

## **VERSO UN MAGGIORE COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA ESTERA: IL DECRETO LEGISLATIVO N. 143/1998**

P. Lelio Iapadre\*

### ***Introduzione: i diversi aspetti del problema del coordinamento***

*I numerosi studi e dibattiti che affrontano gli aspetti internazionali della politica economica italiana si concludono immancabilmente, ormai da molti anni, denunciando la sovrapposizione di competenze e lo scarso coordinamento operativo dei diversi soggetti che se ne occupano.<sup>1</sup>*

*Il problema riguarda innanzitutto l'organizzazione del governo: la ripartizione delle funzioni tra i ministeri appare a molti inadeguata rispetto alle esigenze poste dalla fase attuale dell'evoluzione economica mondiale, in cui si fanno sempre più evidenti le notevoli ripercussioni internazionali che può avere qualsiasi intervento di politica economica, pur se concepito inizialmente per fini esclusivamente interni. Ciò vale non soltanto a livello macroeconomico, ma anche sul piano delle politiche strutturali. Considerando sia la definizione delle regole di funzionamento dei mercati, sia l'uso degli strumenti di sostegno pubblico alle imprese, è ormai difficile sostenere che la tradizionale distinzione tra politica industriale e politica commerciale abbia ancora senso. Esporre le imprese agli stimoli della concorrenza internazionale, promuovendo nelle sedi istituzionali appropriate un rapido ridimensionamento delle barriere agli scambi, è forse il modo migliore per rafforzare la loro capacità competitiva su tutti i mercati e quindi anche su quello interno. D'altra parte, i sussidi concessi alle imprese, nei casi in cui siano ancora ritenuti utili, hanno comunque effetti simili – interni ed esterni – indipendentemente dal fatto che il loro obiettivo dichiarato sia la crescita delle esportazioni o, ad esempio, il rinnovamento tecnologico degli impianti.*

*In secondo luogo, sul piano operativo, il problema del coordinamento coinvolge i diversi enti a cui è affidata la gestione degli strumenti: il Mediocredito Centrale per la maggior parte delle agevolazioni creditizie, la SACE per la loro assicurazione, la SIME-ST e altre società finanziarie pubbliche per la partecipazione agli investimenti esteri, l'ICE e il sistema camerale per i servizi reali all'internazionalizzazione, e altri ancora. Le complicazioni derivano non soltanto dalla molteplicità degli enti, ma anche dal fatto che ciascuno di essi è collegato in modo diverso alla struttura ministeriale.*

*In terzo luogo va considerata la tendenza sempre più forte verso l'ampliamento del ruolo delle regioni e di altri soggetti locali in tutte le politiche di sviluppo. Si tratta di un processo benefico, soprattutto in una realtà come quella italiana dove il fenomeno dei distretti industriali testimonia che i fattori di alimentazione dello sviluppo sono radicati in modo molto profondo e diverso nelle varie situazioni locali. Tuttavia non va sottovalutato il pericolo che le burocrazie nazionali entrino in conflitto con quelle locali, come del resto è già avvenuto, accentuando ulteriormente la confusione dei ruoli e la dispersione delle risorse.*

*Infine non va dimenticato che molte decisioni importanti di politica economica, anche sul piano strutturale, si prendono ormai in sedi sovranazionali. Il problema della concertazione investe quindi anche le rappresentanze italiane presso gli organismi internazionali, le quali, secondo molti osservatori, non sempre svolgono un ruolo adeguato alle necessità, sia perché non hanno le necessarie competenze tecniche, sia perché risentono delle difficoltà di coordinamento delle diverse strutture governative da cui dipendono.*

---

\* Università di Roma "La Sapienza" e Osservatorio economico del Ministero del commercio con l'estero

<sup>1</sup> Una recente ampia rassegna comparativa dei problemi della politica economica estera in Italia e in alcuni tra i principali paesi industriali è contenuta in Bonvicini e Guerrieri Paleotti (1997).

*In astratto, il ventaglio delle soluzioni possibili per questi problemi è ampio: a un estremo si colloca la ricorrente proposta di attribuire le competenze di politica industriale e commerciale a strutture uniche, sia a livello ministeriale che operativo<sup>2</sup>; all'estremo opposto, assumendo come data la ripartizione delle funzioni, si può fare appello alla cooperazione spontanea tra gli organismi esistenti<sup>3</sup>, oppure confidare nei presunti benefici di qualche forma di competizione istituzionale tra di essi.*

*Una soluzione intermedia consiste nel costituire un centro di coordinamento delle strutture esistenti che, senza mettere in discussione l'attribuzione delle competenze tra i ministeri, offra linee di orientamento comuni o almeno costituisca una sede di confronto e mediazione tra le diverse strategie. A questa impostazione sembra ispirarsi un recente decreto legislativo (31 marzo 1998, n. 143) che, in attuazione di una legge di delega per la riforma della pubblica amministrazione (15 marzo 1997, n. 59), contiene nuove disposizioni in materia di commercio estero, tra le quali l'attribuzione di importanti funzioni di coordinamento e di indirizzo strategico al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e la costituzione, al suo interno, di un'apposita commissione permanente.*

*In questa nota saranno illustrati la struttura e i compiti della commissione, cercando di valutare a quali condizioni essa potrà svolgerli efficacemente.*

### **Il ruolo del CIPE nel decreto legislativo n. 143/1998**

*I poteri conferiti al CIPE dal decreto 143 riguardano le deliberazioni sull'attività della SACE (definizione delle operazioni e delle categorie di rischi assicurabili, direttive sulla valutazione dei rischi relativi a ciascun paese, piano previsionale degli impegni assicurativi, integrazioni del fondo di riserva), il finanziamento dei crediti all'esportazione (definizione della tipologia e delle caratteristiche delle operazioni agevolabili, piano previsionale dei fabbisogni finanziari), le misure in favore dell'internazionalizzazione delle imprese (definizione dei casi di deroga ai limiti previsti per l'attività della SIME-ST), la collaborazione industriale (individuazione dei paesi a cui si applicano i contributi e i finanziamenti previsti dalla legge 212/1992).*

*La Commissione permanente per il coordinamento e l'indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero, costituita dal decreto 143, si configura come organismo collegiale del CIPE<sup>4</sup> per la materia del commercio con l'estero. La commissione è "presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o per sua delega dal Ministro del commercio con l'estero e composta dai Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, degli affari esteri, del commercio con l'estero, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e delle politiche agricole." Le sue deliberazioni "sono sottoposte all'esame del CIPE ed hanno corso qualora il CIPE non le esamini entro trenta giorni dalla loro trasmissione. La commissione delibera su proposta del Ministro del commercio con l'estero" (art. 24 comma 1).*

*I poteri di indirizzo specifici della commissione sono definiti dai commi 2 e 3, nei*

<sup>2</sup> Una ricerca realizzata dalla Commissione Rapporti Internazionali del CNEL (1992, pp. 12-13) si concludeva con la proposta di semplificare drasticamente il sistema "nei seguenti termini:

- una sola legge (o Testo Unico) di riferimento;
- un solo Dicastero responsabile dinanzi alla sola legge di riferimento e, conseguentemente, un solo "sportello ministeriale" quale interlocutore istituzionale delle altre Amministrazioni, delle imprese e loro organizzazioni;
- un fondo finanziario globale a valere sulla legge di riferimento, anche se indicativamente articolato per supportare le diverse finalità perseguite dalla legge medesima;
- un solo "braccio secolare" per gestire operativamente il supporto pubblico all'internazionalizzazione e quale "contro-faccia" per le imprese."

<sup>3</sup> Un esempio interessante di iniziativa concertata tra i diversi organismi pubblici, le banche e le imprese riguarda la presenza italiana in Estremo Oriente ed è descritto in Rossi (1997). Inoltre vanno menzionate le recenti "missioni di diplomazia economica" in Asia e in America Latina nelle quali, seguendo un modello sperimentato da altri paesi industriali, il governo italiano si è impegnato insieme con le imprese in uno sforzo coordinato per promuovere maggiori opportunità di interscambio.

<sup>4</sup> La recente riforma del CIPE (decreto legislativo n. 430/1997) stabilisce tra l'altro che esso può costituire "comitati, commissioni o gruppi di lavoro ai fini dell'esame e della formulazione di proposte su problemi e materie di particolare complessità e riguardanti competenze intersettoriali" (art. 1 comma 3).

quali, pur essendo integralmente salvaguardata l'attuale ripartizione delle competenze tra i diversi organismi operanti nel settore del commercio con l'estero, è previsto che la commissione possa emanare direttive sulle priorità, nonché definire parametri operativi comuni, modalità e criteri di coordinamento. Al Ministro del commercio con l'estero è inoltre attribuito il potere di convocare e presiedere riunioni di coordinamento tra i rappresentanti di tali organismi. Infine è stabilito che la commissione promuova "la costituzione e la diffusione territoriale di sportelli unici per le imprese e gli operatori del settore ai fini della fruizione dei servizi e delle agevolazioni previste in materia".

### **Un confronto con l'esperienza del CIPES**

A prima vista, quindi, almeno considerando la composizione della commissione permanente, si potrebbe sostenere che essa rappresenti in pratica la resurrezione sotto altre spoglie di quel Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES) che fu soppresso, insieme ad altri, nel 1993, dopo un'esperienza di sedici anni, generalmente considerata insoddisfacente. Tuttavia, a un esame più attento, appare che il decreto istitutivo della commissione contiene alcuni elementi in grado di evitare il pericolo di una ripetizione degli errori passati.

Il CIPES era stato istituito nel 1977 dalla legge n. 227 (la cosiddetta legge Ossola) "allo scopo di definire e coordinare le linee generali della politica del commercio estero, delle assicurazioni e dei crediti all'esportazione, della politica di cooperazione internazionale con particolare riguardo ai Paesi in via di sviluppo, della politica degli approvvigionamenti e di ogni altra attività economica dell'Italia nei confronti dell'estero". Un'analisi accurata dei limiti che avrebbero portato al sostanziale fallimento di questa soluzione istituzionale era già contenuta in uno studio pubblicato cinque anni dopo dal Laboratorio di politica industriale di Nomisma (1983, pp. 19-28), che denunciava "carenze fondamentali della stessa legislazione", tra le quali la mancata prescrizione di una frequenza minima delle riunioni – che di fatto furono poche – e soprattutto l'assenza di un centro di elaborazione delle strategie. "Il CIPES, infatti, mancando gli strumenti conoscitivi ed operativi adeguati, si trova nella situazione di non poter fare altro che ratificare scelte fondamentali già decise da altri organi (Ministeri o enti) che, secondo l'ordinamento vigente, dovrebbero essere a lui sottoposti; interviene invece per dirimere questioni e casi patologici di carattere particolare, che possono non avere nulla di strategico." Inoltre lo studio di Nomisma sottolineava "l'esistenza di problemi più profondi, che vanno fatti risalire all'oggettiva difficoltà di tradurre in termini positivi le dinamiche conflittuali esistenti all'interno del Comitato tra i poteri e le competenze di diverse amministrazioni, ciascuna delle quali ha attribuzioni specifiche direttamente afferenti al commercio con l'estero".

Per quanto riguarda la frequenza delle riunioni della commissione permanente, anche il decreto che la istituisce non contiene prescrizioni tassative, ma l'argomento potrebbe essere disciplinato con un regolamento interno<sup>5</sup>. Per l'elaborazione delle strategie è invece prevista "un'apposita struttura per il supporto tecnico istruttorio", collocata presso il Ministero del commercio con l'estero. Il successo della commissione è quindi legato strettamente alle capacità che saranno conferite a questa struttura di supporto. Si tratta in primo luogo di assicurare che ad essa affluiscano tempestivamente tutte le informazioni occorrenti per elaborare le diverse opzioni strategiche. Inoltre è essenziale che la struttura di supporto abbia al suo interno, o sia in grado di mobilitare all'esterno, le competenze tecniche necessarie per le sue elaborazioni. Dalla qualità di queste analisi e delle forme della loro comunicazione, dipende la possibilità che la commissione conquisti la necessaria autorevolezza, sia nei confronti degli enti sottoposti al suo coordinamento, sia come centro di orientamento per le aspettative e i comportamenti delle impre-

<sup>5</sup> Peraltro l'art. 1 comma 2 già stabilisce che le riunioni del CIPE per le deliberazioni sull'attività della SACE devono svolgersi almeno una volta ogni tre mesi.

se. Soltanto così i poteri di indirizzo della commissione, che il decreto definisce in modo inevitabilmente generico, acquisteranno un contenuto concreto.

Il pregio principale della soluzione individuata dal decreto è forse quello di offrire una risposta immediata al problema del coordinamento della politica economica estera, anche prima che sia realizzata una più generale riforma dell'organizzazione dei ministeri. Tuttavia, poiché oggi è possibile sperare che i tempi di realizzazione di quest'ultima non siano ancora molto lunghi, può essere utile cercare di valutare se la costituzione della commissione permanente sia coerente con il disegno complessivo della riforma che si prospetta.

A questo proposito, come già accennato, un'ipotesi ricorrente nel dibattito pubblico prevede l'unificazione delle competenze di politica industriale e commerciale in un unico Ministero delle attività produttive. La maggiore razionalità di questa soluzione appare una diretta conseguenza della sempre più stretta integrazione tra i mercati, che ha reso obsoleta la distinzione tra la dimensione interna e quella internazionale degli interventi sulla struttura del sistema produttivo. D'altro canto non vanno sottovalutati gli argomenti di chi, come Dente (1995, p. 53), ricorda che "non è chiaro sulla base di quale teoria organizzativa una struttura di dimensioni maggiori dovrebbe avere una performance migliore di una più ristretta (dove sono le economie di scala? e comunque che dire dell'inevitabile aumento dei costi di transazione?)".

In ogni caso, anche supponendo che l'unificazione delle competenze venga effettivamente realizzata, resterebbe comunque, a parte la questione dei tempi, un problema di coordinamento tra il nuovo ministero e gli altri, nonché tra le diverse istituzioni locali, nazionali e internazionali operanti nel settore. La commissione permanente sembra quindi destinata a mantenere un ruolo importante anche dopo la riforma dei ministeri. Del resto persino in un paese come il Regno Unito, dove da diversi anni esiste un unico Department of Trade and Industry, funzioni essenziali sono svolte anche dal Ministerial Committee on Economic Affairs, nel quale vengono discusse tutte le principali questioni che richiedano un coordinamento tra i ministeri economici o che abbiano fatto emergere dissensi interni al governo.

Uno dei compiti principali delle strutture collegiali ristrette come la commissione permanente è proprio quello di facilitare il confronto ed eventualmente la mediazione tra i diversi punti di vista che possono emergere sulle linee strategiche. Non si tratta quindi tanto di centri di programmazione che, dall'alto verso il basso, emanano direttive unitarie per l'azione di tutti gli enti sottoposti al loro coordinamento, quanto piuttosto di sedi in cui soggetti diversi, caratterizzati da una forte autonomia operativa, discutono scenari e opzioni strategiche alternative, al fine di trovare una sintesi politica coerente con la missione pubblica che devono svolgere.

### Riferimenti bibliografici

- G. Bonvicini e P. Guerrieri Paleotti (a cura di), *Per una politica economica estera dell'Italia nell'era della competizione globale*, Istituto Affari Internazionali, Mediocredito Centrale, Roma, dicembre 1997.
- CNEL, Commissione Rapporti Internazionali, *Razionalizzazione della legislazione di supporto all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano*, Relazione, Roma, dicembre 1992.
- B. Dente, *In un diverso Stato – Come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- Nomisma, Laboratorio di politica industriale, *Politica del commercio con l'estero e politica industriale – problemi e esigenze di coerenza*, Bologna, novembre 1983.
- S. Rossi, "Un'iniziativa per promuovere in modo coordinato la presenza economica italiana nell'Estremo Oriente", ICE, *Rapporto sul Commercio Estero 1996*, Roma, 1997, pp. 274-6.