

DEL. N. 14/2005/G

La Corte dei conti

in

Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

nell'adunanza del Collegio I del 4 maggio 2005

* * *

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, in base al quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle Amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dell'azione amministrativa;

Vista la deliberazione della Sezione del controllo n 1/2004/G del 19 dicembre 2003, con la quale è stato approvato il programma del controllo successivo sulla gestione per l'anno 2004;

Vista la relazione, in data 4 aprile 2005, concernente l'indagine su: "Gestione dei compiti di promozione economica attribuiti dall'articolo 13 del D.M. 23 aprile 2001 alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale del Ministero degli affari esteri";

Vista l'ordinanza, in data 11 aprile 2005, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la pronunzia sulla predetta relazione al I Collegio della Sezione stessa, convocandolo per il giorno 4 maggio 2005;

Vista la nota n. 259/05/G, in data 13 aprile 2005, con la quale il Dirigente del Servizio di segreteria per le adunanze della Sezione ha provveduto ad inviare copia della relazione di deferimento e dell'ordinanza di convocazione, del cui avvenuto recapito risulta ricevuta depositata in atti:

- al Ministero degli affari esteri - Gabinetto;
- al Ministero degli affari esteri - Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale;
- al Ministero dell'economia e delle finanze - Gabinetto;
- al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

Considerato che è pervenuta alla Segreteria della Sezione del controllo la seguente nota controdeduttiva:

- n. 229-P-0173098, in data 27 aprile 2005, del Ministero degli affari esteri;
Constatato che per l'Amministrazione convocata sono presenti in aula:
Ø Per il Ministero degli affari esteri: dott. Giandomenico Magliano - Ministro plenipotenziario e dott. Mauro Battocchi - Consigliere d'Ambasciata;

Udito il relatore Cons. Anna Maria Carbone Prosperetti;

Udito il rappresentate dell'Amministrazione presente;

Ritenuto che la relazione debba essere fatta propria dalla Sezione, con le modifiche e le integrazioni dalla Sezione stessa deliberate, anche sulla base delle precisazioni fornite dal rappresentante dell'Amministrazione intervenuto all'adunanza stessa;

DELIBERA

di approvare, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, la relazione, in data 4 aprile 2005, concernente l'indagine su: "Gestione dei compiti di promozione economica attribuiti

dall'articolo 13 del D.M. 23 aprile 2001 alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale del Ministero degli affari esteri”;

ORDINA

che, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 della legge n. 20/94, copia della presente deliberazione e della predetta relazione siano trasmesse, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Ministro degli affari esteri.

IL PRESIDENTE

(Dott. Tullio LAZZARO)

IL RELATORE

(Cons. Anna Maria Carbone Prosperetti)

Depositata in segreteria il 9 giugno 2005

CORTE DEI CONTI

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

Esiti del controllo sulla "Gestione dei compiti di promozione dell'attività economica attribuiti dall'articolo 13 del D.M. del 23 aprile 2001 alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale del Ministero degli affari esteri"

Relatore: Cons. Anna Maria Carbone Prosperetti.

Sommario:

Oggetto e limiti dell'indagine.

1. Quadro generale: competenze, organizzazione, risorse finanziarie, linee programmatiche per le attività promozionali dello sviluppo economico affidate alla Direzione generale.
2. La situazione dei mercati e le linee di sostegno pubblico alle imprese.
La Conferenza degli Ambasciatori sulla competitività del 29 luglio 2004, i fenomeni rilevati di maggiore attenzione. I recenti interventi nell'ambito del sostegno pubblico all'internazionalizzazione del sistema economico.
3. Le principali attività svolte dalla Direzione generale nel periodo 2002-2004 per lo sviluppo e l'internazionalizzazione del sistema economico .
4. Il profilo dell'internazionalizzazione passiva: alcune iniziative in corso.
5. Considerazioni finali e conclusioni.

R E L A Z I O N E

Oggetto e limiti dell'indagine

Con deliberazione n. 1/2004/G, adottata nell'adunanza del 19 dicembre 2003, la Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, ha approvato il programma di controllo per il 2004. La deliberazione prevede al punto VII.2 l'indagine "Gestione dei compiti di promozione dell'attività economica attribuiti dall'articolo 13 del d.m. 23 aprile 2001, e successive modificazioni, alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale del Ministero degli affari esteri". Con ordinanza del 16 gennaio 2004 il Presidente della Sezione ha incaricato dell'indagine il Cons. Anna Maria Carbone Prosperetti.

L'istruttoria è stata aperta il 1° marzo 2004, con nota n. 462, e si è conclusa il 30 novembre 2004. Si dà atto all'Amministrazione di avere fornito un'ampia e positiva collaborazione.

E' stata esaminata la gestione degli interventi promozionali effettuati dalla Direzione generale nel periodo 2002-2003 e primo semestre 2004, con attenzione anche ad iniziative avviate ed ancora in corso, di particolare rilievo per lo sviluppo e l'internazionalizzazione del sistema economico. Presupposto necessario dell'indagine, richiamato dalla citata deliberazione della Sezione, è stata la ricostruzione del quadro organizzativo e della distribuzione delle competenze in materia, nonché l'individuazione delle principali linee evolutive del regime di sostegno pubblico allo sviluppo.

Il Servizio di controllo interno del Ministero, informato dell'indagine, con nota 23 novembre 2004, n. 0508963 /SCI 18-P ha comunicato che negli anni 2002-2004 non ha effettuato

specifiche verifiche in ordine alle attività di che trattasi e che, allo stato, non è ancora operativo presso il Ministero degli affari esteri un sistema informatizzato per il controllo di gestione, che dovrebbe costituire lo strumento principale per il controllo strategico. Ha comunque precisato di avere accertato, limitatamente all'utilizzazione delle risorse finanziarie, che non si sono verificati scostamenti nella gestione del centro di responsabilità della Direzione generale rispetto agli obiettivi assegnati.

La documentazione messa a disposizione della Corte e le informazioni fornite dall'Amministrazione hanno consentito di evidenziare particolari interventi per il potenziamento della presenza imprenditoriale all'estero. Quanto all'entrata di operatori stranieri in Italia (c. d. "internazionalizzazione passiva" del sistema economico nazionale), è come noto sostenuta essenzialmente da interventi posti in essere da altri ministeri ¹[1] e la Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale del Ministero affari esteri svolge un'azione di rappresentazione e supporto degli interessi nazionali nell'ambito dei lavori finalizzati alla stipula di accordi e intese internazionali.

Con la presente relazione si dà conto degli esiti dell'indagine con riferimento alle misure ed iniziative intraprese sia con riguardo alla "internazionalizzazione attiva" verso l'estero, che a quella "passiva" sulla base sia degli elementi acquisiti in via istruttoria, sia delle ulteriori informazioni fornite dall'Amministrazione con la nota di sintesi trasmessa dal Direttore generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale del Ministero degli affari esteri (Prot. 229-P-0173098) e quanto riferito nell'Adunanza pubblica del 4 maggio 2005 dallo stesso Direttore.

1. Quadro generale. Competenze, organizzazione, risorse finanziarie, linee programmatiche per le attività finalizzate allo sviluppo.

1.1. Le competenze assegnate alla Direzione generale dall'articolo 13 del D.M. 23 aprile 2001, come modificato dai successivi decreti del 18 febbraio e 10 luglio 2003.

La Direzione generale svolge una complessa attività connessa alla presenza italiana negli organismi internazionali multilaterali, economici e finanziari, alla conclusione di accordi e protocolli d'intesa nelle varie sedi nazionali e internazionali, partecipando altresì al processo di riforma dell'architettura istituzionale.

La Direzione generale persegue, nell'ambito delle sue diverse competenze, anche l'obiettivo di favorire l'internazionalizzazione del sistema economico italiano, in stretto collegamento con i Ministeri che direttamente gestiscono gli interventi a favore delle imprese nei settori della commercializzazione e della produzione, con gli organismi istituzionali, con gli enti pubblici e privati di volta in volta competenti a seconda dei prodotti e delle aree geografiche interessate.

Esigenza preminente è, dunque, quella di mantenere attiva ed efficiente una struttura organizzativa che presenti un sufficiente carattere di flessibilità e si avvalga di procedure idonee ad operare in contesti diversi e in situazioni del tutto particolari o contingenti.

Avendo presente tale esigenza il d.m. 10 luglio 2003, n. 32/2041 ha individuato, nell'ambito della Direzione generale, n. 8 Uffici di livello dirigenziale prevedendo modelli di coordinamento per il perseguimento di obiettivi puntuali e specifici, ponendo quindi le basi per affiancare alle strutture centrali organismi strumentali rispondenti ad esigenze particolari.

Va evidenziato che presso la Direzione generale operano tra l'altro : - il Sous Sherpa Esteri (per una visione unitaria dei problemi italiani all'interno dell'agenda dei vertici del G8); - il Delegato italiano agli accordi per la proprietà intellettuale; - la UAMA (Unità per le autorizzazioni di materiali di armamento).

¹[1] In particolare Ministeri dell'Economia e delle finanze delle Attività produttive, dell'Università e della ricerca.

L'impianto organizzativo ed i modelli procedurali seguiti, sia a livello programmatico che operativo, come evidenziatosi in corso di istruttoria, tendono ad assicurare un raccordo continuo ed organico tra le attività delle diverse strutture interne.

Tra gli otto uffici dirigenziali ne è stato individuato uno (ufficio III, sezione II) per la cura specifica delle attività di analisi e di programmazione degli interventi che risulta essersi impegnato, specie nel corso dell'ultimo biennio, anche nel campo dell'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale nell'ambito degli interventi di adesione alle varie iniziative internazionali. L'individuazione di tale ufficio non va, ovviamente, intesa in senso limitativo della complessiva strategia della Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale che deve porre l'attenzione ed intervenire per dare risposta a tutti quei fenomeni di globalizzazione dell'economia dai quali l'Italia possa attendersi non solo limitati benefici nel breve termine, ma vantaggi nel lungo periodo. Come fatto anche presente dal Direttore generale nell'adunanza del 4 maggio 2005 i percorsi strategici adottati presentano una strutturazione funzionale e territoriale e al tempo stesso amministrativa, il che assicura gli opportuni raccordi tra diverse strutture.

L'attuazione dal citato decreto ministeriale ha condotto ad una ristrutturazione interna della Direzione generale. Ad avviso dell'Amministrazione, l'attuazione del nuovo regime sull'internazionalizzazione richiederà ulteriori modifiche strutturali e procedurali, già allo studio degli uffici competenti, mentre le modifiche organizzative finora adottate non sono state affiancate da una idonea distribuzione anche professionale del personale. Non risulta sia stata effettuata nel triennio considerato dall'indagine una rimodulazione del budget finanziario della Direzione generale in considerazione della spinta data dagli Organi politici, e ora confermata dalla recente legge 31 marzo 2005, n. 56 (G.U. 20 aprile 2005, n. 91 – suppl. n. 59/L) all'obiettivo dell'internazionalizzazione delle imprese.^{2[2]}

Incidentalmente si osserva che il potenziamento dei compiti tendenti a perseguire l'obiettivo prioritario dello sviluppo del sistema economico nazionale anche con il sostegno alle imprese, nel quadro organizzativo di intermediazione tra organismi ed enti diversi operanti all'interno ed all'estero come verrà a delinearsi in attuazione della citata legge, inducono a suggerire che si esamini l'opportunità di nominare diversamente la Direzione generale: ciò per meglio ed immediatamente evidenziarne le finalità di attribuzioni, distintamente da quelle di altre strutture ministeriali.

Nel periodo di riferimento si è rilevato che il processo di razionalizzazione organizzativa e le modalità fin qui seguite dalla Direzione generale nello svolgimento dell'attività amministrativa sono da valutarsi positivamente. La stessa ha operato con le risorse esistenti in un contesto organizzativo tutt'altro che agevole, che vede coinvolta la Direzione in concorso con altre direzioni generali del Ministero e con altre amministrazioni.

Come sarà evidenziato nei successivi paragrafi le principali linee guida per i vari interventi sono state anche vagliate in base ad un previo esame congiunto con l'Amministrazione delle attività produttive per assicurare: - una concertazione sistemica tra i vertici decisionali per la fissazione degli indirizzi di politica estera e di politica economica e produttiva; - un esame congiunto dei rapporti semestrali redatti dagli uffici commerciali delle ambasciate italiane unitamente agli uffici dell'ICE relativi alla situazione ed alle opportunità dei vari mercati per le imprese italiane; - l'entrata in funzione degli sportelli unici per le imprese; - la razionalizzazione della rete ICE all'estero e l'integrazione con la rete delle ambasciate e dei consolati; - la programmazione congiunta tra MAE e MAP di interventi di promozione commerciale e di collaborazione economico-industriale all'estero; - l'avvio di un negoziato, al quale dovranno

^{2[2]} In particolare, a fronte della necessità di attivare nuovi canali di cooperazione con enti strumentali all'internazionalizzazione (ENIT, Sviluppo Italia S.p.A, Associazione Esposizioni e Fiere Italiane – AEFI) non risulta sufficientemente valutate, nelle sedi competenti, le risorse da distribuire.

partecipare anche l'ICE e la Società Sviluppo Italia, per il sostegno degli investimenti diretti all'estero. 3[3]

La previsione di sedi comuni di confronto e di modelli procedurali condivisi hanno dato i primi positivi risultati in termini di speditezza degli interventi, come emergerà dal prosieguo della relazione.

La complessità dell'impianto organizzativo, finalizzato all'attuazione delle politiche di che trattasi, viene meglio messo in luce dalle precisazioni che seguono.

1.2. Interazione con le competenze di diverse direzioni generali e di altre amministrazioni ed enti

Le riforme succedutesi fin dall'attuazione del noto decreto legislativo n. 300 del 1999, hanno ridefinito le competenze delle amministrazioni statali e tracciato le linee di ulteriori modifiche strutturali. In tale più ampio quadro vanno considerate le continue modulazioni dell'organizzazione e gli interventi di competenza della Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale del Ministero degli affari esteri, attesa la trasversalità delle missioni istituzionali del Ministero.

A. Nell'ambito del Ministero degli affari esteri va rilevato quanto segue.

In virtù del d.p.r. n. 267 del 1999, modificato ed integrato dal d.p.r. n. 157 del 2002, e dei decreti ministeriali di attuazione (in particolare 18 febbraio 2003 n. 375 e 10 luglio 2003 n. 32/2041) che regolano le articolazioni interne degli Uffici di livello dirigenziale generale del Ministero, oltre alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale partecipano allo sviluppo di programmi di sviluppo e in ausilio all'internazionalizzazione del sistema economico italiano le Direzioni generali c.d. "geografiche". 4[4]

Nell'ambito del Segretario generale la "Unità per le attività di rilievo internazionale" cura, tra l'altro, i rapporti con le Regioni e gli altri enti territoriali italiani per quanto attiene alle attività di relazione con l'estero, con riguardo alle iniziative locali di supporto alle imprese. (Art.3 d.p.r. n. 157 cit.).

Il Consiglio per gli affari internazionali, tra i cui componenti figura anche il Direttore generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale, oltre ad occuparsi del coordinamento generale dei programmi di attività del Ministero, esamina le attività aventi incidenza e riflessi internazionali da condurre unitamente ad altre amministrazioni statali e enti (Art.5 d.p.r. n. 157, cit).

Per l'esercizio delle competenze, come distribuite dalla richiamata normativa, sono richiesti continui raccordi tra le diverse strutture interessate del Ministero.

B. Per quanto attiene alle competenze di altri organi amministrativi si evidenzia:

-La sede della V Commissione permanente del CIPE, che costituisce una vera e propria cabina di regia per il coordinamento strategico della politica imprenditoriale e commerciale verso l'estero. Ai

3[3] Le linee guida sono state adottate sulla base degli indirizzi dettati congiuntamente dal Ministro degli affari esteri e dal Ministro delle attività produttive in data 13 febbraio 2003. (cfr. allegato 1)

4[4] Per i compiti della Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale (cfr. allegato 2). Ciascuna delle cinque Direzioni generali geografiche, con l'ausilio delle altre direzioni competenti per materia, concorre alla definizione di negoziati e all'attuazione dei rapporti bilaterali fra l'Italia e i singoli paesi dell'area di competenza per quanto riguarda sia gli aspetti politici e culturali, sia quelli economici

lavori preparatori partecipa anche la Direzione generale che, tra l'altro, predispone le "schede-Paese" per offrire al CIPE elementi valutativi concreti ed attuali. Di rilievo la deliberazione della Commissione sul Piano revisionale triennale che stabilisce i fabbisogni finanziari sia del Fondo contributi in conto interessi *ex lege* n. 295 del 1973 (incidono tra gli altri sul Fondo alcuni interventi che concorrono all'internazionalizzazione di cui al d.lgs. n. 143 del 1998, alla legge n. 100 del 1990, alla legge n. 19 del 1991), sia del Fondo rotativo *ex lege* n. 394 del 1991 (incidono su detto Fondo i finanziamenti di cui all'articolo 2, legge cit. per le iniziative di penetrazione commerciale, quelli previsti all'articolo 3 della legge n. 304 del 1990 per la partecipazione a gare internazionali, ed ancora quelli di cui all'articolo 21 della legge n. 57 del 2001 per la prestazione di garanzie).

-Il Ministero delle attività produttive, che gestisce tradizionalmente il maggiore impegno finanziario a favore delle imprese in base alle misure di promozione e sostegno previste dalle leggi di settore e che, nell'ultimo anno, è stato oggetto di una nuova disciplina che ne definisce strutture e compiti espressamente rivolti all'internazionalizzazione imprenditoriale. Si ricorda che le competenze in materia di commercio estero sono state assegnate al Ministero delle attività produttive, e razionalizzate ed estese di recente con il d. lgs. 23 gennaio 2004, n. 34 (G.U. 12 febbraio 2004). Il decreto ha precisato meglio i compiti del dicastero proprio in ordine alla formulazione delle strategie e all'attuazione delle politiche per lo sviluppo del sistema produttivo e della competitività internazionale - facendo salve le competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri dell'Economia e degli Affari esteri. In particolare ha previsto l'istituzione di un' apposita area dipartimentale.

In particolare all'articolo 2 ha previsto le nuove aree funzionali tra cui una specifica per l'internazionalizzazione. Ha assegnato al Ministero delle attività produttive i seguenti compiti: a) indirizzi di politica commerciale verso l'estero; disciplina degli scambi con i Paesi terzi; elaborazione, negoziazione e gestione degli accordi bilaterali e multilaterali nei settori di competenza; b) rapporti con gli organismi economici e finanziari internazionali e con le istituzioni multilaterali limitatamente ai settori di competenza; c) collaborazione all'attività di cooperazione internazionale e di aiuto allo sviluppo svolta dal Ministero degli affari esteri; d) coordinamento delle attività per la politica commerciale con l'estero previste dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 143; e) rapporti con i soggetti pubblici e privati che svolgono attività di promozione degli scambi con l'estero; f) incentivazione e sostegno delle iniziative di internazionalizzazione delle imprese e delle attività produttive e promozione degli investimenti esteri in Italia; g) vigilanza sull'Istituto per il commercio con l'estero; h) vigilanza sul credito all'esportazione e sull'assicurazione di tale credito; i) investimenti esteri in Italia; j) esercizio dei diritti di azionista nelle società a partecipazione pubblica aventi ad oggetto l'internazionalizzazione del sistema produttivo; l) tutela della produzione italiana all'estero; m) sostegno alla formazione professionale dei soggetti operanti nell'ambito dell'internazionalizzazione.

E' evidente, dunque, che la pratica, già seguita dalla Direzione generale del Ministero degli affari esteri di sollecitare rapporti e confronti con quello delle Attività produttive, per meglio rappresentarne le esigenze specifiche e coordinare gli interventi di settore nell'ambito delle complessive politiche di sviluppo del Paese, è destinata ad essere potenziata..

- I due dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri: - a) Dipartimento per gli italiani nel mondo, al quale l'art.3 lett. d) del d.p.r. 3 dicembre 2002 attribuisce il compito di fornire il supporto necessario per lo svolgimento di politiche generali concernenti le comunità italiane all'estero, ma anche per la valorizzazione del ruolo degli imprenditori italiani all'estero, seppure ai fini di sviluppare il loro legame con la madrepatria; - b) Dipartimento per le politiche comunitarie, che si interessa dei riflessi comunitari delle azioni di internazionalizzazione per le imprese italiane.

- Si tralascia di enumerare le specifiche competenze di altri ministeri, peraltro in materie di considerevole rilevanza (ricerca scientifica, agricoltura, turismo etc.), previste dalle varie leggi settoriali di sostegno, le cui esigenze devono essere anch'esse rappresentate nelle varie sedi internazionali.

C. Per i rapporti con enti ed operatori diversi si considera quanto segue.

Ai fini di una corretta attività di coordinamento rileva una serie di rapporti, a parte quelli con gli uffici commerciali delle sedi diplomatiche, con organismi di altre amministrazioni pubbliche (es. sedi all'estero di uffici regionali) e con numerosi operatori esterni (enti, società, associazioni di categoria). 5[5]

Conclusivamente, data la molteplicità dei soggetti coinvolti, i rischi di una disorganicità degli interventi sussistono, a meno che non si continui a seguire una forte azione di coordinamento sia nella fase decisionale della programmazione, sia nelle successive fasi di attuazione delle misure previste. Gli effetti positivi delle più recenti riforme, alle quali si è accennato, dipendono dall'impegno degli operatori a coordinarsi.

Se l'esigenza di valutare l'idoneità dell'architettura istituzionale a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese era stata avvertita da tempo da parte dell'Amministrazione, tanto che nel 2002 la Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale aveva affiancato l'attività di altri uffici del Ministero per analizzare le criticità di sistema e prevedere possibili scenari di riforma, ora che una nuova architettura è stata definita da recenti interventi normativi potrebbe essere opportuno un monitoraggio sulla reale efficacia delle formule operative adottate.

Ciò sembra tanto più utile, al momento, atteso che il sistema fin qui delineato è ben lungi dal potersi considerare stabile dovendosi, presumibilmente, introdurre modifiche con l'entrata in vigore della legge sull'internazionalizzazione. Snellimenti procedurali, nei rapporti con i Ministeri competenti a gestire gli interventi settoriali, potrebbero poi essere richiesti dal decreto legge 14 marzo 2005, n. 35 (G.U. 16 marzo 2005, n. 62) sulla competitività, una volta che fosse convertito in legge.

Sono queste le sedi di riesame per apportare tutte le modifiche rivelatesi necessarie e dare, finalmente, stabilità all'assetto organizzativo e procedurale per attuare in modo snello le politiche di che trattasi.

Sotto altro profilo, è appena il caso di richiamare l'attenzione sull'esigenza di provvedere ad un continuo adattamento delle procedure amministrative, al sorgere di esigenze contingenti connesse all'evolversi del mercato globale: una certa flessibilità operativa, nel settore di specie, è infatti determinante per una efficiente gestione.

1.3. I compiti previsti dalla nuova normativa sull'internazionalizzazione

5[5] A titolo esemplificativo:

154 Uffici commerciali presso Ambasciate e Consolati in tutto il mondo.
68 Camere di Commercio italiane oltre ai loro numerosi uffici all'estero.
104 Unità operative dell'ICE. Istituto Commercio Estero. Legge 68/97
Uffici esteri di Camere di Commercio italiane.
Sedi all'estero di Regioni-Province o unioni territoriali di Comuni.
SACE (riassicurazione crediti esteri, garanzie rischi) D.Lvo 143/98 e D.Lvo 170/99
SIMEST SPA (finanziamenti acquisizioni imprese estere) Legge 100 del 1990
ENIT (ente nazionale italiano per il turismo)
FINEST SPA (servizi assicurativi del commercio estero) Legge 19 del 1991
IPI (Istituto promozione industriale)
Sistema bancario italiano nelle sue articolazioni estere.
Associazioni di categoria imprenditoriali o industriali, nazionali e/o territoriali.
BERS Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
BEI Banca europea per gli investimenti
International Financial Corporation

L'originario disegno di legge (A.S.3036/A.C.4360) contenente "Misure per l'internazionalizzazione delle imprese, nonché delega al Governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore", nei successivi passaggi alle Camere ha subito una serie di modificazioni e non risultava ancora definitivamente approvato alla data del 10 marzo 2005. L'iter è stato approfondito e più lento del previsto e, come in altre parti della relazione sarà evidenziato, tale circostanza ha in qualche misura frenato alcune attività già avviate dalla Direzione generale in previsione dell'attuazione della nuova disciplina, una volta che fosse entrata in vigore. Del resto è buona regola, per l'economicità dell'attività amministrativa, che gli organi di gestione competenti evitino di porre in essere interventi che potrebbero in seguito risultare inutili o superati da diverse scelte del legislatore.

Certo il dibattito parlamentare ha influenzato la gestione 2003 e 2004. In particolare hanno avuto rilevanza alcuni temi e precisamente: - la promozione e costituzione da parte dei ministeri delle Attività produttive e degli Affari esteri di sportelli unici per le imprese, unificando e coordinando le attività di diversi soggetti operanti all'estero e creando le strutture idonee alla formazione del personale da assegnare agli sportelli all'estero anche in raccordo con le Regioni (gli sportelli regionali sono previsti dal DPR n°161 del 2001); - il potenziamento delle sinergie tra mondo universitario e imprenditoriale per scambi di ricerca con i Paesi esteri; - il riordino delle attività di alcuni enti e istituzioni operanti all'estero, anche in virtù del nuovo assetto costituzionale della Legge n°3 del 2001.

Si trattava per lo più di previsioni programmatiche, la cui attuazione veniva dal disegno normativo demandata a successivi decreti legislativi da emanarsi, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, su proposta del Ministero delle Attività produttive, di concerto con gli Affari esteri, l'Economia e finanze, la Funzione pubblica, le Politiche comunitarie e il Dipartimento per gli Italiani nel mondo.

Le previsioni richiedevano, comunque, il rafforzamento di alcune strutture, specie nell'ambito delle ambasciate e dei consolati connotati da una scarsa propensione a funzionare nel settore produttivo-commerciale. La Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale, come sarà evidenziato, ha quindi impostato, pur nell'attesa dell'entrata in vigore della nuova disciplina, una serie di azioni nell'intento di cominciare a predisporre per tempo le misure necessarie ad accelerare, all'entrata in vigore della disciplina, l'operatività dei nuovi strumenti.

Il nuovo testo normativo è, come noto giunto a definizione con la legge 21 marzo 2005, n. 56 e nelle note presentate per l'udienza l'Amministrazione ne ha evidenziato gli aspetti salienti e di particolare rilevanza per le attribuzioni di competenza.

In particolare la legge attribuisce nuove responsabilità al Ministero degli affari esteri insieme al Ministero delle attività produttive per la promozione del sistema economico italiano all'estero; individua le funzioni e gli obiettivi degli sportelli unici all'estero che dovranno agire in stretto rapporto operativo con le rappresentanze diplomatico-consolari; detta la disciplina per l'individuazione dei responsabili di sportello; prevede, oltre a risorse per il Ministero delle attività produttive, anche stanziamenti per il MAE per agevolarne le attività centrali e periferiche connesse alla costituzione ed al funzionamento degli sportelli, compresa la formazione del personale addetto. Rilevano poi, per la promozione dello sviluppo, le disposizioni che consentono alla SIMEST di trasferire fondi per la partecipazione a joint-ventures insieme ad organizzazioni finanziarie internazionali e la delega al Governo per il riordino degli enti che partecipano alla internazionalizzazione.

Come sarà evidente nel prosieguo della relazione, le finalità della nuova legge trovano riscontro nelle iniziative già avviate negli anni 2003 e 2004 dalla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale. La definizione del regolamento attuativo, richiamato dalla legge, consentirà di meglio portare a compimento le attività intraprese, in un

quadro di ben definito di coordinamento e cooperazione tra organismi interessati: specificatamente con il Ministero delle attività produttive, con l'ICE e con l'ENIT.

1.4. Programmi e direttive di indirizzo per lo sviluppo economico e l'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale.

Qualche cenno va ora fatto agli indirizzi di strategia politica dell'ultimo triennio ai quali l'Amministrazione si è uniformata anche in carenza, in alcuni casi, di direttive puntuali.

Infatti si è rilevato che, sulla base degli obiettivi di valorizzazione del contributo italiano nel mondo e di sostegno ad iniziative del sistema imprenditoriale contenuti negli annuali documenti di programmazione economica e finanziaria (DPEF) del Governo, le direttive ministeriali a partire dal 2000 hanno impostato una linea di azione, che solo nel triennio successivo è risultava più chiara e precisa. Si è col tempo rafforzato l'intento di coniugare la "sostenibilità" finanziaria degli interventi pubblici di sostegno con la crescita e la modernizzazione del sistema economico e imprenditoriale in un'ottica di internazionalizzazione.

L'indirizzo politico, per molti aspetti caratterizzato da una certa genericità, è stato comunque recepito dagli organismi di gestione che hanno dato avvio, e potenziato nel 2003 e 2004, ad un percorso amministrativo assai complesso per la molteplicità degli interessi e dei soggetti coinvolti; percorso finalizzato ad obiettivi intermedi in vista del raggiungimento del risultato primario dello sviluppo economico. Particolari cadenze e rallentamenti riscontrati nell'azione amministrativa svolta sono da riconnettere – come sarà precisato in seguito - ad esigenze di manovra finanziaria e di bilancio o anche, ai ritardi nell'approvazione di disposizioni legislative e regolamentari.

L'Amministrazione ha mirato a:

- Rafforzare le strutture centrali e periferiche del Ministero degli affari esteri;
- Velocizzare i rapporti con gli uffici ICE all'estero;
- Intensificare il coordinamento con altri ministeri;
- implementare ed assicurare una utilizzazione combinata delle banche dati esistenti;
- assicurare la presenza assidua di rappresentanze italiane nelle sedi istituzionali estere di preminente interesse economico.

Le linee guida dell'azione amministrativa hanno in qualche misura tenuto conto degli obiettivi rinvenibili nelle deleghe al Governo per il riordino delle competenze dei diversi soggetti che operano nel campo dell'internazionalizzazione (ICE, SACE, Camere di commercio, FINEST etc) contenute nel richiamato disegno di legge sull'internazionalizzazione.

Progressivamente e in diverse sedi è andata crescendo, infatti, la consapevolezza che allo sviluppo del sistema Paese debbano concorrere tutti i soggetti interessati, affiancando l'intervento statale. Consapevolezza che si è ormai estesa anche oltre gli operatori specifici di settore, tanto che oggi risulta impegnato anche l'Istituto nazionale di statistica, essendo lo "sviluppo dell'offerta di informazioni statistiche sulla competitività delle imprese" una delle direttrici prioritarie di azione già contenute nel programma statistico nazionale, approvato dal CIPE con deliberazione del 13 novembre 2003.

Va poi ricordato che con d.p.c.m. del 3 dicembre 2004 (G.U. 12 gennaio 2005, n. 8) è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio un Dipartimento per il programma di Governo e che, con direttiva del 23 dicembre successivo (G.U. 28 gennaio 2005, n.22), il Presidente del Consiglio dei ministri ha dettato gli indirizzi per garantire la coerenza al programma delle azioni di governo.

Rileva, dunque, questa Sezione di controllo l'intento di un'impostazione programmatica d'insieme che, se unita all'approvazione di progetti specifici condivisi, definiti in conferenze di servizi o con la sottoscrizione di protocolli d'intesa tra amministrazioni, può portare a positivi risultati. Come emerso nel corso dell'istruttoria sono già numerosi i "protocolli" tra diverse

amministrazioni ed enti in relazione ad attività da portare avanti in comune, per rispondere ad esigenze di antica o recente individuazione.

Le accresciute competenze delle Regioni, a seguito della modifica del titolo V della costituzione, richiederanno probabilmente passaggi programmatici più frequenti in sede di Conferenza Stato-regioni-autonomie che, seppur indispensabili, potrebbero rallentare il processo decisionale e, conseguentemente quello operativo. Si tratta di rendere celeri le procedure fin qui seguite.

1.5. Risorse finanziarie a disposizione della Direzione generale.

La Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale ha avuto assegnate per le attribuzioni di competenza, ivi compresi gli interventi per l'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale, complessivamente le seguenti risorse:

Anno 2002

Stanziamanti definitivi di competenza pari ad euro 59.444.234, di cui.

- 1.013.650,00 sul capitolo 3749 "Contributo all'Agenzia internazionale per l'energia";
- 50.227.234 incidenti sul capitolo di bilancio n. 3750 relativo a "Contributi obbligatori ad organismi internazionali"; 6[6]
- 222.975,00 sul capitolo 3752 "Contributo nazioni unite per l'ambiente" 7[7]
- 87.460,00 sul capitolo 3754 "Contributo al Segretariato intesa Wassenaar"

Anno 2003

Stanziamanti definitivi di competenza pari ad euro 61.410.701, di cui:

- 1.265.476,00 sul capitolo 3749;
- 50.511.705 sul capitolo n. 3750;
- 241.043,00 sul capitolo 3752;
- 76.338,00 sul capitolo 3754.

Anno 2004

Stanziamanti definitivi di competenza pari ad euro 69.796.354,99 su previsioni iniziali pari a 56.639.584) di cui:

- 944.000,00 sul capitolo 3749;
- 52.681.240,00 sul capitolo 3750;
- 83.268,00 sul capitolo 3754

Si avverte che lo stanziamento già gravante sul capitolo 3752 è stato dal 2004 trasferito al Ministero per le politiche ambientali.

La limitata disponibilità di risorse da finalizzare direttamente alle politiche di che trattasi risulta dall'analisi delle singole poste di bilancio.

Infatti le risorse stanziare annualmente per la voce "Interventi" per circa il 93% riguardano contributi obbligatori ad organismi internazionali e spese dovute a fronte di accordi e intese

6[6] Vi incidono i contributi obbligatori da versare ai seguenti organismi: O.M.C.- Organizzazione mondiale per il commercio, I.I.F. -Istituto internazionale del freddo, O.C.S.E. Organizzazione cooperazione sviluppo economico, I.C.A.C.-Comitato consultivo internazionale del cotone; O.M.T. -Organizzazione mondiale del turismo, O.E.E.P.E. - Organizzazione europea studi fotogrammetrici sperimentali, U.N.E.P. -Convenzione protezione fascia ozono, I.J.O. - Accordo internazionale Juta, I.N.S.G. -Gruppo internazionale studio sul nichel, I.C.S.G. -Gruppo internazionale studio sul rame, P.A.M. -Programma alimentare mondiale, I.C.C.O. -Esecuzione accordo internazionale del cacao, U.N.I.D.O. -Centro internazionale scienza alta tecnologia, I.C.O. -Accordo internazionale sul caffè, I.R.S.G. -Accordo internazionale sulla gomma, Trattato sulla carta europea dell'energia. I.T.T.O. -Accordo sui legni tropicali, I.F.A.D. - Fondo internazionale sviluppo agricolo, F.A.O. -Organizzazione nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura. Sono poi da considerare le spese dovute gravanti sul capitolo 3751 nei confronti: I.C.A.O. -Organizzazione aviazione civile internazionale, C.E.A.C. -Assistenza aerea nord atlantico. (cfr.allegato 3)

7[7] Capitolo trasferito dal 2004 al Ministero per le politiche ambientali.

internazionali. Si ha dunque un budget rigido, non comprimibile né tanto meno utilmente modulabile per esigenze e spese di diversa natura.

Nelle sue relazioni annuali sull'attività svolta, la Direzione generale ha più volte rappresentato l'esigenza di risorse finanziarie specificatamente indirizzate alla promozione delle attività economiche del sistema Paese, chiedendo anche l'istituzione di un capitolo di bilancio per interventi orizzontali in materia di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese. In particolare nel corso della predisposizione del bilancio preventivo per l'anno 2003 aveva chiesto l'istituzione di un capitolo, da dotare almeno per un importo di circa 4.000.500 euro che, poi, non è stato istituito nel quadro della generale decurtazione di fondi per il contenimento della spesa statale.

Ciò ha determinato, un rallentamento se non addirittura, in qualche caso, l'annullamento dall'agenda di interventi già programmati. Le attività preparatorie per la candidatura di Trieste quale sede per ospitare una importante esposizione nel 2008 non si sono, ad esempio, potute svolgere nel 2002 per le decurtazioni effettuate in sede di variazioni di bilancio 2002 (pari a circa 210.000 euro che erano stati tenuti come riserva per manifestazioni fieristiche), e nemmeno nel 2003 per la riduzione complessiva delle risorse a disposizione, a fronte di un aumento degli oneri obbligatori per contributi ad organismi internazionali.

Nel 2004, come i dati disaggregati sopra riportati registrano, il lieve aumento delle dotazioni complessive è stato in parte assorbito dall'aumentata spesa per i contributi obbligatori agli organismi internazionali. La restante somma non è stata nell'anno utilizzata essendo la variazione e l'assestamento di bilancio state disposte con legge 22 novembre 2004, n. 278, entrata in vigore il 12 dicembre successivo.

Va rilevato che si sarebbe dovuto effettuare una diversa modulazione delle risorse (budget) da assegnare alla Direzione generale, alla luce del maggior rilievo dato negli ultimi anni al coordinamento per le politiche di promozione dell'economia nazionale, ai sensi dell'articolo 13 del d.m. n. 29/3466 del 1999 e nell'ambito delle direttive politiche che la Direzione è impegnata a seguire.

L'osservazione non è nuova. La Corte dei conti, in occasione della relazione che accompagna la parifica del rendiconto generale dello Stato, ha già richiamato più volte l'attenzione sull'incongruità delle assegnazioni di fondi in relazione agli indirizzi dettati. Anche di recente ha rilevato che nel bilancio previsionale 2004 non ha trovato spazio lo stanziamento richiesto dal Ministro per il perseguimento degli obiettivi strategici in attuazione della citata lettera congiunta del Ministro affari esteri e del Ministro per le attività produttive. Lo stanziamento, se assegnato per tempo, avrebbe anche coperto le attività per la richiamata candidatura all'Esposizione di Trieste nel 2008 e quelle per la partecipazione all'Esposizione universale di Aichi, che, pertanto hanno dovuto essere accantonate.

Pur nella riconosciuta necessità di manovre finanziarie di contenimento della spesa, destano perplessità disposizioni normative, non sufficientemente supportate da una valutazione dell'impatto concreto su singole competenze istituzionali. Ci si riferisce alle riconfermate riduzioni di spesa per missioni, anche all'estero (di recente articolo 1, comma 10 del d.l. 12 luglio 2004, n. 168, convertito con legge 30 luglio 2004, n. 191).

E' di tutta evidenza che il Ministero degli affari esteri e, nel caso in esame la Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale, possono svolgere le proprie attribuzioni in ambito internazionale, solo se dotate di risorse sufficienti per consentire la presenza di propri rappresentanti in tutte le sedi necessarie. Una norma, come quella richiamata, che dispone che "le amministrazioni pubbliche", genericamente nominate, devono contenere le spese per missioni all'estero, per rappresentanza e per relazioni pubbliche in un ammontare non superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni 2001-2003 ridotta del 15 per cento, non risponde alla specifica esigenza e non considera la tipicità delle missioni assegnate al MAE, le modalità operative comunemente da seguire, i programmi di intervento in corso di esecuzione.

Ove poi si consideri che, a parte le spese per contribuzioni obbligatorie e dovute, per la parte residua le previsioni definitive, per gli anni considerati dall'indagine, sono state fissate in prossimità della fine dell'esercizio finanziario annuale, è agevole rilevare le difficoltà e i rallentamenti imposti, in corso d'anno, alla Direzione generale per le attività di competenza.

Il problema deriva da una prassi seguita ormai da alcuni anni, che vede per primo coinvolto il Ministero dell'Economia e delle finanze unitamente alla Ragioneria generale dello Stato, nelle procedure di definizione e di variazione degli stati di previsione della spesa del bilancio statale. A fronte della dichiarata scarsa collaborazione delle amministrazioni, che tendono a richiedere sempre maggiori risorse, si propongono all'approvazione parlamentare anche variazioni in diminuzione non sempre concordate con le amministrazioni stesse. Il procedimento di concertazione, e le scadenze temporali per modificare le poste di bilancio voluti dalla legge n. 468 del 1978 e successive modifiche alle norme di contabilità, che rispondeva a criteri di razionalità nella pianificazione finanziaria in coerenza con la gestione e che doveva contribuire all'efficacia delle attività amministrative, viene ormai sostanzialmente disatteso.

Sotto il diverso profilo della visibilità della spesa, va osservato che dai documenti di bilancio e di rendiconto finanziario, ora esaminati nella parte che riguardano i centri di responsabilità della Direzione generale, non si rilevano capitoli finalizzati in modo chiaro e trasparente alle politiche in esame, essendo i capitoli ad oggetto promiscuo; non è dato enucleare dalla voce "Interventi" le somme da ascrivere alle politiche di internazionalizzazione. Ciò può ritenersi solo in parte giustificato dalla circostanza che ogni attività relativa a negoziati internazionali è suscettibile di avere riflessi su tali politiche. La rilevanza da queste ultimamente acquisita, richiederebbe tuttavia una disaggregazione delle relative spese. Se per il Ministero delle attività produttive, dove gli interventi di sostegno sono diretti e ben individuati, è agevole una immediata lettura delle varie tipologie di spesa, anche per il Ministero degli affari esteri si avverte l'esigenza di una revisione strutturale dei documenti contabili, pure alla luce delle riforme organizzative intervenute e delle nuove esigenze.

Una più idonea impostazione del bilancio, che consenta di rilevare le specifiche finalizzazioni della spesa discrezionale, evidenzerebbe meglio l'operatività dei centri di spesa e, a consuntivo di esercizio, agevolerebbe la valutazione dei risultati dell'attività amministrativa svolta.

Al momento non costituisce adeguata risposta all'esigenza di trasparenza richiamata, l'analisi sia pure disaggregata del "conto economico delle pubbliche amministrazioni", che da poco viene affiancato al rendiconto finanziario. Il conto economico risponde, come noto, a finalità diverse ed è principalmente redatto nell'obiettivo di monitorare i costi amministrativi per grandi aggregati piuttosto che singole spese; tra l'altro, deve ritenersi tuttora in fase sperimentale.

Le problematiche sotto i profili dell'operatività e della trasparenza della spesa, evidenziate, dovrebbero trovare ora soluzione e risposta atteso che la legge n. 56 del 2005 potenzia le attribuzioni in materia di internazionalizzazione del sistema economico e prevede risorse ad hoc per tali politiche, da allocare anche sullo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri.

2. La situazione dei mercati e le linee di sostegno pubblico alle imprese.

Prima di passare ad esporre le azioni svolte nell'ultimo biennio dalla Direzione generale per concorrere allo sviluppo economico ed al processo di internazionalizzazione del sistema imprenditoriale, resta da delineare il contesto in cui la Direzione stessa è stata chiamata ad agire.

Si sottolineano tre fenomeni principali, che continuano peraltro a caratterizzare il processo di globalizzazione in atto: il rilievo preminente degli interventi finanziari sullo scenario economico,

la rivoluzione nelle tecnologie dell'informazione, la crescita della mobilità dei fattori produttivi con l'aumento della competitività - non solo tra singoli soggetti ma soprattutto tra i "sistemi-paese".

In tale quadro l'Amministrazione si è dunque impegnata, più che in passato, in un approccio, strutturato e consolidato, che potenzi interventi di "diplomazia economica" in un'ottica - anche di lungo periodo - di riposizionamento politico ed economico dell'Italia, del quale potranno giovare le imprese. Le occasioni di sviluppo offerte da mercati emergenti, ad esempio dell'est europeo, della Cina e dell'India, devono essere supportate da una idonea politica di rapporti con detti Paesi, anche per contrastare gli effetti non positivi in tema di import-export . 8[8]

L'Amministrazione si è poi data carico di compiti per il potenziamento della diffusione delle conoscenze del patrimonio culturale italiano che viene a costituire, sotto il profilo della comunicazione e degli scambi culturali tra Paesi, la base sia per agevolare le possibilità di insediamenti nazionali all'estero che per il ritorno di investimenti esteri in Italia, oltre che un forte impulso per il turismo e le imprese di settore. Occorre che il "prodotto italiano" sia associato a tratti distintivi dell'immagine del Paese, in modo che possa essere apprezzato. Rientra in tale direttiva l'impegno volto a migliorare le tecniche dell'informazione.

2.1. La Conferenza degli Ambasciatori sulla competitività del 29 luglio 2004. I fenomeni rilevati di maggiore attenzione.

2.1.1.

Esportazione di beni ed investimenti all'estero delle imprese italiane, sia con l'apertura di sedi produttive che mediante forme contrattuali che spostano singole fasi di lavorazione nell'ambito di filiere multinazionali, costituiscono le preminenti specificità del complessivo processo di internazionalizzazione del sistema produttivo nazionale, a fronte delle opportunità emergenti nello scenario globale.

La Conferenza degli Ambasciatori, nella sessione sulla competitività tenutasi il 29 luglio 2004, ha affrontato il problema esaminando la situazione globale in un approccio organico, tenendo conto contemporaneamente degli scambi commerciali e dei flussi di finanziamento degli investimenti (in entrata ed in uscita), essendo i due fenomeni strettamente correlati. Ha concluso i lavori auspicando "una modulazione per fasce delle politiche di internazionalizzazione, facendo leva sulle potenzialità del forte radicamento sul territorio". Infatti ha registrato che la realtà italiana è costituita da circa 180.000 aziende esportatrici, di cui 167.000 fino a 50 addetti, con un export distribuito per circa un terzo su tre fasce (fino a 50 addetti, fino a 500, oltre i 500), con la presenza di quasi 200 distretti produttivi.

In generale i fenomeni rilevati, come registrati dal rapporto ICE 2002-2003 e come visti in proiezione nelle premesse al decreto del Ministero delle attività produttive del 4 agosto 2004 (G.U. 14 ottobre 2004, n. 242), seguono un trend non positivo.

I negativi dati delle esportazioni italiane nel 2003 (- 3,9 per cento rispetto al 2002), corretti da una positiva ripresa delle esportazioni registrata nel primo quadrimestre del 2004, non risultano tuttavia migliorati su base annua (si attendono comunque ancora i dati definitivi). A fronte della debolezza della domanda interna non solo in Italia, ma anche nell'intera Unione

8[8] Il 30 per cento dell'incremento del commercio mondiale nel 2003, secondo le statistiche ufficiali, è derivato dai nuovi sbocchi offerti dai mercati di Cina ed India, in tali mercati l'Italia deve continuare ad affermarsi. Nell'area della Unione europea una considerevole percentuale dei flussi commerciali italiani, sia in import che in export, risultano ancora troppo legati ai rapporti con la Francia e la Germania.

europea, si registra un saldo commerciale dell'Italia con i paesi fuori dell'euro in diminuzione ma ancora di valore abbastanza elevato. 9[9]

Per non vedere diminuire ulteriormente la quota di mercato delle esportazioni, le ultime linee di indirizzo per le attività promozionali, dettate dal Governo e di cui al precedente paragrafo 1.4, puntano in modo deciso sull'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale e sull'accrescimento delle possibilità di competere sui mercati in specie delle piccole e medie imprese.

In tal senso è orientato il recente decreto-legge sulla competitività n. 35 del 2005, che introduce strumenti di vario tipo: snellimento di procedure burocratiche, sostegni mediante credito d'imposta, agevolazioni per iniziative di ricerca tecnologica, facilitazioni per l'accensione di mutui presso le banche etc.

Si sintetizzano ora i dati ufficiali disaggregati per ammontare e distribuzione geografica, registrati a partire dal 2001, che confermano quanto già evidenziato dalla Conferenza degli Ambasciatori e meglio determinano il quadro di riferimento nel quale avranno impatto i futuri interventi.

a. Esportazioni:

Il 2002, per la prima volta a partire dal 1997, mostra una flessione del numero degli esportatori, con una diminuzione nei valori delle esportazioni ed un contenimento del dato relativo al ricavo medio.¹⁰[10]

Il 2002 segnala anche una flessione del dato relativo ai nuovi esportatori. L'andamento complessivo è confermato anche nel 2003. In valore, le esportazioni risultano in lieve aumento, come detto, nel primo semestre 2004, ma il valore non viene confermato su base annua, facendo ritenere l'innestarsi di un fenomeno regressivo.

L'analisi per destinazione geografica degli operatori presenta nel periodo considerato andamenti di flessibilità rispetto a quelli generali del commercio mondiale. Ciò è evidenziato dagli operatori nell'Europa centro orientale (+2,3% per numero degli esportatori). La vicinanza territoriale e i processi di armonizzazione in atto con i paesi di ultimo ingresso nell'Unione Europea sembrano avere facilitato nuove presenze in queste aree. Per converso, nell'America centro meridionale il dato registra il segno meno(-9,2%).

Si registrano una dimensione ridotta del fatturato estero, che risulta significativa anche nel caso di esportatori operanti già da tempo all'estero, ed una tendenza della quasi maggioranza degli operatori a limitarsi ad un unico mercato.

In termini di numero di operatori si conferma il primato delle regioni italiane del nord dove, anche in relazione ai valori, emerge la Lombardia che costituisce la principale area di origine delle esportazioni italiane. Confrontando il rapporto fra numero degli esportatori e totale delle imprese attive, le regioni del Mezzogiorno, maggiormente caratterizzate da esportatori di piccola dimensione, sono contraddistinte da una minore vocazione internazionale.

b. Investimenti produttivi:

⁹[9] Il decremento, nell'ultimo triennio, della domanda interna nazionale ha indotto anche una riduzione percentuale delle importazioni, passate dal 28,7 per cento al 27,4 per cento (calcolato a prezzi costanti). Cfr. decreto Ministero attività produttive del 4 agosto 2004.

¹⁰[10] Si passa da 181.056 operatori nel 2001 a 180.795 con una diminuzione più accentuata nei valori delle esportazioni italiane registrandosi un contenimento del dato relativo al ricavo medio come da Rapporto ICE 2002-2003 "L'Italia nell'economia internazionale" (cfr.allegato 4)

I livelli degli investimenti all'estero in percentuale del PIL è contenuto, dato da ricollegare ad un carattere dimensionale, atteso che circa il 90% delle imprese attive è costituito da aziende al di sotto della soglia di 10 dipendenti.

Oltre all'Unione europea, tradizionale area di destinazione degli investimenti diretti esteri italiani, l'Europa centro orientale ha di recente progressivamente aumentato il suo peso sul totale delle partecipazioni estere delle imprese, caratterizzandosi per una maggiore diffusione di iniziative attribuibili a quelle di piccole e medie dimensioni.

L'Asia è interessata da tassi di crescita delle partecipazioni italiane ben superiori alla media generale, con una dinamica che interessa soprattutto il mercato Cinese, paese che già riceve in termini di addetti oltre il 30% delle iniziative italiane nel continente asiatico. Il fenomeno economico della Cina ha assunto, come noto, una tale rilevanza da richiamare l'attenzione sia degli organismi nazionali, politici ed economici, in diversa misura coinvolti nella modernizzazione del nostro "sistema-paese", sia dell'Unione europea anche sotto il profilo dell'importazione di prodotti di scarsa qualità che condiziona fortemente il mercato comunitario.

2.1.2. I dati sub a) e b) inducono alle seguenti considerazioni.

Di fronte allo scenario complessivo dei mercati, alle tendenze di apprezzamento dell'euro sul dollaro ed all'aumento della competizione internazionale, le imprese italiane si sono trovate a dover diminuire i prezzi per salvaguardare le quantità e in certi casi la loro stessa permanenza sui mercati esteri. Questa scelta peraltro necessita, da una parte la sussistenza di margini abbastanza ampi tali da assorbire l'implicita perdita di remuneratività, dall'altra il ricorso a programmi di maggiore contenuto strategico attribuendo alla presenza estera in sé un valore preminente. Queste condizioni non si sono fin qui sempre verificate: alcune categorie di imprese italiane per necessità hanno di fatto abbandonato i mercati internazionali. 11[11]

La flessione del ricavo medio ha fatto registrare, nella maggioranza dei casi, un risvolto negativo sul processo avviato delle politiche per l'internazionalizzazione sia commerciale che produttiva e per gli investimenti all'estero.

Le analisi condotte dall'ICE, e confermate da quelle dalle Camere di commercio, dimostrano altresì come la prossimità geografica, l'accessibilità di risorse informative relative al mercato di destinazione, la vicinanza culturale siano presupposti essenziali per l'internazionalizzazione dei piccoli esportatori, la cui presenza nell'Unione Europea e in particolare nell'Europa centro orientale mostra una percentuale particolarmente elevata. Ciò preminentemente per minori costi a causa della maggiore accessibilità dei mercati. 12[12]

Come detto, la Lombardia si è rivelata la sede del maggior numero di esportatori, che nell'ambito delle regioni del nord costituisce la sede di quasi il 70% degli esportatori nazionali. Questo dato, trasversale alle classi di valori, evidenzia il persistente divario fra nord e sud del Paese. Per le imprese del sud la minore propensione all'internazionalizzazione commerciale può essere interpretata in relazione alla minore competitività; alla minore presenza nel Mezzogiorno di distretti industriali, strutture che – come noto - sono tradizionalmente più orientate all'esportazione; al modello di specializzazione produttiva dell'area meridionale caratterizzato da settori merceologici e produttivi più orientati alla domanda interna (come ad esempio l'agro-alimentare contraddistinto strutturalmente da un'elevata frammentazione dell'offerta). 13[13]

11[11] cfr. allegato 5- Tav. 8.4 Rapporto ICE 2002/2003.

12[12] Si rinvia all'allegato 6 -Tav. 8.5 Rapporto ICE cit.

13[13] Per la scomposizione per classi di valori all'interno delle singole regioni cfr. allegato 7.

La situazione merita attenzione per la programmazione degli interventi pubblici di sostegno, orientati a favorire le condizioni per un affaccio sui nuovi mercati anche delle imprese medio-piccole.

E' da valutare l'ipotesi, avanzata da più parti, sulla opportunità di potenziare interventi atti ad agevolare la presenza di imprese leaders nelle dinamiche di internazionalizzazione: il ruolo trainante di queste ultime potrebbe indurre la crescita internazionale anche di imprese di ridotte dimensioni, che autonomamente non sono in grado di sopportare i costi dell'internazionalizzazione.

Sono comunque da continuare le attività dell'Amministrazione volte ad offrire alle piccole imprese servizi utili a esplorare meglio i mercati esteri. Si richiamano in particolare gli interventi in atto per costituire i c.d. "sportelli unici per le imprese" che vedono direttamente impegnata la Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale del MAE, e per i quali si rinvia al successivo paragrafo 3.2.1. Una migliore conoscenza delle situazioni locali di mercato, e un disbrigo celere delle procedure "burocratiche" attraverso gli sportelli unici, potrebbe favorire una maggiore espansione geografica degli investimenti, consentendo forme di internazionalizzazione meglio articolate e proiettate su più mercati contemporaneamente: occorre accompagnare i segnali di diversificazione che i dati raccolti dall'ICE mettono in luce. 14[14]

Quanto all'insediamento di imprese produttive all'estero, il cui andamento risulta pressoché stazionario dal 2001 al 2003, si registrano attualmente nuove occasioni favorevoli connesse al mutato atteggiamento dei paesi esteri e delle loro istituzioni. Ai controlli sui capitali ed ai vincoli sulla proprietà estera delle imprese, si stanno in molti paesi sostituendo articolati strumenti di incentivazione, nell'acquisita consapevolezza dei possibili benefici derivanti dalla internazionalizzazione dei mercati nazionali, non ultime le opportunità di sviluppo offerte dalle nuove tecnologie e da metodi manageriali e di apprendimento moderni.

Sono opportunità che vanno rese note a tutti ed accompagnate da idonee iniziative pubbliche, tenendo anche conto che nel fenomeno della penetrazione produttiva delle imprese italiane all'estero esiste anche un effetto di ritorno per l'immagine del Paese e riflessi positivi per lo sviluppo economico.

L'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale va seguita nella sua globalità atteso che anche il suo profilo passivo è suscettibile di alimentare dinamiche competitive con risvolti nel complesso positivi, ma suscettibili di determinare difficoltà per singole imprese nazionali la cui dimensione non consenta di fronteggiare, anche nel solo ambito del mercato interno, l'impatto concorrenziale con le imprese straniere. Si richiamano le conclusioni dell'ultima indagine OCSE sui "Modelli d'investimento diretto estero dei paesi aderenti all'Organizzazione", che posizionano l'Italia al 25° posto nella capacità di attrarre e sopportare l'ingresso di capitali esteri.

Nell'ambito dell'internazionalizzazione, sia attiva che passiva, è stata poi più volte segnalata la debolezza dell'Italia nei settori maggiormente strategici, rispetto alla rilevanza assunta da comparti produttivi a basso contenuto innovativo, che impone una riflessione di lungo periodo sulla sostenibilità e la qualità del modello di specializzazione italiano.

Il problema, da tempo avvertito, potrebbe in qualche misura essere contenuto con l'applicazione degli strumenti di sostegno alla ricerca su tecnologie avanzate, inseriti ora nel citato decreto-legge n. 35/2005, qualora il provvedimento entri a regime con l'approvazione parlamentare.

2.2. I recenti interventi di sostegno pubblico all'internazionalizzazione e i loro effetti

I più significativi interventi, che i singoli ministeri nelle rispettive competenze, sono chiamati ad effettuare, tengono conto di alcuni fattori di maggiore rilievo:

- il rallentamento del processo d'integrazione economica internazionale, accentuatosi dopo i tragici avvenimenti dell'11 settembre 2001;
- il percorso di decentramento politico e decisionale (non solo amministrativo) ancora in atto nel nostro Paese, attraverso cui gli enti territoriali, principalmente le Regioni, stanno assumendo un nuovo e più incisivo ruolo nelle funzioni di programmazione e allocazione delle risorse;
- la riorganizzazione, in parte necessitata dal decentramento, dell'assetto decisionale ed amministrativo della politica economica a livello delle strutture centrali e periferiche dello Stato.

Detti fattori hanno reso più complesse le azioni sul campo.

Anche di fronte ai rischi di negoziati commerciali multilaterali (si veda lo stallo della trattativa in seno alla WTO), il sistema di sostegno pubblico all'internazionalizzazione ha fatto registrare a partire dal 2002, effetti positivi in qualche caso di una certa importanza. Si segnala che gli operatori-utenti hanno dimostrato di privilegiare alcune misure al posto di altre, come i dati messi in luce dall'ICE e dall'ISTAT e qui di seguito sintetizzati chiariscono.

a. Interventi a favore dell'internazionalizzazione "attiva" – verso l'estero.

- aumento delle agevolazioni, richieste ed assegnate, al credito all'esportazione (verso i tradizionali mercati europei ma anche verso quelli dell'America latina e dell'Asia) che si sono attestate nel 2002 nell'ordine di 136 operazioni, per un credito capitale dilazionato di oltre 3.400 milioni di euro, con un aumento considerevole rispetto al 2001 sia del numero delle operazioni (+65,9% rispetto alle 82 nel 2001), sia degli importi agevolati (+84,3% con riferimento ai 1.853 milioni di euro del 2001). Pur in presenza della debole congiuntura e del non positivo andamento delle esportazioni (-2,8%) italiane nel 2002 (circa 273 milioni di euro nel 2001 e 265 milioni di euro nel 2002), si conferma l'aumentato grado di utilizzo degli strumenti agevolativi da parte degli operatori;^{15[15]}
- miglioramento dei servizi assicurativi del commercio con l'estero con particolare attenzione alle operazioni di finanza di progetto in paesi emergenti. Si ricorda che l'assicurazione dei crediti all'esportazione è prevalentemente gestita, in Italia, dall'Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero (SACE) la cui struttura è stata rivisitata con d.p.c.m. del 29 settembre 2003, che ha trasformato l'ente in società per azioni e che, in tale nuova veste ha cominciato ad operare a partire dal 1° gennaio 2004.. Il rafforzamento dell'autonomia gestionale della SACE è in linea con gli indirizzi comunitari, orientati verso una diretta assunzione dei rischi da parte dell'operatore; si richiede tuttavia una riflessione e,

^{15[15]} L'agevolazione finanziaria del credito all'esportazione consente alle imprese italiane di offrire alla controparte estera dilazioni di pagamento a condizioni favorevoli. L'agevolazione consiste in contributi agli interessi sui finanziamenti originati dal pagamento dilazionato di esportazioni italiane sotto forma di credito fornitore (la dilazione è concessa direttamente dall'impresa italiana esportatrice alla controparte estera) o finanziario (il credito concesso all'acquirente/committente estero per il regolamento di esportazioni italiane è intermediato da soggetti finanziari). Sono agevolabili le esportazioni concernenti forniture di macchinari e impianti, studi, progettazioni, lavori e servizi, mentre sono escluse le esportazioni di beni di consumo (durevoli e non durevoli) e semilavorati o beni intermedi. Lo strumento in esame è gestito dalla SIMEST. (Cfr. allegato 9)

- probabilmente un nuovo intervento normativo, in ordine ad operazioni assicurative di lungo periodo, nell'ambito di politiche di sviluppo a prevalente connotato etico e umanitario che rispondono più ad interessi politici pubblici che ad interessi propri di un imprenditore privato (sul tema si ritornerà nelle conclusioni della presente relazione);
- crescita dell'impegno per la costituzione o partecipazione di società italiane all'estero, in specie in Europa centrale ed orientale con incremento degli importi verso questa area (circa il 60% rispetto ai livelli raggiunti nel 2001) a fronte di un complessivo trend positivo del numero delle operazioni di acquisizione azionaria approvate (nel corso dell'anno 2002 sono state pari a 90, per un importo complessivo deliberato pari a circa 46 milioni di euro). Di rilievo è l'incremento dell'utilizzo di questo strumento da parte delle PMI rispetto all'anno precedente; 16[16]
 - istituzione di fondi specifici per i Balcani e per la ex-Repubblica Federale di Jugoslavia, nonché di fondi per nuove aree ad alta potenzialità (Mediterraneo e Cina) a beneficio di imprese miste, con forte componente italiana, nell'ambito delle attività di supporto alla collaborazione economica con i Paesi dell'Europa centro-orientale e del Mediterraneo (legge n.212 del 1992 e legge n.84 del 2001, quest'ultima, avviata nel 2002, vede piena applicazione dall'anno 2004);
 - prefigurazione di un nuovo ruolo della SIMEST s.p.a. nell'ambito della gestione dei nuovi fondi per l'acquisizione di quote di capitale all'estero, in collaborazione con il Ministero delle attività produttive. 17[17] Ciò in relazione alla riforma degli interventi affidati alla SIMEST che ha incrementato le attività di promozione e sostegno all'internazionalizzazione delle imprese estendendole anche al di fuori della Unione europea. 18[18]
 - rimodulazione dei finanziamenti a tasso agevolato per programmi di penetrazione commerciale e dei finanziamenti per la partecipazione a gare internazionali. Quanto ai finanziamenti a tasso agevolato per i programmi di penetrazione commerciale si è registrato già nel corso dell'anno 2002 un consistente aumento dell'utilizzo dello strumento previsto dall'art. 2 della legge 394/81 per la penetrazione commerciale in paesi non appartenenti alla UE (finanziamenti a tasso agevolato pari al 40% del tasso di riferimento) con numero 186 programmi approvati rispetto ai 156 del 2001 per un ammontare totale di oltre 212,00 milioni di euro rispetto ai 175 milioni del 2001 (pari ad una crescita del 21,5%); rilevano le PMI e prevalentemente l'area degli Stati Uniti con un certo disinteresse per l'Europa. Per i finanziamenti a tasso agevolato per la partecipazione a gare internazionali si richiama la legge n. 304 del 1990 per l'aggiudicazione di commesse in paesi non appartenenti alla Unione Europea; l'utilizzo dello strumento si è mantenuto nel 2002 sostanzialmente stabile rispetto all'anno 2001 con 19 programmi approvati, in prevalenza in Africa dove i progetti sono passati da 7 a 15;
 - andamento positivo di nuovi strumenti in relazione ai finanziamenti assentiti per gli studi di fattibilità e pre-fattibilità. I finanziamenti per detti studi e per i programmi di assistenza tecnica previsti dal d.lgs. n.143 del 1998 (art. 22, c.5), a fronte di investimenti e penetrazione commerciale sui mercati extra UE, sono divenuti operativi nel secondo semestre 2000, in seguito all'emanazione delle norme di attuazione. Dall'approvazione dei primi progetti il 2002 registra un trend positivo per l'utilizzo di questi strumenti (domande accolte 79 nel 2002 sulle 64 dell'anno precedente, con prevalenza di PMI e per un importo complessivo di oltre 20,00 milioni di euro sui 14,6 del 2001), trend confermato negli anni successivi;
 - potenziamento dei servizi forniti alle imprese dall'ICE e dal sistema camerale, meglio iscritti, ora, in una logica coordinata di sistema con un notevole potenziamento dei

16[16] Cfr. legge 24 aprile 1990, n. 100; d. Lgs. n. 143 del 1998; d.l.30.settembre 2003, n.269, conv. Con legge 24 novembre 2003, n. 326. (cfr. allegato 10 –tav.9.15 Rapporto ICE cit.)

17[17] Fondo FINMED regolato dalla legge n. 273 del 2002 e di cui al d.m. 22 agosto 2002; fondo FYROM nell'ambito del programma approvato dal CIPE nel dicembre 2002 e di cui al successivo d.m. 4 aprile 2003; rifinanziamento e allargamento ai paesi dell'area balcanica del fondo previsto dalla legge n. 84 del 2001.

18[18] La SIMEST, come noto, gestisce gli interventi in collaborazione con il Dipartimento per l'internazionalizzazione del Ministero delle attività produttive.

servizi on line (es. informazioni di base, tecniche e statistiche, gare internazionali, liste di nominativi di operatori economici esteri, banca dati dei finanziamenti internazionali etc.);

- avvio delle procedure per la costituzione di sportelli unici per le imprese e, da parte di alcune Regioni, di "sportelli regionali". Di tali iniziative al servizio delle imprese cominceranno a evidenziarsi i risultati concreti nel prossimo futuro; 19[19]
- potenziamento dei rapporti tra Amministrazione e Camere di commercio, per la resa di servizi integrati alle imprese;
- interventi orientati verso organismi no-profit a rilevanza nazionale, gestiti da vari ministeri con il co-finanziamento privato, che sono suscettibili di creare un volano per nuove o più efficienti attività imprenditoriali, ad esempio: concessione di contributi per il sostegno di progetti promozionali di enti fieristici, istituti e associazioni ai sensi della legge n. 1083 del 1954 e successive modificazioni 20[20]; sostegni *ex lege* n. 518 del 1970 alle Camere di commercio italiane all'estero - associazioni private tra imprenditori italiani ed esteri con la finalità di promuovere le relazioni economiche bilaterali 21[21].
- sostegno a consorzi alle esportazioni multiregionali *ex lege* n. 83 del 1989, 22[22];
- interventi a favore dei comparti agro-alimentari e turistici ai sensi della legge n. 394 del 1981 23[23];
- gestione di particolari fondi stanziati a seconda delle esigenze: a fronte di rassegne internazionali, ad esempio, come nel periodo considerato dall'indagine, che ha visto assegnate risorse per la Rassegna "Italia in Giappone 2001". 24[24]

b. Interventi inerenti all'internazionalizzazione passiva.

Sono interventi diversi, diretti a favorire progetti di assistenza tecnica, di formazione, di studi di fattibilità, o a promuovere la costituzione di joint-ventures e forme di collaborazione tra imprese nazionali ed estere. Sono gestiti principalmente dai Ministeri competenti per materia, ma trovano più favorevole ingresso se si appoggiano su regole concordate inserite in accordi bilaterali tra Paesi. Meritano segnalazione i contributi per le aree dell'Europa centro-orientale e del Mediterraneo, a valere pro-quota sui fondi stanziati annualmente a rifinanziamento della legge 26 febbraio 1992, n. 212, il cui obiettivo è quello di favorire attraverso il co-finanziamento di progetti di collaborazione bilaterale l'integrazione in Europa. 25[25]

19[19] Sullo "sportello unico" per le imprese ed sulle problematiche di raccordo con gli sportelli regionali si rinvia al punto 3.2.1.

20[20] Tramite la legge 1083 del 1954, e successivi rifinanziamenti, vengono finanziate anche attività promozionali delle Camere di commercio "miste" in Italia. Queste associazioni tra imprenditori italiani e stranieri (appartenenti ad uno stesso Paese o ad una data area geografica), ottenuto il riconoscimento ai sensi della legge 580 del 1993, possono ricorrere a questa linea di sostegno.

21[21] Ai sensi della L.518 del 1970, il Ministero delle attività produttive eroga contributi a fondo perduto fino ad un massimo del 50% dei costi sostenuti per la realizzazione dei programmi promozionali in favore delle imprese socie.

22[22] Contributi ai consorzi alle esportazioni (L. 83/89)

A seguito del trasferimento di competenze e risorse alle Regioni previsto dal d.lgs. 112/1998, il Ministero Attività Produttive ha gestito, nel 2002, i contributi destinati ai consorzi multiregionali e, transitoriamente, quelli destinati a consorzi monoregionali delle Regioni a Statuto speciale per le quali le procedure di trasferimento non erano state ancora completate.

23[23] Contributi ai consorzi agro-alimentari e turistico- alberghieri (L. 394 del 1981, art. 10).

La gestione dei contributi rivolti ai consorzi per la promozione dei prodotti agro-alimentari e per l'attrazione di domanda turistica dall'estero (L. 394/81 art. 10) segue procedure e criteri analoghi a quelli della L. 83/89. Nel corso del 2002, a fronte di uno stanziamento di circa 400.000 euro destinati ai consorzi multiregionali sono pervenute ed accolte 8 domande, mentre a fronte dei circa 432.000 euro destinati ai consorzi monoregionali ancora non trasferiti alle Regioni a Statuto speciale competenti sono state accolte 7 delle 8 domande ricevute.

24[24] Contributi straordinari ai consorzi alle esportazioni per la partecipazione alla Rassegna "Italia in Giappone 2001" sono stati previsti dalla legge n. 388/2000.

25[25] I contributi per i Paesi dell'Europa centro-orientale e del Mediterraneo previsti dalla legge n. 212/92: accanto agli strumenti per le attività promozionali, il Ministero delle attività produttive gestisce anche una quota dei fondi stanziati annualmente per la legge 26 febbraio 1992, n. 212, il cui obiettivo è quello di favorire, attraverso il co-finanziamento di progetti di collaborazione bilaterale, la transizione dei paesi beneficiari verso forme di economia di mercato e la loro integrazione in Europa. Le iniziative per le quali può essere concesso un contributo a fondo perduto

3. Le attività svolte dalla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale nel periodo 2002-2004.

Nel sistema ordinamentale e nel panorama economico e finanziario, sinteticamente descritto nei precedenti paragrafi, si è mossa la Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale del Ministero degli affari esteri.

3.1. La Direzione generale, è come noto, impegnata nei più diversi settori (in relazione ai negoziati economici internazionali e alla partecipazione ai lavori degli organismi internazionali interessati alla materia) : - Politica assicurativa del commercio estero; - Intese multilaterali di cancellazione e ristrutturazione del debito di Paesi esteri; - Importazione ed esportazione di materiali di armamento; - Accordi bilaterali sugli scambi; - Internazionalizzazione del sistema imprenditoriale; - Accordi per il coordinamento della politica ambientale; - Cooperazione scientifica e tecnologica, etc.

La relazione annuale di consuntivo, che la Direzione generale ha regolarmente presentato all'Organo politico negli ultimi tre anni, fornisce un quadro particolareggiato degli interventi effettuati. L'accompagnamento della relazione con una Roads-Map delle iniziative in corso e l'indicazione delle proiezioni dei risultati attesi, rende più trasparente, anche a fini programmatori, il percorso seguito nei diversi settori.

Tutte le azioni di competenza possono, ovviamente, avere effetti diretti o indiretti sul processo di sviluppo e di ammodernamento del sistema economico italiano.

I negoziati con paesi terzi per la ristrutturazione e la cancellazione del debito verso l'Italia non possono che rafforzare i legami e la penetrazione commerciale in detti paesi, seppure in un'ottica di medio-lungo periodo. Si tratta di interventi tendenti alla soluzione delle varie crisi debitorie e, quindi, a favorire lo sviluppo sostenibile in un dato paese prevenendo effetti destabilizzanti. Le attività svolte hanno portato, nel periodo considerato dall'indagine, alla firma di numerosi atti di ristrutturazione di debito. Sono state stipulate: nel 2002 n. 12 intese multilaterali e n. 24 accordi bilaterali; nel 2003 n. 8 intese multilaterali e n. 12 accordi bilaterali; nel 2004 n. 6 intese multilaterali e n.4 accordi bilaterali. Tra la fine del 2001 e luglio 2004 sono stati inoltre siglati n. 30 accordi bilaterali per la cancellazione del debito di paesi meno sviluppati.

Le autorizzazioni alle importazioni e la concessione di licenze di esportazione di materiali di armamento, di competenza della specifica unità (UAMA) nell'ambito della Direzione generale, producono effetti sugli scambi e interessano in modo rilevante le imprese di settore. L'attività dell'UAMA, tanto specifica e di rilievo da avere indotto ad una struttura organizzativa appositamente dedicata, si è accresciuta nel biennio 2002-2003 in relazione ai nuovi andamenti del mercato ed al numero delle richieste degli operatori. Nel 2002 le licenze di esportazione sono state 744, salite a 828 nel 2003; mentre sempre nel 2002 le autorizzazioni di importazione sono state 164 salite a 207 nell'anno successivo.

Significativi, quanto all'impatto più immediato sull'internazionalizzazione del sistema economico, alcuni interventi che riguardano lo spazio, l'ambiente, l'energia e le fonti di sviluppo sostenibile, la cooperazione scientifica, le telecomunicazioni e l'informazione.

E' in particolare proseguito il negoziato relativo alla stazione spaziale europea "Galileo" e si è concluso l'iter per la ratifica di accordi internazionali di particolare rilevanza per le finalità di che ora trattasi. Ci si riferisce alla Convenzione EUTELSAT, all'Accordo italo-francese "Cosmo

(fino ad un massimo di 413.000 euro) devono riguardare progetti di assistenza tecnica, di formazione, nonché studi di fattibilità nel campo di infrastrutture, trasporti ecc., per la costituzione di joint-venture o per lo sviluppo della collaborazione industriale tra il nostro paese e i paesi beneficiari che sono individuati annualmente dal CIPE.

skymed", all'Accordo sull'immatricolazione degli oggetti lanciati nello spazio extra atmosferico, all'Accordo sul trasferimento di nuove tecnologie.

Nel settore ambiente e sviluppo sostenibile hanno avuto priorità le attività per il completamento delle intese e della ratifica del Protocollo di Kioto, come noto di recente finalmente entrato in vigore. Continua a registrarsi la presenza di numerose delegazioni italiane ai vari consessi internazionali relativi alla protezione ambientale: si tratta di coordinare le attività di attuazione nell'ambito dei progetti in corso che vedono in diversa misura interessate le imprese italiane operanti nel settore 26[26]

Nella materia delle telecomunicazioni e dell'informazione sono proseguite le attività di studio e di analisi a margine del dibattito internazionale sui temi e-commerce, e-governance, digital divided, information society. In particolare dal 2003 risultano potenziate le attività della Direzione generale per la guida della task force interministeriale per le trattative nell'ambito del vertice mondiale sulla Società d'informazione, tenutosi a Ginevra nel mese di dicembre.

Per la cooperazione scientifica e tecnologica sono proseguite le consuete attività per assicurare una qualificata presenza italiana e delle piccole e medie imprese a convegni, fiere e workshops. 27[27] In proposito si ricorda che se non nei settori ad alta tecnologia, l'impresa italiana vanta posizioni di leadership in alcuni settori a medio contenuto tecnologico per cui è lecito attendersi da una mirata politica di promozione migliori risultati puntando sia sulla qualità che sull'estensione dei campi d'azione. Non va dimenticato che presso le strutture diplomatiche all'estero esiste un addetto scientifico la cui attività va seguita ed accompagnata per l'internazionalizzazione delle imprese operanti nel settore.

Si evidenzia poi l'attività, svolta nel corso del 2003, che ha costituito le premesse per utilizzare dal 2004 i fondi a disposizione (circa 3 milioni di euro) per finanziare progetti di formazione tramite stages. I progetti possono essere svolti anche all'estero e presuppongono la collaborazione tra imprese industriali, operanti in settori ad alta tecnologia o innovativi, e mondo scientifico. Si sono infatti conclusi, con la partecipazione della Direzione generale, i lavori per la valutazione dei progetti di formazione all'estero di cui all'Accordo quadro denominato "Sistema formativo e di ricerca italiano". In base a detto accordo, per la cui attuazione sono ora impegnati il Ministero delle attività produttive, l'ICE e le Università, è consentito di orientare le risorse per sviluppare le professionalità in settori nei quali si è evidenziata una particolare debolezza del Paese.

Va anche sottolineata la firma di un Piano di azione con l'International Finance Group (I.F.G.) della Banca mondiale, che ha visto interessati anche i Ministeri dell'Economia e finanze e delle Attività produttive, e la SIMEST. Il negoziato, conclusosi il 28 gennaio 2003, prevede un progressivo allargamento della partecipazione delle imprese italiane medio-piccole agli strumenti attivati dall'Organismo internazionale.

Nell'ambito delle politiche per lo sviluppo del settore agro-alimentare rileva il Protocollo d'intesa firmato il 29 gennaio 2002 con le organizzazioni ONU, FAO-IFAD-PAM e la firma del Trattato per le risorse citogenetiche, sempre con le medesime istituzioni, in data 6 giugno 2002.

Per lo sviluppo del settore pesca si richiama il Trattato internazionale EUROFISH, firmato nel gennaio 2002.

26[26] PAM-Piano di azione per il Mediterraneo; GEF-Fondo mondiale per l'ambiente; UNEP-Programma ambientale organizzazione delle Nazioni unite; ICEF- Fondazione per una corte ambientale internazionale, etc.

27[27] Convegno sull'innovazione tecnologica di Melbourne 20-25 marzo 2002; Tavola rotonda sull'internazionalizzazione delle imprese ICT tenutosi a Bari il 23 maggio 2002; sempre a Bari work shop dell'11 settembre 2002 sul tema "Lo sviluppo delle piccole e medie imprese ICT nel bacino del mediterraneo e nei Paesi balcanici"

Gli interventi effettuati hanno, poi, portato alla rielezione dell'Italia in seno al Consiglio esecutivo dell'Organizzazione Marittima Internazionale (I.M.O.).

Altre azioni in corso riguardano il supporto agli scambi commerciali italiani, il sostegno degli investimenti diretti in entrata ed in uscita, l'appoggio alla presenza delle imprese italiane nei vari paesi esteri, l'incoraggiamento del turismo dai paesi esteri verso l'Italia. Si tratta di interventi previsti nella lettera congiunta dei Ministri degli Affari esteri e delle Attività produttive del 13 febbraio 2003, valutati nell'ambito della cabina di regia, istituita appositamente quale strumento di cooperazione rafforzata per le politiche di sostegno alla proiezione estera del "sistema Paese". La Cabina di regia risulta essersi riunita frequentemente per il coordinamento degli interventi e per la valutazione dei risultati.

All'interno di ciascuna linea strategica l'indagine ha rilevato l'avvio di numerose singole iniziative, caratterizzate da una concretezza operativa in quanto inserite all'interno di progetti di fattibilità stabiliti e cadenzati in vista dell'obiettivo finale dello sviluppo, sebbene le procedure si siano rilevate faticose in relazione al numero dei soggetti coinvolti.

Sono in varia misura chiamati all'attuazione dei programmi interlocutori istituzionali, enti e società: il Ministero delle attività produttive, l'ICE, l'Unioncamere e associati camerali, l'ABI, la SIMEST e la FINEST S.p.A. (anche con la partecipazione alle attività del "Comitato agevolazioni"), l'ENIT (specie nell'ambito del Protocollo d'intesa MAE-MAP-ENIT per potenziare la rete di informazioni e il raccordo degli uffici ENIT all'estero con le rappresentanze diplomatiche e consolari, in particolare per organizzare un portale per il turismo), la società Sviluppo Italia S.p.A (tra l'altro per un progetto istituzionale finalizzato all'attrazione di investimenti esteri in Italia), la Società Buonitalia (per la promozione nel settore agroalimentare).

Tra le azioni in corso, e di recente potenziate, si richiamano quelle per lo sviluppo del raccordo operativo con l'ENIT e la programmazione per la promozione turistica dell'Italia all'estero, definita nel mese di marzo 2005 con un primo documento siglato congiuntamente dalle delegazioni ENIT e dalle rappresentanze diplomatico-consolari. Si tratta non solo di proposte relative al 2006 per i 25 paesi nei quali l'ENIT è presente con proprie strutture, ma anche dell'analisi, a fini di proposta programmatica, di contesti in cui l'ENIT non è operante.

Si ricorda che, con il decreto-legge sulla competitività adottato nel mese di febbraio, il Governo nella considerazione dell'elevato livello di cooperazione tra Amministrazione ed ENIT, ha previsto la strutturazione in Agenzia dell'Ente con la partecipazione diretta del MAE negli organi di amministrazione.

Si ritiene di soffermarsi e di formulare alcune specifiche considerazioni su alcuni interventi che, secondo quanto emerso in corso di indagine, richiedono ulteriore impegno.

3.2. Interventi specifici a favore dell'internazionalizzazione avviati di recente.

Per alcuni interventi l'attività non può esaurirsi con il raggiungimento di obiettivi di breve termine, ma dovrà acquistare carattere di continuità per assicurare efficacia agli strumenti prescelti. La Direzione generale ha esposto all'Organo politico, quelle che ritiene essere le prossime esigenze, proponendo modifiche strutturali, individuando le professionalità utili e le necessità finanziarie.

Ad avviso della Corte le prospettate esigenze vanno valutate tenendo presente l'opportunità di disporre di strutture flessibili, idonee ad operare in un contesto socio-economico in forte evoluzione e che collaborino, senza sovrapporsi, ad altre già attive. Quanto alle risorse finanziarie se va continuata da parte della Direzione generale l'azione di razionalizzazione organizzativa e strumentale già avviata nell'ultimo triennio in relazione agli obiettivi dalla stessa indicati nel documento di Road maps e nei programmi di intervento in corso, occorre

che ai centri di responsabilità interessati alle politiche di sviluppo sia assegnato un congruo budget annuale rimodulando meglio la distribuzione delle risorse tra le diverse finalizzazioni di spesa. Un aumento del budget potrà essere valutato solo sulla base di un attento esame dei progetti specifici da perseguire e di un puntuale monitoraggio delle spese complessivamente sostenute.

A tal fine si evidenzia che manca, ad oggi, una sistematica rilevazione delle particolari spese. Come precisato anche dal Servizio di controllo interno del Ministero, con nota del 24 novembre 2004, n. 058963/SCI.18-P, non è operativo nell'ambito dell'Amministrazione un organico programma informatizzato per il controllo di gestione.

3.2.1. Gli "Sportelli unici per le imprese"

In attesa dell'applicazione della nuova disciplina per l'internazionalizzazione delle imprese²⁸[28], sono state impostate rilevanti iniziative sulla base degli indirizzi congiuntamente dettati dai Ministri degli Affari esteri e delle Attività produttive (lettera al Presidente del Consiglio del 13 febbraio 2003 citata), in vista della attivazione di "sportelli unici" che, secondo le nuove disposizioni, dovrebbero costituire un sicuro punto di riferimento per le imprese.

Si tratta, in sintesi, di creare una rete di sportelli di servizio, secondo un progetto che vede in una cabina di regia il punto di riferimento per la soluzione dei problemi e delle concrete difficoltà che si vengono ad evidenziare nelle differenti aree geografiche. Nel progetto sono coinvolte le amministrazioni pubbliche (statali, regionali) quelle comunitarie, gli organismi camerati, l'ICE e altri enti presenti nelle varie aree geografiche, in un complesso e non agevole percorso che va seguito nel rispetto dei ruoli e delle rispettive competenze e autonomie.

Non v'è dubbio che lo strumento potrebbe costituire un volano per agevolare l'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale, ove si pervenga alla costituzione di sportelli efficienti, in una rete integrata dei servizi che superi l'attuale frammentazione, ed ove si riesca ad inquadrare le diverse azioni all'interno di un disegno programmatico flessibile e coerente con le esigenze del mutevole scenario economico e dei mercati.

Se lo sforzo è stato fin qui quello di creare le condizioni organizzative e di superare gli ostacoli operativi iniziali, successivamente sarà indispensabile assicurare in forma continuativa i flussi di informazione verso la rete dei servizi, nonché potenziare il monitoraggio dei risultati per il coordinamento delle azioni di ricaduta da intraprendere.

L'indagine ha evidenziato quanto segue.

Si presenta già in fase avanzata l'impianto del così detto "euro-sportello", che ha trovato ingresso favorevole presso le imprese, tanto che attualmente in Europa sono già attivi circa 300 euro-sportelli

Si tratta di strutture previste dalla Commissione europea per supportare le imprese, ed in particolare le medio-piccole, nelle azioni sul mercato sia comunitario che extracomunitario. E' la Commissione che fornisce i materiali informativi di fonte comunitaria, permettendo l'accesso alle principali banche dati dell'Unione. I servizi offerti si giovano di un sistema interattivo "Interactive Policy Making" che costituisce un canale privilegiato per gli operatori di settore ai quali è consentito, via internet, di formulare osservazioni e fornire indicazioni alla Commissione europea sulle iniziative in corso o da avviare e sui problemi relativi alla realizzazione del mercato interno. ²⁹[29]

²⁸[28] Atto Senato 3036 – Atto Camera 4360 , ora legge 31 marzo 2005, n. 56 (G.U. 20 aprile 2005, n. 91 – Suppl. n. 69).

²⁹[29] Nell'ambito della politica interattiva l'eurosportello offre informazioni su: legislazione e giurisprudenza comunitaria, accesso a finanziamenti e prestiti comunitari, appalti pubblici (comunitari ed extra-comunitari), funzionamento organi comunitari, opportunità di espansione imprenditoriale nonché, in via riservata, assistenza agli imprenditori nella ricerca di partners all'estero.

L'esperienza dell' "eurosportello" va tenuta presente, sia per ripetere tipologie di funzionamento che abbiano dato concreti positivi risultati sia, sotto diverso profilo, per preconstituire le condizioni per un coordinamento dei servizi resi con quelli degli sportelli unici che l'Italia sta ora avviando.

L'attivazione degli "sportelli unici", previsti dal programma nazionale, sconta ancora il superamento di alcune difficoltà, anche se sono già operativi sportelli in via sperimentale

L'impegno della Direzione generale del Ministero degli affari esteri, in una prima fase, è stato rivolto a definire il modello operativo, a individuare e porre in essere le azioni per la revisione delle strutture nell'ambito della rete diplomatica e consolare italiana, a individuare le sedi di più rilevante interesse per l'apertura degli sportelli e la messa a punto delle procedure necessarie.

L'operazione complessivamente pianificata non è di poco conto. Gli sportelli dovranno interagire con quasi 150 uffici commerciali delle ambasciate e dei consolati, con oltre 100 unità operative dell'ICE, con tutti gli uffici esteri delle Camere di commercio. Va aggiunto, anticipando quanto sarà in seguito precisato, che devono stringersi i contatti con le amministrazioni regionali per coordinare, anche nella fase preparatoria, le azioni in relazione a quelli che saranno gli strumenti adottati dalle Regioni nell'ambito della loro autonomia (c.d. sportelli regionali).

Occorrono condizioni che possano valorizzare le sinergie dei vari organismi coinvolti, come del resto di recente precisato nelle disposizioni di cui all'articolo 5 della legge n. 56 del 2005, ed occorre scegliere di preferenza modelli operativi e strumentali che consentano di avvantaggiarsi di economie di scala contenendo i costi dell'operazione. Tutto deve svilupparsi nel rispetto delle convenzioni internazionali e conseguire un elevato livello professionale degli addetti agli sportelli esteri per una adeguata interlocuzione con gli organi del Paese ospitante. E' dunque necessario regolare i compiti del "responsabile operativo", individuando le professionalità, lo stato giuridico, le procedure di selezione del personale addetto.

Le risorse, impiegate fino ad oggi dalla Direzione generale, sono state ricavate dai normali stanziamenti di bilancio dell'Amministrazione; in seguito, per consentire il funzionamento nel tempo del nuovo sistema, occorrerà una corretta ricognizione delle esigenze già rappresentate dalla Direzione stessa, incrementandone il budget grazie anche ai nuovi fondi stanziati dalla citata legge n. 56.

Le attività svolte nel corso del 2003 e del 2004, ancor prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina, sono state effettuate sulla base di norme nelle more entrate in vigore che hanno supportato, confermandone la validità, gli obiettivi previsti, in proiezione, nello schema di Road maps predisposto dalla stessa Direzione generale. Il programma prevede l'apertura di n. 74 sportelli entro il 2006.

Al primo giugno 2004 risultavano attivati 16 sportelli tra i quali quelli di Hong Kong, Al Kuwait, Damasco, Praga, San Pietroburgo. 30[30]

La Direzione ha agito in attuazione della convenzione stipulata nel 2003 tra MAE, MAP ed ICE per regolamentare le operazioni logistiche tra le reti estere della Farnesina e dell'ICE, e razionalizzare la rete di quest'ultimo in sinergia con le strutture diplomatico-consolari. In particolare, ai sensi della disposizione di cui all'articolo 4, comma 233 della legge finanziaria per il 2004, si è avviato il processo per la concessione all'ICE di alcuni locali di proprietà demaniale in comodato gratuito; si sono poste le basi per una nuova regolamentazione della gestione del personale a contratto operante all'interno dei punti di corrispondenza dell' ICE,

30[30] I sedici sportelli attivati alla data del 1. giugno 2004. In Europa: Praga, Pristina, San Pietroburgo, Sarajevo, Talin, Tbilisi, Tirana. Nei Paesi del Mediterraneo e del Medio oriente: Al Kuwait, Damasco, Gerusalemme. In Asia e Oceania: Canton, Hong Kong, Manila, Perth, Taipei. Nell'Africa sub-sahariana: Dakar

istituiti presso alcune rappresentanze diplomatico-consolari in vista di un funzionamento integrato tra le attività dell'Ice e delle rappresentanze stesse; sono state esaminate le possibilità di collegamento dei rispettivi sistemi informativi anche per beneficiare di economie di scala.

Nell'ottica dell'espansione e del funzionamento dello strumento dello sportello unico, uno specifico accordo stipulato il 7 luglio 2004 ha definito un modello a carattere pragmatico di cooperazione tra uffici commerciali della Farnesina - Uffici ICE- Delegazioni ENIT all'estero.

Nel secondo semestre 2004 sono quindi continuate le attività per l'apertura a breve di altri 26 sportelli, in aree nelle quali l'introduzione del nuovo strumento al servizio delle imprese trovava già le condizioni adatte. Questa seconda fase operativa riguarda, tra le altre, sedi rilevanti quali Shanghai , Osaka, Bangkok in Asia, New York, Houston, Bogotá, Caracas, Santiago nelle Americhe, Johannesburg in Africa, oltre a sedi in Paesi di recente entrati nell'Unione europea come quella di Varsavia.

E' in programma l'apertura di altri 21 sportelli entro il corrente anno 2005; in particolare tra gli altri si evidenziano quelli nelle seguenti sedi: Mosca, Helsinki, Casablanca, Dubai, Riad, Teheran, Kuala Lumpur, Mumbai, New Delhi, Pechino, Seoul, Sydney, Tokio, Buenos Aires, Chicago, San Paolo.

L'entrata in vigore della citata legge n. 56 del 2005 viene a rafforzare il raccordo funzionale, necessario a portare avanti il programma, con la prevista riforma degli enti di settore ed il riconoscimento degli uffici ICE come "sezioni" delle ambasciate; con la previsione poi di risorse aggiuntive rende possibile una integrazione di tipo logistico tra uffici ICE ed Uffici economico-commerciali anche là dove finora non è stato possibile raggiungere.

Un accenno va fatto da ultimo agli sportelli regionali per le interrelazioni che potranno sorgere tra questi e gli sportelli unici di cui si è fin qui trattato.

Sportelli regionali sono stati avviati da alcune regioni e forniscono servizi specifici alle imprese nell'ambito di una politica di decentramento territoriale tendente a creare una rete sinergica tra produttività locale e mercato globale a favore, prevalentemente, delle piccole e medie imprese.

In Italia la Confcommercio gestisce già una rete di 20 sportelli, attivi nelle aree nelle quali le Regioni hanno avvertito maggiormente l'esigenza, e che appaiono variamente sviluppati. Di particolare rilievo è attualmente lo sportello di Unioncamere Veneto che è inserito in una rete di cooperazione che copre tutto il territorio comunitario. 31[31]

Si fa rilevare che, con lo sviluppo della rete, gli sportelli regionali potrebbero in determinate condizioni influenzare le scelte per il funzionamento all'estero di altri sportelli. Comunque occorre un coordinamento delle iniziative ai vari livelli, peraltro avvertito come dimostrano alcune iniziative di supporto alle imprese diverse da quelle fin qui trattate. Ci si riferisce, ad esempio, al Programma PON-ATAS (Programma Operativo Nazionale di Assistenza Tecnica allo Sviluppo) di cui è primo titolare il Ministero delle attività produttive, che opera in stretto collegamento proprio con le realtà regionali.

3.2.2. Interventi di implementazione informatica - Progetto Ex-Tender

In coerenza con le esigenze di funzionamento su vasta scala degli sportelli unici, la Direzione generale si è impegnata nel corso del 2004 a preconstituire un circuito di informazione più efficace e specificatamente dedicato, che sia la base per una effettiva integrazione della rete

31[31]Sportelli regionali si trovano a: Alessandria, Arezzo, Belluno, Ferrara, Foggia, Imperia, La Spezia, Latina, Napoli, Padova, Pistoia, Reggio Emilia, Rieti, Sassari, Siena, Terni, Trieste, Vicenza, Unione regionale Sicilia.

delle ambasciate e dei consolati con i due sistemi in atto: Globus (rete Camere di commercio) e SINCE (rete ICE).

In data 24 luglio 2002 l'Amministrazione aveva stipulato una convenzione con Unioncamere e con Assocamere. A seguito di tale convenzione inseriva nel proprio piano di attività lo sviluppo del "Progetto Ex-Tender".

Quest'ultimo è stato in effetti avviato nel 2003, in collaborazione con le Camere di commercio, per la realizzazione di un sistema informativo, a servizio gratuito, sulle opportunità di affari nei mercati terzi, al quale accedere attraverso la piattaforma Globus.

La fase sperimentale, ormai conclusa, limitata inizialmente a rendere un servizio di informazione sulle gare internazionali, ha visto il necessario coinvolgimento operativo della rete diplomatico-consolare; l'esperimento è stato valutato positivamente ed un nuovo accordo con le Camere di commercio prevede la messa a regime entro il 2005 del sistema e l'estensione dei servizi da rendere.

Si mira all'inserimento nel Progetto di tutte le Camere di commercio presenti nei paesi dell'Europa dell'est, del mediterraneo, dell'Asia e dell'America latina, ed all'effettivo coinvolgimento dell'ICE.

Quanto all'estensione della gamma di informazioni (oltre quelle sulle gare di appalto, inizialmente rese) si prevede di gestire tutta una serie di dati che consentano alle imprese, utenti del servizio, di conoscere le reali possibilità offerte dai mercati esteri. Per implementare il sistema di nuove tipologie di informazione è stato predisposto, ed è già operativo, un upgrading informatico, ed è stato identificato uno specifico modulo di interconnessione con il sistema SINCE (rete ICE): ciò appare particolarmente significativo anche per razionalizzare ed economizzare le risorse esistenti.

L'utilità ed i risultati concreti saranno testati a partire dal prossimo anno. E' evidente, comunque, che va continuato l'impegno per rendere efficienti i collegamenti con gli uffici consolari, anche quelli di limitate dimensioni. Peraltro non va sottovalutato che l'espansione del Progetto e la sua concreta operatività dipendono anche dalla risposta organizzativa locale degli uffici esteri dell'ICE e delle Camere di commercio.

Il Progetto ExTender si basa, al momento, più sulla interconnessione dei diversi sistemi informatici che sulla loro completa integrazione. Risultano allo studio le possibilità di integrare le diverse piattaforme informatiche; occorre valutarne attentamente, non solo i profili "tecnici", ma anche i risvolti "politici" atteso che, in tale ipotesi l'utenza attribuirebbe rilevanza alla presenza dell'Amministrazione statale aspettandosi particolari garanzie in ordine ai servizi ed alle informazioni in rete.

Sono ora in corso, nel 2005, azioni mirate di promozione della conoscenza del Progetto e delle sue possibilità sul territorio nazionale: l'intento è quello di allargare il più possibile il bacino degli utenti.

3.2.3. Rapporti semestrali congiunti Ambasciate-Uffici ICE

Di particolare nota l'iniziativa, che dal mese di luglio 2003 vede impegnata la Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale del M.A.E. ad accompagnare le ambasciate nella redazione di rapporti semestrali congiunti con gli Uffici ICE sulle situazioni locali dei vari Paesi esteri.

I rapporti, per i contenuti e per il previsto processo valutativo in sede centrale, presentano diretta utilità per l'impostazione delle politiche di intervento e di manovra finanziaria del Governo, oltre che essere una ulteriore fonte di conoscenza per gli operatori.

E' previsto infatti che debbano contenere informazioni anche per iniziative settoriali, secondo indirizzi che vengono di volta in volta impartiti dal Ministero a seconda di rilevate contingenze. Ad esempio, in relazione al protocollo con L'ENIT, cui si è fatto cenno, le ambasciate sono state invitate ad includere nei rapporti semestrali anche i profili attinenti alle potenzialità di sviluppo turistico nelle diverse aree estere. Efficace risulta la scelta operativa effettuata che tende a perseguire modalità di flessibilità ed efficienza.

Una volta trasmesse al centro le rilevazioni semestrali vengono valutate nell'ambito della richiamata Cabina di regia MAE-MAP-ICE, in un impegno a carattere periodico e continuativo. Ciò permette alle amministrazioni che intervengono nei vari settori della produzione e degli scambi di assumere decisioni più consapevoli.

Si è già alla seconda edizione, con la pubblicazione dei rapporti a cura della Direzione generale su CD Rom e su Internet. I CD sono stati trasmessi ad un indirizzario mirato e resi anche consultabili sui siti del Ministero affari esteri, del Ministero delle attività produttive, grazie al link con il MAE, e dell'ICE. 32[32]

I siti, sui quali la Direzione generale pubblica i rapporti semestrali, sono consultabili gratuitamente e si presentano chiari e di semplice interpretazione.

Si è registrato, inoltre, il potenziamento nel 2003 e primo semestre 2004 delle iniziative finalizzate a divulgare l'opera svolta e le possibili ricadute sulle imprese. Sede di informazione e di approfondimento delle tematiche, anche settoriali, sono stati numerosi incontri, conferenze e convegni organizzati dalla Direzione generale o ai quali la Direzione ha mandato propri rappresentanti. 33[33]

In ordine agli attuali risultati dell'iniziativa si deve dare una valutazione positiva.

Alla fine del primo semestre 2004, ultimo dei Rapporti pervenuti alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale entro la data del termine delle rilevazioni istruttorie, risultavano in totale n. 114 Rapporti congiunti inviati dalle ambasciate e così suddivisi: - n.43 da paesi dell'Europa; - n. 16 da paesi del Mediterraneo e del medio oriente; - n. 18 da paesi dell'Asia e Oceania; - n. 20 dalle Americhe; - n. 18 da paesi dell'Africa.

Se si considera che la prima redazione dei Rapporti è relativa alle situazioni riscontrate nel periodo tra giugno e dicembre 2003 e che per tale periodo erano pervenuti 90 rapporti, l'incremento di ulteriori 24 rapporti nel semestre successivo denota che gli uffici esteri si stanno attrezzando con notevole celerità.

Sotto il profilo dei contenuti, sulla base delle notizie assunte presso la Direzione generale e di un'analisi a campione effettuata nel corso dell'istruttoria, si avverte una progressiva maggiore completezza delle informazioni trasmesse.

I lavori di esame e valutazione dei rapporti nell'ambito della richiamata Cabina di regia risultano effettuati con le frequenze stabilite. In tale sede, vengono anche rilevate esigenze contingenti di particolari settori in modo da dettare indirizzi specifici per la redazione dei successivi Rapporti semestrali e richiedere, ove necessario, che vi vengano inserite ulteriori o diverse informazioni.

L'esame delle situazioni di mercato, dei risultati da attribuire all'impatto di precedenti azioni di intervento e delle nuove eventuali esigenze viene semestralmente valutato sulla base di puntuali "schede-Paese".

Le schede, acquisite agli atti di questa Sezione di controllo relativamente al secondo semestre 2004, risultano un valido strumento di lavoro per MAE ed ICE, preliminare agli interventi da

32[32] www.esteri.gov.it - www.ice.gov.it - www.mincomes.it

33[33] Cfr. a titolo esemplificativo allegato 11 che mostra uno schema per la redazione dei Rapporti-Paese congiunti.

coordinare con altri organismi. Indicano tra l'altro tutte le iniziative (missioni, work shop, convegni, fiere, indagini di mercato, diffusione di informazioni, azioni di coordinamento con gli organi dello Stato estero interessato, rapporti avuti con istituti di istruzione o ricerca etc) messe in campo nel periodo precedente; accanto a ciascuna iniziativa ne viene annotato l'esito e la valutazione di risultato. Le schede sono ordinate per grandi aree (Europa, Mediterraneo e Medio Oriente, Americhe, Asia ed Oceania, Africa) e sono corredate, all'occorrenza, da considerazioni di sintesi che percorrono diversi settori o linee di intervento finalizzate alla promozione dell'internazionalizzazione delle imprese.

Gli esiti delle rilevazioni, le osservazioni ed i suggerimenti sono poi inseriti in una griglia di monitoraggio ai fini dell'attuazione delle linee di programma di cui agli accordi assunti tra MAE, MAP ed ICE e del relativo Documento di orientamento operativo.

3.2.4. Informazioni alla rete consolare

In un certo senso specularle alle iniziative fin qui evidenziate è la redazione e la trasmissione (via E-mail) da parte della Direzione generale di una newsletter mensile alle ambasciate ed ai consolati, sulle notizie utili e sui link da attivare per approfondimenti. Il "servizio", reso questa volta agli uffici esteri dell'Amministrazione (denominato Sistema Italia), riguarda essenzialmente tematiche di natura economica e commerciale, e risulta attivato da maggio 2004. Fino ad ora viene offerto dalla Direzione generale con il solo costo delle ore di straordinario da corrispondere al personale impiegato.

3.2.5. Azioni coordinate con gli operatori di settore.

L'interlocutore di rilievo della Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale del Ministero degli affari esteri è, come già evidenziato, il Ministero delle attività produttive. Quest'ultimo, infatti, accanto alle strategie di attacco dei mercati svolge un'attività sul piano multilaterale, specie in sede OMC, per contribuire alla liberalizzazione del commercio internazionale nel quadro delle regole della libera e corretta concorrenza.

Gli interventi agevolativi di competenza del Ministero delle attività produttive hanno seguito principalmente, nell'ultimo biennio, un doppio binario: sostegno ai nuovi settori (hi-tech) e promozione dei settori tradizionali. E' di tutta evidenza la necessità di azioni sinergiche dei due ministeri nell'obiettivo di potenziare le politiche di sviluppo e di rinnovamento del tessuto imprenditoriale. (cfr. lettera di intenti 13 febbraio 2003 MAE-MAP comunicata al Presidente del Consiglio e trasmessa dal MAE alla Corte . AII/1).

In tale condivisa esigenza la Direzione generale del Ministero degli affari esteri, nell'incidere sull'organizzazione della rete diplomatico-consolare, ha tenuto conto ad esempio dell'esigenza di veicolare alcune informazioni utili al Ministero delle attività produttive ai fini della concessione di contributi alle Camere di commercio.

In linea con i nuovi adempimenti relativi all'applicazione della legge n. 518 del 1970, la Direzione generale assiste ora gli uffici delle ambasciate e dei consolati per agevolare le verifiche in loco delle attività promozionali effettuate dalle Camere di commercio italiane nel mondo. E' risultato dall'indagine che le rappresentanze diplomatiche hanno formulato, nel periodo marzo-giugno 2004, n. 66 pareri favorevoli al fine della concessione alle Camere dei contributi annuali da parte del Ministero delle attività produttive. Occorre mettere in grado tutte le sedi diplomatiche di poter rispondere alle richieste e formulare i dovuti pareri in tempi ragionevoli.

In accordo con il MAP, si è anche avviato nell'ambito degli Affari esteri, un percorso di sensibilizzazione sulle linee guida OCSE rivolte alle imprese multinazionali ed alle piccole e medie imprese con proiezione estera, che viene portato avanti tramite le ambasciate.

Si richiamano poi alcune attività coordinate con operatori esterni svolte nel primo semestre 2004.

-Attività nell'ambito della Sezione speciale del Comitato direttivo presso l'Unioncamere, in relazione ad interventi promozionali delle 29 Camere di commercio. Tale Sezione è operativa dal mese di giugno 2002 e la Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale del Ministero degli affari esteri partecipa alle riunioni con un proprio rappresentante. Si tratta di una sede di confronto tra operatori pubblici e privati ed un centro di riferimento per il coordinamento delle politiche di sviluppo; il Comitato propone all'Assemblea delle Camere di commercio le azioni opportune per lo sviluppo economico nell'ambito del commercio e della produzione.

-La firma in data 7 luglio 2004 del già citato protocollo d'intesa con l'ENIT per attrarre e veicolare all'estero i flussi turistici che prevede il coinvolgimento delle sedi consolari con gli uffici dell'ENIT all'estero, e che ha portato nel mese di marzo 2005 al primo documento di programmazione della promozione turistica verso l'estero.

-Le attività nell'ambito del Progetto "Contratto per l'internazionalizzazione", in collegamento con la Soc. Buonitalia, diretto a favorire la penetrazione commerciale in mercati esteri delle imprese del settore agro-alimentare.

4. Iniziative in corso per "internazionalizzazione passiva".

Altri interventi, o settori di interventi già precedentemente nominati, riguardano più direttamente quella che viene comunemente definita l' "internazionalizzazione passiva", non meno importante della proiezione delle imprese verso l'estero. Ed invero l'entrata di capitali e investimenti stranieri è suscettibile di modificare notevolmente il mercato nazionale creando nuove opportunità o, al contrario, nuove difficoltà alle imprese italiane. Non pochi sono stati gli ingressi, nell'ultimo biennio, di imprese e gruppi produttivi e finanziari stranieri che hanno aperto sedi in Italia, o che hanno acquistato aziende italiane anche di notevoli dimensioni.

Tra le attività di competenza della Direzione vanno ricordati:

- I negoziati per definire un Memorandum d'intesa tra i ministeri Affari esteri, Economia e finanze, Attività produttive, Sviluppo Italia S.p.A. ed ICE, sulla base di un primo accordo concluso il 6 luglio 2004, che prevede la creazione integrata di un sito internet denominato "Investitaly". Il sistema dovrebbe fornire, con la collaborazione delle richiamate Amministrazioni, gli orientamenti generali per tipologia di paese in modo da implementare e veicolare meglio le attività imprenditoriali verso l'estero, ma anche le informazioni per attrarre in Italia investimenti esteri mirati.
- Il protocollo d'intesa M.A.E.-M.A.P.-ENIT per l'attrazione di flussi turistici dall'estero, firmato il 7 luglio 2004, per sostenere le imprese turistiche nazionali.
- La collaborazione della Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale con la Borsa italiana S.p.A. nell'obiettivo di attrarre investimenti in Italia, nel rispetto della competitività e degli equilibri imposti dai recenti andamenti economici e del mercato nazionale La Borsa italiana s.p.a., con il supporto della Direzione generale e di alcune sedi estere della rete delle ambasciate e dei consolati, ha predisposto un programma di iniziative volte alla presentazione del mercato italiano e delle principali società quotate. Il programma è rivolto ad investitori delle principali piazze finanziarie. 34[34] Estendendo la conoscenza del mercato borsistico, il programma potrebbe anche agevolare, almeno questo ne è l'obiettivo principale, l'entrata in borsa di ulteriori società, o sostenere la persistenza in borsa di imprese nazionali già quotate.
- I dibattiti di approfondimento sulla dimensione e sulla strategia internazionale dei maggiori gruppi bancari italiani, e sull'aggiornamento dei loro piani di appoggio alle imprese a vocazione internazionale. Si richiama, tra gli altri, l'incontro per la

34[34] "Roads show" ospitato a Tokio il 12 e 13 ottobre 2003 e successivamente a New York nel periodo marzo aprile 2004.

“Presentazione alla Farnesina dei principali gruppi bancari e industriali italiani” in data 29 settembre 2004.

- Gli incontri e le sedi di confronto organizzati per far conoscere meglio agli operatori imprenditoriali la disciplina che ha riformato di recente il diritto societario.

Dai vari dibattiti sono emerse problematiche che, a detta degli intervenuti, richiederebbero una revisione in ordine ai finanziamenti concessi delle banche, alle garanzie sugli investimenti, alle consulenze da rendere in relazione ai servizi bancari. In particolare è stato evidenziato che i servizi bancari dovrebbero integrarsi meglio con gli strumenti di sostegno pubblico, tenendo conto di una domanda nuova ed assai variegata da parte delle imprese nazionali che chiedono di essere diversamente assistite nel processo di internazionalizzazione e globalizzazione dei mercati in atto.

5. Considerazioni di sintesi e conclusioni.

La ricostruzione del quadro ordinamentale, l'analisi degli andamenti economici e finanziari del Paese e la riscontrata utilizzazione diversificata degli strumenti pubblici di sostegno da parte delle imprese nell'ultimo triennio, come emerge dai dati ufficiali e come riassunto nei precedenti paragrafi, inducono a considerazioni di carattere generale prima ancora di formulare osservazioni sulle attività di promozione per lo sviluppo della Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria del Ministero degli affari esteri.

Una puntuale programmazione, accompagnata da una normativa chiara e stabile in ordine sia all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni che all'assetto strutturale delle misure pubbliche di intervento, sostenuta altresì da una corretta modulazione di risorse finanziarie da veicolare verso gli obiettivi attesi, appare allo stato attuale indispensabile. Si corre altrimenti il rischio che le soluzioni prospettate e le azioni intraprese nelle diverse sedi competenti siano dettate dall'emergenza, piuttosto che da un disegno complessivo coerente di sviluppo e, comunque, siano soggette a rallentamenti e non conseguano efficaci risultati.

Il periodo considerato dall'indagine non è stato certo caratterizzato dalla necessaria stabilità nella distribuzione delle competenze tra i vari organismi, essendosi trascinate riforme già a suo tempo impostate ed accavallate modifiche legislative e regolamentari, spesso tra loro poco coordinate e di difficile interpretazione. Senza contare, poi, che in molti casi i provvedimenti attuativi di decisioni prese dal legislatore, per la loro complessità specie in considerazione della molteplicità degli interessi coinvolti da compattare con faticose procedure di confronto e contrattazione, sono intervenuti con ritardi notevoli, anche oltre i tempi fisiologici che era lecito aspettarsi.

Basta in proposito ricordare quanto avvenuto a seguito dell'accorpamento di alcuni ministeri (rilevante per la materia qui trattata l'accorpamento del Commercio estero con le Attività produttive); della trasformazione di alcuni enti pubblici in società per azioni (in particolare la SACE che è chiamata ad operare nel settore assicurativo e di garanzia per le iniziative di sostegno all'estero); della progressiva riforma delle Authorities; del trasferimento di competenze normative ed amministrative alle autonomie regionali e locali a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione. Non va poi dimenticata la tormentata vicenda della riforma della dirigenza statale.

Le modifiche, anche quelle che non hanno riguardato direttamente l'organizzazione e le attribuzioni del Ministero degli affari esteri, ne hanno in alcuni casi condizionato le attività nell'ambito delle missioni istituzionali allo stesso affidate: il Ministero deve infatti rappresentare nelle sedi internazionali e all'estero le varie esigenze del Paese e, quindi a tal fine, si deve rapportare con i soggetti e gli organi competenti per settore.

Va per altro aspetto ribadito quanto già fatto notare dalla Corte dei conti nei referti specifici in ordine agli oneri apportati dalle leggi di spesa. Le misure di sostegno introdotte negli ultimi

anni in sede ordinaria di approvazione legislativa, le relative rimodulazioni dei fondi assegnati apportate nella sessione dedicata alla manovra finanziaria e di bilancio, e gli interventi di contenimento della spesa pubblica, non sono stati sempre supportati da idonea previsione dei reali effetti che avrebbero potuto conseguire. Continuano infatti ad essere carenti nel contenuto le relazioni illustrative che dovrebbero accompagnare le disposizioni normative proposte con i disegni di legge, ed in molti casi sono addirittura mancanti, specie con riguardo agli emendamenti presentati dai vari gruppi parlamentari.

Permangono gli effetti negativi sulle gestioni connessi alla prassi, seguita ormai da tempo nell'ambito del Ministero del Tesoro ed ora dell'Economia e delle finanze, di determinare le dotazioni definitive di bilancio ai fini degli impegni di spesa solo con i provvedimenti di variazione, adottati oltretutto in prossimità dello scadere dell'esercizio finanziario. Sono da aggiungere i problemi derivanti dai frequenti storni di risorse dalle originarie destinazioni, per far fronte in corso d'anno ad esigenze contingenti. Viene a mancare, per tale modo di procedere, quella certezza delle risorse disponibili che è il presupposto indispensabile per una corretta pianificazione da parte delle amministrazioni delle azioni settoriali, mirate al raggiungimento degli obiettivi politici prefissati.

Nello scenario socio-economico, quadro di riferimento per ogni attività finalizzata all'incremento dello sviluppo, hanno creato forte disagio i fenomeni di instabilità legati alla dinamica evolutiva del mercato globale ed all'accresciuta concorrenza anche dei paesi asiatici, il rincaro delle materie energetiche nonché gli aggiustamenti finanziari richiesti dall'adozione dell'euro e, da ultimo, dal suo apprezzamento sul dollaro. Rilevanti sono stati i riflessi sulle operazioni commerciali, specie nei confronti dei mercati americani, e sui costi delle materie prime, come i dati pubblicati dall'ICE nei suoi rapporti annuali hanno evidenziato.

Sul piano specifico dell'Amministrazione degli affari esteri, i fenomeni accennati hanno richiesto particolare impegno per i continui aggiustamenti di percorso resisi necessari e per fronteggiare difficoltà operative sempre nuove e diverse.

L'organizzazione delle articolazioni e delle competenze interne sono state oggetto di trasformazione, alla stregua di quelle di altri ministeri, ed ulteriori interventi sono prevedibili anche nell'ambito della Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale in attuazione della disciplina sull'internazionalizzazione e di quella sulla competitività.

Gli emendamenti apportati all'originario disegno di legge sull'internazionalizzazione e la lentezza dell'iter di approvazione, hanno suggerito una riflessione sulle azioni impostate per assicurarne l'attuazione. Si è determinata una stasi di alcune iniziative preliminari, che la Direzione generale aveva già avviato in accordo con il Ministero delle attività produttive, come è stato precisato nel corso della relazione.

Quanto alla programmazione amministrativa si è rilevato che gli indirizzi ministeriali hanno in un primo momento per lo più fatto rinvio a quelli indicati nei documenti del Governo (DPEF), che genericamente si riferivano alla "ottimizzazione degli strumenti di promozione economica e rilancio dell'immagine del Paese". Solo le direttive del Ministro più recenti hanno meglio definito alcune linee di intervento e scelte di priorità, utili a veicolare la gestione sotto il profilo operativo verso specifici obiettivi per favorire l'internazionalizzazione del sistema.

Il budget finanziario, complessivamente messo a disposizione della Direzione generale, ha trovato precisa definizione – come detto – solo con l'assestamento del bilancio statale. Sotto il profilo quantitativo, non considerando la lievitazione fisiologica richiesta per far fronte alle spese obbligatorie per contribuzioni derivanti da accordi internazionali, si è attestato su livelli sostanzialmente stabili nel triennio 2002-2004, anche a causa delle misure di contenimento della spesa pubblica. L'ammontare complessivo degli stanziamenti è tra l'altro risultato vincolato da spese obbligatorie ed oneri internazionali, per cui veramente esigua se non addirittura insignificante è apparsa la quota da potere essere utilizzata discrezionalmente.

Non si è infatti proceduto ad assegnare il budget con la indispensabile modulazione delle risorse per singole poste e tipologie di spesa, in coerenza con gli obiettivi prioritari prefissati; va peraltro ricordato che in via preventiva l'operazione scontava le incertezze relative alla mancata conoscenza delle dotazioni definitive di bilancio e dei "tagli" di spesa richiesti per il rispetto dei saldi complessivi del Bilancio.

Nel rinviare a quanto esposto più puntualmente in altra parte della relazione, si ritiene qui richiamare l'attenzione sulla circostanza che le ultime disposizioni legislative di contenimento della spesa, senza una previa e accurata valutazione degli effetti conseguenti, possono determinare serie difficoltà nell'attuazione dei programmi istituzionali.

Si è detto degli interventi che la Direzione generale del MAE ha dovuto cancellare dalla propria agenda per mancanza delle dotazioni finanziarie.

In particolare, poi, con riferimento alle spese per missioni va evidenziato che imponendo genericamente a tutte le amministrazioni di mantenere in una percentuale fissa le spese di rappresentanza e per missioni, anche all'estero, si è condizionata maggiormente l'azione di quelle strutture che agiscono usualmente con il ricorso a tali strumenti operativi, come nel caso del Ministero degli affari esteri.

Si sottolinea ancora, la scarsa trasparenza strutturale dei documenti di bilancio e di rendiconto in ordine alle spese relative alla promozione dello sviluppo economico ed al sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale di competenza del M.A.E. L'impulso dato recentemente alla particolare attività nell'ambito del Ministero degli affari esteri, dovrebbe trovare riscontro in una immediata lettura delle relative spese nei documenti contabili; non aiuta l'esame del conto economico, sia pure effettuando operazioni di aggregazione e scorporo di singole voci. Il conto è, come noto, finalizzato a evidenziare i costi complessivi per lo Stato di una filiera di funzioni ed attività piuttosto che le singole spese di intervento, direttamente effettuate dai vari centri di responsabilità amministrativa.

Per la valutazione dei percorsi di azione seguiti, nel triennio considerato, dalla Direzione generale nell'obiettivo di concorrere alla promozione economica, va tenuto presente il quadro macro economico di riferimento, meglio descritto nel corso della presente relazione e che si ritiene qui di sintetizzare.

Il mercato interno, già da tempo interessato a fenomeni modificativi, ha visto nell'ultimo triennio accentuarsi le difficoltà per gli operatori. Ne sono principale causa: le tradizionali debolezze endogene; l'ingresso di investitori stranieri prevalentemente inseriti in gruppi imprenditoriali di considerevole dimensione e in circuiti finanziari di notevole consistenza; le note vicende internazionali; il recente apprezzamento dell'euro, l'esplosione da ultimo delle importazioni di prodotti asiatici specie nei settori del tessile e dell'abbigliamento. La competizione, dunque, non è più solo a livello di imprese, ma di "sistema-Paese" e di ciò l'intervento pubblico per lo sviluppo deve tenere sempre più conto.

L'indagine svolta consente di affermare che delle nuove esigenze è stata acquisita consapevolezza da parte sia degli organi politici che degli operatori, resta ora da assumere e portare avanti con determinazione nelle diverse sedi competenti i provvedimenti ritenuti necessari per fronteggiare la nuova realtà, con una serrata coordinazione degli interventi a tutti i livelli. Ciò è imposto dalle più recenti rilevazioni ufficiali che inducono a ritenere l'innestarsi di andamenti negativi sia del PIL sia delle esportazioni e danno segnali scarsi di ripresa nei vari settori produttivi nazionali.

Nell'ambito del Ministero affari esteri l'impegno della Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale, in stretto coordinamento con le Direzioni generali "geografiche", è risulta in effetti rivolto già nell'ultimo biennio a supportare proprio lo sviluppo del "sistema" in termini sia economici che di immagine-Paese, allo scopo di favorire le esportazioni dei prodotti nazionali, di creare le condizioni per l'installazione all'estero di imprese italiane e, non ultimo, per concorrere a "regolare" il mercato interno in considerazione

dell'entrata di investitori stranieri. Si tratta di incidere organicamente con l'intervento pubblico, nei limiti consentiti dalle regole del libero mercato e della concorrenza, sul duplice fenomeno che ormai viene comunemente definito dell'internazionalizzazione "attiva" e "passiva" del sistema imprenditoriale.

La gestione delle varie attività presenta una certa complessità derivante dalla distribuzione delle competenze in materia tra numerose amministrazioni ed organismi pubblici. Ciò ha indotto la Direzione generale ad incrementare i rapporti con gli operatori di settore ed a dotarsi di strutture flessibili per fronteggiare anche situazioni contingenti.

Se positivo risulta lo sforzo effettuato di creare, anche con l'implementazione della rete informatica degli uffici diplomatici all'estero e con l'integrazione con le reti dell'ICE e delle Camere di commercio, le premesse per rapporti e scambio di conoscenze più celeri, si avverte tuttavia ancora l'esigenza di pervenire ad un completo e sempre aggiornato monitoraggio dei risultati ottenuti con i vari seguito con continuità, è infatti lo strumento idoneo a far emergere gli aggiustamenti che si rivelassero opportuni nelle politiche seguite.

Si deve, ad avviso di questa Sezione, raggiungere una visione di quadro, atteso che tutti gli interventi pubblici utilizzati sono chiamati a sostenere il "Sistema-Paese". Dovrebbero pertanto partecipare al monitoraggio dei risultati, coordinandosi ed integrandosi, tutti i ministeri che gestiscono gli strumenti settoriali di sostegno e, in qualche misura, i principali enti esterni coinvolti. Vanno ricordati, come operatori nazionali privilegiati nella materia l'ICE, l'Unioncamere e le associati camerali, l'ABI, la SIMEST, la FINEST S.p.A., l'ENIT, la S.p.A Sviluppo Italia, etc.

L'indagine ha rivelato una serie di positive iniziative in tal senso messe in campo dalla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale del Ministero degli affari esteri in coordinamento con le Direzioni generali geografiche, e che tendono a coinvolgere il MAP, l'ICI e le Camere di commercio, iniziative già di per sé in via di espansione che trovano oggi, con l'entrata in vigore delle nuove misure per l'internazionalizzazione, di cui alla legge n. 56 dell'aprile 2005, un quadro operativo di programma consolidato.

Un complessivo monitoraggio dei risultati raggiunti nei vari campi consentirebbe di meglio valutare l'attuale efficacia degli strumenti di sostegno.

Come precisato nei precedenti paragrafi, sono molti i segnali di una differente utilizzazione, rispetto al passato, degli strumenti di sostegno e delle previste agevolazioni da parte degli operatori imprenditoriali. Una diversa "domanda" emerge dalle statistiche contenute negli ultimi rapporti dell'ICE ed è confermata di recente dalle rilevazioni del Ministero degli affari esteri nell'ambito del più stretto collegamento instaurato con le Camere di commercio.

Molti strumenti sono regolati da disposizioni legislative di antica data che si inserivano meglio in un contesto organizzativo e strutturale a connotazione prevalentemente statale, laddove le accresciute autonomie regionali e locali e, per altro verso, la più pregnante rilevanza delle decisioni comunitarie in tema di "aiuti" e di libera concorrenza, potrebbero richiedere ancora delle correzioni.

Tra l'altro, le modifiche introdotte nel tempo per aggiornare i vari strumenti di sostegno e le riforme nelle operazioni di concessione di prestito, hanno creato un complesso regolamentare di difficile comprensione, con una proliferazione di circolari interpretative ed un accavallarsi di direttive procedurali che, spesso, generano esse stesse confusione. E' noto, che la principale richiesta avanzata dalle imprese interessate a processi di internazionalizzazione è quella di essere edotte sulle possibilità agevolative esistenti, sulle condizioni di prestito offerte e relative garanzie, oltre che sulle caratteristiche dei diversi mercati esteri e sulle opportunità di investimento. Le imprese, specie quelle di piccole e medie dimensioni che caratterizzano ancora il sistema italiano, chiedono di essere accompagnate nelle scelte e nel difficile cammino burocratico per usufruire dei vari strumenti, non tutti ritenuti rispondenti alle loro esigenze.

Se è opportuno che gli organi pubblici offrano, tra gli altri, anche tale servizio di ausilio alle imprese (si fa riferimento in particolare all'iniziativa di aprire i c.d. sportelli unici che ha visto particolarmente impegnata la Direzione generale del MAE), sarebbe necessario un riesame organico della validità di vecchi strumenti di sostegno e, comunque, un ulteriore snellimento delle procedure, specie quelle istruttorie ai fini della concessione di agevolazioni e di prestiti. In proposito è utile considerare le possibilità di snellimento offerte dalle recenti norme che hanno esteso il campo dell'autocertificazione salvo, ovviamente, implementare i controlli e le verifiche ex post.

E' noto che sono nel senso di una ulteriore revisione delle misure di sostegno alcune ipotesi, esaminate anche in sede governativa, come quella di introdurre di preferenza forme di agevolazioni sui prestiti, riducendo la portata dei contributi a fondo perduto che non rispondono a pieno alle logiche di mercato e di libera concorrenza e sono suscettibili di falsare l'equa ripartizione dei rischi di impresa.

Occorre però che ogni riforma venga meglio inserita in un quadro che tenga ben presenti complesse e concomitanti esigenze. Devono tra loro essere conciliate le politiche di bilancio, di riequilibrio interno per ridurre il divario economico tra nord e sud, di internazionalizzazione del complessivo sistema-paese, ma anche le politiche di sviluppo a finalità etica e umanitaria per gli aiuti ai paesi meno avanzati. Di queste politiche viene sempre di più ad essere interessato il Ministero degli affari esteri e, in particolare la Direzione generale di che ora trattasi.

Ed invero, attività promozionali orientate ad offrire alle imprese nazionali possibilità di apertura ai mercati ed agli investimenti all'estero possono trovarsi inserite e concorrere all'attuazione di programmi di sviluppo a finalità etiche ed umanitarie ed al sostegno delle economie di paesi sottosviluppati.

Per portare avanti, contestualmente, obiettivi di sviluppo economico nazionale con processi di sostegno a paesi meno avanzati occorre affrontare il riesame della materia delle garanzie e dell'assicurazione degli investimenti all'estero. E' in proposito appena il caso di sottolineare, data l'evidenza, che qualsiasi imprenditore è disposto ad investire in detti paesi, dove i rischi di un ritorno positivo dell'investimento sono più elevati, solo in presenza di idonee forme di assicurazione.

Dopo la disposta trasformazione in società per azioni, la SACE ha in tale veste cominciato ad operare dal 1 gennaio 2004. Potrebbe non risultare agevole, come invece avveniva per la passata gestione a connotazione pubblica, assicurare sempre e comunque i grossi rischi connessi ad investimenti a prevalente finalità etiche ed umanitarie, generalmente di lungo periodo. Il rafforzamento dell'autonomia della SACE è in linea con gli indirizzi comunitari, orientati verso una diretta assunzione dei rischi da parte della società: la nuova SACE viene chiamata a seguire prevalentemente logiche e modalità operative tipiche di un privato imprenditore che opera nel campo delle assicurazioni e, quindi, a verificare la convenienza delle proprie iniziative ed il rientro in termini finanziari delle risorse da impegnare. L'assicurazione di investimenti a prevalenti finalità umanitarie e di sostegno a paesi in difficoltà presenta invece un interesse anche collettivo che deve essere valutato in sedi di confronto con le competenti istituzioni.

Come si vede sono molti i profili che inducono a ritenere necessario un intervento normativo chiarificatore.

Non sembra da scartare del tutto, per mettere ordine in un complesso normativo di sostegno alle imprese divenuto col tempo complesso e in alcuni casi inattuale, le proposte avanzate da più parti di riunire in testi unici ragionati la miriade di disposizioni in vigore per i settori del commercio e della produzione. Le successive modificazioni normative, che il contesto economico ed un mercato in forte evoluzione dovessero richiedere, troverebbero in testi organici già approvati un punto di partenza sicuro, utile per valutare le interrelazioni settoriali e l'impatto che ogni nuova disposizione è suscettibile di avere in relazione all'esistenza di regimi agevolativi in qualche misura collegati.

Si formulano ora le considerazioni conclusive sulla gestione dei compiti di promozione dello sviluppo economico svolti, nel periodo 2002-2004, dalla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale.

Le azioni della Direzione generale, rivolte a promuovere lo sviluppo e l'internazionalizzazione del sistema economico italiano, sono state impostate e portate avanti secondo i seguenti principali filoni di indirizzo.

- Individuazione di regole, informazioni e servizi da offrire, anche sulla rete internet, al fine di migliorare la capacità degli uffici delle ambasciate e dei consolati all'estero, per rispondere alle richieste dell'utenza esterna e fornire on line da subito i primi "prodotti" disponibili. In tale fase di impostazione preliminare si è assicurato uno stretto coordinamento con le Direzioni generali "geografiche" del Ministero, per tenere conto delle esigenze nelle diverse aree estere, e con il Ministero delle attività produttive che gestisce tradizionalmente i fondi destinati alle agevolazioni alle imprese, ma sono stati anche coinvolti l'ICE, l'Unioncamere e singole Camere di commercio. Tale coinvolgimento è stato ritenuto necessario sotto un duplice aspetto: acquisire le notizie sulle esigenze prospettate dagli operatori imprenditoriali "utenti" per redigere un piano efficace dei servizi da rendere e predisporre l'ammodernamento delle strutture organizzative necessarie; sondare le possibilità di collegamento con le banche dati di tali organismi, nell'intento di pervenire ad una rete integrata che consenta un interscambio di informazioni e servizi il più possibile ampio e sempre aggiornato.
- Rafforzamento strutturale e integrazione operativa della rete diplomatico-consolare, e di questa con organismi qualificati nell'ambito del settore economico e commerciale presenti nelle diverse aree.
- Iniziative di valorizzazione dell'immagine italiana, non solo per lo sviluppo del settore turistico, ma anche per agevolare l'accoglienza di imprenditori italiani all'estero e per attrarre investitori qualificati nel nostro Paese.
- Predisposizione delle condizioni indispensabili a realizzare l'obiettivo degli sportelli unici per le imprese ed apertura di alcuni sportelli pilota, per verificare sul campo a titolo sperimentale l'efficacia dei modelli prescelti.

Sulle modalità e i percorsi seguiti e sui risultati fin qui raggiunti nell'ambito delle singole linee di intervento, si rinvia a quanto riferito nel corso della relazione. Come considerazione di sintesi si ritiene di affermare quanto segue.

Va positivamente valutato che la Direzione generale abbia sempre tenuto presente il rischio di porre in essere interventi scarsamente efficaci se non sostenuti da previe intese con gli organi statali e con gli enti e gli operatori interessati alle politiche di sviluppo, in modo da lucrare delle esperienze e delle informazioni utili ad impostare meglio i singoli progetti e, nella fase operativa, integrare le proprie attività con quelle di tali soggetti.

L'individuazione preventiva di obiettivi di breve e medio periodo condivisi, il coordinamento degli interventi di reciproca competenza oltretutto scadenzati, come è stato rilevato, per fasi successive di realizzazione, costituisce una metodologia corretta che consente di perseguire gli obiettivi stessi nel rispetto del principio di economicità dell'attività delle pubbliche amministrazioni.

E' inoltre degno di nota che la Direzione generale abbia operato nell'ultimo triennio per la specifica attività promozionale con le risorse finanziarie, umane e strumentali da tempo e nel complesso assegnate. La stessa, nelle relazioni annuali di rendiconto della propria gestione al Ministro, ha evidenziato che l'incremento delle iniziative promozionali, nell'intensità richiesta dagli ultimi programmi del Governo, non potrà a lungo essere assicurato con semplici manovre di razionalizzazione organizzativa e con lo sfruttamento degli strumenti tecnici a disposizione, a meno di non trascurare altre missioni istituzionali pure attribuite alla Direzione generale.

Si richiama quanto osservato nel corso della presente relazione sulla necessità che eventuali risorse aggiuntive (umane, professionali, finanziarie) siano disposte in base ad un attento monitoraggio dei risultati già conseguiti e in previsione degli obiettivi ancora da raggiungere.

In ordine al profilo strettamente finanziario della gestione il Servizio di controllo interno ne ha dichiarato la regolarità segnalando, tuttavia, che ancora manca all'interno dell'Amministrazione un sistema completo di informatizzazione dei dati relativi alle gestioni, per cui risulta difficile un più puntuale controllo delle spese in relazione ai programmi di intervento.

Tale lacuna va senz'altro colmata nel più breve tempo possibile, come anche occorre rendere trasparenti nei documenti contabili le risorse finanziarie utilizzate per la promozione dello sviluppo economico e per l'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale.

Con riguardo specifico all'apertura di sportelli unici per le imprese, nel proseguirne il percorso, si sottolinea l'importanza da attribuire ai confronti con le Regioni in modo da coordinare l'operatività del nuovo strumento con iniziative simili eventualmente adottate nell'ambito regionale.

Come considerazione finale e di sintesi sulla gestione esaminata possono riconoscersi valide le scelte operative seguite: -preventiva impostazione programmatica d'insieme degli interventi da effettuare; -approvazione di progetti operativi specifici, definiti e condivisi in base ad intese e protocolli con i diversi organi interessati; iniziative per rendere idonee le strutture estere del Ministero a rispondere alle nuove esigenze del mercato globale; concretezza delle azioni impostate nell'intento di cominciare ad offrire subito alle imprese i "prodotti" a disposizione in attesa dei previsti miglioramenti.

La validità delle scelte è confermata dai primi concreti risultati registrati in corso di indagine anche con riferimento alle risposte favorevoli degli altri organi ed enti impegnati nelle politiche di sviluppo.

Il triennio 2002 – 2004 ha visto, in sostanza, impostare le attività promozionali in una logica di sistema, di concreta pianificazione, di continuo raffronto tra organi e soggetti diversamente interessati e coinvolti.

Per una valutazione degli effetti e dell'impatto degli interventi sugli imprenditori-utenti e per i risultati sul complessivo sistema economico dovrà attendersi l'evoluzione delle molte iniziative avviate. Il Servizio di controllo interno del Ministero potrà, nell'ambito delle sue attribuzioni, seguire tale evoluzione in modo da offrire al Ministro, unitamente alle strutture dell'Amministrazione competenti per la gestione, spunti utili a modulare i futuri indirizzi per l'attività amministrativa, oltre che per eventuali nuove proposte di modifica normativa.

IL RELATORE

(Cons. Anna Maria Carbone Prosperetti)