



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Il sistema paese a supporto dell'internazionalizzazione

di Filippo Vergara Caffarelli e Giovanni Veronese

Settembre 2013

Numero

196



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Il sistema paese a supporto dell'internazionalizzazione

di Filippo Vergara Caffarelli e Giovanni Veronese

Numero 196 – Settembre 2013

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampato presso la Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

IL SISTEMA PAESE A SUPPORTO DELL'INTERNAZIONALIZZAZIONE

di Filippo Vergara Caffarelli* e Giovanni Veronese*

Sommario

Questo studio presenta un'analisi del Sistema paese a supporto dell'internazionalizzazione, l'insieme delle istituzioni pubbliche preposte alla promozione delle imprese e dei prodotti italiani all'estero. Tali politiche mirano a superare quelle barriere che si presentano nell'operare sui mercati esteri, meno affini in termini culturali e regolamentari e più difficilmente accessibili per l'esistenza di ostacoli burocratici e legali, con l'obiettivo di accrescere la competitività dell'economia italiana e riposizionarla su un sentiero di crescita. L'analisi si articola lungo due direttrici: un esame del quadro istituzionale che lo informa e una quantificazione delle risorse pubbliche, umane e finanziarie, impegnate, fornendo una prima valutazione complessiva dell'operato del Sistema paese. Si evidenzia come, nonostante gli ultimi interventi normativi, esso rimanga ancora assai articolato e complesso, con difficoltà di coordinamento e sovrapposizioni fra gli attori coinvolti. Ne consegue che il Sistema paese, pur assorbendo ingenti risorse umane e finanziarie, anche in confronto con i principali partner europei, sconta un ritardo nella capacità di favorire l'insediamento e l'espansione sui mercati esteri delle imprese italiane.

Classificazione JEL: F13, H25, H81.

Parole chiave: internazionalizzazione delle imprese, promozione delle esportazioni.

Indice

1	Introduzione.....	5
2	Le ragioni dell'azione pubblica a sostegno dell'internazionalizzazione.....	7
2.1	L'evidenza empirica.....	8
3	L'articolazione del Sistema paese.....	11
3.1	I decisori strategici: troppe teste?.....	13
3.2	Gli enti operativi: un assetto frammentato e ancora fluido.....	16
3.3	Le regioni: un'ulteriore dimensione del Sistema paese.....	23
4	Il funzionamento del Sistema paese.....	24
4.1	Addetti e risorse del Sistema paese.....	24
4.2	Il Sistema paese nel confronto internazionale.....	28
4.3	Il Sistema paese sul campo: uno sguardo dall'estero.....	29
4.4	Alcuni esempi di best practices.....	31
5	Conclusioni.....	32
6	Bibliografia.....	34

* Servizio Studi e relazioni internazionali, membro del Gruppo di lavoro sull'internazionalizzazione delle imprese italiane.

1 Introduzione¹

Questo studio, dopo una rassegna delle ragioni economiche che sottostanno all'intervento pubblico nella promozione dell'internazionalizzazione commerciale e produttiva delle imprese e una sintesi dell'evidenza empirica disponibile, analizza l'articolazione del sistema italiano di sostegno dell'internazionalizzazione e, in particolare, la dotazione di risorse umane e finanziarie ad esso dedicate. Allo scopo sono impiegate, oltre alle fonti tradizionali, di natura normativa e contabile, anche le evidenze raccolte dalla Rete estera della Banca d'Italia tramite, tra l'altro, le interviste alle affiliate estere di aziende italiane, condotte nell'inverno del 2012, nell'ambito dell'indagine sull'internazionalizzazione delle imprese italiane.

L'attuale recessione, che segue un decennale ristagno dell'economia italiana, dovrebbe indurre la politica economica a dare particolare preminenza al recupero di competitività e quindi alla crescita². Se, da un lato, il calo della quota di mercato italiana sulle esportazioni mondiali, riflette anche il ritardo del sistema produttivo nell'adeguare la propria specializzazione, dall'altro, rimane meno chiaro l'impatto delle politiche pubbliche, sia quelle più prettamente industriali sia quelle di riorganizzazione dello Stato (come, ad esempio, la riforma del Tit. V della Costituzione), sul divario di crescita rispetto ai nostri principali partner europei.

Il sistema del sostegno pubblico all'internazionalizzazione, d'ora in avanti "Sistema paese", sembra il risultato di un orientamento di politica industriale dettato da due considerazioni di fondo: la convinzione che alle piccole e medie imprese (PMI) l'accesso ai mercati esteri sarebbe particolarmente oneroso per i rilevanti costi fissi di penetrazione e di acquisizione delle informazioni e la constatazione che le PMI sono la componente preponderante del sistema produttivo italiano e pertanto vadano sostenute³.

La volontà di sostenere *direttamente* le imprese, nelle fasi di internazionalizzazione, ha prevalso nel tempo rispetto a politiche, sì orientate allo sviluppo, ma indirizzate alla creazione di un "ambiente" di riferimento più favorevole all'affermarsi dell'iniziativa privata.⁴ Questo orientamento si è riflesso nell'assetto assunto dal sistema pubblico di supporto alla promozione dell'internazionalizzazione. Lo si evince in modo emblematico dalla struttura del Ministero dello sviluppo economico, cui spetta di "promuovere le politiche per la competitività internazionale" (art. 1 D.lgs. n. 34/2004), organizzatosi al suo interno con un Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione, in cui molte Direzioni Generali si caratterizzano ancora oggi per il particolare strumento di sostegno alle imprese loro affidato.

L'attuale assetto del Sistema paese non è però il frutto di un progetto organico, bensì come notava la Corte dei Conti nel 2005 di una stratificazione di interventi normativi: "*norme successivamente emanate non sono state sempre correttamente coordinate con il regime preesistente, per cui il quadro*

¹ Le opinioni espresse sono quelle degli autori e non impegnano l'Istituto di appartenenza. Questo lavoro costituisce parte di un più ampio progetto di ricerca sull'internazionalizzazione delle imprese italiane. Gli autori desiderano ringraziare tutti i partecipanti al workshop "Internazionalizzazione delle imprese italiane", organizzato dalla Banca d'Italia il 3 e 4 giugno 2012 a Perugia.

² Cfr. l'Audizione preliminare all'esame del Documento di Economia e Finanza 2012 dell'allora Vice Direttore Generale della Banca d'Italia S. Rossi (23 aprile 2012) alle Commissioni riunite V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio)

³ Per Confindustria (2012, p. 27), "*il modello italiano, basato su imprese piccole ed estremamente flessibili, organizzate sovente nella forma dei distretti, in cui meccanismi relazionali compensavano le carenze d'informazione dovute alla scala ridotta, potrebbe essere stato messo in crisi per effetto dell'aumento dell'ampiezza dei nuovi mercati e della loro distanza fisica e culturale, che avrebbe ampliato la stanza degli investimenti necessari per essere competitivi. (...) L'internazionalizzazione [è una] strategia onerosa per le imprese più piccole, abituate a relazionarsi prevalentemente con il tessuto economico del territorio in cui sono localizzate o con sbocchi esteri prossimi e ben conosciuti, grazie alla lunga frequentazione nel tempo.*"

⁴ Cfr. la Testimonianza dell'allora Direttore Centrale per la Ricerca economica e le Relazioni internazionali della Banca d'Italia D. Franco (26 settembre 2012) alla X Commissione della Camera dei Deputati (Attività Produttive, Commercio e Turismo) e Banca d'Italia (2009), cap. 9.

ha perso ogni carattere di sistematicità e ne sono derivate non trascurabili conseguenze che hanno contribuito, insieme ad altri fattori, a creare difficoltà e rallentamenti nella gestione, nonché incertezze e disagi per gli operatori di settore costretti ad agire, tra l'altro, in un contesto produttivo e di mercato in forte evoluzione."⁵ Da allora, il contesto esterno si è ulteriormente evoluto e si sono registrati importanti sviluppi legislativi che rendono necessaria una valutazione *ex novo* del Sistema paese.⁶

Il nostro lavoro parte dalla considerazione della Corte dei Conti sopra citata e presenta un'analisi complessiva del Sistema paese, articolata secondo due direttrici: un esame dell'architettura istituzionale e una quantificazione delle sue risorse pubbliche, umane e finanziarie. Si delinea un quadro d'insieme sufficientemente chiaro, suggerendo altresì possibili aree di cambiamento e *best practices* da seguire. Vi si perviene ricorrendo a un confronto sistematico con i principali partner europei, a un'analisi dei giudizi espressi dalle imprese, raccolti sul campo dai colleghi della Rete estera della Banca d'Italia mediante interviste alle aziende italiane stabilitesi all'estero.

Il punto di partenza è una descrizione dettagliata dei differenti attori del Sistema paese, sia a livello ministeriale e sia quello operativo, delle loro competenze e delle strutture di coordinamento cui partecipano. Nel fornire un quadro dell'articolazione del Sistema paese, si analizzano in particolare due aspetti, entrambi cruciali per un suo efficace funzionamento. Il primo attiene al disegno istituzionale dei soggetti incaricati di emanare le strategie e sostenere direttamente le imprese nella loro internazionalizzazione, commerciale e produttiva. Il secondo verte sull'efficacia del coordinamento tra i numerosi attori coinvolti, con ambiti di operatività anche parzialmente sovrapposti, per valutare l'effettiva organicità dell'azione pubblica complessiva.

La seconda direttrice di analisi si pone l'obiettivo di quantificare le risorse pubbliche assegnate al Sistema paese, tentando di identificare il *quantum* riconducibile a ciascun attore e strumento. Tale sforzo, tanto più urgente vista la necessità di pervenire a una razionalizzazione della spesa pubblica, costituisce un passo preliminare, per una valutazione sistematica dell'efficacia dei singoli strumenti di sostegno (*program evaluation*), resa ardua proprio dalla carenza di opportune informazioni statistiche. Da tale esercizio risulta che, in termini di risorse umane e finanziarie, l'impegno dell'Italia è molto elevato anche nel confronto con gli altri principali partner europei, senza tuttavia che ciò si traduca in una *performance* superiore, come traspare sia dai giudizi espressi dalle imprese intervistate dalla Rete estera, sia dall'andamento delle quote sul mercato mondiale. Secondo un esercizio di natura meramente contabile, nell'ipotesi che le politiche pubbliche di supporto all'internazionalizzazione siano effettivamente efficaci nel rafforzare la performance delle esportazioni, qualora l'efficienza del nostro Sistema paese si allineasse a quella dei nostri principali concorrenti, potrebbero conseguirsi risultati simili ai loro impiegando un ammontare di risorse inferiore a quello attualmente investito. Dall'analisi delle esperienze britannica, tedesca e francese emergono alcune proposte di *best practices*, raccolte in tre filoni d'intervento: per un sistema ben coordinato e un'azione organica, per garantire maggiore trasparenza nell'utilizzo dei fondi pubblici e per rafforzare le qualifiche dei giovani.

Non siamo i primi a rilevare questi problemi e a tentarne una descrizione, essi erano ben noti già trenta anni fa (si veda ad esempio quanto scritto da Secchi nel 1985)⁷. Alcuni fattori possono

⁵ Corte dei Conti, "La gestione, da parte del Ministero delle attività produttive, delle risorse destinate ai Programmi di Potenziamento dell'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano", Deliberazione della Sezione Centrale di Controllo sulle Amministrazioni dello Stato n° 1/2005. Tali osservazioni sono state riecheggiate anche e più volte dagli operatori economici (cfr. ad esempio, l'audizione della Confindustria alla Camera dei Deputati del 23 febbraio 2009).

⁶ Peraltro, manca ad oggi un'analisi del Sistema paese nel suo complesso da parte della Corte dei Conti che interesserebbe le competenze della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, della Sezione di controllo sugli enti e delle Sezioni regionali di controllo.

⁷ "[I]l 7% del valore delle esportazioni è la «tassa occulta» (in termini di maggiori costi a carico degli esportatori) che deriva dall'inefficienza del sistema burocratico e dall'incongruenza della normativa sul commercio estero. Si tratta, tuttavia, di una stima che a

contribuire a spiegare la loro persistenza. Le svalutazioni degli anni '90 hanno attenuato le pressioni competitive a innovare e internazionalizzare, rendendo apparentemente meno urgente la risposta delle istituzioni e meno evidente il loro ritardo nel superare le difficoltà organizzative; anzi talune politiche hanno introdotto nuove dimensioni di complessità all'azione del Sistema paese: è il caso della riforma del Titolo V della Costituzione, che ha aggiunto anche le regioni agli attori pubblici in gioco riducendo la capacità d'intervento del Sistema paese nel suo complesso. Se, pertanto, l'urgenza di riforme in questo settore appare oggi quanto mai pressante, è opportuno comprendere quali siano quei fattori di natura istituzionale che ne potrebbero ritardare l'avvio come già avvenuto in passato.

Il resto del lavoro è organizzato come segue. La letteratura economica e l'evidenza empirica sono analizzate nel paragrafo 2. L'articolazione istituzione del Sistema paese e le funzioni dei singoli attori e comitati di coordinamento sono illustrati nel paragrafo 3. Il paragrafo 4 esamina le risorse umane e finanziarie del Sistema paese, le confronta con quelle assegnate ai sistemi dei nostri principali partner europei, riporta le opinioni delle imprese intervistate dalla Rete estera e presenta alcune best practices internazionali. Il paragrafo 5 conclude.

2 Le ragioni dell'azione pubblica a sostegno dell'internazionalizzazione

Nel campo dell'internazionalizzazione, una serie di servizi di supporto è fornita dal settore privato (associazioni di categoria, società di consulenza, etc.); perché allora deve intervenire l'operatore pubblico? Una risposta immediata potrebbe derivare dalla constatazione che, in quasi tutti i paesi avanzati ed emergenti, i governi offrono tali servizi in diverse forme. Ma ciò non risolve il problema di fondo, e cioè perché e in che modo debba intervenire l'operatore pubblico in questo settore.

In generale, per operare sui mercati esteri le imprese devono superare barriere informative, superiori a quelle riscontrate sul mercato domestico, che scaturiscono sia dalle inevitabili diversità culturali e regolamentari sia dall'esistenza di ostacoli burocratici e legali. Quale che sia la forma di internazionalizzazione prescelta (insediamento produttivo, sviluppo di una rete commerciale e logistica, definizione di servizi post-vendita, semplice esportazione), le imprese investono risorse ingenti nell'estendere all'estero la propria rete di rapporti e relazioni, con nuovi partner e istituzioni. Le politiche pubbliche di sostegno all'internazionalizzazione trovano giustificazione proprio nell'esigenza di superare tali barriere all'entrata e nelle esternalità positive che risultano da tale azione di sostegno: *“actions executed by publicly-funded export promotion agencies can be viewed as a means of subsidizing searches, which counter the disincentives originated in potential free riding.”* (Volpe Martincus e Carballo, 2010)

Un sondaggio dell'associazione degli imprenditori del Friuli Venezia Giulia, una delle regioni più dinamiche del nord-est, segnala come a complicare l'internazionalizzazione concorrano due problemi di natura informativa.⁸ Il primo, interno alle aziende, deriverebbe dall'incapacità di valutare efficacemente i costi e i benefici dell'accesso a determinati mercati, per difficoltà linguistiche, insufficienti capacità organizzative, di pianificazione, e non da ultima, l'eccessiva prudenza nelle decisioni strategiche. Il secondo problema, esterno all'azienda, deriverebbe dall'inadeguatezza (perlomeno percepita dalle imprese) delle istituzioni pubbliche nel supporto all'internazionalizzazione. Peserebbe, in particolare, la scarsa organicità delle iniziative e degli

nostro avviso è decisamente approssimata per difetto. Infatti, essa è stata presentata in vari studi sul costo della normativa della burocrazia degli Stati Uniti per i loro esportatori. Nel caso dell'Italia, sicuramente la normativa è fonte di maggiori lungaggini e la pubblica amministrazione è di gran lunga meno efficiente, per cui, a detta di molti operatori, tale «tassa occulta», soprattutto in certi casi, aumenta di molto, e potrebbe risultare anche del doppio rispetto al dato riportato.” (Secchi, 1985, pag. 88).

⁸ Cfr. Informest (2011) “L'internazionalizzazione delle imprese del Friuli Venezia Giulia” pagg. 97-123 e anche OECD (2009).

strumenti messi a disposizione dal settore pubblico e l'insufficiente gamma di strumenti finanziari a sostegno delle aziende.

L'intervento pubblico è ancor più auspicabile in presenza di processi di “*learning-by-exporting*”, per cui le aziende che accedono a nuovi mercati di esportazione attivano sforzi di innovazione e miglioramento della qualità del prodotto, che conducono a guadagni di produttività.⁹ Le evidenze quantitative e qualitative, desunte dalle interviste presso le imprese, mostrano che l'avvio del processo di internazionalizzazione attraverso l'estensione di rapporti con acquirenti sui mercati di sbocco e l'esposizione a una platea più ampia di concorrenti, induce effettivamente investimenti in innovazione e razionalizzazione dell'organizzazione, favorendo la crescita delle imprese.

Il “*learning by exporting*” può rilevare anche per le attività di promozione svolte dal settore pubblico. Il Sistema Italia si presenta frammentato in una pluralità di agenzie e soggetti sia all'estero sia in Italia (ICE, SACE, Simest, Camere di Commercio, Ambasciate, Regioni, Enit). Dalle opinioni delle imprese raccolte della nostra Rete estera risulta che, soprattutto sui mercati più dinamici (Cina, India, Brasile, Russia e Turchia), scontiamo un notevole ritardo rispetto ai nostri partner, ben più aggressivi e con un mandato istituzionale preciso. Al contempo, si rileva quanto si potrebbe rapidamente apprendere e imitare dalle loro esperienze, innescando così un circolo virtuoso di coordinamento tra sistema pubblico di sostegno e aziende.

Gli interventi pubblici sono ritenuti essenziali per accedere ai mercati dei paesi emergenti come la Cina e l'India, connotati da sistemi legali deboli e opacità del clima d'affari (la farraginosità dell'amministrazione, la corruzione, ecc.). Recenti studi empirici mostrano che la dimensione e le risorse degli uffici commerciali attivi presso le missioni diplomatiche e la presenza in loco di banche dei paesi di origine, contribuiscono maggiormente all'attività di internazionalizzazione nei paesi dove il clima d'affari (misurato dal “*Doing business indicator*” della Banca Mondiale) è meno favorevole alle imprese (Creusen e Lejour, 2011).

Le politiche di promozione dell'internazionalizzazione, sono assimilabili a una forma di bene pubblico, disponibile alle imprese di un determinato paese. Se, come descritto da Clarida e Findlay (1992), la produttività dei fattori nazionali interagisce positivamente con l'offerta di tali beni, ad esempio aumentando particolarmente nel settore esportatore, l'efficacia delle politiche di promozione diventa rilevante.¹⁰

La fornitura di questi “beni pubblici” può trovare giustificazione come strumento per porre gli operatori nazionali su di un piano di parità con la concorrenza estera. Questo vale solo in un contesto di elevata efficienza delle amministrazioni pubbliche, poiché altrimenti il beneficio del Sistema paese potrebbe essere anche integralmente eroso dai suoi costi. A prescindere dai rischi inerenti a tale visione mercantilista, l'esigenza di rafforzare il funzionamento del nostro Sistema paese sembra più urgente se le risorse pubbliche investite dagli altri paesi concorrenti generano un elevato ritorno e l'offerta di servizi disponibile alle loro imprese è di migliore qualità. Questo aspetto viene approfondito nella sezione 4.2.

2.1 L'evidenza empirica

Gli studi empirici dell'impatto della promozione pubblica sui processi di internazionalizzazione delle imprese risalgono prevalentemente all'ultimo decennio e si concentrano quasi esclusivamente sulla dinamica delle esportazioni. E' invece assai limitata l'evidenza sull'attività di investimento all'estero (IDE)¹¹. Si distinguono principalmente due approcci, in funzione del

⁹ Cfr. De Loecker (2013).

¹⁰ Cfr. anche Frankel e Romer (1999).

¹¹ Un'eccezione è il lavoro di Hayakawa e Park (2010) che raffronta l'efficacia delle agenzie pubbliche di promozione giapponese (JETRO) e coreana (KOTRA) nel favorire gli investimenti diretti all'estero (outward) dei rispettivi paesi.

grado di disaggregazione considerato nell'analisi d'impatto. Nel primo, la variabile d'interesse è rappresentata dal volume di esportazioni, al più diversificate per settore, e si esamina la risposta a un intervento di promozione pubblica, ad esempio il numero di missioni all'estero di delegazioni governative. Nel secondo, si ricorre a dati di singola impresa o settore e si valuta l'effetto della partecipazione a specifici programmi di sostegno pubblico su determinati indicatori di performance all'esportazione, quali il volume complessivo delle esportazioni e il numero di paesi di destinazione.

L'evidenza che si ricava dalle analisi di tipo aggregato utilizza come modello dei flussi commerciali bilaterali la cosiddetta “*gravity equation*” (modello gravitazionale) del commercio di beni, in cui viene inserita una variabile aggiuntiva proxy per il sostegno pubblico. Il lavoro di Rose (2007) è il primo che, nell'esaminare la dinamica degli scambi bilaterali fra paesi, consideri l'effetto specifico della diplomazia economica assieme alle variabili standard di distanza fra le economie. Come suggerito da Rose, relazioni politiche ed economiche stabili fra paesi — favorendo un contesto di mutua fiducia — ridurrebbero il rischio di futuri conflitti commerciali. Secondariamente, le reti di ambasciate e consolati stimolerebbero una maggiore conoscenza delle opportunità di sviluppo dei diversi mercati di sbocco da parte delle imprese del paese d'origine, riducendo i costi fissi di esportazione e investimento.

Quale indicatore proxy dell'attività di diplomazia economica, Rose sfrutta il numero di ambasciate e consolati di 22 paesi (di cui 8 emergenti) in circa 200 paesi partner. L'effetto sulle esportazioni nel biennio 2002-3 di una missione diplomatica aggiuntiva si tradurrebbe in un aumento tra il 6 e il 10 per cento in media tra i paesi analizzati. L'impatto sarebbe più marcato per i paesi emergenti, quasi nullo per l'Italia. Yakop et al. (2011) aggiornano il lavoro di Rose, mostrando come l'impatto delle rappresentanze diplomatiche sia più sensibile per le esportazioni verso le economie emergenti, rafforzando l'importanza della diplomazia economica in quei paesi dove i costi informativi di ingresso sarebbero più elevati.

Afman e Maurel (2010) stimano che l'apertura di una rappresentanza consolare aggiuntiva nei paesi dell'Est Europa corrisponda, per il suo effetto sulle esportazioni, a una riduzione delle tariffe *ad valorem* tra i 2 e i 12 punti percentuali nei confronti del paese interessato. Meno favorevole al ruolo della diplomazia economica è, invece, lo studio di Cassey (2012): sfruttando, come “esperimento naturale”, la chiusura improvvisa e non annunciata di tutti gli uffici di promozione delle esportazioni dello stato della California stabilita dai tagli di bilancio del 2003, Cassey mostra che negli anni seguenti la dinamica delle esportazioni verso i paesi interessati dalla chiusura delle rappresentanze non si è discostata da quella nei paesi dove non sono mai stati aperti uffici di promozione¹². Va comunque osservato che la California ha continuato a beneficiare dei programmi federali di *trade promotion*.

Diversa è l'analisi svolta da Nitsch (2007), che si concentra sull'impatto delle visite ufficiali (di Stato e di membri di Governo) di Francia, Germania e USA nel periodo 1948-2003. Secondo le sue elaborazioni, ciascuna visita aggiuntiva determinerebbe un aumento delle esportazioni di circa il 9 per cento. Tali stime soffrirebbero, secondo lo stesso autore, di un rilevante problema di endogeneità: le visite potrebbero essere indirizzate proprio verso quei paesi dove ci si attende, o già si registra, un aumento degli scambi commerciali. Nitsch cerca di porvi rimedio sia attraverso un'analisi di robustezza, in cui le stime sono effettuate con un metodo *diff-in-diff*, sia attraverso l'impiego di variabili strumentali.

L'impatto della promozione sarebbe più visibile per gli IDE verso paesi caratterizzati da condizioni di “*doing business*” più difficili e si limiterebbe alle aziende più piccole e non quotate nelle piazze finanziarie dei mercati di origine.

¹² In realtà una volta che il servizio è stato prestato anche se l'agenzia non esiste più non vi è motivo di interruzione del rapporto di import/export. Una stima più corretta in verità andrebbe condotta sulle nuove aziende esportatrici.

Per contro, Head e Reis (2010), sulla base di dati relativi alle missioni diplomatiche canadesi riscontrano che, considerata la possibile eterogeneità tra settori e paesi di destinazione, osservata e non, l'impatto sulle esportazioni risulterebbe non solo nettamente ridimensionato rispetto a quanto stimato dagli studi precedenti, ma anche senza alcun effetto causale.

Segura-Cayuela et al. (2008) verificano l'ipotesi che la diplomazia economica (misurata dal numero di rappresentanze nonché degli addetti ivi presenti) contribuisca a ridurre i costi fissi di accesso a nuovi mercati, favorendo pertanto nuovi rapporti commerciali (margine estensivo), mentre sarebbe poco efficace nell'indurre un aumento dei flussi di esportazione pre-esistenti. In tal senso, seguendo l'approccio a due stadi di Helpman et al. (2008), mostrano il prevalere del primo effetto: una rappresentanza diplomatica aggiuntiva aumenterebbe dell'11 per cento la probabilità di esportare nel paese di nuovo insediamento, mentre l'impatto sui volumi sarebbe trascurabile.

Kang (2011), sfruttando informazioni sugli stanziamenti agli uffici all'estero dell'agenzia coreana (KOTRA) tra il 1994 e il 2004, riscontra un impatto positivo e significativo sulle esportazioni dalla Corea verso i paesi interessati: un aumento del budget del 10 per cento si sarebbe tradotto in un aumento di quasi il 5 delle esportazioni verso quei paesi.

La letteratura basata sulle informazioni a livello d'impresa offre risultati più incoraggianti, benché eterogenei, sull'efficacia delle politiche pubbliche di promozione dell'internazionalizzazione; tuttavia risulta difficilmente generalizzabile, vista la specificità dei programmi e dei paesi considerati. In particolare, gli studi svolti dalla Banca Mondiale sulle agenzie di promozione nei paesi emergenti (Lederman et al., 2010) riscontrano una certa efficacia per le attività promozionali indirizzate a fornire assistenza tecnica e formazione di personale, nonché per i contributi alle spese di trasferta e di partecipazione a fiere nei mercati di sbocco. Volpe Martincus e Carballo (2010) mostrano che l'attività di ProChile, l'agenzia cilena di promozione delle esportazioni, nel periodo 2003-6 ha avuto ricadute positive nell'ampliare il numero di mercati di sbocco (margine estensivo) e il volume d'affari delle imprese esportatrici (margine intensivo). Tali effetti sarebbero più rilevanti per le imprese di piccole dimensioni.¹³ Anche Creusen e Lejour (2011), sfruttando dati sulle imprese olandesi tra il 2002 e il 2008, riscontrano un impatto positivo della diplomazia economica sia sul grado di diversificazione delle esportazioni, sia sui volumi di flussi commerciali.

Di diverso avviso, Bernard e Jensen (2004) che, pur riscontrando un cospicuo costo fisso per le imprese statunitensi associato all'avvio dell'attività di esportazione, non rilevano un contributo significativo da parte della spesa delle agenzie statali di promozione nel ridurre le barriere all'entrata sui mercati internazionali.

Un recente lavoro (Crozet et al., 2013) valuta l'efficacia del Sistema paese in Francia, sfruttando la possibilità di costruire una banca dati integrata contenente i dati doganali sulle esportazioni e le informazioni nominative per singola impresa partecipante ai programmi pubblici di sostegno all'export.¹⁴ L'impatto del Sistema paese risulta positivo a livello di impresa anche se la significatività statistica risulta dipendere sostanzialmente dalla scelta del campione di controllo. Inoltre i programmi appaiono generalmente conseguire benefici superiori ai costi ma comunque contenuti in rapporto al valore delle esportazioni.

Per l'Italia esistono solo due studi sull'efficacia di particolari strumenti di sostegno all'internazionalizzazione. Amendolagine et al. (2010) sfruttano dati SACE, la società italiana del

¹³ Gli stessi autori trovano risultati simili anche per altri paesi dell'America latina (Volpe Martincus e Carballo, 2008, e Volpe Martincus et al. 2010).

¹⁴ In Italia la costruzione di un'analogo banca dati sarebbe estremamente complicata sia per l'esistenza del segreto statistico sui dati nominativi doganali, sia per l'assenza di un database sui programmi di promozione e assistenza finanziaria.

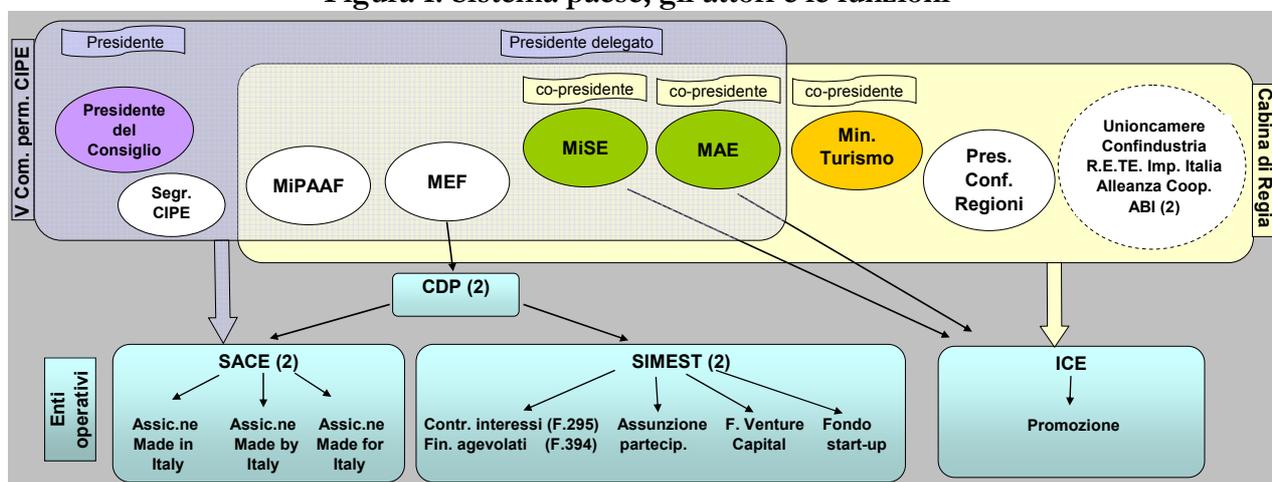
credito all'esportazione, sul ricorso di singole imprese al credito all'esportazione (raccordati alle informazioni sui bilanci di AIDA e CE.BI), per verificare se questo generi un aumento delle vendite all'estero e si traduca in un miglioramento della redditività. Le stime, basate sulle metodologie del *propensity score* e del *diff-in-diff*, mostrano che il ricorso ai programmi della SACE aumenterebbe la probabilità di esportare per le imprese "marginali" (altrimenti non esportatrici) e il volume di esportazioni per quelle già internazionalizzate. Bannò e Piscitello (2010) valutano se il ricorso ai finanziamenti di Simest conduca a un miglioramento della redditività delle imprese sui mercati esteri, controllando attraverso un metodo a due stadi (*Heckman-correction*) per i potenziali effetti di *self selection* nei programmi Simest; secondo le loro stime, la partecipazione al capitale delle piccole e medie imprese considerate sarebbe stata efficace nell'aumentare i volumi d'affari.

In conclusione, non si riscontra una risposta univoca sull'efficacia delle politiche di promozione pubblica dell'internazionalizzazione. Va sottolineato, tuttavia, che nessuno degli studi si propone di verificare se l'intervento pubblico, oltre a essere efficace, sia anche socialmente efficiente. Questo requisito è invece posto esplicitamente al centro dell'azione dell'agenzia di promozione britannica (UK Trade and Invest, UKTI), che da alcuni anni conduce uno sforzo sistematico di valutazione dei singoli progetti adottati a sostegno delle imprese.

3 L'articolazione del Sistema paese

L'articolazione del "Sistema paese" in Italia è molto complessa per l'assenza di una normativa unificata di settore ed è stata – anche recentemente – oggetto di interventi legislativi di ampia portata. Questa sezione illustra l'articolazione del Sistema paese, principalmente nella sua dimensione pubblica, con l'obiettivo di evidenziare anche i problemi di coordinamento tra i molteplici attori sui versanti domestico ed estero e la sovrapposizione di competenze tra gli stessi soggetti.¹⁵ La figura 1 fornisce una rappresentazione grafica del Sistema paese nella sua attuale articolazione¹⁶.

Figura 1: Sistema paese, gli attori e le funzioni⁽¹⁾



Note: (1) Le frecce nere continue indicano una relazione di partecipazione azionaria o, nel caso dell'ICE, un potere di indirizzo. Le frecce colorate indicano l'emanazione di linee guida e/o parametri operativi nei confronti degli enti operativi da parte dei differenti comitati di coordinamento. All'interno dei riquadri relativi agli enti sono riportate le loro principali attività. I soggetti pubblici sono indicati con linea continua, quelli privati con tratteggio.

(2) Partecipante alla convenzione Export Banca.

¹⁵ Nel presente studio, il Sistema paese è inteso come l'insieme delle istituzioni mirate alla promozione delle esportazioni e dell'espansione all'estero delle imprese italiane ed esclude, per scelta, l'attrazione degli investimenti esteri in Italia; non sono conseguentemente analizzati né Invitalia SpA né il Desk Italia. Tuttavia, nel paragrafo 4.2 la business unit *Investimenti esteri* di Invitalia viene inclusa nel computo delle risorse umane e finanziarie per omogeneità di confronto con i sistemi dei nostri principali partner europei.

¹⁶ Questo assetto rende quanto mai ardua la ricostruzione (in un'ottica di *spending review*) delle risorse umane e finanziarie assegnate dalle differenti amministrazioni a supporto dell'internazionalizzazione commerciale e produttiva.

Al vertice del Sistema paese, quali decisori delle linee d'indirizzo e delle strategie, si collocano il Ministero degli Affari Esteri (MAE), il Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE), competente per il commercio estero, e, per le materie di pertinenza il Ministero con delega al Turismo. Questi ministeri, ove del caso su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, presiedono i due comitati di coordinamento attualmente esistenti, la V Commissione Permanente del CIPE (area viola nella figura) e la neo istituita Cabina di Regia (area gialla) che coinvolge - in seguito alla devoluzione¹⁷ delle competenze dello Stato centrale - le regioni, nonché i soggetti privati. Ai due comitati partecipano anche il Ministero dell'Economia e le Finanze (MEF) e il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (MiPAAF).

L'attuazione degli interventi è affidata a un complesso di attori pubblici che, per brevità, indichiamo collettivamente come "enti operativi". In particolare, si tratta dell'Istituto per il Commercio con l'estero (ICE), della SACE - Servizi assicurativi del commercio estero, della Società italiana per le imprese all'estero (Simest), del sistema delle Camere di Commercio in Italia e all'estero, degli enti regionali di promozione, della Finest, di Informest e dell'Ente Nazionale Italiano per il Turismo (ENIT). Nella figura, oltre a Cassa Depositi e Prestiti (CDP), sono rappresentati solo i primi tre per importanza.

Dalla figura 1 emerge non solo la differente composizione degli organi di coordinamento, ma soprattutto l'assenza di un'unica amministrazione ministeriale al vertice del Sistema paese, con le conseguenti difficoltà di assicurare una strategia integrata a supporto dell'azione di internazionalizzazione commerciale e produttiva delle imprese.

Anche al livello degli "enti operativi" si riscontra un'ulteriore dimensione di complessità: i perimetri di competenza non appaiono nettamente divisi tra i differenti attori, non solo all'interno del settore statale, ma anche tra i soggetti pubblici e quelli privati (cfr. tav. 1).

Tavola 1: Funzioni degli enti operativi del Sistema paese

	Istituto Commercio Estero / Agenzia ICE	CDP	SACE	SIMEST	Enti regionali di promozione	Camere commercio industria e artigianato	Camere commercio italiane all'estero	Associazioni imprenditoriali (Confind., Rete imprese, ABI)
Promozione	X				X	X	X	X
Consulenza	X		X	X	X	X	X	X
Finanziamento		X	X	X				
Formazione	X		X	X		X	X	X
Capitale di rischio				X				
Assicurazione			X					

Le attività caratteristiche¹⁸ di un "Sistema paese", promozione, consulenza, finanziamento, formazione, sono svolte in sovrapposizione tra diversi enti, solo l'assicurazione all'export e l'assunzione di partecipazione al capitale di rischio, quest'ultima peculiare all'esperienza italiana, sono riconducibili a un unico e ben identificato attore. La convenzione Export Banca¹⁹ che coinvolge CDP, SACE e Simest appare semplificare il quadro almeno nel campo della concessione di finanziamenti.

¹⁷ Ai sensi della riforma del titolo V della Costituzione, il commercio con l'estero è una competenza concorrente tra lo Stato e le regioni (Cost., art. 117).

¹⁸ Cfr. Lederman et al. (2010).

¹⁹ Cfr. *infra*, sub Cassa depositi e prestiti.

3.1 I decisori strategici: troppe teste?

Al vertice del Sistema paese, si collocano il MAE e il MiSE, determinando una dicotomia che è stata conservata anche negli interventi legislativi più recenti.²⁰ È assente una sede di dialogo specifica tra questi due ministeri che sono invece inseriti nei più ampi comitati di coordinamento cui partecipano altri soggetti.²¹ L'ordinamento appare privilegiare il MiSE nella fase di definizione in Italia delle politiche di internazionalizzazione commerciale e produttiva delle imprese, mentre assegna al MAE il compito di coordinare il Sistema paese all'estero. Questo assetto potrebbe comportare delle difficoltà nell'individuazione dei responsabili delle iniziative. A ciò si aggiunge l'esistenza di due organismi di coordinamento con composizioni molto simili e competenze differenziate solo per la natura degli organismi: un Comitato interministeriale, nel caso della V commissione del CIPE, e un "foro di dialogo" tra il pubblico e il privato, in quello della Cabina di Regia.

Il Ministero per lo Sviluppo Economico (MiSE)

Il Ministro dello Sviluppo Economico individua i mercati esteri di interesse per le aziende italiane, i settori nazionali prioritari e gli strumenti da adottare emanando le Linee Diretrici triennali e di indirizzo della attività degli enti strumentali (Simest e, fino alla recente riforma,²² anche ICE).

L'elaborazione delle Linee Diretrici e l'erogazione dei contributi per i programmi di sostegno alle imprese gestiti dal Ministero, è compiuta dal Dipartimento per l'Impresa e l'Internazionalizzazione.²³ La Direzione Generale per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi, incardinata nel citato Dipartimento, è competente per il sostegno finanziario all'internazionalizzazione, mentre la Direzione Generale per la politica commerciale internazionale (all'interno del medesimo Dipartimento) si occupa di facilitare l'ingresso nei mercati esteri di prodotti, servizi e investimenti italiani.

La Direzione Generale per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi eroga direttamente contributi finanziari a programmi promozionali presentati da Enti, Istituzioni ed associazioni per la promozione delle esportazioni (L. 1083/54), da Consorzi export a carattere pluri-regionale (L. 83/89 e L. 394/81, art. 10), dai neo costituiti Consorzi all'internazionalizzazione delle imprese (decreto "Cresci Italia", d.l. 22/6/12 n. 83, art. 42) e dalle Camere di commercio italiane all'estero (L. 518/70 e L. 580/93). Infine, la medesima Direzione Generale gestisce, con il supporto operativo dell'ICE, il Fondo *Made in Italy*, istituito con la legge finanziaria per il 2004 e finalizzato a finanziare campagne di promozione straordinaria a carattere settoriale a favore delle produzioni *Made in Italy*.

Sono oggetto di gestione indiretta tramite l'ICE, su linee di indirizzo del Ministero, le iniziative promozionali che rientrano in accordi stipulati tra il MiSE e altri soggetti pubblici e privati. Tali accordi danno luogo a progetti promozionali cofinanziati al 50 per cento nell'ambito dei fondi del Programma promozionale dell'ICE e sono sottoscritti dalle Regioni, dalle Associazioni imprenditoriali di categoria, dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, dal sistema fieristico nazionale e, infine, da Unioncamere e Assocamerestero.

²⁰ Il ministero competente per il Turismo è associato al vertice per le materie di pertinenza, mentre il MiPAAF e il MEF, pur incardinati nel Sistema paese, partecipano ai comitati di coordinamento senza assumervi ruoli apicali.

²¹ Un'interessante soluzione a tale dualità è stata individuata nel Regno Unito, dove è prevista la figura di un *junior Minister* comune tra il *Foreign and Commonwealth Office* e il *Department for Business, Innovation and Skills*.

²² Le linee di indirizzo dell'attività promozionale sono oggi emanate dalla Cabina di Regia.

²³ Il Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione del MiSE, composto da sei Direzioni Generali, ha come obiettivo la promozione e lo sviluppo della competitività del sistema produttivo nazionale in senso lato.

Il Ministero degli Affari Esteri (MAE)

Il MAE ha il compito di rappresentare, tutelare e coordinare in sede internazionale gli interessi italiani, anche di natura economica.²⁴ In questo ambito, alla Direzione generale per la promozione del sistema Paese (DGSP) compete di assicurare la coerenza complessiva delle attività di promozione, sostegno e valorizzazione all'estero del Paese e di tutte le sue componenti²⁵. Al suo interno opera la Direzione centrale per l'internazionalizzazione del sistema Paese che promuove l'internazionalizzazione e segue i rapporti con le realtà produttive italiane e le relative associazioni di categoria e con le Regioni. All'estero il sostegno all'internazionalizzazione avviene tramite l'attività diplomatica della rete delle ambasciate, dei consolati e delle rappresentanze presso organismi internazionali, coordinate dalla DGSP.²⁶

Le ambasciate hanno il compito²⁷ di coordinare le rappresentanze delle amministrazioni dello Stato presenti nel paese estero per rendere coerenti le loro attività. Il capo della rappresentanza diplomatica (normalmente l'Ambasciatore) e il titolare dell'ufficio commerciale partecipano di diritto²⁸ alle riunioni degli organi collegiali delle camere di commercio italiane all'estero. Le ambasciate hanno pertanto gli strumenti per coordinare tutti i soggetti del Sistema paese all'estero; tuttavia, come rilevato dalle imprese intervistate dalla Rete estera della Banca d'Italia, l'efficacia del coordinamento dipende fortemente dall'iniziativa dei Capi delle rappresentanze diplomatiche, e dal possesso di competenze specifiche in materia economica e commerciale disponibili in seno alla rappresentanza stessa, ritenute ancora assai variabili tra sede e sede.²⁹

La commissione per il coordinamento e l'indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero presso il CIPE

La legge 148/1998 ha istituito presso il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) una commissione permanente, la quinta, per il coordinamento e l'indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o per sua delega dal Ministro dello Sviluppo economico e composta dai Ministri dell'Economia e delle finanze, degli Affari esteri, e delle Politiche agricole e dal Segretario del CIPE.³⁰ La V Commissione può emanare direttive al fine di coordinare l'attività, definire le priorità e i criteri operativi comuni degli organismi coinvolti nella politica commerciale e delle amministrazioni e degli enti del Sistema paese. Negli anni, la Commissione ha deliberato, tra l'altro, in materia di impegni assicurativi della SACE, di tipologia e caratteristiche degli interventi della Simest, dei fabbisogni finanziari dei fondi gestiti da Simest³¹. Il decreto "Cresci Italia" ha assegnato direttamente al MiSE la competenza sul Fondo *ex lege* 394/1981, gestito da Simest. La commissione non si riunisce dal 2007 e negli ultimi anni le delibere di sua competenza sono state assunte direttamente dal CIPE.

²⁴ Il Ministero è stato recentemente oggetto di un'ampia riforma dell'organizzazione interna, che adotta, al posto della precedente matrice per aree geografiche, una per competenze/funzioni. Cfr. D.P.R. 19 maggio 2010, n. 95 "Riorganizzazione del Ministero degli affari esteri...", art. 1. Tale riorganizzazione rende non più attuali gran parte delle osservazioni, sostanzialmente favorevoli, rilevate dalla Corte dei Conti nella delibera n. 14/2005/G.

²⁵ Alla DGSP fanno capo tutte le attività in materia di promozione della lingua, della cultura, della scienza, della tecnologia e della creatività italiane, ivi comprese le reti degli Istituti italiani di cultura, gli addetti scientifici, le istituzioni scolastiche italiane all'estero, la cooperazione interuniversitaria, la promozione e la cooperazione culturale multilaterale, coordinate dalla Direzione centrale per la promozione della cultura e della lingua italiana. Cfr. D.P.R. 19 maggio 2010, n. 95 "Riorganizzazione del Ministero degli affari esteri...", art. 5, co. 5 e 6.

²⁶ Per completezza si segnala l'esistenza di alcuni diplomatici temporaneamente distaccati quali consiglieri per gli affari internazionali presso alcune associazioni di categoria (Confindustria e l'Associazione nazionale costruttori edili) e grandi aziende italiane (Unicredit, Eni ed Enel), oltre che presso alcuni ministeri ed enti locali.

²⁷ Cfr. la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° agosto 2008.

²⁸ Cfr. L. 1 luglio 1970, n. 518 "Riordinamento delle camere di commercio italiane all'estero", art. 7.

²⁹ Il punto è analizzato con maggiore dettaglio nella sezione 4.3.

³⁰ Cfr. D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 143 "Disposizioni in materia di commercio con l'estero...", art. 24.

³¹ Disciplinati dalla legge n. 295/1973 e dalla legge n. 394/1981.

La Cabina di Regia

Con la manovra di luglio 2011³² è stata istituita una cabina di regia co-presieduta dai Ministri degli Affari esteri e dello Sviluppo economico, cui è stata successivamente associata per le materie di sua pertinenza il Ministro competente per il Turismo. Vi siedono anche il Ministro dell'Economia e delle finanze, il Ministro per le Politiche agricole, alimentari e forestali, il presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e i presidenti di Unioncamere, Confindustria, R.E.TE. Imprese Italia,³³ Alleanza delle cooperative italiane³⁴ e ABI. Tale organo definisce le linee guida e la strategia in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese, nonché per la programmazione delle risorse, compreso il nuovo Fondo per la promozione degli scambi e l'internazionalizzazione delle imprese. Il decreto "Cresci Italia" ha innovato la normativa originaria sulla Cabina di Regia estendendola ulteriormente nella presidenza (ora condivisa tra 3 ministeri), e nella composizione (11 membri)³⁵.

La Cabina di Regia si sostituisce al Ministero dello Sviluppo economico come decisore strategico in tema di politica commerciale internazionale del paese, ma non può assumere il ruolo di unico coordinatore di tutti gli enti operativi poiché non concorre alla definizione dei parametri e dei criteri operativi di SACE e Simest, che restano competenza del CIPE.³⁶ Nondimeno, anche in prospettiva di una razionalizzazione delle funzioni di coordinamento, l'assorbimento della V Commissione del CIPE all'interno della Cabina appare difficile perché la presenza di privati (quali le camere di commercio e le associazioni imprenditoriali) potrebbe conciliarsi con difficoltà con la terzietà richiesta nell'assumere decisioni sugli stanziamenti di risorse del bilancio dello Stato.³⁷ Inoltre, la presidenza condivisa tra tre ministeri e l'assenza – fino allo scorso luglio – di una segreteria tecnica della Cabina di Regia, che presumibilmente rispondeva alla necessità di non determinare oneri aggiuntivi per il funzionamento della stessa, potrebbero pregiudicare l'efficacia dell'azione del nuovo organo. Nel luglio 2013, è stata assegnata all'ICE, in stretto raccordo con il MAE e il MiSE, la cura della segreteria tecnica della Cabina di regia.

La Cabina di Regia si è riunita due volte nel 2012 e una nel 2013.³⁸ Le principali decisioni assunte finora sono state l'identificazione delle aree geo-economiche e dei paesi prioritari per le imprese italiane e l'approvazione delle linee guida sulle attività di promozione all'estero – comprese le missioni di sistema e settoriali – e sulle modalità di programmazione e degli indirizzi relativi all'articolazione della rete estera. La Cabina ha anche discusso i temi del coordinamento dell'attività promozionale, della collaborazione con le Camere di commercio e dell'attrazione degli investimenti diretti esteri nonché il Piano strategico del turismo.

³² Cfr. il D.L. 6 luglio 2011, n. 98 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", art. 14, co. 19. La norma è stata successivamente innovata con il decreto "Salva Italia" (D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici") e il decreto "Cresci Italia".

³³ Trattasi di una struttura di coordinamento cui aderiscono cinque organizzazioni imprenditoriali delle PMI: Casartigiani, CNA (Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa), Confartigianato, Confcommercio e Confesercenti. Non vi partecipa Confapi che pertanto non è rappresentata nella Cabina di Regia.

³⁴ È il coordinamento nazionale tra Legacoop, Associazione generale cooperative italiane (AGCI) e Confcooperative, recentemente istituito.

³⁵ Sono stati inseriti il Ministro competente per il Turismo, il Ministro per le Politiche agricole, alimentari e forestali e l'Alleanza delle cooperative italiane. Con la stessa norma è stato altresì corretto un errore formale indicando il presidente della Conferenza delle Regioni al posto del Presidente della Conferenza Stato-Regioni.

³⁶ Con il decreto "Cresci Italia", la competenza sulla Simest è stata spostata dal CIPE al MiSE e non alla Cabina di Regia.

³⁷ Il coinvolgimento di soggetti privati nella definizione delle politiche di internazionalizzazione potrebbe in teoria dare potenzialmente adito a comportamenti da parte dei questi, mirati all'appropriazione delle risorse pubbliche distorcendone l'allocazione rispetto all'ottimo. La letteratura sul *rent seeking* evidenzia, infatti, i costi delle attività mirate a ottenere un guadagno mediante l'acquisizione di una rendita attraverso la manipolazione del contesto economico. Cfr. la recente rassegna di Tollison (2012).

³⁸ Una prmississima riunione era stata tenuta anche nel luglio 2011.

3.2 Gli enti operativi: un assetto frammentato e ancora fluido

L'analisi degli enti operativi si concentra sull'ICE, la SACE, la Simest. Tra gli altri enti operativi, si segnalano Finest e Informest, che pur essendo stati istituiti con legge dello Stato, svolgono funzioni di carattere interregionale e sono specializzati nei confronti dei paesi dell'Est Europa, e il sistema delle Camere di Commercio italiane all'estero. Escludiamo dall'analisi le Camere di commercio in Italia nonché l'ENIT. Una breve ricognizione degli enti regionali è presentata nella sezione successiva.

Nel descrivere gli enti operativi, le loro funzioni e le loro competenze si segue un criterio cronologico per meglio evidenziare la successione di interventi legislativi, talvolta anche contraddittori tra loro, che li hanno riguardati, con pesanti ricadute anche sull'operatività degli enti stessi e sull'efficacia dei servizi offerti alle imprese, come già osservato nel 2005 dalla Corte dei Conti.³⁹ Rileva altresì l'esistenza di Ministeri azionisti o con poteri d'indirizzo differenti per i vari enti operativi, nonché la disomogeneità della normativa in materia di emanazione di linee guida per il loro operato, a scapito del coordinamento e dell'unità di azione del Sistema. Nel decreto 6/7/2012 n. 95 è stato attribuito⁴⁰ alla Cassa Depositi e Prestiti un diritto di opzione per l'acquisto delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato in SACE e Simest, esercitato il 9 novembre 2012; bisogna attendere il completamento dell'effettiva integrazione delle nuove partecipate nel gruppo CDP per valutare il nuovo assetto.

L'Istituto per il commercio estero (ICE)

L'ICE ha subito a partire dalla seconda metà del 2011 vicissitudini molto articolate a causa di una forte incertezza legislativa. Nella manovra economica⁴¹ di luglio 2011, l'Istituto era stato soppresso; personale e risorse erano stati trasferiti al MiSE; erano stati sciolti i suoi uffici all'estero sostituiti, in tutte le piazze, con le sezioni per la promozione degli scambi presso le Rappresentanze diplomatiche, coordinate dai relativi Capi Missione. Nel successivo mese di dicembre, con le misure del decreto "Salva Italia", è stata adottata la scelta di affidare nuovamente tali funzioni a un ente autonomo, denominato Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione - Agenzia ICE, sottoposto ai poteri di indirizzo e di vigilanza del MiSE, congiuntamente con il MAE.

La missione affidata alla nuova agenzia è lo sviluppo dell'internazionalizzazione delle imprese italiane, la commercializzazione dei beni e dei servizi italiani nei mercati internazionali e la promozione dell'immagine del prodotto italiano nel mondo. Rispetto alle funzioni del "vecchio ICE" si segnala l'inversione dell'ordine tra la funzione di internazionalizzazione e quelle di promozione e sviluppo del commercio con l'estero⁴², che, se pur nominalistica, sicuramente riflette l'evoluzione recente delle dinamiche produttive e commerciali internazionali. Scompare inoltre dall'elenco delle funzioni del nuovo ente la promozione degli investimenti esteri in Italia, anche se sul sito web, forse proprio per integrare il testo del decreto, si dichiara esplicitamente che l'Agenzia "si concentrerà fortemente anche sull'attrazione degli investimenti diretti esteri".⁴³

³⁹ Corte dei Conti, "La gestione, da parte del Ministero delle attività produttive, delle risorse destinate ai Programmi di Potenziamento dell'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano", Deliberazione della Sezione Centrale di Controllo sulle Amministrazioni dello Stato n° 1/2005.

⁴⁰ Cfr. d.l. 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", art. 23 *bis*, co. 1.

⁴¹ Cfr. il d.l. 6 luglio 2011, n. 98 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", art. 14, co. da 17 a 27.

⁴² Cfr. la l. 25-3-1997 n. 68 "Riforma dell'Istituto nazionale per il commercio estero", art. 2, co. 1.

⁴³ L'unico riferimento normativo a noi noto che conferisce all'Agenzia ICE un ruolo nell'ambito dell'attrazione degli investimenti esteri in Italia è presente nell'art. 35, co. 2 del d.l. n.179 del 18-10-2012, "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", come modificato dalla l. n. 221 del 17.12.2012, nel quale è prescritto che il Desk Italia, istituito dal co. 1 del medesimo articolo presso il MiSE, funga "da raccordo fra le attività svolte" in materia di attrazione degli investimenti dall'Agenzia ICE e da Invitalia SpA. Il testo originario del citato co. 2 esplicitamente indicava "le attività di promozione all'estero dell'Italia quale destinazione degli investimenti esteri dell'Agenzia ICE"; tale enunciazione è però stata soppressa in sede di conversione del decreto.

Il decreto “Salva Italia” prescrive che il “nuovo ICE” svolga ogni attività utile al perseguimento della propria missione e, in particolare, presti “servizi di informazione, assistenza e consulenza alle imprese italiane che operano nel commercio internazionale” e promuova la “cooperazione nei settori industriale, agricolo e agro-alimentare, della distribuzione e del terziario, al fine di incrementare la presenza delle imprese italiane sui mercati internazionali”. L’elenco è più ristretto rispetto a quello previsto nella normativa precedente e, in particolare, non comprende la formazione per l’internazionalizzazione né la fornitura di servizi alle imprese estere che intendano operare in Italia. Di tali omissioni, la prima non appare comunque di rilievo in quanto la formazione può essere ricondotta tra i “servizi di informazione, assistenza e consulenza”⁴⁴; la seconda rientra nella già discussa questione del ruolo dell’Agenzia nell’attrazione degli investimenti esteri. L’Agenzia, al pari del soppresso Istituto, è tenuta a operare in stretto raccordo con regioni, camere di commercio, organizzazioni imprenditoriali e gli altri soggetti pubblici e privati interessati. In passato ciò è avvenuto solo parzialmente in relazione ai rapporti con le Camere di commercio italiane all’estero, che forniscono servizi analoghi ai loro associati, molto spesso in concorrenza con l’ICE.

L’attività promozionale del soppresso ICE si sostanzia nel Programma promozionale annuale, nel programma straordinario di promozione del *Made in Italy* e in altri programmi secondari; le iniziative assunte in questi ambiti comprendevano principalmente le missioni promozionali all’estero e la partecipazione a eventi fieristici. Nella sfera delle attività promozionali erano previste iniziative coordinate e (pariteticamente) cofinanziate assieme alle regioni, alle associazioni imprenditoriali e agli altri soggetti interessati, attraverso la stipula di accordi di partenariato con il ministero competente per il commercio con l’estero (dal 2008 il MiSE) e di convenzioni operative con l’Istituto. L’attività promozionale dell’ICE era programmata sulla base di linee direttrici emanate dal MiSE. L’Istituto offriva supporto alle imprese sia tramite la partecipazione collettiva a eventi fieristici e missioni promozionali, sia con la fornitura di servizi informativi e consulenziali, alcuni (quelli base) a titolo gratuito, altri a pagamento. In particolare, le imprese versavano un contributo per la partecipazione alle iniziative promozionali variabile in funzione dell’attrattività delle iniziative stesse. La nuova Agenzia è entrata in funzione nel corso del 2012 e pertanto non è ancora possibile analizzarne nel dettaglio l’operatività; tuttavia, il 5 giugno 2012 è stato diffuso un piano di attività promozionale transitorio per il 2012, che comprende 91 iniziative, differenziate settorialmente e geograficamente. Il 16 gennaio 2013 è stato presentato dal Governo e dall’Agenzia ICE il *Piano nazionale per l’export 2013-2015*⁴⁵ che stabilisce l’ambizioso obiettivo di incrementare le esportazioni del 30 per cento nel prossimo triennio, portando “l’export a oltre 600 miliardi entro il 2015”, e enuncia le azioni strategiche mirate a ciò.⁴⁶ Tra queste rilevano per l’Agenzia in particolare: i) la focalizzazione degli obiettivi di sviluppo a livello geografico e settoriale, condivisi tra tutti gli attori pubblici e privati del processo di internazionalizzazione (presumibilmente tramite la Cabina di Regia), ii) un aumento delle risorse per la promozione (a circa 60 milioni euro per il 2013, comunque inferiori alla media degli ultimi anni del vecchio ICE, circa 80 milioni) e la facilitazione dell’accesso da parte delle imprese ai tradizionali strumenti di promozione (fiere, missioni, workshop) e ai servizi personalizzati, iii) l’intensificazione della formazione per le imprese esportatrici, iv) l’incentivazione alla diffusione dell’e-commerce e della grande distribuzione organizzata e l’attrazione gli investimenti diretti esteri, v) la lotta alla contraffazione e la tutela dei marchi ivi compreso il contrasto alle cosiddette barriere non tariffarie all’accesso ai mercati esteri. Il Piano acquisisce anche una proposta contenuta nel presente lavoro: l’adozione nel nostro Paese di un modello formativo per i giovani che ricalchi il programma francese del *Volontariat International en Enterprise* (VIE).

⁴⁴ Peraltro, la formazione è una delle attività svolte da più tempo dall’ICE: il primo Corso di Specializzazione in Commercio Estero si è tenuto nel 1963.

⁴⁵ La presentazione illustrativa del Piano è pubblicata sul sito web dell’Agenzia ICE.

⁴⁶ La definizione delle strategie per l’internazionalizzazione, di cui un piano a medio termine fa pienamente parte, sarebbe *de iure* una competenza della Cabina di Regia; il fatto che il Piano sia stato annunciato dal Governo e dall’Agenzia ICE potrebbe riflettere il ruolo marginale giocato dalla Cabina di Regia.

Le maggiori differenze tra il nuovo e il vecchio ICE riguardano aspetti di natura più prettamente organizzativa. In Italia, dovrebbero restare solo le sedi di Roma e Milano, con la conseguente chiusura degli altri 15 uffici periferici presenti sul territorio nazionale; inoltre, è stato definito l'organico massimo dell'Agenzia, che non potrà superare le 450 unità⁴⁷, inferiore alle 631 unità in essere al 1 marzo 2011 (di cui 411 presso la sede centrale di Roma, 121 negli altri uffici italiani e 99 nella rete estera).

Secondo la lettera della norma sarebbe stato risolto il problema del coordinamento all'estero delle attività del nuovo ICE. È esplicitamente stabilito che il personale all'estero dell'Agenzia operi nel quadro delle funzioni di direzione, vigilanza e coordinamento assegnate ai Capi delle missioni diplomatiche e venga notificato in lista diplomatica⁴⁸ al paese ospitante. Secondo la legge di riforma dell'Istituto del '98, invece, gli uffici all'estero del vecchio ICE dipendevano funzionalmente dalle ambasciate e dai consolati solo per quanto riguardava i rapporti intergovernativi e le questioni aventi rilevanza di politica estera ed erano tenute a operare in stretto collegamento con le reti del MAE per il coordinamento delle attività promozionali.

Questa innovazione potrebbe tuttavia avere una portata limitata, poiché già con la Convenzione operativa tra il MAE, l'allora Ministero delle attività produttive e l'ICE, firmata il 24 marzo 2004, gli uffici dell'ICE furono assoggettati alla dipendenza funzionale dei capi delle missioni diplomatiche e consolari, integrati anche logisticamente con gli uffici commerciali delle rappresentanze stesse e fu loro pertanto attribuito lo status diplomatico in quanto parte delle rappresentanze diplomatiche stesse. Sulla base delle evidenze raccolte con le recenti interviste effettuate dalla Rete estera della Banca d'Italia, le attività degli uffici ICE all'estero non apparivano però oggetto di un esplicito coordinamento da parte delle rappresentanze diplomatiche. La sovrapposizione di competenze con le Camere di commercio italiane all'estero, talvolta in aperta contrapposizione, non è stata invece ancora affrontata.

La SACE

L'Istituto per i servizi assicurativi del commercio con l'estero è stato trasformato in una società per azioni nel 2004 con la denominazione di SACE SpA, assegnandone l'intero capitale al MEF che la ha recentemente ceduta alla Cassa depositi e prestiti.⁴⁹ Attualmente, il gruppo SACE è composto dalla capogruppo, che opera nell'assicurazione dei rischi del credito all'esportazione, da SACE BT, attiva nei settori della copertura rischio di credito, delle cauzioni e della copertura dei rischi legati all'edilizia in Italia, da SACE Fct specializzata nel *factoring* e dalla società di servizi SACE SRV. Alla fine dell'esercizio 2011, il gruppo impiegava 689 dipendenti, tre quarti dei quali presso la sede centrale di Roma e i restanti presso gli 11 uffici territoriali in Italia e i 7 all'estero.⁵⁰

L'attività di *Export Credit Agency* italiana consiste nella copertura del rischio di mancato pagamento nelle transazioni internazionali e dei rischi natura politica per gli investimenti all'estero ed è svolta con la garanzia dello Stato; vi si aggiunge l'attività assicurativa e di garanzia dei cosiddetti rischi di mercato, esercitata senza garanzie pubbliche.⁵¹ Per operare anche nel comparto a breve termine, il

⁴⁷ L'organico è stato incrementato dagli originari 300, con il decreto "Cresci Italia".

⁴⁸ Secondo la normativa precedente, il personale dell'ICE non era automaticamente notificato in lista diplomatica, con una conseguente *diminutio* in termini di autorevolezza, soprattutto nei confronti delle autorità locali. Solo in presenza di "particolari situazioni" era rimessa al Ministero degli Esteri la valutazione della notifica diplomatica. Tale omissione era stata parzialmente superata con la Convenzione operativa tra il MAE, il Ministero delle attività produttive e l'ICE che stabiliva che il capo dell'ufficio dell'ICE fosse sempre notificato quale "Addetto per la Promozione degli Scambi", mentre era lasciata discrezione al MAE circa il restante personale.

⁴⁹ Cfr. D.L. 30 settembre 2003 n. 269 "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici", art. 6.

⁵⁰ Rispettivamente a Roma, Venezia, Milano, Modena, Torino, Monza, Lucca, Bari, Verona, Pesaro e Firenze e a Mosca, Hong Kong, Istanbul, San Paolo, Bucarest, Johannesburg, Mumbai.

⁵¹ Cfr. D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 143 "Disposizioni in materia di commercio con l'estero...", art. 2.

1° giugno 2004 fu costituita SACE BT, società di assicurazione vigilata dall'ISVAP. Le due fasi principali di ampliamento dell'operatività della SACE consistono nell'estensione della tipologia di transazioni assicurabili: oltre le originarie esportazioni di prodotti italiani (cioè il *made in Italy*) la società è stata autorizzata⁵² ad assicurare anche le transazioni delle controllate e collegate estere di imprese italiane nella loro attività con l'estero (denominate "*made by Italy*") e, con la legge finanziaria per il 2007, anche le operazioni di imprese estere "di rilievo strategico per l'economia italiana sotto i profili dell'internazionalizzazione, della sicurezza economica e dell'attivazione di processi produttivi e occupazionali in Italia" (il cosiddetto "*made for Italy*"). L'obiettivo di quest'ultimo ampliamento è il sostegno a progetti che presentino rilevanti ricadute per l'Italia in termini occupazionali, strategici o di sicurezza economica, anche quando tali iniziative siano realizzate senza il concorso di aziende italiane o di loro controllate estere. In generale, l'operatività è concentrata su reti e infrastrutture energetiche, infrastrutture di trasporto o fisiche (come i corridoi europei) e sui grandi progetti commerciali o di investimento.⁵³ In questa categoria di operazioni, condotte a condizioni di mercato ed individuate discrezionalmente dagli organi amministrativi della SACE, sono recentemente rientrate transazioni relative a materie prime energetiche e non. Le altre attività del gruppo comprendono il factoring, la consulenza e la formazione.

Da un punto di vista gestionale, SACE si finanzia con il proprio patrimonio e non riceve contributi dallo Stato. Entro il 30 giugno di ciascun anno, però, il CIPE delibera, su proposta del MEF e di concerto con il MiSE, il Piano previsionale degli impegni assicurativi, con cui si fissano i limiti globali degli impegni assistiti dalla garanzia dello Stato, nonché la quota massima delle garanzie e coperture assicurative per il "*made by Italy*".⁵⁴

SACE partecipa al sistema "Export banca" insieme a CDP, ABI e Simest.⁵⁵

La Simest

La Simest SpA è stata costituita nel 1990 come finanziaria del MiSE, partecipata in minoranza dalle principali banche italiane e dalla Confindustria⁵⁶, per gestire gli strumenti finanziari e i servizi reali per l'internazionalizzazione delle imprese italiane, con preferenza per quelle di piccole e medie dimensioni (cui sono riconducibili circa $\frac{3}{4}$ degli interventi negli ultimi anni).⁵⁷ Simest ha sede a Roma e corrispondenti territoriali in tutte le regioni tranne la Valle d'Aosta. Secondo il bilancio del 2010, la società impiegava 155 dipendenti (di cui 7 dirigenti e 74 quadri direttivi). Nel panorama europeo, Simest (assieme all'omologa spagnola Cofides) rappresenta un *unicum* riflettendo l'importanza delle PMI nel disegno di politica industriale e gli ostacoli all'internazionalizzazione costituiti proprio dalla loro dimensione.⁵⁸

⁵² Cfr. D.L. 30 settembre 2003 n. 269 "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici", art. 6.

⁵³ Cfr. l'Appunto allegato alla delibera del 28 giugno 2007 della V Commissione permanente del CIPE, approvata dal CIPE con sua delibera (n. 62 del 2007).

⁵⁴ Cfr. D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 143 "Disposizioni in materia di commercio con l'estero", art. 8.

⁵⁵ Cfr. *infra, sub* Cassa depositi e prestiti.

⁵⁶ La compagine della Società comprende oggi la Cassa depositi e prestiti (con una quota del 76 per cento) come principale azionista, avendo rilevato la partecipazione originariamente detenuta dal Ministero dello Sviluppo Economico, e banche enti privati e aziende (per il restante 24 per cento). Nella legge istitutiva era previsto che il capitale fosse ripartito quasi ugualmente tra il socio pubblico e i privati, rispettivamente per il 51 e il 49 per cento. L'attuale squilibrio si è determinato per effetto della mancata sottoscrizione da parte degli azionisti privati degli aumenti di capitale deliberati negli anni dall'assemblea dei soci.

⁵⁷ Cfr. l. 24 aprile 1990, n. 100, "Norme sulla promozione della partecipazione a società ed imprese miste all'estero", art. 1.

⁵⁸ Per effetto di successivi interventi legislativi, Simest ha ampliato la gamma di prodotti di partecipazione al capitale e di sostegno finanziario a favore delle aziende. In particolare, in occasione della privatizzazione del Mediocredito Centrale, la Simest ha avuto in gestione il fondo ex lege 295/1973 (Fondo 295) e quello ex lege 394/1981 (Fondo 394); cfr. D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 143 "Disposizioni in materia di commercio con l'estero", art. 25.

L'operatività tradizionale della Simest consiste nella partecipazione al capitale di affiliate estere di imprese italiane al di fuori della UE, tramite l'assunzione di quote di minoranza, non superiori al 25 per cento.⁵⁹ Il limite è elevato al 49 per cento sia per gli investimenti all'estero per acquisizioni di imprese, joint-venture o altro che mantengano le capacità produttive interne sia per i nuovi investimenti destinati a ricerca e innovazione.⁶⁰ L'assunzione di partecipazioni si svolge senza contributi pubblici, tramite il capitale sociale della Simest, che ricopre il ruolo di azionista "silente", senza partecipare attivamente alla gestione aziendale. È stata recentemente concessa alla Simest la possibilità di assumere partecipazioni anche in società estere con sede in un altro Stato membro della UE; tali operazioni, tuttavia, devono essere svolte a condizioni di mercato.⁶¹

Dal 2004 alla Simest è stata affidata la gestione di fondi rotativi di *venture capital* mirati a specifiche aree geografiche (Europa orientale, Balcani, Mediterraneo, Africa, Medio Oriente, Estremo Oriente, America centrale e meridionale) poi unificati in un fondo con la legge finanziaria per il 2007. Tramite il *Fondo Unico Venture Capital*, Simest acquista, per conto del MiSE, una quota di capitale di rischio in imprese aventi sede in uno dei Paesi di destinazione previsti dal Fondo stesso.⁶² Tali quote devono essere aggiuntive rispetto a quelle acquisite direttamente dalla Simest (ai sensi della L. 100/90); la partecipazione pubblica complessiva non può in ogni caso essere superiore al 49 per cento del capitale dell'impresa estera. Il Fondo è rivolto a tutte le imprese italiane a condizione che sia assicurato il mantenimento sul territorio nazionale delle attività di ricerca, sviluppo e una quota sostanziale delle attività produttive. Il Fondo è alimentato da contributi del MiSE. Data la natura di fondo di *venture capital*, è prevista, diversamente dalle partecipazioni assunte ai sensi della legge 100/90, la facoltà di Simest di partecipare agli Organi di Amministrazione e di Controllo della società partecipata.

Infine, è stato istituito un *Fondo di venture capital per imprese start up volte all'internazionalizzazione*⁶³, alimentato con le disponibilità attribuite al MiSE sulla base degli utili realizzati dalla Simest.⁶⁴ Lo strumento consente il finanziamento in equity transitorio e di minoranza (fino al 49 per cento del capitale) di società che realizzino progetti d'internazionalizzazione attraverso la costituzione di un veicolo societario apposito, eventualmente abbinati anche all'innovazione di prodotto e di processo. Destinatari dell'agevolazione sono i raggruppamenti di PMI (costituiti sotto forma di società di capitali), singole PMI e, prioritariamente, piccole imprese, anche artigiane ed imprenditoria femminile.

La Simest, inoltre, svolge il ruolo di Agenzia nazionale di sviluppo nell'ambito della Politica Europea di Vicinato, partecipando alla *Neighbourhood Investment Facility* che finanzia opere infrastrutturali nei settori dei trasporti, dell'energia, dell'ambiente e del Sociale (costruzione di scuole e ospedali) e sostiene il settore privato, attraverso operazioni in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese. Infine, la Simest presta anche servizi di assistenza e consulenza alle imprese.

Infine, Simest è ente gestore dei Fondi rotativi ex lege 295/1973 (Fondo 295) ed ex lege 394/1981 (Fondo 394), alimentati da stanziamenti annuali del MEF.⁶⁵ Tramite il primo si offre un

⁵⁹ Cfr. L. 24 aprile 1990, n. 100 "Norme sulla promozione della partecipazione a società ed imprese miste all'estero", art. 3.

⁶⁰ Cfr. D.L. 14 marzo 2005, n. 35 "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale", art. 6.

⁶¹ Cfr. il D.M. del MiSE del 23 dicembre 2008.

⁶² La dotazione iniziale del fondo era pari a € 228 milioni.

⁶³ Cfr. L. 23 luglio 2009, n. 99, "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia." art 14.

⁶⁴ La dotazione iniziale del fondo era pari a € 4 milioni. Non è ancora stato stabilito come verrà alimentato il Fondo dopo il passaggio di Simest al gruppo Cassa depositi e prestiti.

⁶⁵ Il decreto "Cresci Italia", assegnando direttamente al MiSE la competenza sul Fondo 394, ha anche abrogato lo stanziamento annuale di risorse con la legge di stabilità, allineandosi alla prassi degli ultimi anni.

finanziamento agevolato dei crediti all'esportazione, di durata non inferiore ai 24 mesi, attraverso un contributo agli interessi sulle dilazioni di pagamento offerte da imprese italiane alle controparti estere.⁶⁶ Tramite il Fondo 394, vengono concessi finanziamenti agevolati a medio e lungo termine.⁶⁷

Simest partecipa al sistema "Export banca" insieme a CDP, ABI e SACE.⁶⁸

La Cassa depositi e prestiti (CDP)

La CDP, fondata nel 1850, è stata trasformata in SpA nel 2003 e conseguentemente collocata al di fuori del perimetro delle pubbliche amministrazioni⁶⁹; il capitale azionario è ripartito tra il MEF (80,1 per cento) e alcune fondazioni di origine bancaria (18,4 per cento).⁷⁰ La missione della CDP si articola nel finanziamento degli investimenti della Pubblica Amministrazione centrale e locale, nel favorire lo sviluppo delle infrastrutture e nel sostegno dell'economia e del sistema imprenditoriale.

La legge prescrive la separazione organizzativa e contabile tra le attività di interesse economico generale e le altre attività per le quali CDP opera in concorrenza con il settore privato. In particolare fanno capo alla cosiddetta "Gestione Separata" le attività di finanziamento delle regioni, degli enti locali degli enti pubblici e degli organismi di diritto pubblico, la concessione di finanziamenti, destinati a operazioni di interesse pubblico promosse dai medesimi soggetti, le operazioni di interesse pubblico per sostenere l'internazionalizzazione delle imprese (quando le operazioni sono assistite da garanzia o assicurazione della SACE), le operazioni effettuate a favore delle PMI per finalità di sostegno dell'economia e la fornitura di servizi di consulenza alle amministrazioni pubbliche. La Gestione Separata è finanziata tramite i Buoni fruttiferi e i Libretti postali, che beneficiano della garanzia dello Stato. La Cassa è sottoposta a un'apposita Commissione di Vigilanza⁷¹ composta da membri dei due rami del Parlamento e da magistrati contabili e amministrativi nonché al controllo contabile della Corte dei Conti; il suo bilancio è altresì oggetto di revisione contabile da parte di una società specializzata.

CDP opera sia direttamente sia attraverso società controllate di cui però non tutte sono sottoposte a direzione e coordinamento della capogruppo stessa. Le principali partecipazioni detenute sono CDP GAS Srl⁷², CDP RETI Srl⁷³, CDP Investimenti SGR SpA⁷⁴, Fintecna SpA⁷⁵,

⁶⁶ Sono ricomprese le esportazioni concernenti forniture di macchinari e impianti, studi, progettazioni, lavori e servizi, normalmente assistite da una garanzia della SACE, mentre sono escluse le esportazioni di beni di consumo (durevoli e non durevoli) e semilavorati o beni intermedi non destinati in via esclusiva a essere integrati in beni di investimento. Cfr. L. 24 aprile 1990, n. 100 "Norme sulla promozione della partecipazione a società ed imprese miste all'estero", art. 4.

⁶⁷ Tali finanziamenti sono mirati alla realizzazione di programmi d'investimento tramite apertura di strutture all'estero in paesi extra UE, alla realizzazione di studi di fattibilità collegati a investimenti italiani all'estero, nonché programmi di assistenza tecnica collegati ai suddetti investimenti in paesi extra U.E. e, infine, al miglioramento e alla salvaguardia della solidità patrimoniale delle piccole e medie imprese esportatrici. Cfr. D.L. 25 giugno 2008, n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", art. 6, co. 2

⁶⁸ Cfr. *infra, sub* Cassa depositi e prestiti.

⁶⁹ Cfr. art. 5, d.l. n. 269/2003, convertito dalla l. n. 326/2003.

⁷⁰ La CDP detiene azioni proprie pari al 1,5 per cento del capitale.

⁷¹ Cfr. art.3, Libro I, r.d. n. 453/1913.

⁷² CDP GAS detiene la quota italiana della Trans Austria Gasleitung GmbH, la società che gestisce il trasporto di gas nel tratto austriaco del gasdotto tra la Russia e l'Italia.

⁷³ CDP RETI detiene il 30 per cento di SNAM SpA.

⁷⁴ CDP Investimenti SGR, partecipata da CDP (70 per cento), dall'ABI (15 per cento) e dall'Associazione delle Fondazioni bancarie e Casse di Risparmio (15 per cento), ha come obiettivo principale la prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio attraverso la promozione, l'istituzione e la gestione di fondi comuni di investimento e in particolare la promozione e la gestione del Fondo Investimenti per l'Abitare.

⁷⁵ Fintecna, posseduta al 100 per cento e acquisita nel 2012 dal MEF, è al vertice di un gruppo industriale attivo nella cantieristica navale (Fincantieri), nel settore immobiliare e in attività di liquidazione di passate partecipazioni statali.

Fondo Strategico Italiano SpA⁷⁶, e Terna SpA⁷⁷. In particolare, avendo esercitato il 9 novembre 2012 l'opzione di acquisto conferita dalla legge⁷⁸, CDP ha acquisito il 9 novembre 2012 le quote dello Stato in SACE SpA e Simest SpA (rispettivamente il 100 e il 76 per cento del capitale); la medesima norma ha abrogato le disposizioni relative alla *governance* di SACE e Simest che assegnavano un ruolo preminente ai Ministeri azionisti (rispettivamente il MEF e il Ministero competente per il Commercio estero, oggi il MiSE) per la nomina degli amministratori e disponevano il versamento degli utili distribuiti in entrata al bilancio dello Stato.⁷⁹ Ciononostante, nel bilancio 2012 di CDP, Simest non è indicata tra le controllate soggette a direzione e coordinamento, mentre SACE è inclusa tra queste.

Il ruolo di CDP nel Sistema paese precede l'assunzione della partecipazione in SACE e Simest. Una Convenzione del 2011⁸⁰, della durata di un anno e già rinnovata una volta, tra CDP, ABI e SACE, alla quale ha successivamente aderito anche Simest, relativa al sistema "Export Banca" prevede il supporto finanziario della Cassa e la garanzia della SACE nelle operazioni di finanziamento, della Cassa stessa o del sistema bancario, a imprese esportatrici italiane e alle loro controllate. Simest partecipa dal 2012 attraverso i suoi strumenti finanziari, quali ad esempio la stabilizzazione sul tasso di interesse. La convenzione, scaduta il 6 aprile 2013, è stata prorogata fino al 30 giugno 2013; la nuova convenzione è stata firmata il 3 luglio successivo. Le risorse dedicate dalla CDP a Export banca, inizialmente pari a 2 miliardi di euro, nel settembre 2012 sono state raddoppiate e nel giugno 2013 sono state ulteriormente incrementate, fino a 6 miliardi di euro. Il sistema Export banca rientra nell'obiettivo, annunciato nel *Piano nazionale per l'export 2013-2015*, di creare "un polo della finanza per l'Internazionalizzazione CDP-SACE-SIMEST che (...) garantisca (a costi competitivi) disponibilità di risorse, servizi finanziari e assicurazione commerciale per le aziende che esportano e/o effettuano investimenti all'estero. La Export Bank sarà focalizzata, tra l'altro, sul favorire la partecipazione delle aziende italiane ai grandi progetti infrastrutturali internazionali."⁸¹

Finest e Informest

L'attività di sostegno finanziario al commercio e agli investimenti delle imprese del Triveneto nei Paesi dell'Europa centrale e orientale è svolta dalla Finest SpA, una finanziaria interregionale, partecipata anche dalla Simest.⁸² Informest è invece un centro di servizi informativi, documentazione, formazione, assistenza e consulenza sui Paesi dell'Europa e dell'Asia centrali e orientali per le imprese delle medesime regioni.⁸³

Le Camere di Commercio italiane all'estero

Le Camere di Commercio italiane all'estero (CCIE) sono associazioni imprenditoriali private, operanti secondo il diritto straniero del paese ospite, e aggregano gli ambienti imprenditoriali con

⁷⁶ Fondo Strategico Italiano è una holding di partecipazioni che opera acquisendo quote - generalmente di minoranza - di imprese di "rilevante interesse nazionale". Il capitale sociale è riferibile per l'80 per cento alla CDP (il 77,7 per cento è detenuto direttamente e il 2,3 tramite Fintecna Spa) e per il 20 per cento alla Banca d'Italia che lo ha acquisito nel marzo 2013 a fronte del conferimento al Fondo della partecipazione del 4,47 per cento in Generali, dismessa al fine di prevenire ogni rischio di conflitto di interesse in seguito all'istituzione dell'Ivass e alla conseguente maggiore integrazione dell'attività di vigilanza nei settori finanziario e assicurativo con la vigilanza bancaria.

⁷⁷ Terna è il gestore e il principale proprietario della rete di trasmissione nazionale di energia elettrica ad alta tensione.

⁷⁸ Cfr. art. 23-bis, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135. Il decreto ha assegnato un'opzione di acquisto anche sull'intero capitale sociale di Fintecna, anch'essa esercitata il 9 novembre 2012.

⁷⁹ Sono stati infatti abrogati, dal comma 6 del citato art. 23-bis del d.l. n. 95/2012, i commi 2 e 18 dell'art. 6 del d.l. 269/2003 relativi alla SACE e i commi 6 e 7 dell'art. 1, e i commi 5 e 6 dell'art. 3 della l. n. 100/90 relativi a Simest.

⁸⁰ Cfr. Part. 8 del d.l. 1 luglio 2009, n. 78 "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini" e il relativo Decreto di attuazione del ministro dell'Economia e delle Finanze del 22 gennaio 2010.

⁸¹ Tale indirizzo è stato recepito nel piano strategico 2013-2015 del gruppo CDP.

⁸² Cfr. L. 9 gennaio 1991, n. 19 "Norme per lo sviluppo delle attività economiche e della cooperazione internazionale della regione Friuli-Venezia Giulia, della provincia di Belluno e delle aree limitrofe", art. 2, co. 1 - 8.

⁸³ Cfr. L. 9 gennaio 1991, n. 19 "Norme per lo sviluppo delle attività economiche e della cooperazione internazionale della regione Friuli-Venezia Giulia, della provincia di Belluno e delle aree limitrofe", art. 2, co. 9 e 11.

interessi economici e commerciali con l'Italia, allo scopo di promuovere gli scambi bilaterali e di fornire, generalmente a pagamento, servizi alle imprese italiane ed estere. Secondo i dati pubblicati sul sito dell'Assocamerestero, esistono 76 Camere in 50 paesi, articolate in 140 uffici, e oltre 24.000 imprese associate.

La CCIE, in base alla legge 518/70, possono ricevere finanziamenti dal MiSE, per propri progetti di sostegno all'internazionalizzazione. Tali attività promozionali si sostanziano nell'organizzazione di mostre e altri eventi (fiere, missioni, B2B, workshop e convegni). Le CCIE offrono altresì servizi di assistenza e consulenza (indagini di mercato, studi di settore e studi di fattibilità). Le CCIE pertanto si configurano come soggetti privati, che beneficiano di fondi pubblici e operano in evidente sovrapposizione con l'ICE. Tale confusione di ruoli viene peraltro rilevata anche dalle imprese (cfr. Sezione 4.3).

3.3 Le regioni: un'ulteriore dimensione del Sistema paese

Con il varo della legge di riforma del Titolo V della Costituzione italiana (l. 18 ottobre 2001, n. 3), si riconosce alle regioni una competenza concorrente con lo Stato in materia di commercio con l'estero, introducendo di fatto un'altra dimensione alla complessa articolazione del Sistema paese. Negli anni seguenti, anche per contrastare la progressiva frammentazione e moltiplicazione degli enti preposti al commercio internazionale, con il d.lgs. 34/04 si è rafforzato il ruolo del MiSE nel coordinamento delle varie istituzioni coinvolte.

L'attività delle regioni nel campo dell'internazionalizzazione appare assai eterogenea, riflettendo in parte la specializzazione produttiva dei territori di riferimento. Alcune regioni hanno mantenuto la competenza diretta in materia d'internazionalizzazione (Lombardia), altre hanno costituito nuove agenzie per la promozione territoriale e l'internazionalizzazione, trasferendovi risorse e personale (è il caso della Toscana), altre ancora hanno affidato a società controllate le funzioni in materia (come Sviluppo Marche S.p.A.). In tale contesto è difficile quantificare l'ammontare di risorse pubbliche destinate dalle regioni, attraverso tali società, all'attività di promozione dell'internazionalizzazione.

Con la legge n. 143/1998, sono stati costituiti gli sportelli regionali per l'internazionalizzazione (SPRINT), privi di personalità giuridica, e collocati alternativamente presso le sedi regionali dell'ICE, le Camere di Commercio, gli uffici delle regioni o presso enti strumentali regionali. Vi partecipano: ICE, Simest SpA, Sace SpA, le associazioni di categoria, il sistema camerale e, più in generale, tutti i soggetti impegnati nel sostegno del sistema produttivo regionale. Inoltre, per assicurare una più efficace proiezione degli SPRINT sui mercati internazionali, è previsto che questi operino in raccordo con il MAE e la sua rete diplomatico-consolare, nonché con gli uffici ICE all'estero. In alcune regioni, tuttavia, l'attività svolta da questi sportelli è stata interamente assorbita o sostituita da quella degli enti regionali per l'internazionalizzazione (è il caso di: Lazio, Piemonte, Toscana e Friuli Venezia Giulia).

Alcune regioni hanno tentato, con proprie risorse e strutture, di bilanciare l'indebolimento delle attività promozionali prima gestite e indirizzate dall'ICE. Come segnalato per l'Emilia Romagna *“l'operatività degli accordi e dei progetti avviati in ambito regionale con l'Istituto è azzerata, malgrado l'assegnazione al direttore generale del Ministero dello Sviluppo Economico, della cura e presa in carico delle problematiche relative al trasferimento delle risorse e ai rapporti giuridici”⁸⁴.*

⁸⁴ Programma integrato di attività 2012 per l'internazionalizzazione dell'Unione delle Camere di Commercio dell'Emilia Romagna.

4 Il funzionamento del Sistema paese

4.1 Addetti e risorse del Sistema paese

L'assetto, molto articolato, del Sistema rende difficoltoso identificare con precisione le risorse umane e finanziarie assegnate dalle differenti amministrazioni a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese. Nel seguito, si forniscono alcune stime, ottenute sulla base dei documenti ufficiali disponibili pubblicamente. Si tenta, inoltre, un primo confronto internazionale, realizzato in parte sulla base delle informazioni disponibili nei siti web dei diversi attori nazionali⁸⁵.

Gli addetti

Presso le amministrazioni centrali dello Stato sono coinvolte nell'attività di sostegno all'internazionalizzazione due direzioni generali del MiSE e una direzione centrale del MAE⁸⁶. Dati dettagliati sulle risorse addette a queste unità organizzative non sono disponibili; sono note solo le informazioni sul personale delle strutture di livello superiore (i dipartimenti per il MiSE e le direzioni generali per il MAE). In base alla dimensione relativa delle unità responsabili dell'internazionalizzazione è possibile stimare che presso il MiSE operino circa 220 addetti, 62 presso il MAE.⁸⁷ A questi vanno aggiunti il personale degli uffici commerciali presso le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero, che in base all'Annuario statistico del MAE nel 2010 ammontava a 242 addetti di ruolo, di cui 115 diplomatici (cfr. Tav. 2), e 189 dipendenti locali stimati utilizzando le evidenze raccolte dalla Rete estera della Banca d'Italia.

Tavola 2: MAE: Personale degli uffici commerciali e stime del costo

	Uffici commerciali	Diplomatici	Funzionari e collaboratori	Totale Personale	Costo personale (€ mln)
Unione Europea	30	26	31	57	12.1
Europa (Paesi no UE)	20	21	22	43	9.3
Americhe	24	18	24	42	8.8
Mediterraneo e M.O.	18	16	16	32	6.9
Africa sub-sahariana	16	12	12	24	5.2
Asia e Oceania	24	22	22	44	9.5
Totale	132	115	127	242	51.7

Fonte: Elaborazioni su Stato di Previsione MAE 2012 e Annuario Statistico del MAE 2011.

Le informazioni sugli enti operativi sono più dettagliate: possono essere desunte dai bilanci, per le società, dalle comunicazioni di trasparenza, per l'ICE. Complessivamente, in base agli ultimi dati disponibili, ICE, SACE e Simest impiegano 1442 persone (cfr. Tav. 3); inoltre, l'ICE ha impiegato all'estero nel 2010 oltre 600 addetti locali con funzioni di *trade analyst*, di amministrazione e per progetti temporanei.⁸⁸ La nuova Agenzia ICE avrà un organico di 450 unità, ma il restante personale della vecchia ICE sarà collocato presso il MiSE e gli enti e le amministrazioni pubbliche a livello territoriale, pertanto non si determinerà una riduzione della compagine complessiva.

⁸⁵ Ringraziamo, per il prezioso aiuto nel reperimento delle informazioni, i colleghi della Rete estera nei paesi avanzati.

⁸⁶ Come ricordato sopra si tratta della Direzione Generale per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi e la Direzione Generale per la politica commerciale internazionale, ricomprese nel Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione, per quanto riguarda il MiSE, e della Direzione centrale per l'internazionalizzazione del sistema Paese che è parte della Direzione generale per la promozione del sistema Paese, per ciò che concerne il MAE.

⁸⁷ Delle sei direzioni generali che compongono il Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione del MiSE, solo due sono dedicate all'internazionalizzazione commerciale e produttiva. La Direzione centrale per l'internazionalizzazione del sistema Paese comprende due uffici sui dodici dell'intera Direzione generale per la promozione del sistema Paese del MAE.

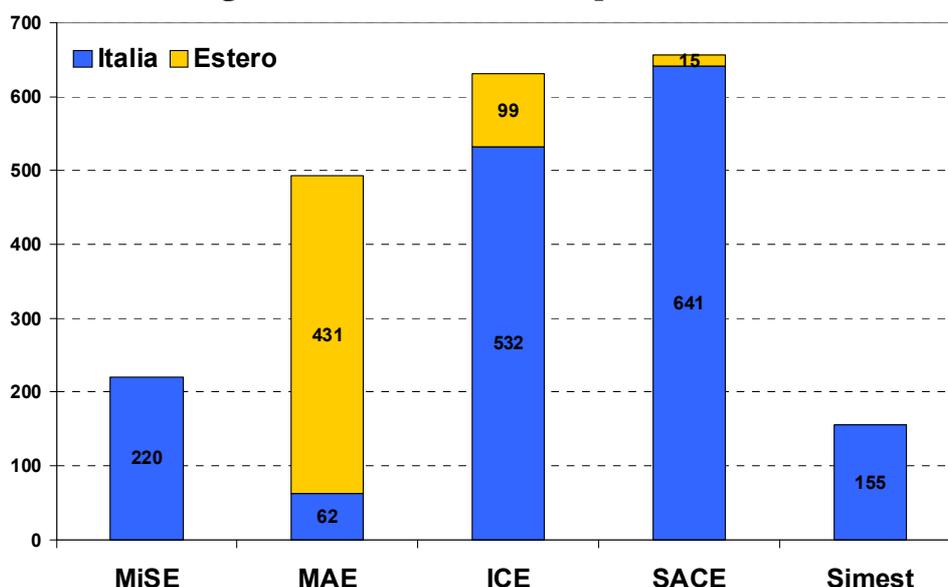
⁸⁸ Cfr. la relazione della Corte dei Conti sulla gestione dell'ICE nell'esercizio 2010.

Tavola 3: Risorse umane e costo del personale degli enti operativi

	vecchio ICE	Agenzia ICE	Gruppo SACE	SIMEST
Consistenza del personale	631	450	656	155
<i>Dirigenti</i>	44	37	37	7
<i>Quadri</i>	442	345	241	76
<i>Impiegati</i>	145	68	378	72
% In Italia	84%	-	75%	100%
Costo del personale (€ 000)	74.484	-	52686 (solo SACE SpA)	13.100
Costo medio del personale (€ 000)	118	-	123 (solo SACE SpA)	85
	(1 marzo 2011)	(organico ex lege)	(Bil. 2010)	(Bil. 2010)

Si può stimare che il Sistema paese, con l'esclusione degli enti regionali, di Finest e di Informest, interessi poco meno di 2200 addetti (1700 tra MiSE ed Enti operativi; quasi 500 facenti capo al MAE).⁸⁹ La figura 2 riassume le consistenze e la distribuzione geografica degli addetti del Sistema paese.

Figura 2: Addetti del Sistema paese nel 2010



Fonte: elaborazione sui rendiconti dei ministeri e bilanci d'esercizio.

Ancora più complessa è la quantificazione del costo del personale dei ministeri. Utilizzando dati tratti dallo Stato di Previsione 2012-14 del MAE relativi alla retribuzione media (distinta per qualifica tra diplomatici e non) e all'indennità di sede media complessiva è possibile imputare al personale degli uffici commerciali del MAE un costo complessivo di circa 50 milioni di euro (cfr. tav. 2). Per il MiSE, sempre sulla base dello Stato di Previsione 2012-14, il costo annuo del personale addetto al sostegno dell'internazionalizzazione, si attesterebbe a circa 9,6 milioni di euro (ripartiti in 4,3 e 5,2, rispettivamente, fra la Direzione Generale per le politiche di

⁸⁹ Nel computo è escluso il gruppo Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa SpA, che secondo il bilancio 2009 impiegava 1062 dipendenti di cui 73 dirigenti.

internazionalizzazione e la promozione degli scambi e quella per la Politica commerciale in ambito internazionale).

Per gli enti operativi, il costo del personale va dai 13 milioni della Simest ai 74 dell'ICE (cfr. tav. 3); il costo medio per dipendente di un ente operativo si attesta su circa 110.000 euro l'anno. Il costo del funzionamento per l'ICE fa capo interamente sul bilancio del MiSE, mentre quello relativo a SACE e Simest non viene alimentato da uno stanziamento di risorse pubbliche, bensì insiste direttamente sul bilancio in virtù della loro natura di SpA.

Complessivamente, le spese relative al personale sono comprese fra i 170 e i 200 milioni di euro annui.

Le risorse finanziarie

Utilizzando i dati della Ragioneria Generale dello Stato è possibile ricostruire, per quanto parzialmente, gli stanziamenti per il 2011 per le spese di funzionamento e di promozione del Sistema paese (cfr. Tav. 4). Le spese sono distinte per le cosiddette Missioni, assegnate ai singoli ministeri o a gruppi di questi, le quali si declinano in Programmi. Gli stanziamenti per il 2011 relativi alle spese del MAE per le attività promozionali sono ricomprese nella Missione *L'Italia in Europa e nel mondo*, ma risultano di difficile quantificazione, essendo riportate in Programmi promiscui: "Promozione del sistema Paese"⁹⁰, "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari" e "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese" (Tav. 4, righe 21, 24 e 25). Ugualmente promiscuo è il Programma "Incentivi alle imprese per interventi di sostegno" appartenente alla Missione *Competitività e sviluppo delle imprese* afferente al MEF (Tav. 4, riga 32) nel quale sono ricompresi tutti gli interventi di incentivazione alle imprese, e anche gli stanziamenti per i Fondi 295 e 394 gestiti dalla Simest.⁹¹ Gli stanziamenti destinati al MiSE sono invece concentrati nella Missione "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo" (pari a 187,7 milioni di euro per il 2012), distinta in due programmi di natura specializzata: "Politica commerciale in ambito internazionale", per il quale è prevista una spesa di 46,3 milioni di euro e "Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *made in Italy*" con un importo complessivo di 141,3 milioni (tav. 4, righe 35 e 36). Tali voci includono anche i costi di funzionamento sia dell'apparato burocratico del MiSE sia dell'ICE. Le spese per la promozione del Sistema paese sono sostenute in larga misura dall'ICE, che riceve annualmente uno stanziamento dal MiSE, nonché dalle regioni e dal MAE. Per avere un maggior dettaglio sulle effettive spese di promozione è necessario pertanto ricorrere ai bilanci dell'ICE. Date le note vicissitudini che hanno attraversato l'Istituto nel 2011, non sono disponibili i rendiconti consuntivi degli ultimi due anni.

Una stima delle risorse stanziare per le attività di promozione del MiSE si può ottenere direttamente dal Bilancio preventivo dell'ICE per il 2010, ultimo anno intero di funzionamento con la vecchia organizzazione: lo stanziamento complessivo è stato pari a 89,4 milioni, di cui 64,7 per la promozione e 23,4 per il programma *Made in Italy*; il Ministero ha anche versato all'Istituto 79 milioni come contributo di funzionamento.⁹² Le altre spese del MiSE (stanziare principalmente alle Camere di Commercio italiane all'estero e ai consorzi per l'export) sono stata pari a circa 15 milioni di euro.

⁹⁰ Come già osservato il MAE include nella promozione del Sistema paese non solo l'internazionalizzazione commerciale e produttiva delle imprese, ma anche le reti degli Istituti italiani di cultura, gli addetti scientifici, le istituzioni scolastiche italiane all'estero, la cooperazione interuniversitaria, la promozione e la cooperazione culturale multilaterale.

⁹¹ Come noto il decreto "Cresci Italia" ha riallocato la competenza sul fondo 394 dal MEF al MiSE. Inoltre ha eliminato la possibilità che tale fondo possa ricevere contributi annuali dal bilancio dello Stato, privilegiandone la natura rotativa originale.

⁹² Nel 2010 le associazioni di categoria hanno cofinanziato le iniziative dell'ICE per a circa 21,3 milioni, cui si aggiungono i contributi diretti delle imprese all'Istituto per circa 28 milioni.

Tavola 4: Le risorse finanziarie destinate alla promozione

SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO

riga	Ministero di riferimento	(Bilancio di previsione, miliardi di euro)	2010	2011	2012	2013	
1	Tutti	Spese correnti	(a)	497.561	490.503	503.472	-
2	Tutti	Conto capitale	(b)	45.649	42.091	36.388	-
3	Tutti	Spesa finale	(a)+(b)	543.209	532.594	539.859	-
4	Tutti	Rimborso attività finanziarie	(c)	258.589	209.985	239.184	-
5	Tutti	Totale complessivo	(a)+(b)+ +(c)	801.798	742.579	779.043	-
Stanziamanti per Missione (milioni di euro e % sul totale)							
			2010	2011	2012	2013	
6	MAE	L'Italia in Europa e nel mondo	25.262	26.264	26.251	26.987	
7		% sul totale complessivo della spesa delle amministrazioni centrali	3,15	3,54	3,37	-	
8	MEF-MISE	Competitività e sviluppo delle imprese	4.831	3.942	3.678	3.893	
9		% sul totale complessivo della spesa delle amministrazioni centrali	0,60	0,53	0,47	-	
10	MISE	Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	232,6	168,1	187,7	187,6	
11		% sul totale complessivo della spesa delle amministrazioni centrali	0,03	0,02	0,02	-	
Stanziamanti per Missione e Programma secondo la struttura del bilancio 2012 (milioni di euro)							
			2010	2011	2012	2013	
12	MAE	L'Italia in Europa e nel mondo	25.262	26.264	26.251	26.987	
13	MAE	Protocollo internazionale	-	6,7	5,8	5,8	
14	MAE	Cooperazione allo sviluppo	-	237,1	149,0	204,6	
15	MAE	Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	-	127,6	127,4	127,4	
16	MAE	Cooperazione economica e relazioni internazionali	-	48,2	42,4	42,9	
17	MAE	Cooperazione in materia culturale	-	5,8	5,2	5,1	
18	MAE	Promozione della pace e sicurezza internazionale	-	489,7	474,9	487,4	
19	MAE	Integrazione europea	-	26,3	21,2	15,7	
20	MAE	Italiani nel mondo e politiche migratorie	-	59,2	45,3	43,2	
21	MAE	Promozione del sistema Paese	-	180,6	179,9	177,8	
22	MAE	Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE	-	23.710	23.838	24.464	
23	MAE	Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	-	455,9	510,9	511,0	
24	MAE	Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	-	71,0	62,1	69,4	
25	MAE	Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	-	626,9	579,5	620,1	
26	MAE	Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	-	16,0	16,0	16,0	
26	MAE	Comunicazione in ambito internazionale	-	20,0	14,0	16,3	
27	MAE	Cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale	-	183,7	180,0	180,0	
28	MEF-MISE	Competitività e sviluppo delle imprese	4.831	3.942	3.678	3.893	
29	MISE	Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riasseti industriali, ecc.	-	2.639	2.501	2.404	
30	MISE	Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo	-	7,4	7,4	7,4	
31	MISE	Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione	-	16,7	167,9	90,6	
32	MEF	Incentivi alle imprese per interventi di sostegno	-	302,5	279,0	280,4	
33	MISE	Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità	-	975,8	722,4	1110,6	
34	MISE	Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	232,6	168,1	187,7	187,6	
35	MISE	Politica commerciale in ambito internazionale	-	29,2	46,3	46,3	
36	MISE	Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	-	138,9	141,3	141,3	

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, "La spesa delle amministrazioni centrali dello Stato", 2012.

Nota: per Missione si intende l'obiettivo politico, assegnato dal Governo, che si declina in Programmi operativi.

Le spese sostenute dal MAE per la promozione non sono purtroppo individuabili con precisione. Come già discusso, anche le spese promozionali sostenute dalle regioni sono di difficile quantificazione. Nondimeno, dallo "Stato di previsione" del MAE è possibile individuare le spese complessive della DGSP, e quindi stimare proporzionalmente quelle della Direzione centrale per l'internazionalizzazione del sistema Paese e sommarle al costo del personale degli uffici commerciali all'estero (cfr. tav. 2): l'impegno finanziario complessivo del MAE sarebbe pari a circa 60 milioni di euro. Inoltre, dal bilancio preventivo dell'ICE si può evincere il contributo che le regioni hanno destinato alle attività promozionali attraverso l'istituto, pari a circa 1,5 milioni di euro nel 2010. Non disponiamo invece di evidenza diretta circa la spesa sostenuta dalle regioni direttamente, o tramite gli enti regionali di promozione, valutate da un recente studio⁹³ in circa 150 milioni di euro.

⁹³ Cfr. il Rapporto "Supportare l'internazionalizzazione delle aziende italiane" a cura di ABI, ANIA, Alleanza delle Cooperative Italiane e Confindustria, Aprile 2012.

Infine, vanno inclusi nel computo delle risorse pubbliche anche gli stanziamenti annuali sui vari fondi gestiti dalla Simest. Dalla Relazione⁹⁴ al Parlamento del Ministro dell'Economia e delle Finanze è possibile ricostruire che, nel 2010, sono stati trasferiti 42,3 milioni di euro al Fondo 295 a valere sul Programma "Incentivi alle imprese per interventi di sostegno"; nessun trasferimento è stato effettuato a favore del Fondo 394. Neanche il fondo di *Venture Capital* ha ricevuto nell'anno contribuzioni dal Ministero competente, in questo caso il MiSE. Infine, il Fondo start-up è stato costituito nel 2011 con una dotazione iniziale di 4 milioni, riveniente dagli utili goduti dal MiSE in quanto azionista di Simest.

In conclusione, le risorse pubbliche destinate nel 2010 ad attività promozionali e di sostegno all'internazionalizzazione ammontavano complessivamente a circa 300 milioni di euro, senza considerare le spese del MAE (come detto stimate in circa 60 milioni) e i costi amministrativi del MiSE e dell'ICE (circa 50 e 79 milioni rispettivamente).

4.2 Il Sistema paese nel confronto internazionale

In questo paragrafo presentiamo un confronto tra l'Italia e i suoi principali concorrenti europei: la Francia, la Germania e il Regno Unito. Per ciascun paese sono stati definiti un perimetro minimo ed uno massimo del Sistema paese. Il primo comprende solo le attività di promozione e di attrazione degli investimenti esteri⁹⁵; il secondo include anche quelle relative ai servizi diplomatici. Da entrambi i perimetri sono state escluse le *Export Credit Agencies*, vista la loro natura in alcuni casi privata e in altri pubblica.⁹⁶

Per l'Italia il perimetro minimo include il MiSE, l'ICE e la Business Unit investimenti esteri di Invitalia, mentre quello massimo comprende anche il MAE e le regioni⁹⁷. Secondo le nostre stime, il totale delle risorse pubbliche destinate alle attività del Sistema paese è compreso tra i 233 e i 447 milioni di euro annui e gli addetti tra i 1.737 e i 2.041 (cfr. Tavola 5).

Sulla base delle nostre stime, nel confronto con i maggiori partner europei, considerando il perimetro più conservativo, l'Italia spenderebbe più degli altri paesi considerati non solo in valori assoluti, ma anche in rapporto al PIL e alle esportazioni (rispettivamente, lo 0,15 e 0,58 per mille); anche gli addetti impiegati dal nostro Sistema paese sono più numerosi. Includendo i servizi diplomatici (*stima max*), tale divario si conserva nei confronti⁹⁸ del Regno Unito e della Francia, tranne che in relazione al personale che in quel paese comprende l'ampio contingente dei *Services Economiques*. Si rileva peraltro che questi ultimi sono dipendenti del Ministero dell'economia e delle finanze francese (Direzione generale del Tesoro) e si distinguono per spiccate competenze in materia economica e commerciale e talvolta hanno maturato esperienze nel settore privato.

Come osservato da Lederman et al. (2010), l'attività di *export promotion* è soggetta a rendimenti decrescenti e gli stessi possono addirittura divenire negativi per effetto della dimensione elefantina assunta dalle amministrazioni e della conseguente difficoltà di coordinamento. Considerando il perimetro più conservativo (*stima min*), se, come crediamo, il livello delle risorse pubbliche destinate dai paesi di confronto si colloca al di sotto di tale soglia, risulta evidente che vi siano potenzialmente ampi margini di riduzione delle spese promozionali in Italia. In particolare, assumendo la stessa efficienza dei nostri partner in termini di spese sostenute per unità di esportazioni, è possibile quantificare che le risorse complessive siano riducibili di un

⁹⁴ Cfr. la Relazione sull'attività svolta dalla Simest spa quale gestore dei fondi per il sostegno finanziario all'esportazione e all'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano (Anno 2010), presentata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze al Senato il 28 ottobre 2011, pag. 36.

⁹⁵ Per la Germania (Germany Trade and Invest) queste non sono distinte dalle spese di promozione.

⁹⁶ Per l'Italia è stata altresì esclusa la Simest che non ha equivalenti nei paesi del gruppo di confronto.

⁹⁷ Le regioni sono ricomprese nel perimetro massimo vista la difficoltà di reperire informazioni dettagliate sulla loro attività.

⁹⁸ Per la Germania la *stima max* non è disponibile, vista l'assenza di dati sulle spese di promozione economica sostenute dall'*Auswaertiges Amt* (Ministero degli Esteri).

ammontare compreso tra il 31 e il 66 per cento (pari a circa 75 e 158 milioni di euro), rispettivamente adottando il rendimento stimato nel caso francese e in quello tedesco).

Tavola 5: Le risorse pubbliche destinate alla promozione nei maggiori paesi europei

		Risorse (milioni di euro)	Risorse/PIL ‰	Risorse/Export ‰	Numero Addetti
Italia (2010) ⁽¹⁾	stima min	238	0.15	0.58	1,737
	stima max	423	0.27	1.03	2,041
Francia (2010) ⁽²⁾	stima min	196	0.11	0.40	1548
	stima max	323	0.18	0.66	2504
Germania ⁽³⁾	stima min	220	0.09	0.20	341
	stima max	nd	nd	nd	nd
Regno Unito ⁽⁴⁾	stima min	173	0.10	0.31	656
	stima max	414	0.24	0.73	1,935

(1) La stima min consiste per le risorse nello stanziamento per la missione "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo", affidata al MiSE (cfr. tav. 4 nel testo, riga 10) e nel contributo delle regioni all'ICE (1,5 milioni) e per gli addetti nel personale del MiSE (stimato) e dell'ICE sia di ruolo sia locale. Per omogeneità del perimetro di attività oggetto del confronto internazionale, la stima min include anche i dipendenti (circa 60 nel 2008) e le spese (4,2 milioni) della Business Unit Investimenti esteri del gruppo Invitalia, ma esclude SACE e Simest. La stima max include per il MAE le spese (stimata in 60 milioni) e gli addetti (493, di cui 431 stimati presso gli uffici commerciali delle rappresentanze all'estero e 62 stimati presso la Direzione Generale Promozione del Sistema paese) e per le regioni solo le spese promozionali dirette (valutate in circa 150), data l'impossibilità di stimare le risorse umane coinvolte a livello territoriale.

(2) La stima min consiste per le spese nel totale calcolato dalla Cour des comptes nel Rapport public annuel 2011, escludendo i contributi del Tesoro per i Services Économiques des Ambassades nonché per omogeneità di confronto le voci relative a "Etat (aide publique au développement liée)" e, per il numero di addetti i dipendenti di Ubifrance e gli addetti di Agence Française pour les Investissements internationaux (160), ma esclude i VIE e i dipendenti di Coface (export credit agency francese, di natura privata). La stima max include i contributi per i Services Économiques des Ambassades e i dipendenti della DG Economia del Ministero delle Finanze francesi in servizio presso i citati Services économiques (circa 900).

(3) La stima min comprende le spese riconducibili agli stanziamenti complessivi del Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Ministero dell'Economia e della tecnologia) a Germany Trade and Invest, al sistema fieristico e alle camere di commercio all'estero riportati dalla Bundesrechnungshof (Corte dei conti federale) nel Rapporto del 2011. La stima max non è stata calcolata per l'assenza di dati relativi alla spesa di promozione economica e al personale dell'Auswaertiges Amt (Ministero degli Esteri).

(4) La stima min comprende le spese e gli addetti riconducibili al Department for Business, Innovation and Skills e a UK Trade and Invest (Fonte UK Trade and Invest Resources Account, 2009-10). La stima max include anche le spese e gli addetti del Foreign and Commonwealth Office, riportate nello stesso documento.

4.3 Il Sistema paese sul campo: uno sguardo dall'estero

Una valutazione qualitativa sul funzionamento del Sistema paese si può avvalere anche di altre fonti, in particolare, delle informazioni e delle opinioni espresse dalle imprese in Italia e all'estero.

Le imprese, intervistate della Rete estera della Banca d'Italia nell'ambito dell'indagine sull'internazionalizzazione delle imprese italiane e sul ruolo del Sistema paese, hanno generalmente espresso riserve sull'efficacia dell'azione svolta dalle istituzioni italiane a sostegno dell'internazionalizzazione.

Il ricorso alle istituzioni sembra prevalere nella fase di avvio del percorso di internazionalizzazione ad opera della capogruppo in Italia, che si rivolge alle locali Camere di Commercio e all'ICE a fini informativi, e (poco) a SACE e Simest per richieste di supporto economico e assicurativo-finanziario. All'estero, le imprese si avvalgono solo in alcuni casi dei servizi offerti dal Sistema paese. Si rivolgono all'ambasciata prevalentemente per gli aspetti di natura consolare (ritenuti pressanti per il business nei paesi emergenti) e per la soluzione di problemi doganali o, più raramente, di contenziosi specifici. Su questi ultimi le grandi aziende trovano risposte giudicate efficaci, mentre le più piccole lamentano lentezza e farraginosità nelle pratiche. Ad attingere ai servizi di consulenza economica e aziendale (indagini di mercato, ricerca

di partner e partecipazione a fiere ed eventi), sarebbero soprattutto le imprese di minori dimensioni che si rivolgono agli uffici locali dell'ICE e alle Camere di Commercio italiane all'estero. Nella maggioranza dei casi, gli intervistati - specialmente fra le piccole imprese - non risultano al corrente né dei diversi attori del Sistema paese, né dei servizi da questi offerti. Quanto emerge dalle interviste è in linea con i risultati della più recente indagine Invind condotta dalla Banca d'Italia, dalla quale si evince che le imprese ricorrono limitatamente agli strumenti messi a disposizione dal Sistema paese (solo 1 su 7 delle imprese internazionalizzate), reputandoli spesso poco soddisfacenti.⁹⁹

Le imprese lamentano, specie in confronto con i nostri partner europei, l'assenza di un'azione continua e organica nell'attività di promozione nazionale. Tale carenza risulta più grave nei maggiori mercati di sbocco, dove si sarebbero perse occasioni con rilevanti ricadute economiche. In quelli emergenti, sarebbe percepita come deficitaria l'attività di *lobbying* in comparti caratterizzati da un'importante componente di "relazioni", quali le ferrovie, l'urbanistica, le infrastrutture (ad esempio in Cina). In quelli avanzati, l'azione di sistema è ritenuta poco incisiva nel promuovere alcune tipologie di prodotti, fortemente connotati dal "marchio Italia", come quelli di gamma alta del settore moda e dell'agroalimentare. La promozione da parte degli attori istituzionali italiani si avvantaggerebbe, al di fuori degli eventi di natura fieristica, di più sforzi in iniziative mirate di *lobbying* presso i Governi, soprattutto nei paesi emergenti, e per superare la frammentazione che spesso caratterizza sia le imprese interessate (generalmente medio-piccole), sia le iniziative regionali o settoriali. Emblematico è il caso degli Stati Uniti, dove viene rimarcata, in particolare, l'insufficiente attività istituzionale presso i grandi *buyer*.

La frammentazione dell'articolazione del Sistema paese all'estero rende spesso difficile per gli stessi utenti la comprensione delle competenze e delle specificità di ciascuno degli attori: in particolare, l'azione dell'ICE è ritenuta sovrapposta, talora in conflitto, con quella esercitata dalle camere di commercio all'estero, specie nell'attività di organizzazione degli eventi fieristici. Anche le missioni all'estero delle regioni, con iniziative promozionali proprie, sarebbero giudicate fonte di confusione per le controparti straniere, talvolta controproducenti per l'azione di promozione del *brand* nazionale.

Nel complesso, le valutazioni delle imprese evidenziano i seguenti punti:

1. Modalità organizzative dell'Ambasciata in tema economico

Il quadro delle modalità organizzative risulta piuttosto differenziato. Molto sembra dipendere dall'iniziativa personale dei Capi Missione e dagli addetti commerciali. L'azione, secondo le imprese, risulta talora discontinua. Al passaggio delle consegne (ogni 2-4 anni) nelle rappresentanze diplomatiche, si riscontra scarsa attenzione nel tramandare in modo efficace conoscenze e contatti con le controparti locali. La circolazione delle informazioni è spesso lasciata alla volontà dei singoli, e si basa talora su mezzi antiquati¹⁰⁰.

2. Definizione dei ruoli di Camere di Commercio italiane all'estero e ICE

Le imprese si affacciano all'ambasciata attendendosi un interlocutore unico in materia economica, ne riscontrano invece almeno tre (ICE, Camere di Commercio e Ufficio commerciale dell'Ambasciata), e finiscono con il ricorrere in sequenza a ciascuna di queste, con dispendio di risorse pubbliche e private. Questi aspetti si aggravano quando gli uffici dei diversi attori hanno sedi diverse all'interno della stessa città (o addirittura in diverse città, come in Turchia e in Brasile).

⁹⁹ Cfr. Cristadoro e D'Aurizio (2013).

¹⁰⁰ Rilievi analoghi sono peraltro emersi nel già citato rapporto della Corte conti sulla gestione dei fondi del MiSE, in cui si rileva scarso grado di informatizzazione e controllo sui programmi di spesa.

3. ICE effetti della chiusura e successiva riapertura
Le vicissitudini dell'ICE hanno determinato un notevole disagio presso le aziende, private improvvisamente di un interlocutore di riferimento per la promozione attraverso le fiere e talune missioni e iniziative dall'Italia, già avviate o in fase di realizzazione.
4. Le Missioni di Sistema e altri grandi eventi:
Le Missioni di Sistema, assieme ad altri grandi eventi, sono ritenute troppo generiche (coinvolgendo imprese diverse per dimensioni e caratteristiche), poco incisive e ancora troppo incentrate, secondo le imprese, su aspetti di cerimoniale, piuttosto che sulla facilitazione dei contatti per la conclusione di affari. In alcuni casi, si è registrata una partecipazione contenuta da parte delle imprese alla Missione di Sistema, con un rappresentanza squilibrata di esponenti politici e delle istituzioni.
5. Scarsa attenzione nei confronti del "value for money" e della soddisfazione degli utenti.
Le imprese spesso lamentano una scarsa professionalità nei servizi offerti e nell'organizzazione delle missioni promozionali, nonché l'assenza di analisi formali sulla *customer satisfaction*. In proposito, un esempio di rilievo può venire dall'agenzia di promozione britannica (UKTI) che svolge attività di monitoraggio sistematica della propria performance attraverso anche indagini somministrate da società private di consulenza.

4.4 Alcuni esempi di best practices

In questa sezione si forniscono alcuni esempi concreti di "best practices" dei nostri maggiori partner europei nel rispettivo sistema pubblico di sostegno all'internazionalizzazione, che potrebbero servire da spunto nel più generale ripensamento del Sistema paese, ad oggi (giugno 2013) ancora in corso.

Per un sistema ben coordinato e un'azione organica

1. Un'interessante soluzione a dualità del vertice ministeriale è stata individuata nel Regno Unito con l'istituzione del *Minister of State for Trade and Investment*, una posizione di junior *Minister* comune tra il *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) e il *Department for Business, Innovation and Skills*, le cui responsabilità includono il *Commercial and Economic Diplomacy Group* del FCO e le agenzie UKTI e UK Export Finance (la ECA britannica). L'istituzione di UKTI e la creazione della posizione di junior *Minister* congiunto sono scaturite a seguito delle raccomandazioni al Parlamento contenute nel Turner Report (1999), per rimediare proprio a quei problemi di mancato coordinamento fra i diversi ministeri coinvolti, di natura analoga a quelli che tuttora sussistono in Italia.
2. Sempre nel Regno Unito, l'agenzia UKTI si avvale delle Camere di commercio all'estero quali agenti (fornitori) di servizi alle imprese (promozione, indagini di mercato, etc.). In tal modo si evitano quelle sovrapposizioni e talora dannose concorrenze tra attori pubblici e privati, che sembrano contraddistinguere l'azione del nostro Sistema paese (ad esempio, ICE e Camere Commercio all'estero).
3. Così come già avviene in Germania e in Francia, il ruolo economico dei diplomatici nelle rappresentanze all'estero potrebbe essere indirizzato in modo più netto alla "politica diplomatica commerciale" di interesse nazionale, e in particolare all'attività di lobbying presso le istituzioni locali, nonché all'analisi macroeconomica e finanziaria del paese di riferimento.
4. In Germania, le fiere sono considerate un elemento centrale per l'internazionalizzazione delle imprese. L'organizzazione delle fiere si contraddistingue per il forte coordinamento

svolto dall'Associazione fieristica nazionale (*Ausstellungs und Messe Ausschuss*, AUMA), che pur ricevendo risorse dal Ministero dell'Economia, rimane un soggetto privato. Nel nostro paese il settore fieristico è invece molto frammentato, rendendo più difficile l'attività di sostegno pubblico alle diverse iniziative e attori.

5. Nel Regno Unito e in Germania esiste un'unica agenzia, UKTI e GTAI rispettivamente, che accorpa in sé la funzione di promozione del commercio estero e quella di attrazione degli investimenti esteri; per contro, in Francia sono attribuiti di soggetti distinti, Ubifrance e l'*Agence française pour les investissements internationaux*. In Italia, invece, la prima è assegnata all'ICE (ora: Agenzia ICE) e la seconda a Invitalia anche se, come sopra ricordato, il nuovo ICE la pone tra i propri obiettivi prioritari, pur nel silenzio della legge. Appare opportuno risolvere tale confusione di ruoli e competenze. L'apertura del Regno Unito e, anche, della Germania e la relativa impermeabilità della Francia ai capitali stranieri suggeriscono che la concentrazione possa essere la scelta più efficiente.

Per garantire maggiore trasparenza nell'utilizzo dei fondi pubblici

1. Nel Regno Unito, estrema attenzione è riposta da tutti gli attori pubblici coinvolti nel Sistema paese sia nel rendere conto in modo trasparente alle risorse impiegate, sia nel dimostrare l'efficacia delle azioni intraprese (il cosiddetto "*value for money*"). In tal senso, risulta di estrema importanza il ricorso sistematico alla valutazione dell'attività da parte di agenzie esterne. Ovviamente, questo richiede anche che gli obiettivi di ciascun attore siano formulati in modo preciso, chiaro e quantificabile. Su questi aspetti il Sistema paese italiano sconta un forte ritardo.
2. In Francia, sembra più marcata l'attenzione a taluni effetti "indiretti" (sull'occupazione e l'attività produttiva delle PMI) dell'attività di sostegno pubblico all'internazionalizzazione. Emblematico è il caso della cosiddetta "*Charte du portage des PME*", in cui il ricorso da parte dei grandi gruppi industriali a garanzie da parte dello Stato francese (attraverso *Coface*, la società di assicurazione delle esportazioni) viene subordinato a precisi obblighi di "coinvolgimento" delle imprese dell'indotto economico.

Per rafforzare le qualifiche dei giovani

1. In Francia, Ubifrance gestisce un programma di mobilità internazionale in impresa e in amministrazioni pubbliche per i giovani al di sotto dei 28 anni, per promuovere l'internazionalizzazione delle imprese e dei lavoratori denominato *Volontariat International en Entreprise* (VIE). Tale meccanismo appare un notevole passo avanti rispetto sistema di stage organizzato dal MAE in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in cui gli stagisti oltre a non essere remunerati, non vedono assegnato loro un preciso mandato/missione.

5 Conclusioni

In questo studio, dopo una rassegna delle ragioni economiche che sottostanno all'intervento pubblico nella promozione dell'internazionalizzazione commerciale e produttiva e una sintesi dell'evidenza empirica disponibile, si è analizzata l'articolazione del Sistema paese e, in particolare, la dotazione di risorse umane e finanziarie ad esso dedicate.

Sulla base delle evidenze da noi raccolte emerge come, nonostante gli ultimi recentissimi interventi normativi, il "Sistema Italia" rimanga assai articolato e complesso e come la capacità di definizione di un indirizzo unitario ne soffra. Rilevano, in particolare, l'esistenza di due distinti comitati di coordinamento, con partecipanti e competenze in parte coincidenti, e la scelta di condividere la presidenza della nuova Cabina di Regia tra ben tre Ministri. Non da ultimo, la presenza di una competenza concorrente delle regioni aggiunge un'ulteriore complicazione nella definizione delle strategie e nel coordinamento delle iniziative.

Le rilevazioni presso le imprese suggeriscono che il “Sistema Italia” è ancora eccessivamente articolato, con sovrapposizioni funzionali tra i differenti attori; inoltre, emerge che l’effettivo successo delle iniziative di promozione spesso dipende fortemente dalle capacità individuali dei singoli (Ministri, Direttori Generali ma anche ambasciatori, direttori locali, ecc.), piuttosto che dal disegno complessivo dell’azione di sistema. Da questo punto di vista può essere pertanto opportuno un ulteriore ripensamento, anche dopo la recente riforma dell’ICE. Particolarmente delicata è la definizione del ruolo delle regioni, per la loro tendenza ad agire spesso da sole e la scarsa armonia delle iniziative locali di promozione con gli interventi dello Stato centrale. Le imprese riportano peraltro esempi di aperta concorrenza tra regioni piuttosto che con le controparti estere, a detrimento dell’azione istituzionale del Sistema paese.¹⁰¹

L’Italia dedica ingenti risorse umane e finanziarie alla promozione, soprattutto se raffrontata con quanto investono gli altri maggiori partner europei. Ciò non trova tuttavia riscontro nella capacità di insediamento ed espansione sui mercati esteri, né nel grado di internazionalizzazione produttiva delle imprese. Questo indicherebbe l’esistenza di margini di miglioramento dell’efficienza del Sistema paese. Dall’analisi delle esperienze inglese, tedesca e francese si possono identificare alcuni esempi di *best practices* internazionali. Questi possono essere organizzati in tre gruppi: esempi di azione coordinata e organica, esempi di efficienza e trasparenza e, infine, esempi di valorizzazione delle risorse umane più giovani.

¹⁰¹ Cfr. anche Informest (2011) “L’internazionalizzazione delle imprese del Friuli Venezia Giulia”, pagg. 14-21.

6 Bibliografia

- Afman, E.R., M. Maurel, (2010), “Diplomatic relations and trade reorientation in transition countries”, in: P.A.G. van Bergeijk en S. Brakman (a cura di), 2010, *The Gravity Model in International Trade: Advances and Applications*, Cambridge University Press: Cambridge MA, pp. 278–95.
- Amendolagine V., G. Ferri, G. Summo e A. Terzulli (2010), “L’assicurazione del credito all’esportazione migliora la performance delle imprese? Evidenza dall’attività di Sace”, *Rapporto Ice 2009-2010. L’Italia nell’economia internazionale*, pp. 362-370.
- Banca d’Italia (2009), Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano, a cura di Brandolini A. e M. Bugamelli (coordinatori), *Quaderni di economia e finanza*, n. 45, Banca d’Italia
- Bannò M. e L. Piscitello (2010), “The effectiveness of incentives to firms’ outward internationalization”, *Applied Economics Letters*, vol. 17(17), pp. 1729-1733.
- Bernard A.B. e J.B. Jensen, (2004), “Why Some Firms Export”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 86(2), pp. 561-569.
- Cassey A.J. (2012), “California’s Exports and the 2004 Overseas Office Closures”, *Economic Inquiry*, vol. 50(3), pp. 641-651.
- Confindustria, Centro Studi (2012), “*Cambia Italia. Come fare le riforme e tornare a crescere*” a cura di L. Paolazzi, Roma: SIPI.
- Clarida R. e R. Findlay (1992), “Government, Trade, and Comparative Advantage”, *The American Economic Review*, vol. 82(2 Papers and Proceedings), pp. 122-127.
- Creusen H. e A. Lejour (2011), “Uncertainty and the export decisions of Dutch firms”, *CPB Discussion Paper 183*.
- Cristadoro, R. e L. D’Aurizio (2013) *Invid e l’internazionalizzazione delle Imprese Italiane*”, Banca d’Italia, lavoro redatto per il workshop del 3-4 giugno 2013 a SaDiBa (Perugia).
- Crozet M., T. Mayer, F. Mayneris, D. Mirza (2013). “Efficacité des Dispositifs de soutien à l’exportation des firmes françaises”, *CEPII Research Report n° 2013-01*.
- De Loecker J. (2013), “Detecting learning by exporting”, *American Economic Journal: Microeconomics*, forthcoming vol. 5(3).
- Frankel, J.A. e Romer, D. (1999), “Does Trade Cause Growth”, *American Economic Review*, vol. 89(3), pp. 379-399.
- Hayakawa K, H. Lee e D. Park (2010), “Investment Promotion Agencies: do they work?”, *IDE Discussion Paper*, n. 272.
- Head K. e J. Ries (2010), “Do trade missions increase trade?”, *Canadian Journal of Economics*, vol. 43(3), pp. 754-775.
- Helpman E., M. Melitz and Y. Rubinstein (2008), “Estimating Trade Flows: Trading Partners and Trading Volumes”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 123(2), pp. 441-487.
- Kang K. (2011), Overseas network of export promotion agency and export performance: the Korean case, *Contemporary Economic Policy*, vol. 29(2), pp. 274-283.
- Lederman D., M. Olarreaga e L. Payton (2010), “Export Promotion Agencies: do they work?”, *Journal of Development Economics*, 91(2), pp. 257-265.
- Nitsch V. (2007), State visits and international trade, *The World Economy* vol. 30(12), pp. 1797-1816.
- OECD (2009), Top barriers and drivers to SME internationalisation, *Report by the OECD Working Party on SMEs and Entrepreneurship*, OECD

- Rose A.K. (2007), The foreign service and foreign trade: embassies as export promotion, *The World Economy*; 30(1), pp. 22-38.
- Secchi C. (1985), “La regolamentazione del commercio estero italiano e il protezionismo «per conto terzi»“, in S. Cassese e E. Gerelli (a cura di), “Deregulation: la deregolamentazione amministrativa e legislativa”, Milano: Franco Angeli, pp. 73-92.
- Segura-Cayuela R. e Josep M. Villarrubia (2008), “The effect of foreign service on trade volumes and trade partners”, *Banco de España, Documentos de Trabajo*, n. 0808
- Tollison, R.D. (2012): “The economic theory of rent seeking”, *Public Choice*, vol. 152(1/2) pp. 73-82
- Volpe Martincus C. e J. Carballo (2008), “Is export promotion effective in developing countries? Firm-level evidence on the intensive and the extensive margins of exports”, *Journal of International Economics*, n. 76(1), pp. 89-106.
- Volpe Martincus C. e J. Carballo (2010), “Beyond the average effects: the distributional impacts of export promotion programs in developing countries”, *Journal of Development Economics*, vol. 92(2), pp. 201-214.
- Volpe Martincus C., A. Estevadeordal, A. Gallo e J. Luna (2010), “Information barriers, export promotion institutions, and the extensive margin of trade”, *IDB Working Paper Series No. IDP-WP-2010*
- Yacop M. e P.A.G. van Bergeijk (2011), “Economic diplomacy, trade and developing countries”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 4(2), pp. 253-267.