

EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DI SOSTEGNO ALL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE NEGLI ULTIMI VENTI ANNI

*di Alessandra D'Intinosante e Orietta Maizza**

Premessa

In assenza di un'unica chiave di interpretazione dei cambiamenti intervenuti nelle politiche ed in considerazione dell'ampia gamma di strumenti, di soggetti e di modalità di interventi, il presente contributo intende tracciare un sintetico percorso delle riforme realizzate nel sostegno all'internazionalizzazione negli ultimi venti anni, secondo una visione cronologica che si concentra prevalentemente sui momenti topici. Di seguito, pertanto, dopo brevi cenni sul quadro delle politiche pubbliche per il commercio estero nella seconda metà degli anni Ottanta, si delinea il percorso di evoluzione nel supporto all'internazionalizzazione iniziato con l'emanazione della legge di sostegno agli investimenti all'estero, si segue l'era più feconda di innovazioni della seconda metà degli anni Novanta, per terminare con un excursus sugli spunti di riforma degli ultimi anni per i quali ci sarà probabilmente, in futuro, una nuova sistematizzazione.

La fine degli anni Ottanta

Fino a quasi tutti gli anni Ottanta l'intervento pubblico nel commercio estero, ovvero la cosiddetta politica economica estera, ha un taglio prevalentemente macroeconomico, volto a mantenere sotto controllo la bilancia valutaria e commerciale del Paese. Le transazioni economiche internazionali sono rette dal principio del divieto salvo espressa autorizzazione amministrativa, che viene man mano sostituito dalla opposta previsione di libera attività salvo quanto espressamente sottoposto a controllo.

La rimozione degli ostacoli alla circolazione dei beni, dei servizi e dei capitali, che prende il via a livello multilaterale e soprattutto comunitario, viene seguita da una maggiore attenzione alle difficoltà che incontra l'imprenditore nell'attuazione dei processi di internazionalizzazione. E' chiaro che non si può intravedere una soluzione di continuità tra questi due aspetti. Molti strumenti di sostegno finanziario ad alcune attività imprenditoriali nel campo dell'export e dell'internazionalizzazione nascono prima del 1986, ma è con la liberalizzazione valutaria attuata nella seconda metà degli anni Ottanta che si dà una decisa spinta al sostegno degli investimenti e a nuove forme di supporto all'internazionalizzazione.

Le agevolazioni finanziarie esistenti fino a quel momento, infatti, sono essen-

* Dirigenti del Ministero del Commercio Internazionale

zialmente finalizzate allo sviluppo dei flussi esportativi (finanziamento agevolato dei crediti all'export, previsto dalla legge 24 maggio 1977, n. 227), ovvero si limitano a sostenere forme di internazionalizzazione cd. "leggera", come la realizzazione all'estero di programmi di penetrazione commerciale (legge 29 luglio 1981, n. 394) e la partecipazione a gare internazionali (legge 20 ottobre 1990, n. 304). In linea generale, quindi, si tratta di interventi che si prefiggono di sostenere le aziende italiane attraverso la messa a disposizione di parte delle risorse necessarie e/o il contenimento degli oneri finanziari di cui le imprese dovrebbero farsi carico per realizzare i propri progetti.

I primi anni Novanta

Una tappa fondamentale nell'evoluzione delle politiche di sostegno all'internazionalizzazione è dunque costituita dal varo della legge 24 aprile 1990, n. 100, con la quale per la prima volta in Italia viene introdotta una forma di sostegno agli investimenti delle imprese nazionali all'estero.

Una prima modalità di supporto agli investimenti esteri viene in realtà attuata già con la legge 26 febbraio 1987, n. 49, la quale prevede incentivi alla costituzione di imprese miste nei paesi in via di sviluppo, ma in tal caso essa è fondamentalmente legata all'elemento dell'aiuto, essendo inserita nel contesto della cooperazione allo sviluppo, e in quanto tale limitata nelle modalità e negli ambiti di intervento; viceversa, con la legge 100/90 il sostegno agli investimenti segue logiche esclusivamente economiche.

Tale intervento normativo appare necessario al legislatore essenzialmente per tre ordini di motivi: a) la consapevolezza che per far fronte alla crescente concorrenza a livello internazionale le imprese non possano limitarsi solo ad esportare beni e servizi, ma debbano assicurare una presenza diretta sui mercati esteri; b) la necessità di sostenere le imprese italiane nel processo di espansione verso i nuovi mercati che vengono ad aprirsi in quegli anni, a seguito soprattutto del passaggio dell'ex Unione Sovietica, e di altri paesi fino ad allora ad economia di stato, a forme di economia più liberali, c) l'esigenza di colmare il gap che separa l'Italia dagli altri paesi industrializzati, che già da tempo hanno varato interventi di sostegno agli investimenti all'estero, in modo da assicurare alle imprese italiane le medesime condizioni di competitività sui mercati internazionali. Si riconosce, inoltre, che tale forma di sostegno debba essere indirizzata prioritariamente alle piccole e medie imprese "che mancano dell'organizzazione, conoscenze e potenzialità necessarie per affacciarsi, da sole, sui difficili mercati esteri e per affrontare la temibile concorrenza degli altri paesi industrializzati"¹.

Lo strumento prescelto dal legislatore per perseguire tali fini riguarda la costituzione di una società finanziaria, avente la forma giuridica di società per azioni, a prevalente capitale pubblico, denominata SIMEST SpA, la cui principale finalità è quella di assumere partecipazioni in imprese o società miste all'estero. Si tratta di

¹ Relazione al disegno di legge n. 2147, concernente "Norme sulla promozione della partecipazione a società ed imprese miste all'estero".

una soluzione organizzativa innovativa: le altre forme di decentramento funzionale fino ad allora attuate, infatti, hanno riguardato la costituzione di enti di diritto pubblico (vedi ICE, SACE, e Mediocredito Centrale), come tali dotati di minore autonomia e flessibilità organizzativa e gestionale.

Legge 100/90 - Serie storica dei progetti di investimento approvati

Anno delibera	N. op.	Addetti previsti	Fatturato (mln euro)	Investimenti previsti (mln euro)	Capitale sociale (mln euro)	Importo Simest deliberato (mln euro)
1991	2	690	13,4	5,5	6,1	0,8
1992	45	18.541	1.018,1	672,0	416,9	45,6
1993	45	27.919	2.005,3	1.390,0	565,7	27,2
1994	35	4.362	424,0	449,8	206,3	20,4
1995	37	7.799	755,4	588,7	334,7	35,7
1996	45	7.651	564,2	497,7	286,4	26,6
1997	40	6.938	1.648,0	2.459,9	293,2	32,0
1998	50	8.958	1.357,2	1.671,2	606,3	47,8
1999	61	8.951	1.051,3	1.275,8	488,6	58,9
2000	57	16.060	1.605,1	3.131,3	599,8	78,6
2001	61	14.002	1.962,1	1.276,7	559,6	59,8
2002	90	14.381	1.889,9	2.492,1	991,1	49,6
2003	69	9.885	986,7	420,8	311,1	48,1
2004	78	14.932	818,6	709,0	456,6	52,8
2005	72	11.844	1.632,1	789,0	468,3	59,7
2006 (*)	25	4.369	671,7	384,6	215,2	42,2
Totale	812	177.282	18.403,1	18.214,1	6.805,9	685,7

(*) I dati si riferiscono solo al periodo 01/01/2006 - 15/05/2006

Fonte: Simest

Tavola 1

La versione originaria limita l'intervento della SIMEST all'assunzione di capitale di rischio esclusivamente in imprese e società miste all'estero, per una quota non superiore al 15% del capitale sociale e per un periodo massimo di 4 anni: tali vincoli verranno successivamente resi meno restrittivi con le riforme introdotte a partire dagli ultimi anni Novanta.

Nello stesso periodo viene varata anche la legge 9 gennaio 1991, n. 19 (cd. legge sulle aree di confine). Tra i diversi interventi previsti, volti promuovere lo sviluppo delle attività economiche e della cooperazione internazionale delle aree di confine, un ruolo significativo assume il sostegno agli investimenti delle imprese del Triveneto nei paesi dell'Europa Centro orientale e dell'ex URSS, attraverso la costituzione di un'altra società finanziaria per azioni, la FINEST, il cui capitale sociale è detenuto in maggioranza dalle Regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto. Con tale intervento, per la prima volta viene riconosciuta la specificità di un contesto produttivo locale e il decentramento funzionale viene arricchito di un elemento territoriale, essendo l'agevolazione destinata esclusivamente alle imprese operanti in un'area territoriale delimitata e caratterizzata da particolari condizioni di operatività.

L'avvio della transizione economica nei paesi dell'Europa centro-orientale, simboleggiata dalla caduta del muro di Berlino, costituisce un'importante spinta anche alla creazione di un nuovo strumento di sostegno alla collaborazione economica internazionale, che introduce nuove tipologie di cooperazione economica internazionale rispetto al supporto alla costituzione di imprese miste nei PVS, previsto dalla citata legge 49/97 sulla cooperazione allo sviluppo.

Ci si riferisce alla legge 26 febbraio 1992, n. 212, che mira a sostenere pro-

getti di collaborazione internazionale tra l'Italia e i Paesi dell'Europa Centro orientale, per favorire la transizione di questi verso l'economia di mercato e l'integrazione con l'Europa². La legge, per ciò che riguarda la gestione del Ministero del Commercio estero³, consente il finanziamento di importanti interventi di assistenza tecnica ai governi e istituzioni competenti per lo sviluppo economico, formazione di quadri e tecnici, studi di fattibilità in settori strategici per i Paesi beneficiari, nei quali il know how italiano è universalmente riconosciuto (ambiente, agroalimentare, logistica), nonché studi di fattibilità per la realizzazione di joint venture.

Gli interventi - in totale 265 progetti per un contributo complessivo di circa 73 milioni di euro⁴ - si sono dimostrati idonei a generare riflessi concreti sul sistema imprenditoriale italiano, dal momento che le ricadute non si fermano alla promozione di una immagine positiva del Paese, ma comprendono la creazione di reti permanenti di collegamento tra sistemi imprenditoriali con conseguenti ulteriori investimenti italiani, accordi di collaborazione economico-commerciale, costituzione di joint-venture, partecipazione a gare degli organismi finanziari internazionali con esito positivo.

Il riordino del sistema del commercio estero della fine degli Anni Novanta

A metà degli anni Novanta l'Italia deve fare i conti con la necessità di recuperare terreno sul versante della tenuta dei prodotti italiani sui mercati internazionali, che non può più basarsi su meccanismi di svalutazione competitiva della lira, a seguito del rientro del Paese nei meccanismi monetari europei. Si intravede quindi l'esigenza di una riforma strutturale del sistema di supporto pubblico dell'internazionalizzazione quale leva di competitività delle imprese italiane.

Nel quadro del processo di riforme amministrative che prendono vita alla fine degli anni Novanta sul solco della cosiddetta legge Bassanini (L. 59/97), il settore del commercio estero è coinvolto a più livelli dai vari interventi di innovazione. Infatti, accanto ai processi paralleli di decentramento amministrativo⁵ e di riorganizzazione dell'amministrazione centrale⁶, con la medesima legge viene data la delega al governo per "ridefinire, riordinare e razionalizzare" la disciplina relativa alla promozione dell'internazionalizzazione e della competitività delle imprese nel mercato globale, ma anche gli enti "pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla assistenza e previdenza, nonché gli enti privati, controllati direttamente o indirettamente dallo Stato che operano, anche all'estero, nella promozione e nel sostegno pubblico al sistema produttivo nazionale".

² A seguito della riforma introdotta dal D.Lgs. 143/98 l'ambito geografico di applicazione della legge viene "individuato annualmente dal CIPE" ed è stato così successivamente esteso al Nord Africa e al Medio Oriente, in coerenza con gli sviluppi degli interessi per l'allargamento dell'integrazione europea (in particolare con riferimento alla creazione dell'area di libero scambio euro-mediterranea prevista dal cosiddetto processo di Barcellona entro il 2010).

³ La legge è stata gestita anche dal Ministero Affari Esteri, Ministero dell'Economia e Finanze e Ministero dell'Ambiente per ulteriori finalità di sostegno alle attività di collaborazione non-profit e assistenza tecnica ai governi in settori specifici.

⁴ Gli interventi coprono l'arco 1992 - 2004 in quanto dal 2005 la legge non è stata rifinanziata.

⁵ Il decreto legislativo di attuazione 112 vede la luce nel 1998.

⁶ Il decreto legislativo 300 del 1999 prevede la riorganizzazione dei Ministeri, ed in particolare, l'acorpamento del Ministero del Commercio con l'estero e del Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato nel nuovo Ministero delle Attività Produttive, quale punto di riferimento per il sistema economico.

Il decreto legislativo n. 143 del 31 marzo 1998, di attuazione delle deleghe citate, opera una molteplicità di interventi nel settore del commercio estero e dell'internazionalizzazione, che è possibile sintetizzare in quattro linee direttrici:

- decentramento territoriale di alcuni servizi a sostegno delle imprese, nell'ottica di avvicinamento di questi al territorio;*
- potenziamento degli enti a sostegno dell'internazionalizzazione (ICE, SACE, SIMEST) attraverso la loro riforma o il rafforzamento delle rispettive competenze e dotazioni, determinando un più marcato decentramento funzionale dei servizi;*
- assegnazione delle funzioni di indirizzo e coordinamento della politica commerciale con l'estero in capo alla neo-istituita V Commissione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica;*
- riforma degli interventi secondo logiche più efficaci per il sostegno delle imprese e più adeguate ai tempi.*

Gli sportelli regionali per l'internazionalizzazione

Nell'ambito della prima delle linee direttrici enunciate, un'importante innovazione introdotta dal decreto legislativo 143/98 riguarda gli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione del sistema delle imprese. Sotto l'aspetto più strettamente operativo, tali organismi perseguono l'obiettivo di "accorciare le distanze" tra i soggetti gestori ed i soggetti potenziali fruitori delle politiche di sostegno all'internazionalizzazione, realizzando l'accesso e la diffusione, a livello territoriale, dei servizi e degli strumenti pubblici a supporto dell'internazionalizzazione. D'altro canto, nel nuovo contesto istituzionale che inizia a delinearsi alla fine degli anni Novanta, e che vede potenziata in capo alle Regioni la funzione di governo dei processi di sviluppo del territorio, gli Sportelli regionali assumono anche il ruolo di sede di raccordo tra tutte le istituzioni, territoriali e funzionali, che intervengono a supporto dell'internazionalizzazione, garantendo l'integrazione degli strumenti internazionali, comunitari, nazionali e regionali in materia di internazionalizzazione delle imprese. In tale ambito, è riconosciuta alle Regioni una fondamentale funzione di indirizzo e coordinamento delle attività dello Sportello, da esercitarsi d'intesa con il Ministero. Ai fini della realizzazione dello Sportello, viene valorizzato lo strumento operativo degli accordi di programma⁷, da concludere coinvolgendo ICE, SACE e SIMEST, e ove possibile associando gli altri soggetti pubblici e privati operanti sul territorio per la diffusione e lo sviluppo dei servizi per l'export.

La riforma degli enti

Il più importante intervento del D.Lgs.143/98 in tale ambito riguarda la trasformazione della SACE in Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero, con natura di Ente pubblico economico avente personalità giuridica di diritto pubblico, auto-

⁷ Il regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi alla concessione di agevolazioni per lo sviluppo delle esportazioni e per l'internazionalizzazione delle attività produttive (D.P.R. 9 febbraio 2001, n. 161) prevede che le modalità di organizzazione dello Sportello siano definite tramite accordi di programma tra il Ministero del commercio con l'estero e le Regioni, da stipularsi entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore del provvedimento.

nomia patrimoniale e di gestione e posto sotto la vigilanza dell'allora Ministero del Tesoro.

Questa è la prima grande riforma dell'assicurazione pubblica del credito all'esportazione dopo la Legge Ossola (L. 227/77) che aveva istituito la SACE come Sezione staccata dell'INA. L'obiettivo perseguito dal legislatore è quello di dare maggiore spazio alle esigenze delle imprese, e ciò determina interventi a più livelli nella configurazione del nuovo Istituto, ma merita di essere menzionata come elemento importante l'introduzione di una maggiore flessibilità nelle tipologie di rischi e attività assicurabili.

Infatti, a fronte di una precedente previsione di legge (la legge Ossola, appunto) che definiva le tipologie di rischi assicurabili, il D.Lgs. 143/98 attua una delegificazione della materia, imputando in capo al CIPE la definizione dei rischi (in linea generale indicati come rischi politici, catastrofici, economici, commerciali e di cambio) e delle tipologie di attività assicurabili. Ciò, indubbiamente, si riflette su una maggiore capacità dell'Istituto nel soddisfare le necessità delle imprese, soprattutto delle piccole e medie, e consente con il tempo di sviluppare strumenti adeguati ai profili degli esportatori italiani. Ciò è tanto più rilevante se si considera che le PMI esportatrici sono per la gran parte di piccole e piccolissime dimensioni, ancora più che medie⁸, sebbene siano queste ultime, negli ultimi anni, a testimoniare una maggiore attività in termini soprattutto di investimenti

Parallelamente alla riforma della SACE, il D.Lgs. 143/98 provvede a concentrare in capo alla SIMEST la gestione degli strumenti finanziari a sostegno dell'internazionalizzazione, prevedendo in particolare: la gestione del credito all'esportazione; l'estensione dell'intervento della legge 100/90 a sostegno non solo delle imprese miste, ma più in generale della costituzione di imprese italiane all'estero; l'assunzione di partecipazioni anche in collaborazione con interventi delle IFI; l'introduzione di nuovi strumenti, volti a sostenere con finanziamenti agevolati: a) studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito, in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera; b) programmi di assistenza tecnica e studi di fattibilità collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero.

L'introduzione di questi ultimi due strumenti risponde all'esigenza di fornire un sostegno alle imprese che intendano dare risposte nuove alle sfide poste dall'evoluzione dell'integrazione economica a livello mondiale e dall'emergere di nuovi competitors. Da un lato, infatti, si incentiva l'impresa per la fornitura di servizi di assistenza tecnica pre e post-vendita, nonché per la formazione dei clienti esteri, come modalità efficaci per qualificare e differenziare l'offerta dei propri prodotti. Dall'altro, si agevolano finanziariamente le imprese che intendano cogliere le opportunità provenienti dalla realizzazione dei grandi progetti internazionali (non ultimi quelli promossi dalle organizzazioni internazionali per la realizzazione di infrastrutture, di programmi di capacity building ecc.).

Infine, il D.Lgs 143/98 introduce un potenziamento dell'Istituto nazionale per il commercio estero, dotandolo di risorse finanziarie aggiuntive finalizzate a sviluppare il Sistema Informativo del Commercio estero (SINCE). La centralità dell'ICE nell'ambito dei servizi reali all'internazionalizzazione viene ribadita dalla legge di rifor-

⁸ Nel 2003 su 180.000 imprese esportatrici circa il 60 per cento delle imprese - corrispondente a circa il 10% del totale dell'export - aveva meno di 10 dipendenti e valore medio dell'export di circa 240.000 euro.

ma (legge 25 marzo 1998, n. 67) che attribuisce all'Istituto, posto sotto la vigilanza del Ministero del Commercio con l'estero, maggiore autonomia e maggiori responsabilità con riferimento anche alla predisposizione del Programma promozionale pubblico, previa emanazione delle Linee di indirizzo da parte del Ministero. Inoltre, la nuova legge ne definisce meglio il campo d'azione, non solo in termini di attività promozionale, ma anche di assistenza alle piccole e medie imprese, informazioni agli operatori, formazione per l'internazionalizzazione di giovani e di manager sia italiani che stranieri.

La V Commissione CIPE

Con il decreto legislativo 143/98 il legislatore persegue il potenziamento della funzione centrale di indirizzo e coordinamento strategico, tramite l'istituzione, in seno al CIPE, di una Commissione permanente con il compito di operare come "Cabina di regia" per la definizione degli orientamenti e delle strategie per l'internazionalizzazione. La Commissione è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o per sua delega dal Ministro del Commercio estero, e composta dai Ministri del Commercio estero, dell'Industria, dell'Economia, degli Affari esteri e delle Politiche agricole. L'importanza di tale istituzione si coglie sotto un duplice aspetto: da un lato, essa colma la lacuna di indirizzo specifico in tema di politica economica estera all'interno del CIPE, seguita alla soppressione del CIPES (il Comitato interministeriale per la politica economica estera); dall'altro, tenta di potenziare il coordinamento e l'indirizzo della politica commerciale con l'estero, che sconta una notevole frammentazione dei soggetti implicati⁹. Contemporaneamente, al CIPE vengono attribuiti poteri decisionali in merito alla disciplina di diversi ambiti, come già accennato, in un'ottica di semplificazione e di delegificazione di provvedimenti legislativi.

La riforma degli interventi

Un ulteriore importante segnale di riforma riguarda infine l'introduzione di una nuova logica sottostante la concessione dei contributi per le attività promozionali gestite dal Ministero. Ci si riferisce ai fondi tradizionalmente gestiti a valere su: la legge 1083/54 ("Contributi a Enti, Istituti per lo sviluppo delle esportazioni italiane"); la legge 83/89 (sostegno ai consorzi export tra PMI); la legge 394/81 (consorzi agro-alimentari e turistico-alberghieri); la legge 518/70 (attività promozionali delle Camere di Commercio italiane all'estero ufficialmente riconosciute dal Governo italiano).

A partire dal D.Lgs. 143/98 art. 22 comma 1, gli strumenti di cui trattasi non finanziano più la mera esistenza di soggetti, ma "sono finalizzati ad incentivare lo svolgimento di specifiche attività promozionali di rilievo nazionale e la realizzazione di progetti volti a favorire, in particolare, l'internazionalizzazione delle PMI". Coerentemente tali contributi non sono più erogati "a pioggia" e sulla base del bilancio dell'organismo destinatario, ma diventano veri e propri "incentivi" per la

⁹ Le difficoltà di coordinamento nel settore del commercio estero a causa della molteplicità dei soggetti coinvolti costituiscono un problema ricorrente negli ultimi venti anni, come può testimoniare la lettura dei primi Rapporti dell'ICE sul commercio estero (vedasi, ad es., Rapporto ICE 1988-89, pp. 183 e segg.), e in parte non ancora risolto efficacemente.

realizzazione di specifiche attività promozionali (i vari regolamenti attuativi delle leggi in questione, emanati all'indomani del D.Lgs 143/98, disciplinano tali procedure con riferimento al ciclo del progetto). Sono, quindi, co-finanziamenti condizionati alla realizzazione di progetti promozionali e di internazionalizzazione che vengono programmati dai proponenti (Paesi di riferimento, tempi, modi, pre-definizione dei criteri di valutazione dei risultati realizzati, ecc.), approvati dal Ministero, realizzati dai proponenti (con il monitoraggio dell'Amministrazione) e co-finanziati a rendiconto.

L'esperienza sta peraltro mettendo in luce ulteriori necessità di miglioramento di questi strumenti, soprattutto in relazione al sostegno dei consorzi export. Infatti, a seguito dei provvedimenti di decentramento amministrativo (D.Lgs. 112/98 e DPCM 26 maggio 2000), il sostegno dei consorzi monoregionali di cui alle leggi 83/89 e art. 10 L. 394/81 è stato trasferito alle Regioni, in una logica di attribuzione alle medesime delle competenze in materia di sviluppo economico locale. Peraltro, la successiva legge 340/2000, consentendo alle Regioni di modificare gli strumenti conferiti con riguardo alle spese ammissibili, alla tipologia e alla misura delle agevolazioni, alle modalità di concessione ed erogazione dei fondi, ha indotto una forte diversità di attuazione degli interventi tra Regioni e una notevole disomogeneità nel sostegno all'internazionalizzazione delle PMI.

Gli sviluppi recenti

L'apertura di nuovi mercati, l'incremento del numero dei protagonisti sui mercati internazionali, lo sviluppo della liberalizzazione degli scambi soprattutto nei settori di specializzazione del sistema produttivo italiano, le nuove tecnologie e le nuove modalità di produzione costituiscono le opportunità e le sfide del terzo millennio. Il nuovo scenario che va delineandosi impone la ricerca di forme innovative di accompagnamento delle imprese sui mercati internazionali. A tale necessità si sta dando risposta, in questi ultimi anni, con molteplici mutamenti sia nei soggetti che negli interventi. Peraltro, tali spunti di innovazione, pur significativi, non sono ancora del tutto riconducibili ad un complessivo e coerente progetto di riassetto del sistema di intervento pubblico a supporto dell'internazionalizzazione.

I soggetti

Il 2001 vede il varo della legge di riforma del Titolo V della Costituzione (leggen. 3 del 18 ottobre 2001) che amplia a favore delle Regioni il campo delle materie di legislazione concorrente¹⁰, includendo tra esse la funzione di commercio estero.

Di fatto il potenziamento delle competenze delle Regioni si sta dimostrando un fattore di debolezza per ciò che riguarda i rapporti economici internazionali, con forte dispendio di risorse e parcellizzazione degli interventi. Una prima risposta viene fornita tre anni dopo, con il decreto legislativo n. 34 del 22 gennaio 2004, che ridefinisce le competenze dell'Area Internazionalizzazione del Ministero delle Attività Produttive, oggi ri-assegnate al nuovo Ministero del Commercio Internazionale. In

¹⁰ Per tali materie spettano alle Regioni la potestà legislativa (salvo che per la determinazione dei principi fondamentali) e la potestà regolamentare, oltre che la possibilità di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi statali

particolare, viene rafforzato il ruolo del Ministero nel coordinamento delle istituzioni pubbliche e private coinvolte nel sostegno della competitività e riconosciuta la funzione di sostegno e integrazione dell'attività degli enti territoriali per assicurare l'unità economica del Paese. Inoltre, si affermano esplicitamente i principi guida di sussidiarietà e leale collaborazione con gli enti territoriali interessati. Strumento operativo per un'efficace coordinamento si rivela l'Accordo di programma con le Regioni, come riconosciuto anche dalla successiva legge 56/2005.

Nell'ambito delle riforme dei soggetti, la medesima legge rinnova la delega al governo per il riordino di tutti gli enti operanti nel settore del sostegno all'internazionalizzazione¹¹. Tale delega non ha, peraltro, trovato attuazione nei tempi prestabiliti e l'unica riforma significativa realizzata negli ultimi anni riguarda la SACE.

Con il D.L. n. 26 del 30 settembre 2003, infatti, la SACE viene trasformata in società per azioni, con effetto dal 1 gennaio 2004. Le finalità perseguite con la trasformazione sono riconducibili al conseguimento di una piena autonomia gestionale e finanziaria e, soprattutto, alla possibilità di realizzare un ampliamento degli strumenti e dei mercati assicurabili. Tali condizioni appaiono indispensabili per fronteggiare il contesto di più intensa concorrenza venutosi a delineare negli ultimi anni per effetto di molteplici fattori, tra cui il crescente ricorso di imprese italiane ad agenzie di assicurazione del credito estere e l'offerta, da parte del sistema bancario, di prodotti in concorrenza con quelli tradizionali di export credit.

La SACE SpA continua a svolgere le medesime funzioni di garanzia e assicurazione pubblica dei crediti all'esportazione contro i rischi cd. "non di mercato", ossia relativi ad operazioni verso paesi non OCSE o comunque di durata superiore a 24 mesi. La trasformazione, tuttavia, ha reso possibile estendere l'attività di assicurazione anche ai rischi cd. "di mercato", ossia al rischio commerciale per operazioni regolate con scadenza inferiore ai 24 mesi verso paesi OCSE. A tal fine, il 1 giugno 2004 è stata costituita SACE BT SpA, società di cui SACE SpA è attualmente azionista unico, destinata ad operare sul mercato dell'assicurazione dei crediti commerciali a breve termine, sia domestici che internazionali.

Infine, per quanto riguarda il coordinamento dei soggetti, ed in particolare il coordinamento all'estero, un'ulteriore riforma viene introdotta dalla legge n. 56 del 31 marzo 2005, la quale prevede la costituzione degli Sportelli Unici all'estero, anche detti "Sportelli Italia", finalizzati a dare maggiore efficacia e sinergia all'azione dei soggetti operanti all'estero per il sostegno all'internazionalizzazione, per la tutela del made in Italy e per la promozione all'estero, degli interessi economici, turistici, culturali e di valorizzazione degli interessi delle comunità di affari di origine italiana. Agli Sportelli Italia vengono assegnate funzioni di orientamento, assistenza e consulenza alle imprese e agli operatori italiani ed esteri, per quanto riguarda questi ultimi in riferimento alle opportunità di investimento in Italia; nonché il coordinamento delle attività promozionali realizzate in loco da enti pubblici e privati.

All'attività degli Sportelli Unici all'estero, svolta in raccordo con le rappresentanze diplomatiche e consolari, partecipano innanzi tutto gli enti che hanno una presenza nel Paese (ICE, ENIT, Camere di commercio italiane all'estero), inoltre è prevista la partecipazione di Sviluppo Italia per l'attrazione degli investimenti e quella di altri enti e istituzioni nazionali, regionali e di soggetti privati (sistemi fieristici, istituti di credito ecc.).

Per la costituzione dei singoli Sportelli è in corso di predisposizione il relativo regolamento attuativo della legge 56/05.

¹¹ La delega era originariamente contenuta nella legge 29 luglio 2003, n. 229.

Gli interventi

Se in questi anni l'Amministrazione centrale è impegnata nella ricerca ed attuazione di efficaci forme di coordinamento delle istituzioni pubbliche e private coinvolte nel sostegno dell'internazionalizzazione del sistema Italia, dall'altro si adopera per individuare nuove risorse e nuove forme di intervento a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese, privilegiando:

- modalità di sostegno che favoriscano l'internazionalizzazione “produttiva” dell'impresa, ossia il trasferimento all'estero di intere fasi o filiere della produzione, in una logica di “multilocalizzazione” che radichi le imprese in diversi mercati e le renda sempre più competitive;*
- forme di internazionalizzazione “a somma positiva”, finalizzate a sostenere le forme di internazionalizzazione che valorizzino il tessuto produttivo italiano, prevedendo il mantenimento in Italia delle attività a più elevato valore aggiunto (ricerca, sviluppo, progettazione, direzione commerciale, ecc.);*
- modalità di internazionalizzazione delle piccole e medie imprese in forma aggregata in grado di riprodurre all'estero le relazioni socio-economiche tipiche dei distretti industriali e dei sistemi territoriali di origine;*
- rafforzamento della collaborazione tra i poli della conoscenza e della ricerca (Università, centri di ricerca, parchi scientifici e tecnologici) e PMI per accrescere la competitività, sviluppando nuovi prodotti e nuovi processi.*

Negli ambiti descritti, vengono quindi sperimentati negli ultimi anni strumenti di intervento innovativi. In particolare:

a) nascono i fondi di venture capital, finalizzati a sostenere gli investimenti delle imprese italiane in aree geografiche ritenute di estrema rilevanza strategica per lo sviluppo del nostro sistema Paese (Balcani, Mediterraneo, Cina, Russia, ecc.) attraverso l'acquisizione, da parte della SIMEST e/o della FINEST, di partecipazioni – in imprese da costituire o già costituite nelle suddette aree – ulteriori rispetto a quelle acquisite ai sensi delle leggi 100/90 e 19/91, fino al raggiungimento del 49% del capitale dell'impresa partecipata e senza necessità di alcuna garanzia da parte dell'imprenditore, con indubbi vantaggi sia in termini finanziari sia in termini di distribuzione del rischio. Il carattere rotativo dei fondi, inoltre, permette l'attivazione di un meccanismo di auto-alimentazione dei medesimi che garantisce il perpetuarsi della disponibilità delle risorse finanziarie a ciò destinate;

b) vengono valorizzati alcuni strumenti operativi di coordinamento dell'attività promozionale individuati nell'ambito degli Accordi di partenariato con le Associazioni di categoria, le Regioni, il sistema camerale, il sistema universitario (in particolare all'Accordo-quadro MAP-ICE con le Università in materia di internazionalizzazione è dedicato uno specifico articolo) ed il sistema fieristico. Mediante tali Accordi, infatti, si co-finanziano al 50 per cento concreti progetti promozionali e di internazionalizzazione rivolti a settori e filiere (come previsto anche dalla L. 56/05)

c) con la legge n. 80 del 14 marzo 2005, da un lato vengono rafforzate le agevolazioni a favore delle imprese che garantiscano, parallelamente all'investimento all'estero, il mantenimento delle capacità produttive in Italia (elevando in tal caso il limite massimo di intervento della SIMEST dal 25 al 49 cento), ovvero la realizzazione di investimenti in ricerca e innovazione; dall'altro, vengono escluse dai benefici delle leggi agevolative quelle imprese che non prevedano il mantenimento sul territorio nazionale delle attività di ricerca, sviluppo, direzione commerciale, nonché di una parte sostanziale dell'attività produttive;

d) viene individuata una nuova forma di co-finanziamento al 75 per cento, da parte del Ministero e dell'ICE, di studi di fattibilità per l'insediamento collettivo all'estero di imprese (di tipo promozionale, commerciale o produttivo), ovvero di studi di fattibilità per l'implementazione di brevetti all'estero, l'ingegnerizzazione di processi e la realizzazione di start up e joint venture tramite la collaborazione Università/centri di ricerca/Parchi scientifici e tecnologici e imprese. Studi seguiti poi da effettivi investimenti che vengono "accompagnati" a livello istituzionale mediante la loro valorizzazione nei contatti bilaterali con le omologhe istituzioni estere.

Conclusioni: i problemi ancora aperti

Come già accennato in premessa, ripercorrere le vicende e le logiche delle politiche pubbliche in tema di sostegno all'internazionalizzazione, in un arco temporale così esteso, rischia inevitabilmente di essere non esaustivo.

A tale riguardo, molti aspetti sono stati tralasciati, pur essendo meritevoli di approfondimenti, non ultimo quello relativo alla suddivisione di competenze in materia di commercio estero tra le amministrazioni centrali. Tale tematica ha costituito spunto di acceso dibattito e ha visto in poco più di cinque anni la proposizione e l'adozione di una pluralità di soluzioni organizzative alternative. La più recente scelta di ricostituzione di un Ministero indipendente per il commercio internazionale lascia intravedere nuovi sviluppi e possibilità di sistematizzazione.

Tali soluzioni dovranno essere idonee a fornire supporto concreto ed efficace allo sviluppo economico del tessuto produttivo italiano e al recupero di competitività sui mercati internazionali. Infatti, accanto all'abbattimento delle barriere, tariffarie e non, è sempre più necessario garantire a livello mondiale il corretto e trasparente funzionamento dei meccanismi concorrenziali. Negli ultimi anni tale azione è stata in primo piano per il noto impatto che la fine dell'Accordo multifibre, da un lato, e l'emergere della Cina come grande protagonista dei mercati mondiali, dall'altro, hanno avuto sui tradizionali settori del made in Italy.

Tali circostanze hanno indotto l'avvio di sforzi particolari sia in termini di rinnovati impegni promozionali delle nostre produzioni sui mercati di sbocco strategici (campagne di promozione straordinaria del made in Italy), sia in termini di nuovi strumenti di tutela della produzione italiana (lotta alla contraffazione, maggiore assistenza agli operatori per la tutela della proprietà intellettuale, sostegno alle produzioni tipiche nelle sedi internazionali competenti ecc.). Risulta certamente al momento prematura la possibilità di effettuare una valutazione delle strategie avviate.