

Ricerca

INTERNAZIONALIZZAZIONE: EFFICACIA E VINCOLI DELLE ISTITUZIONI ALL'ESTERO PER IL SISTEMA PRODUTTIVO ITALIANO

IL CASO DEL MAECI



Unioncamere
Veneto



Con il sostegno di:



Indice

Executive Summary	5
1) Introduzione e metodologia	6
2) L'internazionalizzazione quale fattore di crescita	7
3) Il contributo della Diplomazia	11
4) Altre attività del MAECI e cenni sulla loro rilevanza in una visione comparata	17
5) Confronto del bilancio del Ministero degli Esteri italiano con i bilanci ministeriali di altri paesi europei	22
6) Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2016: un'analisi esplorativa	25
7) Conclusioni	28

EXECUTIVE SUMMARY

La presente ricerca, realizzata da Unioncamere del Veneto in collaborazione con la CGIA di Mestre e sostenuta dal Sindacato Nazionale Dipendenti Ministero Affari Esteri (SNDMAE), ha l'obiettivo di fornire una breve analisi, in una visione comparata, del rilievo per l'Italia, alla luce delle peculiarità del suo sistema produttivo, dell'efficacia della presenza istituzionale all'estero, in relazione alle risorse disponibili e agli obiettivi da conseguire. Quasi assenti sono gli studi in tale ambito: la presente ricerca cerca di fornire una prima indicazione al riguardo, tenendo in debita considerazione anche le valutazioni espresse dalla Corte dei Conti.

Le esportazioni sono una componente essenziale dell'economia italiana e costituiscono il 30,4% del PIL, contro il 38,3% della Germania e un incremento di 6-7 punti è un obiettivo tutt'altro che irrealistico. Ne consegue la strategicità dei soggetti che agiscono per supportare il percorso di crescita sui mercati esteri delle imprese, le quali a causa delle loro dimensioni, devono fare affidamento, molto più che negli altri paesi, su una efficace rete istituzionale all'estero. Si tratta di una sfida di rilevanza nazionale per le prospettive di crescita dell'Italia e per la connessa riduzione del debito pubblico.

La natura diffusa della nostra imprenditoria rende infatti più complicata l'azione di sostegno all'internazionalizzazione: per coprire più bisogni occorre rivolgersi contemporaneamente a molti più soggetti. In Germania, per assistere il 50% dell'esportazioni (che a sua volta è superiore del 50% del totale delle esportazioni italiane) è sufficiente lavorare con sole 50 imprese; per arrivare alla stessa percentuale in Italia ne servono quasi 1000, con richieste di aiuto quindi ben più articolate¹. La dimensione più grande consente inoltre alle imprese tedesche di approcciarsi all'estero potendo contare su "diplomazie aziendali" strutturate che sono attive nei vari paesi e fori internazionali, ivi incluso l'UE dove si decidono le "regole" del mercato interno comunitario. Per l'Italia diventa quindi essenziale il ruolo dei soggetti istituzionali operanti all'estero per compensare la complessiva debolezza delle "diplomazie aziendali" italiane.

In tale contesto opera il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), il quale, attraverso la sua rete diplomatico-consolare, è presente in quasi tutti i paesi del mondo, con 124 Ambasciate e 80 Consolati². Secondo i dati di Prometeia, nel 2015 il sostegno pubblico fornito dalla rete diplomatica ha portato in Italia complessivi 16 miliardi di euro di valore aggiunto, sostenendo 230 mila occupati e generando entrate fiscali per 7 miliardi. Nel 2016, sempre secondo Prometeia, il valore generato rappresenta l'1,4% del PIL, che corrisponde ad un valore aggiunto di oltre 21 miliardi di euro. Si tratta di una stima per difetto.

Tuttavia, le risorse destinate al MAECI per le sue attività istituzionali (escludendo gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo e finanziamenti obbligatori come ad esempio i contributi all'ONU), sono pari allo 0,10% del Bilancio dello Stato (rispetto allo 0,14% del 2011), corrispondente allo 0,005% del PIL e sono in costante diminuzione, così come il personale di ruolo, passato da 4.852 unità nel 2008 a 3.825 nel 2016³ (-21%), in controtendenza rispetto alle esigenze del "Sistema paese" e alle necessità operative della rete diplomatico-consolare.

Dal raffronto del bilancio al netto degli interventi del MAECI e dei dati emersi dallo studio di Prometeia, si evince che la Farnesina è un "moltiplicatore" pari a 20: ogni euro di spesa pubblica ad essa destinato ha contribuito a generare 20 euro di crescita all'Italia, naturalmente "in squadra" con le imprese italiane.

Le analoghe strutture dei nostri "competitors" sono ampiamente superiori, pur avendo le loro imprese importanti "diplomazie aziendali" e quindi una comparativamente minore esigenza di un supporto operativo istituzionale all'estero. Tale situazione si riflette su tutta la rete estera incidendo sulle capacità operative della presenza del "Sistema Italia" nel mondo. Presso la più grande ambasciata italiana all'estero, quella di Washington, lavorano 15 diplomatici; mentre ve ne sono 45 presso quella francese, 52 presso quella tedesca e 23 presso quella olandese. Tale disparità rispetto al personale a disposizione dei nostri "competitors" si riscontra su tutta la rete estera. In quasi il 50% delle ambasciate italiane lavorano al massimo 2 funzionari diplomatici e nel 23% dei casi ve ne presta servizio solo 1 (con funzioni di Ambasciatore o di Incaricato d'Affari).

La rete diplomatico-consolare appare inoltre carente in termini di personale di ruolo diplomatico e non

¹ Prometeia, *La diplomazia economica per l'Italia: un contributo da 16 miliardi*, 20 febbraio 2017.

² MAECI. *Annuario Statistico 2017*, p. 22. I dati sono riferiti al 2016.

³ MAECI. *Annuario Statistico 2017*, p. 24.

diplomatico e di quello a contratto locale; nonché gravata dalla normativa amministrativo-contabile elaborata in Italia e dalla riduzione del 10,2% della pianta organica della carriera diplomatica nell'ultimo decennio⁴. Sono fatti che limitano le potenzialità operative e di sviluppo delle Ambasciate e dei Consolati.

Sulla struttura del MAECI, oltre al sostegno diretto alle imprese, gravano altre attività istituzionali di interesse nazionale, le quali richiedono significative risorse di personale. Basti pensare che, se si considerano solo le attività a favore dei connazionali all'estero, gli italiani iscritti all'AIRE sono 5,3 milioni, mentre i francesi residenti all'estero sono 1,8 milioni e le dotazioni di bilancio del "Quai d'Orsay" sono quasi il doppio di quelle della Farnesina.

Ai servizi resi direttamente alle imprese e ai cittadini all'estero, si devono aggiungere tutti gli altri cui istituzionalmente è preposta la rete diplomatico-consolare. Tali attività costituiscono spesso l'indispensabile premessa per il supporto alle imprese e per l'assistenza ai cittadini: esse vanno dall'azione nei fori multilaterali (ONU, NATO, OSCE ecc.) alla tutela degli interessi nazionali sul piano bilaterale anche in materia di sicurezza; dal rilascio dei visti d'ingresso (i cui proventi sono superiori a 100 milioni di euro nel 2017) alla gestione delle emergenze (Unità di crisi); dal servizio giuridico ai servizi amministrativi; dalle questioni afferenti all'UE al comprendere le dinamiche dei vari paesi e in che direzione essi si muovono (ad esempio l'influenza cinese nei paesi asiatici e africani ecc.) con l'obiettivo di fornire valutazioni in merito ai vari attori, tra cui le stesse imprese. La situazione di disparità tra la realtà istituzionale italiana all'estero e quelle di altri paesi si registra anche a Bruxelles, dove si decidono le regole del mercato interno comunitario.

Una valutazione costi-benefici dell'azione della diplomazia economica del MAECI, unita alle considerazioni della Corte dei Conti sulla qualità della spesa del MAECI e alla realtà del tessuto produttivo italiano, dovrebbe suggerire ai decisori politici delle scelte di allocazione delle risorse di bilancio coerenti con gli obiettivi da perseguire nel quadro degli interessi nazionali.

1. INTRODUZIONE E METODOLOGIA

La ricerca ha l'obiettivo di fornire una breve disamina, in una visione comparata interna ed internazionale, del rilievo per l'Italia, alla luce delle peculiarità del suo sistema produttivo, dell'efficacia della presenza istituzionale all'estero. Quasi assenti sono gli studi che esaminano la portata e l'incidenza di tali attività. La presente ricerca cerca di fornire una prima indicazione al riguardo.

La ricerca si concentrerà sul MAECI e la sua rete diplomatico-consolare all'estero e prenderà in considerazione, tra le sue molteplici funzioni, le attività che esso svolge quale strumento per la promozione nel quadro globale del Sistema Italia e, in particolare, per facilitare un'accresciuta internazionalizzazione del nostro sistema produttivo caratterizzato da una preponderanza di piccole e medie imprese.

L'analisi non prenderà in considerazione, rinviando l'argomento a un eventuale successivo approfondimento della presente ricerca, la promozione culturale realizzata dagli 83 Istituti Italiani di Cultura⁵ e le attività di Cooperazione allo Sviluppo, entrambe collegate alla politica estera e alla complessiva proiezione del "Sistema paese" all'estero. I dati sono tratti da "fonti aperte" italiane e straniere. Trattasi di un settore in cui, specie nei siti esteri, sembra esserci una certa "opacità", in quanto afferenti a settori molto specifici dell'attività dello Stato. Alcuni dati numerici sono stati forniti dal SNDMAE in assenza di elementi reperibili su fonti aperte.

L'analisi, nel valutare la qualità della spesa del MAECI in una prospettiva interna, si concentrerà infine su alcune considerazioni dall'ultima relazione della Corte dei Conti.

La ricerca è stata sostenuta dal SNDMAE, cui è iscritto oltre il 95% dei funzionari diplomatici sindacalizzati, con l'obiettivo di contribuire a una riflessione pubblica sulle attuali condizioni operative della rete diplomatico-consolare italiana rispetto agli obiettivi cui essa è preposta.

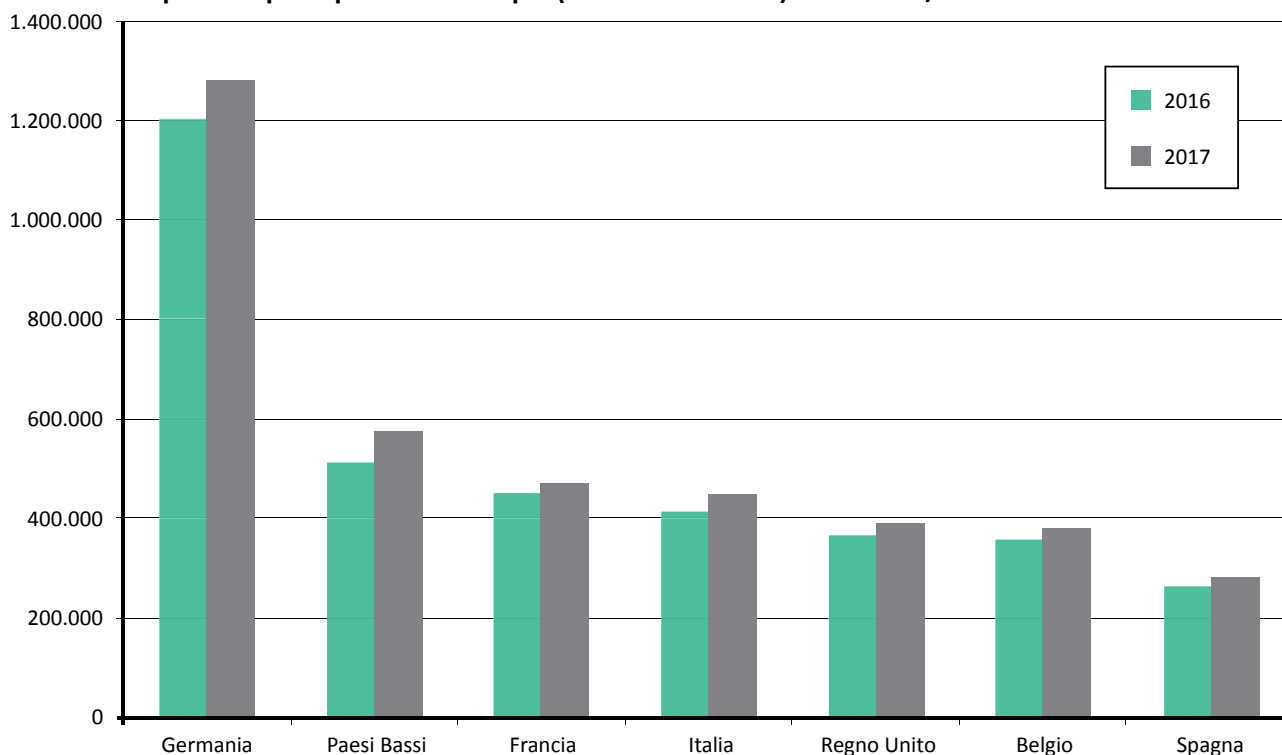
⁴ La pianta organica della carriera diplomatica è passata dalle 1.135 unità del 2008 alle 1.120 del 2009 e alle 1.019 del 2013; da allora è rimasta immutata

⁵ MAECI. Annuario Statistico 2017, p. 22.

2. L'INTERNAZIONALIZZAZIONE QUALE FATTORE DI CRESCITA

L'export è stato in questi anni la componente maggiormente strategica per la crescita delle imprese italiane. Secondo gli ultimi dati disponibili ISTAT, nel 2017 le esportazioni italiane hanno raggiunto oltre 448 miliardi di euro, in aumento del +7,4% su base annua, delineando un sistema produttivo dinamico sui mercati esteri. L'avanzo commerciale ha raggiunto i 47,5 miliardi (+81 miliardi al netto dell'energia). Il surplus commerciale (dopo quello di 49,6 miliardi rilevato nel 2016) è il secondo più alto mai registrato dal 1991. Anche a fronte della limitata capacità di assorbimento della domanda interna registratasi nell'ultimo decennio, le imprese si sono sempre più rivolte ai mercati esteri per trovare opportunità di sviluppo. Tra le Regioni che forniscono il maggiore contributo alla crescita delle esportazioni nazionali si segnalano: Lombardia (+7,5%), Emilia-Romagna (+6,7%), Piemonte (+7,7%), Lazio (+17,2%) e Veneto (+5,1%). Nel 2017 l'incidenza percentuale di queste realtà sulle esportazioni nazionali è stata di quasi il 70%. Questi dati fanno riflettere sulla potenzialità di crescita, in termini di esportazioni, che possono conseguire le altre realtà regionali del nostro Paese, in particolare per quanto riguarda le Regioni del Mezzogiorno. Questi elementi devono a loro volta essere associati ad altri due fattori. In primo luogo il ruolo dei mercati extra UE nel trend di crescita delle esportazioni italiane.

Grafico 1: Export dei principali Paesi europei (in valore assoluto). Anni 2016/2017.



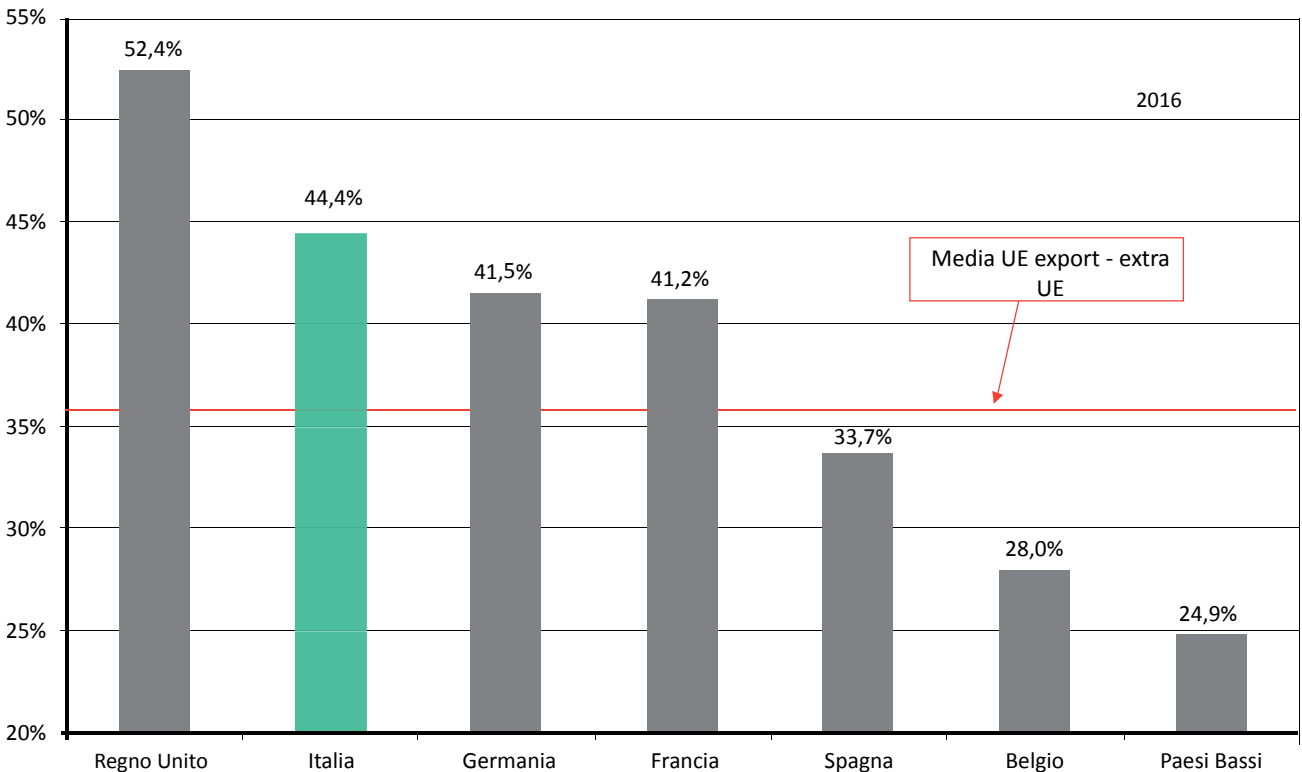
Fonte: elaborazione Unioncamere Veneto su dati Eurostat

Per quanto riguarda i comparti merceologici, quelli che contribuiscono in misura più rilevante all'incremento dell'export sono «articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici» (+16%), «autoveicoli» (+11,3%), «sostanze e prodotti chimici» (+9%), «metalli di base e prodotti in metallo, esclusi macchine e impianti» (+8,7%), «prodotti alimentari, bevande e tabacco» (+7,5%). Si evidenzia anche la crescita delle vendite di «prodotti delle altre attività manifatturiere» (+5,7%) e «macchine e apparecchi» (+5,4%).

L'espansione dell'export italiano è ascrivibile ad entrambe le aree di sbocco: +8,2% per i paesi extra UE e +6,7% per i paesi UE. Nel 2017 sono aumentate in modo più marcato le esportazioni verso Spagna (+10,2%), Stati Uniti (+9,8%), Svizzera (+8,7%), e in misura minore, Germania (+6%) e Francia (+4,9%). Ma spiccano in assoluto le vendite verso Cina (+22,2%) e Russia (+19,3%). Questo significa che il rafforzamento del supporto istituzionale italiano nei mercati extra UE appare essere una priorità per favorire la crescita (o l'avvio della

presenza) delle imprese italiane in tali mercati. In secondo luogo, per quanto riguarda il mercato interno dell'UE, appare indispensabile un sostanziale rafforzamento della presenza istituzionale italiana a Bruxelles, dove si decidono le "regole" del mercato stesso (su questo aspetto torneremo successivamente).

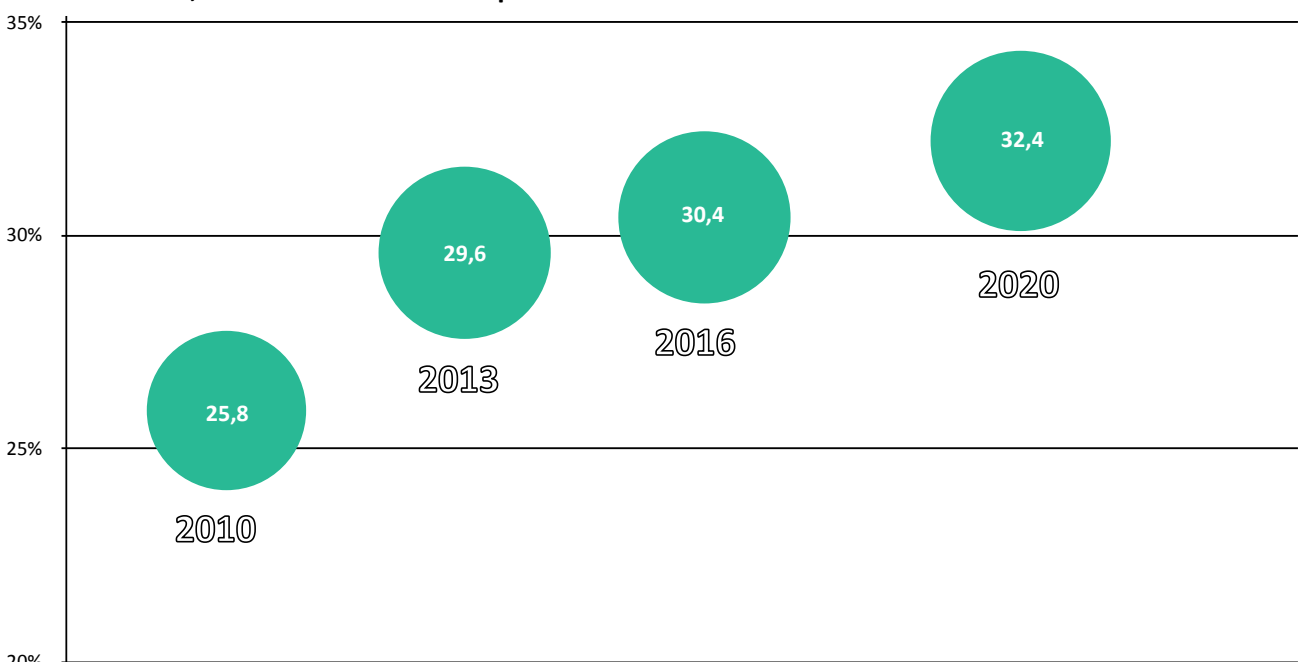
Grafico 2: Quota di Export extra-Ue sul totale per i principali Paesi europei e media Ue. Anno 2017.



Fonte: elaborazione Unioncamere Veneto su dati Eurostat

Trattasi di una situazione in piena evoluzione che occorre saper immediatamente cogliere con strumenti adeguati.

Grafico 3: Italia, Incidenza sul Pil delle esportazioni di beni e servizi. Anni 2010-2020.

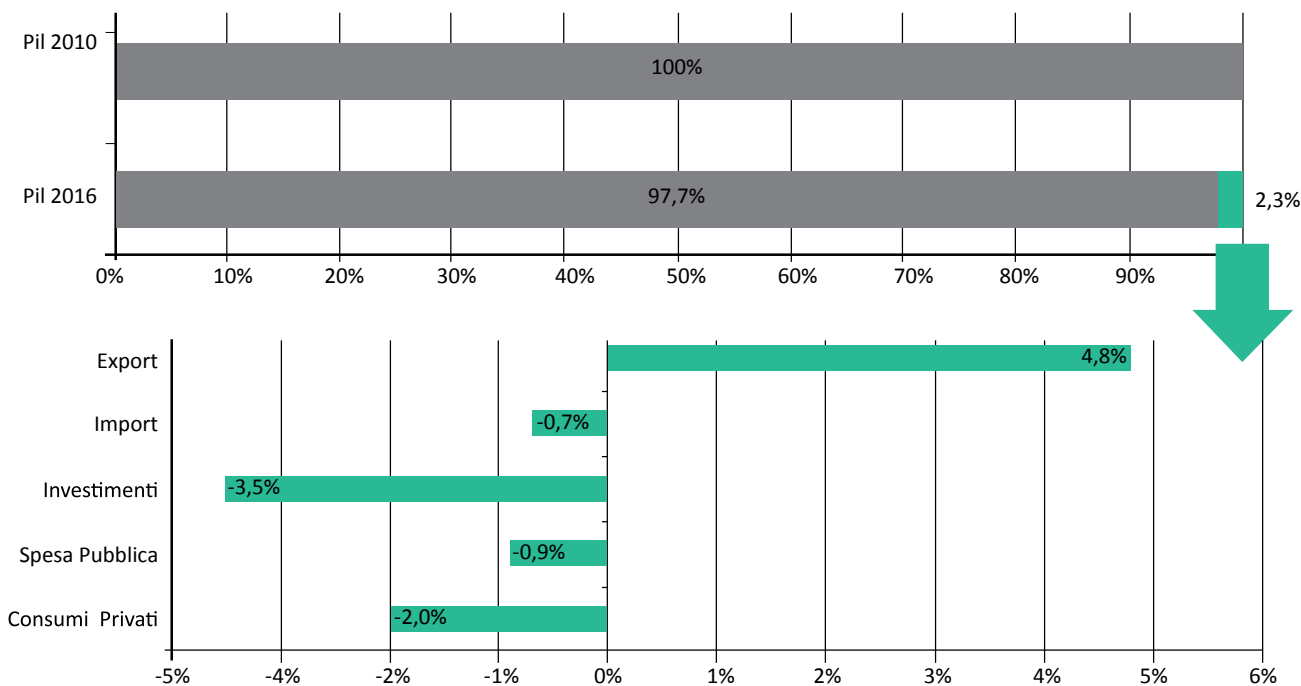


Fonte: elab. Unioncamere Veneto su dati Istat, SACE

Infatti SACE, nel suo report “Export Unchained”, prevede per il 2017-2020 una crescita del nostro export a un tasso medio annuo del 4%, un netto cambio di passo rispetto alla performance del quadriennio precedente (+1,7%), fino a raggiungere nel 2020 il valore di 489 miliardi di euro. Di pari passo aumenterà l’incidenza dell’export di beni e servizi sul PIL, che, già salita dal 25,8% del 2010 al 30,4% del 2016, arriverà al 32,4% entro il 2020, anche a fronte della relativa debolezza della domanda interna.

Le imprese che si doteranno di una chiara strategia sulle destinazioni da privilegiare e di adeguati strumenti per valutare rischi e opportunità, potranno cogliere al meglio il potenziale che si profila all’orizzonte, in cui si vede finalmente una fase più favorevole della precedente per le esportazioni italiane.

Grafico 4: Italia, contributi alla crescita del Pil. Anni 2010 e 2016.



Fonte: elab. Unioncamere Veneto e SACE su dati Ocse

“Fare sistema” diventa quindi una partita cruciale che deve essere realizzata tenendo conto delle peculiarità del sistema produttivo italiano e delle istituzioni italiane operanti sul territorio nazionale e all’estero.

Il marchio “made in Italy” ha una potenza senza eguali nel mondo. Oggi l’export vale il 30,4% del PIL contro il 38,3% della Germania: un recupero di sei-sette punti è quindi un obiettivo tutt’altro che irrealistico, soprattutto puntando, come scritto in precedenza, su quelle regioni del Sud che attualmente hanno un’incidenza sulle esportazioni molto più bassa rispetto a quelle del Nord e, più in generale, rafforzando la platea delle imprese esportatrici.

A tale proposito il Ministro dello Sviluppo economico ha di recente dichiarato: “Il nostro export va benissimo. Cresce più di quello della Germania e della Francia”⁶.

Si tratta di un’affermazione corretta.

Il nostro export sta crescendo più di quello della Germania e della Francia, riducendo dunque le distanze.

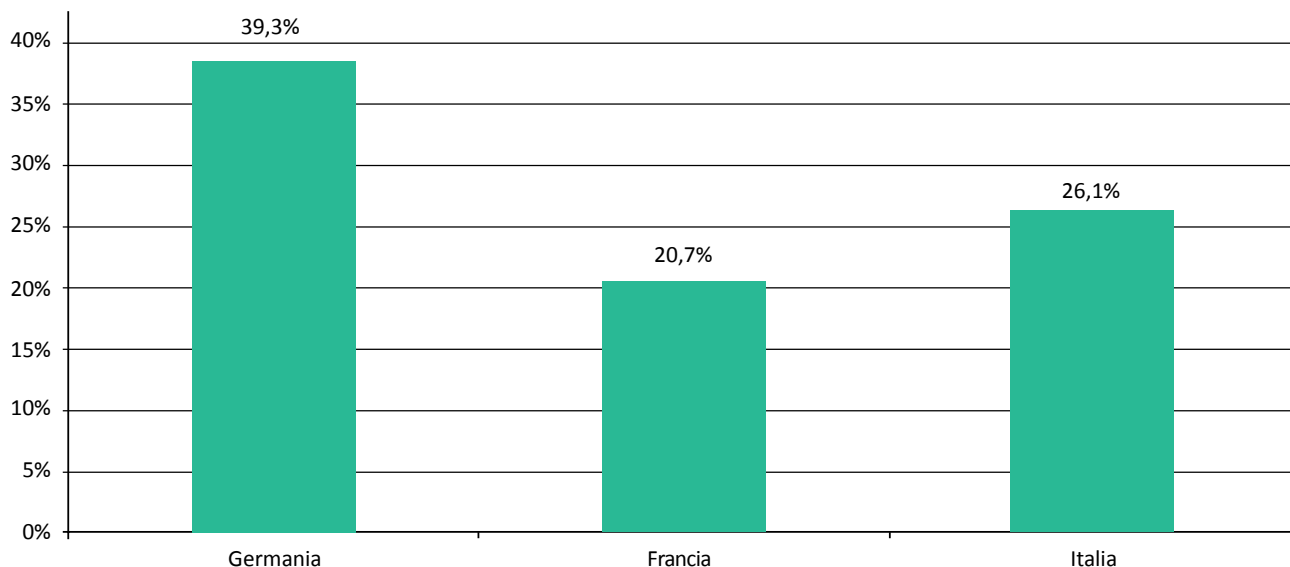
Nel 2017, in base alla più recente rilevazione Eurostat, infatti, vediamo che il nostro paese ha visto crescere il proprio export del 7,4% in valore. L’export della Germania cresce invece del 6,3% mentre quello della Francia del 4,5%.

Dunque è corretto affermare che l’export italiano, giunto a livelli record, è cresciuto più di quello della Germania

⁶ Carlo Calenda, ospite della puntata di Piazza Pulita, su La7, il 1° febbraio 2018 (1h 10 m 30s).

e della Francia. Gli ultimi anni sono stati da record, siamo nel terzetto di testa dell'Unione europea e stiamo recuperando sui primi due (anche se la Germania resta lontana).

Grafico 5: Incidenza percentuale delle esportazioni rispetto al PIL. Anno 2017.



Fonte: elab. Unioncamere Veneto su dati Eurostat

Tra i paesi europei l'Italia è quello con il più alto numero di piccole e medie imprese: sono pari a 4,4 milioni e rappresentano circa il 99,4% del sistema produttivo italiano, nella stragrande maggioranza dei casi microimprese. Gli ultimi dati disponibili per fare un raffronto con Germania e Francia, sono quelli di Eurostat del 2016. Mentre in Italia le microimprese (da 0 a 9 dipendenti) ammontano a 3.497.783, in Germania sono 1.985.471 ed in Francia 2.765.282. Contestualmente, sempre secondo i dati Eurostat, esiste una notevole differenza fra i tre paesi per quanto riguarda il numero di grandi imprese (oltre i 250 dipendenti), che tradizionalmente risultano essere quelle maggiormente esportatrici sia in termini di volumi che di valore aggiunto. In Italia le grandi imprese ammontano a 3.162 unità, mentre in Francia sono 4.196 ed in Germania 11.354.

In Italia, infatti, le PMI costituiscono il 99,5% delle imprese italiane che esportano all'estero, contribuendo con ben il 66,8% al volume complessivo delle nostre vendite al di fuori del territorio nazionale.

Esiste una stretta correlazione tra l'internazionalizzazione e le performance di un'impresa: le statistiche mostrano infatti che le PMI attive a livello internazionale conseguono i risultati migliori in termini di occupazione e innovazione⁷.

Ne consegue la strategicità – e l'urgenza - di valorizzare i soggetti del sistema che sono a supporto, in particolare, delle piccole e medie imprese italiane, con le loro caratteristiche, nel percorso di crescita sui mercati internazionali e della promozione del "made in Italy" nel mondo.

In sostanza, i prodotti del "made in Italy" costituiscono le voci principali delle esportazioni italiane e, nel corso degli anni, il surplus commerciale fatto registrare da queste merci ha consentito al Paese di finanziare l'acquisto di energia e materie prime da cui dipende.

Da tutto ciò si deduce l'importanza cruciale di perseguire politiche idonee al mantenimento e all'accrescimento delle posizioni di competitività fino ad ora raggiunte, soprattutto dai distretti industriali che continuano ad essere l'habitat naturale per la nascita di queste produzioni.

⁷ Commissione europea, Commercio come fattore di prosperità, 2010.

3. IL CONTRIBUTO DELLA DIPLOMAZIA

Il termine “diplomazia economica” è recente, ma lo strumento economico-commerciale è da sempre legato all’attività diplomatica in senso stretto (es. la Repubblica di Venezia) ed alla possibilità da parte degli Stati di fare, o subire, pressioni di tipo politico.

Oggi la diplomazia economica ha sfaccettature diverse che ne sottolineano l’evoluzione: al significato tradizionale, declinato in base ai cambiamenti delle società, si aggiunge quello di “diplomazia aziendale” e anche quello della “diplomazia civile”. La “diplomazia aziendale” si può definire come lo strumento di aziende e grandi gruppi teso a soddisfare un dialogo continuo e costruttivo con le istituzioni estere e sovranazionali (es. l’UE), assicurato da personale dedicato. Ad essa si affianca oggi anche la “diplomazia civile”, tesa a coinvolgere pure la società civile e considerare i suoi interessi a livello sovranazionale, con ripercussioni o correlazioni anche in ambito economico: si pensi in questo senso al concetto di “economia circolare” che coniuga la globalizzazione e l’economia di mercato con la sostenibilità e l’impatto ambientale.

Alla luce delle evoluzioni avute dall’economia italiana negli ultimi lustri, il MAECI ha dedicato un impegno crescente – in un contesto di risorse finanziarie ad esso dedicate decrescenti - alle attività tese a sostenere le imprese italiane all’estero e, in tempi più recenti, alle attività legate all’attrazione degli investimenti dall’estero.

Aiutare le aziende a penetrare i mercati emergenti e a consolidarsi in quelli tradizionali, sostenere l’attività internazionale delle Autonomie territoriali, attrarre in Italia investimenti produttivi e flussi turistici sono gli obiettivi cui si ispira il MAECI e la rete diplomatico-consolare.

Dal sito del MAECI si evince in particolare che molteplici sono gli strumenti che vengono messi a disposizione degli operatori:

- azioni dell’Amministrazione centrale e degli uffici all’estero verso i Governi stranieri e le Organizzazioni Internazionali, volte a sostenere gli interessi del sistema imprenditoriale italiano nell’ambito dei negoziati internazionali economici e commerciali e nella penetrazione dei mercati, nell’acquisizione di contratti e commesse, nella realizzazione di investimenti nonché nella gestione di criticità. A titolo di esempio, si pensi alle attività di sensibilizzazione delle autorità locali in relazione alla partecipazione alle gare d’appalto nei diversi ambiti, all’accompagnamento nello sviluppo di business con le autorità locali, agli interventi presso le autorità locali per la risoluzione di controversie o contenziosi;
- coordinamento e promozione delle politiche, strategie e iniziative di internazionalizzazione nel quadro della Cabina di regia per l’Italia Internazionale”, co-presieduta dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e dal Ministro dello Sviluppo Economico, con la partecipazione dei principali attori governativi ed economici nazionali e regionali del settore. In tale ambito ha luogo l’organizzazione di eventi promozionali, quali: missioni di operatori economici in paesi in crescita e nei quali esistono opportunità da cogliere, presentazioni-paese in Italia, Business Forum in Italia o all’estero, study tour di delegazioni istituzionali e imprenditoriali straniere, incontri B2B, ecc.;
- informazione in tempo reale su caratteristiche e opportunità dei mercati esteri, commesse e gare in particolare mediante il sistema “ExTender”, iniziative di sistema attraverso strumenti informatici completamente gratuiti e accessibili dal sito del MAECI;
- analisi delle tendenze evolutive del sistema economico internazionale e dei singoli mercati esteri per favorire il corretto “matching” geo-settoriale nelle strategie delle imprese.

La grande concorrenza sui mercati tra le imprese esportatrici richiede la forte presenza di un sistema istituzionale che le accompagni e le assista all’estero. L’Italia, in questo senso, offre una rete di istituzioni articolate e complementari a supporto delle imprese.

Soprattutto per quanto riguarda le piccole e medie imprese esistono ostacoli che limitano l'intercettazione delle risorse finanziarie necessarie e la conoscenza di opportunità di business. Vi sono poi gli ostacoli posti da una legislazione differente e l'assenza di competenze manageriali per approcciarsi sui mercati esteri.

Nel corso degli ultimi anni il rapporto tra imprese e diplomazia si è trasformato, determinando una connessione nell'operato dei diversi protagonisti del circuito economico. Le ambasciate hanno assunto nel tempo un ruolo di riferimento per gli attori della crescita, la rete delle imprese, le associazioni di categoria, le Camere di commercio, le Regioni, le Grandi aree metropolitane, le banche.

L'apporto della rete diplomatica si traduce nell'accompagnamento delle imprese durante le varie fasi dell'aggiudicazione delle commesse, spesso facilitate dalle relazioni politiche bilaterali, nei relativi seguiti e nel lavoro svolto dalle ambasciate per facilitare una soluzione amichevole con le autorità locali nel caso di contenziosi.

Con l'obiettivo di incrementare l'internazionalizzazione e conseguentemente la crescita, ci sarà ancora di più l'esigenza di fornire un forte e sistematico sostegno alle nostre imprese, soprattutto quelle che operano al di fuori dell'UE. La globalizzazione si accompagna sempre più alla richiesta di un efficace sostegno istituzionale in favore dei rispettivi sistemi economici, rilanciando l'importanza della diplomazia economica, chiamata a difendere in modo sempre più proattivo i nostri interessi.

Come sintetizzato in precedenza, risulta palese l'unicità della manifattura italiana nel panorama europeo, in termini, ad esempio, di struttura e dimensione delle imprese, che genera bisogni specifici sui mercati internazionali. L'esigenza di sostegno da parte delle Istituzioni pubbliche nasce anche da qui.

Confrontando i risultati dell'indagine sugli ostacoli all'internazionalizzazione promossa dalla Commissione europea⁸, emerge come, rispetto alla Germania, per l'Italia i bisogni primari siano assai più stringenti, legati alla raccolta di informazioni, oltre che alla selezione di partner e risorse affidabili sul mercato in cui inserirsi.

In assenza di filiali commerciali o catene distributive, il soggetto istituzionale diventa per l'impresa un interlocutore per avere successo all'estero. Allo stesso tempo la natura diffusa dell'imprenditoria italiana rende più complicata l'azione di sostegno all'internazionalizzazione: per coprire necessariamente più bisogni, ci si deve rivolgere contemporaneamente a molti più soggetti.

In Germania il 50% dell'export è generato da sole 50 imprese, tutte dotate di una "diplomazia aziendale" imponente. Se ne può dedurre che l'assistenza operativa da parte delle istituzioni tedesche all'estero è comparativamente assai più ridotta rispetto a quella che grava sulla rete diplomatico-consolare italiana. Per arrivare alla stessa percentuale sul totale dell'export in Italia si giunge a quasi 1000 imprese, con richieste di sostegno da parte delle istituzioni all'estero necessariamente ben più articolate, cui concorre oltretutto la relativa debolezza delle "diplomazie aziendali" italiane⁹.

L'importanza del sostegno istituzionale per l'Italia appare quindi fondamentale, poi, non solo perché si rivolge a un sistema di imprese unico in Europa per ampiezza, ma anche perché i suoi effetti non si esauriscono nell'impresa assistita, ma al contrario attivano un moltiplicatore di filiera, più alto in Italia dato il forte ricorso all'esternalizzazione dei processi produttivi.

Il margine di manovra, tra l'altro, risulta essere molto elevato. Se infatti consideriamo solamente il settore manifatturiero e commerciale - che è quello che esporta beni - e a cui appartengono circa 1 milione 900 mila imprese italiane, vediamo che secondo i dati dell'ISTAT le imprese esportatrici sono solamente il 10%, pari quindi a 190 mila.

E' un dato molto significativo, in sostanza l'export del nostro paese e la sua espansione viene portato

⁸ Commissione europea, Imprese: una nuova rivoluzione industriale, 2013.

⁹ rometeia, *La diplomazia economica per l'Italia: un contributo da 16 miliardi*, 20 febbraio 2017.

avanti da 190 mila imprese. Questo numero è sufficiente a far comprendere quanto si possa lavorare per la creazione di valore aggiunto attraverso l'espansione della platea di aziende che esportano e al contestuale rafforzamento di quelle che già sono presenti a livello internazionale.

La fondamentale importanza che riveste il commercio estero per l'economia italiana non può che indurre i decisori politici a scelte di investimento che non solo lo sostengano ma che lo espandano, in considerazione dei numeri che sono stati illustrati sopra. Il rafforzamento dell'operatività della nostra rete istituzionale richiede maggiori risorse finalizzate in primo luogo al supporto delle imprese già operanti all'estero, ma evidentemente anche all'incremento dell'export attraverso il coinvolgimento delle imprese attualmente fuori da questo circuito, che può essere facilitato in Italia dalle Camere di Commercio e dalle Associazioni di categoria.

In tal senso, già dagli inizi degli anni 2000 la Farnesina mette a disposizione delle imprese "ExTender" - implementato anche dall'Agenzia per la Promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, da Assocamerestero, Unioncamere e da Confindustria - una piattaforma online che dispone di un'offerta assai rilevante di informazioni sulle opportunità di business all'estero. In "ExTender" è possibile trovare segnalazioni su gare d'appalto internazionali per forniture di beni, realizzazione di opere e prestazioni di servizi; anticipazioni sui grandi progetti in cantiere nel mondo; informazioni nel settore degli aiuti a paesi terzi ed informazioni a carattere scientifico e tecnologico.

Se dal lato dell'offerta questo sistema risulta strutturato e ricco di informazioni sulle potenziali commesse all'estero, è dal lato della domanda che le imprese, soprattutto quelle di piccole dimensioni, tendono a conoscere poco o addirittura ignorare le potenzialità di questo sistema. Importante, in questa direzione, è il ruolo potenziale di promozione e disseminazione che i soggetti territoriali possono operare sulle imprese locali, allo scopo di far conoscere ai sistemi produttivi del territorio le opportunità offerte da "ExTender".

Un sistema analogo viene offerto da "Worldpass", il portale delle Camere di Commercio, che offre alle imprese informazione e primo orientamento sui temi legati all'internazionalizzazione, in sinergia con il patrimonio di informazioni delle altre istituzioni che supportano l'export italiano, i Ministeri competenti, le Regioni, l'ICE, la SIMEST e la SACE.

Le Camere di Commercio hanno progressivamente maturato una specializzazione funzionale non sovrapponibile con altre esperienze, finalizzata all'erogazione di servizi alle imprese del territorio in materia di accompagnamento sui mercati esteri, di incontri di partenariato, di assistenza sulla contrattualistica, sulla fiscalità, sugli aspetti doganali, sugli strumenti agevolativi, ecc.

Molto spesso questo ruolo nella promozione del "made in Italy" viene svolto in collaborazione con le Regioni ed il mondo associativo territoriale, nell'ottica di individuare i fabbisogni espressi dalle imprese sui territori.

Vi sono, poi, le Camere di Commercio Italiane all'Estero (CCIEE), parte integrante del sistema camerale italiano e specificatamente disciplinate dalla legge 518/70. Sono associazioni private senza scopo di lucro che nascono e si originano da una business community italo-locale che risiede sui territori esteri. Le CCIEE sono associate ad Assocamerestero.

I principali elementi di forza della rete delle CCIEE si ritrovano nel radicamento sui territori esteri, che le rende profonde conoscitrici delle dinamiche e delle opportunità di crescita per le imprese italiane, e la binazionalità, fattore essenziale per promuovere partnership di tipo economico tra l'Italia e i Paesi in cui operano.

Gli ambiti di assistenza vanno dall'individuazione di canali di vendita e di distribuzione, all'analisi di mercato, alla diffusione di informazioni su possibili partner, alle procedure per il recupero crediti e IVA, mentre l'attività svolta per la conclusione d'affari prevede soprattutto l'organizzazione di missioni imprenditoriali e incontro B2B in Italia e all'estero e la partecipazione a manifestazioni fieristiche italiane ed internazionali.

L'internazionalizzazione è, dunque, una necessità per le imprese, ma, allo stesso tempo, un cammino estremamente complesso, su cui pesano gli scenari geopolitici ed economici, non sempre facilmente

prevedibili. Questa complessità richiede, dunque, una strategia chiara di sistema da parte delle imprese e da parte delle istituzioni.

L'azione complessiva della Farnesina e della sua rete diplomatico-consolare nel sostegno al tessuto economico italiano si articola su differenti piani. Oltre al complesso e determinante lavoro che viene svolto sui tavoli negoziali per i grandi accordi commerciali e per lo sviluppo dei rapporti politici, che consentono alle (o facilitano le) imprese italiane di allargare i propri orizzonti di mercato, esiste una sfera di attività dirette che concerne il sostegno istituzionale per l'ottenimento di contratti e commesse e la risoluzione di controversie. A ciò si aggiungono la rimozione di singole barriere all'ingresso dei mercati determinate da standard tecnici o sanitari e fitosanitari e l'attività promozionale in stretta collaborazione con l'ICE.

L'effetto positivo dell'azione della Farnesina è oggi documentato attraverso un'analisi svolta da Prometeia, che esamineremo meglio più sotto. Limitandosi a rilevare l'azione di sostegno diretto delle Ambasciate e dei Consolati italiani all'ottenimento di contratti e commesse per le nostre imprese, ad avviso di Prometeia il MAECI ha contribuito a produrre, nel 2016, l'1,4% del PIL e a sostenere 307 mila posti di lavoro in Italia. In termini finanziari si tratta di 21,4 miliardi di euro di valore aggiunto creato nel Paese e un gettito fiscale di 8,8 miliardi. Mettendo a confronto il bilancio effettivo della Farnesina (cioè il bilancio al netto degli interventi, quindi al netto delle risorse per la Cooperazione allo sviluppo e dei contributi ad organismi internazionali) con i dati di crescita da essa generati, si può ricavare che il MAECI è un "moltiplicatore" pari a 20. Significa che 1 euro di spesa pubblica allocato alla Farnesina ha contribuito a generare 20 euro di crescita all'Italia, naturalmente "in squadra" con le imprese italiane e le istituzioni presenti sul territorio.

Oltre a un sostegno istituzionale diretto alle imprese esercitato dalla capillare rete diplomatico-consolare, un'azione di tale portata è stata possibile grazie a un coordinamento dei principali attori pubblici e privati nella Cabina di regia per l'internazionalizzazione al centro (presieduta da MAECI e MISE) e al ruolo determinante delle Ambasciate all'estero come punto di riferimento e coordinamento dell'intero sistema Italia. L'azione è stata condotta essenzialmente lungo due direttrici:

- concentrare la gestione delle risorse, in maniera tale da ridurre la dispersione e la ridondanza;
- incrementare le risorse mirate con piani promozionali specifici.

Nel primo filone si inserisce l'affidamento all'Agenzia ICE della gestione delle risorse promozionali, in stretto raccordo con MAECI e Ambasciate (circa la metà degli Uffici ICE all'estero sono integrati logisticamente all'interno delle Ambasciate, ottimizzando costi e benefici) e la costituzione del Polo italiano dell'export e dell'internazionalizzazione del gruppo Cassa depositi e prestiti (CDP), sancita a settembre 2016 con il conferimento a SACE del 76% del capitale di SIMEST.

Per quanto riguarda l'assistenza finanziaria ad export e internazionalizzazione, l'ultimo piano industriale (2016-2020) del gruppo CDP ha ridisegnato il modello di intervento in favore delle imprese, prevedendo un sostanziale aumento delle risorse da mobilitare a sostegno della competitività internazionale delle imprese (111 miliardi di euro nel quinquennio 2016-2020, 50% in più rispetto ai cinque anni precedenti) ed una maggiore articolazione e accessibilità delle soluzioni disponibili per lo sviluppo internazionale delle imprese sul lato finanziario.

Per la sfera promozionale, il triennio 2015-2017 è stato caratterizzato dalla predisposizione di un "Piano straordinario per il made in Italy", confermato anche per il 2018, che ha consentito di ottimizzare le risorse su ICE, con 520 milioni di euro nel quadriennio. Tra le azioni di particolare rilievo, emergono quelle intraprese nell'ambito del potenziamento delle fiere italiane, della lotta all' "italian sounding", dell'e-commerce e della grande distribuzione. Per quanto riguarda la GDO (concentrata su mercati come USA e Cina con particolare attenzione all'agroalimentare), le azioni hanno garantito un ritorno di 15 euro ogni euro investito nel programma (256 milioni di euro di acquisti aggiuntivi su 17 milioni investiti).

Circa l'analisi svolta da Prometeia si può osservare, in particolare, che nel biennio 2014-15 sono stati individuati 756 progetti per cui il sostegno della rete estera ha contribuito al successo di imprese

italiane, assistite nell'ambito di gare internazionali, relative sia ad appalti pubblici che a commesse private, per la fornitura di beni come per la realizzazione di infrastrutture e servizi. Queste operazioni hanno coinvolto più di 300 imprese su 90 paesi, portando a un aumento del loro fatturato estero di oltre 50 miliardi di euro.

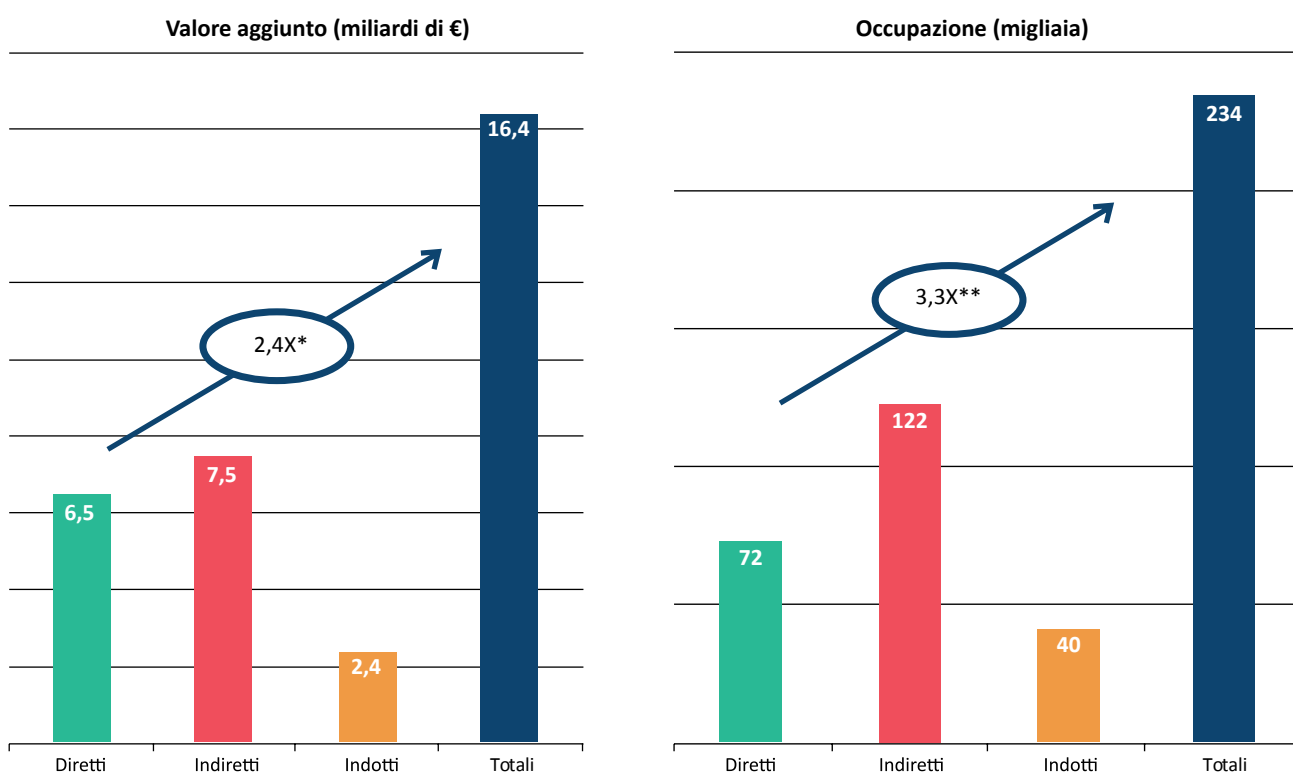
Ancor più interessante è il calcolo del valore aggiunto di sistema generato dal sostegno pubblico, misura che tiene conto di tutti gli effetti lungo la filiera in Italia del successo ottenuto all'estero. Attraverso un modello di simulazione è stata infatti ricostruita da Prometeia tutta la catena degli impatti economici collegati alla singola gara o commessa internazionale, aggiungendo quindi all'effetto diretto il contributo dei cosiddetti "effetti indiretti" ed indotti, scaturiti dall'attività di assistenza all'estero.

Con il termine "indiretto", in particolare, si fa riferimento al valore aggiunto, l'occupazione e il gettito fiscale che si generano lungo la filiera grazie agli acquisti di beni e servizi effettuati presso le imprese fornitrici in Italia. Queste imprese, fornitrici a loro volta, effettuano ulteriori acquisti presso altre imprese italiane generando ulteriore valore, occupazione e gettito con il meccanismo tipico dei moltiplicatori. Per quello che riguarda l'effetto indotto, questa categoria raggruppa il valore aggiunto, l'occupazione e il gettito fiscale che si generano grazie ai consumi dei dipendenti, sia dell'impresa assistita che delle imprese lungo la filiera.

Il risultato di questa stima è che i contratti ottenuti all'estero con il supporto diretto di "ExTender" e della diplomazia economica si trasformano in ricchezza nazionale, attraverso profitti e lavoro italiano in loco, ma anche grazie a contratti di fornitura e domanda interna attivati lungo la catena del valore nel nostro paese.

L'impatto totale dell'azione di supporto e assistenza alle imprese svolta nel 2015 dal MAECI è stato quantificato in 1,1% del PIL, con 16,4 miliardi di euro di valore aggiunto, 6,7 miliardi di gettito fiscale e 234.000 posti di lavoro.

Grafico 6: Gli impatti del supporto della diplomazia economica (Valore aggiunto e occupati). Anno 2015.



* moltiplicatore del valore aggiunto

** moltiplicatore dell'occupazione

Fonte: elab. Unioncamere Veneto e dati Prometeia e MAECI, Istat e dati di bilancio

La ricerca di Prometeia è stata recentemente aggiornata con riferimento al 2016, mettendo in evidenza come il lavoro della Farnesina abbia sostenuto la realizzazione di 599 progetti a livello mondiale, facendo realizzare alle imprese italiane ricavi per 39 miliardi di euro.

Infrastrutture, costruzioni ed impianti industriali si confermano anche nel 2016 le tipologie di progetto più rilevanti.

Per quanto riguarda la dimensione delle imprese che hanno realizzato i progetti, le grandi imprese hanno generato 33 miliardi di euro di valore sul totale di 39, anche se la presenza di piccole e medie imprese risulta essere significativa, rappresentando il 54% del totale. Questo conferma l'importanza di politiche che rafforzino la presenza delle piccole e medie imprese in tale ambito.

Prometeia ha realizzato anche per il 2016 una stima dell'impatto complessivo generato dai progetti sostenuti dalla Farnesina. Il valore generato rappresenta l'1,4% del PIL, che corrisponde ad un valore aggiunto di oltre 21 miliardi di euro. Il gettito fiscale derivante da tasse dirette e indirette sul lavoro e sul capitale ammonta a quasi 9 miliardi di euro. L'occupazione sostenuta complessivamente in Italia è di 307 mila unità.

I dati stimati da Prometeia riguardano solo una parte delle attività istituzionali svolte direttamente dal MAECI in favore del sistema produttivo nazionale, per le quali è possibile procedere a una quantificazione. Si tratta quindi di una stima necessariamente per difetto, ma il cui impatto sull'economia italiana è di primaria importanza.

Al ruolo di sostegno delle imprese nel raggiungere i mercati esteri si aggiunge ora anche quello dell'attrazione degli investimenti esteri (IDE). Il nostro sistema imprenditoriale subisce le difficoltà che derivano da un difficile accesso ai capitali e dai limiti alla crescita delle PMI. Avere un sistema imprenditoriale basato sulle micro, piccole e medie imprese, non è di per sé un dato negativo, essendo questo alla base della capacità dei nostri imprenditori di fornire innovazione, personalizzazione, qualità, esclusività, ecc. Tuttavia, qualora le condizioni lo permettano, anche le piccole imprese devono avere la possibilità di svilupparsi e crescere, diventando aziende in grado di far fronte ai competitori internazionali.

In un'economia globale, gli IDE sono ormai fondamentali per la crescita di un paese, soprattutto se si considera che le operazioni ("greenfield" o "brownfield") e di ampliamento delle attività esistenti costituiscono una delle componenti più "espansive" per la base economica nazionale. Gli IDE sono tanto più indispensabili per un sistema produttivo come quello italiano, caratterizzato da un'alta propensione all'innovazione e da tecnologie e "know-how" particolarmente avanzati, ma spesso deficitario di capitali e di dimestichezza con mercati difficilmente penetrabili.

Il MAECI riveste un ruolo centrale nel far fronte alla crescente richiesta di supporto e informazioni da parte degli investitori stranieri ed è stato istituito alla Farnesina un apposito ufficio dedicato agli IDE, come centro di supporto della rete diplomatico-consolare e di prima interlocuzione con potenziali investitori stranieri anche nell'ambito del Comitato Attrazione Investimenti Esteri, coordinato dal Ministero dello Sviluppo Economico, di cui al D.L. n.133 del 12 settembre 2014, il quale ha la possibilità, a fronte di investimenti strategici, di attivare e coordinare tutte le Amministrazioni coinvolte per facilitare l'operazione. All'estero, sono operativi i Desk di ICE-Agenzia per l'attrazione degli investimenti ed è emersa con forza la necessità di far rientrare le loro attività nella più ampia azione della rete diplomatico e consolare, essendo gli Ambasciatori e i Consoli interlocutori spesso immediati dei grandi investitori stranieri.

Il MAECI sta infine dedicando maggiore attenzione alla tematica degli indici e dei "ranking" internazionali per fornire un quadro completo e realistico del posizionamento dell'Italia rispetto ai suoi "competitor". I dati forniti dai "think tank" e dai centri studi sono difatti spesso fuorvianti o incompleti per diversi motivi, tra cui il ricorso a metodi di valutazione qualitativi (e quindi soggettivi), un accesso ai dati non trasparente o completo e l'assenza nelle Organizzazioni Internazionali che commissionano gli studi di una figura del paese che assicuri la presa in considerazione delle specificità dell'Italia.

4. ALTRE ATTIVITA' DEL MAECI E CENNI SULLA LORO RILEVANZA IN UNA VISIONE COMPARATA

Vi sono molte attività svolte istituzionalmente dal MAECI che risultano comunque essenziali per l'interesse nazionale e che non possono essere ricondotte al sostegno diretto alle imprese, ma che gravano sulla Farnesina e la sua rete diplomatico-consolare.

Ai servizi resi direttamente alle imprese e ai cittadini all'estero, si devono aggiungere tutti gli altri cui istituzionalmente è preposta la rete diplomatico-consolare e che costituiscono spesso l'indispensabile premessa per favorire gli stessi interessi delle imprese e dei cittadini: esse vanno dall'azione nei fori multilaterali (ONU, NATO, OSCE ecc.) alla tutela degli interessi nazionali sul piano bilaterale anche in materia di sicurezza; dal rilascio dei visti d'ingresso (i cui proventi sono una voce non trascurabile delle entrate per le casse dello Stato) alla gestione delle emergenze (Unità di crisi); dalle questioni afferenti all'UE al comprendere le dinamiche dei vari paesi e in che direzione essi si muovono (ad esempio l'influenza cinese nei paesi asiatici e africani ecc.) con l'obiettivo di fornire valutazioni in merito ai vari attori, tra cui le stesse imprese; dalla Cooperazione allo Sviluppo alla promozione culturale.

La rete diplomatico-consolare può quindi istituzionalmente dedicare direttamente al settore economico solo una parte delle risorse disponibili e la loro esiguità complessiva si riverbera su tutti i settori, specie se raffrontata con le risorse a disposizione dei nostri "competitors".

Nella grande maggioranza dei casi la rete istituzionale all'estero appare inoltre carente in termini di personale di ruolo non diplomatico e a contratto locale, nonché gravata dalla normativa amministrativo-contabile elaborata in Italia e dalla riduzione del 10,2% della pianta organica della carriera diplomatica nell'ultimo decennio. Tali fatti limitano le potenzialità operative delle Rappresentanze Permanenti, delle Ambasciate e dei Consolati. Innumerevoli appaiono essere gli esempi in tal senso, anche se non facilmente desumibili dal web per una certa opacità sull'argomento, specie all'estero.

Anche per le ripercussioni sul piano economico esaminiamo il ruolo della Rappresentanza Permanente presso l'UE a Bruxelles. Pur essendo di gran lunga la sede estera più "staffata" del MAECI (circa il doppio degli organici della Rappresentanza Permanente presso l'ONU a New York), il raffronto con le Rappresentanze Permanenti presso l'UE dei nostri "peers" è illuminante.

Secondo l'annuario statistico del MAECI, a Bruxelles vi sono complessivamente 115 persone ripartite su tutti i profili professionali e su tutte le mansioni. Viceversa i nostri "peers" presso le rispettive Rappresentanze Permanenti possono contare su dotazioni di personale superiori: la Germania ne ha 196, la Francia 189, e la Spagna ben 269. Il divario si accentua ulteriormente considerando il ruolo svolto dalle "diplomazie aziendali" delle grandi imprese europee in attività di lobby e indirizzo presso l'UE.

Trattasi di un punto nodale in relazione al mercato unico comunitario e alla definizione delle sue regole, nel cui ambito devono operare le imprese italiane.

In altri termini, pur con una dotazione di personale inferiore a quella dei nostri "peers", la Rappresentanza Permanente italiana a Bruxelles costituisce la principale risorsa operativa del "Sistema paese" nelle relazioni con l'UE.

A livello di sede centrale e sempre con riguardo all'UE, mentre al MAECI in un'ottica di contenimento della spesa sono state accorpate in un'unica Direzione Generale sia le questioni afferenti all'UE, sia quelle relative ai rapporti bilaterali con i paesi europei (in precedenza facenti capo a due diverse Direzioni Generali), in Spagna, nonostante la crisi economica, si è scelta la strada opposta. Con l'obiettivo di rendere più efficace la gestione

dei dossier europei, il nuovo organigramma di Madrid prevede uno sdoppiamento della Direzione Generale per le politiche europee in una Direzione Generale per l'integrazione e il coordinamento degli Affari Generali dell'UE ed una Direzione Generale per il coordinamento del Mercato interno e delle altre Politiche comunitarie, con una divisione di competenze che ricalca quella del COREPER II e COREPER I. A tali Direzioni Generali, si aggiunge un'ulteriore Direzione Generale, specifica per la gestione dei dossier bilaterali.

All'estero le ridotte dimensioni delle Ambasciate italiane rispetto a quelle dei nostri "peers" (e sovente "competitors") si riscontrano in tutte le sedi, anche quelle più importanti e significative per la nostra presenza nel mondo.

In quella di Washington, che è la principale Ambasciata in termini di dotazione di personale, sulla base dei dati dell'Annuario del Dipartimento di Stato¹⁰, vi lavorano 39 persone (di cui 15 funzionari diplomatici), mentre ve ne sono 67 in quella francese (di cui 45 funzionari), 121 persone in quella tedesca (di cui 52 funzionari) e 38 persone in quella olandese (di cui 23 funzionari).

A Pechino, la situazione comparata, tratta dall'annuario cinese, risulta simile, nonostante i recenti opportuni rafforzamenti negli organici presso la nostra Ambasciata: i funzionari diplomatici italiani sono 11, mentre i francesi sono 30 e i tedeschi sono 51.

In Corea, con cui abbiamo un interscambio superiore a 9 miliardi di euro e in aumento di quasi il 10% lo scorso anno, dal relativo annuario diplomatico risultano presso la nostra Ambasciata 4 funzionari diplomatici, mentre ve ne sono 18 presso quella inglese, 16 presso quella francese, 10 presso quella olandese.

In Indonesia, una delle principali economie emergenti dell'Asia, vi sono 3 funzionari diplomatici presso la nostra Ambasciata, 3 presso quella spagnola, 9 in quella francese, 13 in quella olandese e 21 presso quella tedesca. Il totale che include il personale a contratto locale e altri profili professionali vede nell'Ambasciata italiana complessive 23 persone, mentre in quella spagnola ve ne sono 33, in quella francese 126, in quella olandese 75 e in quella tedesca 91. Le esportazioni verso l'Indonesia assommano a 1,6 miliardi di USD per l'Italia, 0,5 miliardi di USD per la Spagna, 1,6 miliardi di USD per la Francia, 3,5 miliardi di USD per la Germania e 1 miliardo di USD per l'Olanda.

La situazione comparata nelle sedi bilaterali "minori" fornisce indicazioni sistemiche analoghe, tenuto conto che in quasi il 50% delle ambasciate italiane lavorano al massimo 2 funzionari diplomatici e nel 23% dei casi ve ne presta servizio solo uno (con funzioni di Ambasciatore o di Incaricato d'Affari).

In Svezia, con cui l'Italia ha un interscambio bilaterale di circa 8 miliardi di euro e che ha ricevuto IDE che assicurano tra i 150.000 e i 200.000 posti di lavoro, la nostra Ambasciata ha solo 2 funzionari diplomatici, incluso l'Ambasciatore. L'ICE, con una sola persona di ruolo, deve coprire altri sei Paesi (Norvegia, Finlandia, Danimarca, Lettonia ed Estonia). Il raffronto della presenza dei funzionari diplomatici degli altri paesi fornisce risultati nella sostanza paragonabili a quelli precedenti: la Francia ha 7 funzionari diplomatici, la Spagna 6, la Germania 13 ed il Portogallo (che ha un interscambio bilaterale di poco superiore a 1 miliardo di euro) 4, disponendo altresì a Stoccolma di un funzionario diplomatico solo per la parte commerciale.

In Colombia, secondo l'annuario diplomatico colombiano, vi sono 2 funzionari diplomatici presso la nostra Ambasciata, 13 presso quella tedesca, 3 presso quella belga, 8 presso quella spagnola, 10 presso quella francese, 3 presso quella norvegese, 6 presso quella olandese e 4 presso quella polacca.

In Estonia, sulla base dei dati tratti dalla lista diplomatica, presso la nostra Ambasciata vi è un solo funzionario diplomatico (l'Ambasciatore); mentre presso quella tedesca ve ne sono 6, presso quella francese 3, presso quella del Regno Unito 6 e presso quella della Spagna 2.

10 <https://2009-2017.state.gov/s/cpr/rls/dpl/c67541.htm>

La situazione comparata delle sedi con un solo funzionario diplomatico risulta essere di fatto simile su quasi tutta la rete estera. Specie in tali casi appare inoltre molto rilevante l'impatto dell'applicazione della normativa amministrativo-contabile italiana sul complessivo lavoro istituzionale, non essendoci una normativa speciale da applicare nelle sedi all'estero e in particolare in quelle extra UE.

Ne emerge una grave carenza strutturale della nostra proiezione istituzionale nel mondo.

Un accenno al tema della normativa italiana da applicarsi nella rete diplomatico-consolare: il MAECI pubblica, sul suo sito, una lista di circa 150 fonti normative e regolamentari, suddivise per anno e per materia, nonché le fonti che presiedono al settore consolare (oltre 200 in totale). Si tratta di un corpus di quasi 400 atti principali, tra leggi, Decreti Legislativi, DPR, Regolamenti UE, Decreti Ministeriali e Circolari, per un totale di circa 5800 articoli. Non sono inclusi, naturalmente, gli accordi internazionali, rilevanti nei casi previsti.

Agli operatori della rete diplomatico consolare, e in particolare a quelli delle sedi piccole, con scarsissime dotazioni di personale, spesso situati in contesti giuridico-sociali radicalmente diversi da quello italiano, viene quindi richiesto di dedicare al settore normativo – in continua evoluzione - una quota elevata del proprio impegno lavorativo, a scapito di altri settori.

In un breve confronto con il lavoro svolto dai Ministeri degli Esteri degli altri Paesi, deve necessariamente essere tenuta presente l'incidenza del rilievo per la Farnesina dei carichi di attività discendenti dalla componente consolare, frutto della combinazione della vecchia e della nuova emigrazione italiana.

Lo dimostra il numero crescente di italiani iscritti in anagrafe consolare (AIRE), che è salita nel 2016 a 5.383.199 persone con un incremento del 3,5% rispetto al 2015, e che ha generato una crescita fisiologica dei servizi amministrativi erogati, con un aumento dell'8% delle percezioni consolari. Nel 2016 sono stati effettuati dal MAECI 45.038 interventi di protezione consolare a favore di connazionali all'estero e 1.200 interventi coordinati dall'Unità di crisi in contesti di rischio.

Il dato sui cittadini francesi residenti all'estero iscritti al "Registre des Français établis hors de France" è altrimenti noto e consiste in 1,8 milioni di persone, appena 1/3 del totale degli iscritti AIRE.

Gli elettori francesi all'estero sono 1,4 milioni di persone rispetto ai circa 3,5 milioni di italiani che hanno diritto di voto all'estero. A titolo di confronto il "Quai d'Orsay", oltre ad avere un personale di ruolo nettamente superiore a quello del MAECI (5759 contro 3825), dispone di 7824 contrattisti locali rispetto ai 2720 della Farnesina.

Tali numeri sembrano consentire al "Quai d'Orsay" anche di emettere più visti e di facilitare quindi il turismo, gli scambi commerciali e i rapporti tra società civili. Infatti, in termini di domande di visto trattate e di visti emessi, l'Italia - con 1.813.247 visti rilasciati - si colloca al terzo posto dopo la Francia (2.839.453 visti rilasciati) e la Germania (1.940.445) con un incasso in favore dell'Erario nel 2017 di 100.822.920 euro rispetto ai 94.365.289 del 2016. Si registra nel 2016 una flessione complessiva del 9,8% di visti richiesti e dell'11,3% dei visti rilasciati, attribuibile principalmente alla diminuzione dei visti richiesti dalla Cina (-32% sull'anno precedente), in parte imputabile all'introduzione nel sistema europeo di rilevazione VIS - Visa Information System, dell'obbligo di rilevazione dei dati biometrici dei richiedenti il visto. La particolare attenzione che le sedi diplomatico-consolari rivolgono al controllo della documentazione per ridurre il rischio di immigrazione clandestina e per prevenire minacce in termini di sicurezza, si è tradotta nel 2016 in un aumento del tasso di dinieghi del 6,5%.

Con riguardo alla Germania si ritiene che il numero dei tedeschi residenti all'estero sia significativamente inferiore a quello italiano, tuttavia non è stato possibile rinvenire sul sito del Ministero degli Esteri tedesco dati al riguardo, a indicazione forse anche della minor rilevanza che i servizi consolari assumono per Berlino sulla complessiva attività diplomatico-consolare.

Diverse considerazioni valgono invece per il "Foreign Office", a seguito anche delle riforme del 2011-2014 e della non appartenenza al sistema Schengen, disegnando un modello non comparabile con quello italiano e francese. Un'ulteriore, fondamentale difficoltà nel realizzare un confronto è rappresentata dalle sostanziali

differenze nelle modalità con cui l'assistenza consolare è concepita e messa in pratica da Italia e Regno Unito. Questa diversa concezione del rapporto tra la comunità dei connazionali residenti all'estero e le rappresentanze consolari si esplica tanto in una disuguale offerta di servizi (molto più ridotta nel caso britannico) quanto in una differente organizzazione dei servizi consolari, che nel caso britannico è radicalmente cambiata a seguito del programma di riforme del 2011-2014.

Anzitutto la responsabilità per l'emissione di visti è di competenza dell' "Home Office", i cui oneri, di conseguenza, non figurano a carico del bilancio del "Foreign Office". Similmente, l'emissione dei passaporti dei cittadini inglesi all'estero – il cui numero è comparabile a quello degli italiani iscritti all'AIRE - è di competenza dell' "Home office". Gli obblighi consolari sono più contenuti nel contesto britannico anche per quanto riguarda le consultazioni elettorali: non è infatti prevista dalla normativa vigente la partecipazione dei residenti all'estero in consultazioni referendarie e il diritto all'elettorato attivo dei cittadini britannici si estingue dopo 15 anni di residenza continuativa all'estero. Da ciò conseguono oneri inferiori per la rete consolare legati alla gestione delle consultazioni elettorali.

Una differenza importante tra il servizio consolare italiano e quello britannico – tenuto conto del comparabile numero di connazionali all'estero - è inoltre nel numero di pratiche completate. Nell'anno fiscale 2016-2017 (aprile 2016-marzo 2017), il "Foreign Office" ha rilasciato 29.768 documenti di viaggio d'emergenza e ha prestato assistenza consolare in 23.311 casi, mentre nell'anno 2016, il MAECI ha espletato un totale di 593.622 pratiche consolari, di cui:

- 379.198 tra passaporti, carte di identità e documenti di viaggio d'emergenza;
- 305.882 atti di stato civile, di cittadinanza, di navigazione e atti notarili.

I servizi consolari precedentemente forniti attraverso contatti con il pubblico presso sportelli consolari sono stati trasferiti prevalentemente o esclusivamente su piattaforme digitali (c.d. filosofia "digital by default"). Tale transizione, oggi pressoché completa, ha visto la creazione di un servizio di prenotazione degli appuntamenti centralizzato, usato dalla maggioranza dei consolati britannici, la possibilità di richiedere online documenti di viaggio d'emergenza e un servizio di legalizzazione digitale dei documenti. Dopo la sperimentazione da parte di singole ambasciate di numeri telefonici a pagamento affidati alla gestione di ditte esterne, le singole sedi consolari sono state sollevate dall'obbligo di fornire assistenza telefonica, con la centralizzazione di questo servizio presso tre "call center" dedicati (Malaga, Ottawa, Hong Kong) che risolvono direttamente l'87% dei quesiti del pubblico attraverso la fornitura di informazioni standardizzate (demandando al personale del consolato più vicino il rimanente 13% dei casi più complicati, un'innovazione che la Commissione Esteri della Camera dei Comuni ha giudicato "efficace ed efficiente, che consente al personale all'estero di concentrarsi sui loro compiti principali").

Il "Foreign Office" ha inoltre deliberatamente scelto di snellire le funzioni della propria anagrafe consolare (per esempio cessando di mantenere registri dei recapiti telefonici dei britannici residenti all'estero e derubricando la priorità assegnata al mantenimento della stessa anagrafe consolare), ritenendo preferibile assicurare la facilità di contatto dell'Unità di crisi in caso di emergenza e l'ampio ricorso a forme di pubblicità online di comunicazioni dirette alla collettività britannica residente all'estero. E' stata anche sospesa la fornitura di servizi notarili presso la maggioranza delle rappresentanze consolari, laddove sul mercato locale esistano professionisti capaci di fornire servizi analoghi, al fine di concentrare le risorse consolari sulla "fornitura di servizi a individui in stato di bisogno o vulnerabili".

Rilevante l'incidenza sul bilancio del "Foreign Office" della fornitura di piattaforme per l'erogazione elettronica di servizi di assistenza consolare, affidate in gestione a una società di servizi controllata dal "Foreign Office", anche se il loro costo, non imputato direttamente al bilancio del "Foreign Office", è di difficile quantificazione. I servizi notarili e la maggior parte dei servizi consolari si autofinanziano inoltre attraverso tariffe che riflettono il costo medio della fornitura del servizio in diverse sedi consolari (il rilascio di documenti di viaggio d'emergenza, per esempio, ha generato introiti per il "Foreign Office" pari a £24,3 milioni nel 2016-2017) o attraverso l'imposizione di una "sovrattassa" rispetto al costo effettivo di emissione di un passaporto, che

costituisce una forma di “pagamento anticipato” per i servizi consolari a cui il passaporto dà diritto al cittadino britannico all'estero e sottolinea la natura di “assicurazione sociale essenziale” dei servizi forniti. Pertanto, le spese dell'amministrazione centrale per attività consolari risultano essere la penultima voce di spesa per ammontare sul bilancio del “Foreign Office” (pari a £2,276 milioni nel 2016-2017, superiori solo alle spese per attività di reclutamento).

Il “Foreign Office” ha accompagnato la riduzione dell'offerta di servizi a una politica di attivo contenimento della domanda di assistenza consolare. Tale scelta è stata resa percorribile dall'esistenza di un consenso politico “bipartisan” su tale valutazione. Ciò ha consentito al “Foreign Office”, per esempio, di intraprendere campagne di comunicazione mirate per ridurre la domanda di servizi consolari in occasione dell'estate o in paesi particolari, giungendo anche a decisioni di razionalizzazione riguardo l'abrogazione dei sussidi per far fronte alle spese connesse al rimpatrio di salme o all'assistenza dei familiari di britannici deceduti all'estero, giustificata sulla base della necessità dei cittadini di sottoscrivere coperture assicurative sanitarie e di viaggio e sulla disponibilità di servizi alternativi di patronato e di assistenza filantropica.

Nel corso di un decennio, le riforme sopracitate hanno prodotto una contrazione della mole di lavoro consolare britannica: a fronte di 49.161 casi di assistenza consolare nel 2008-2009, se ne si registravano solo 23.311 nel 2016-2017. Tali riforme – di ampia portata e di recente completamento – rendono difficile una diretta comparazione del costo dell'assistenza fornita dall'Italia e dal Regno Unito. Queste innovazioni delle modalità di fornitura dei servizi consolari e una riforma delle forme di finanziamento di tali servizi sono di recente realizzazione e non è ancora chiaro quale possano essere i rischi e gli svantaggi che da esse potrebbero derivare in futuro (a fronte di benefici immediati nella forma di un contenimento della spesa). Per esempio, la riduzione delle risorse consolari sembra essersi rivelata assai problematica in occasione dell'evacuazione dei cittadini britannici dalla Libia nell'imminenza della campagna militare del 2011, quando la preparazione del “Foreign Office” fu giudicata carente e inadeguata a gestire “scenari di crisi multipli e simultanei”.¹¹ Pertanto, nel tentare confronti tra la spesa pubblica per l'assistenza consolare, è utile considerare che Italia e Regno Unito declinano in maniera molto diversa la fisionomia di tali servizi.

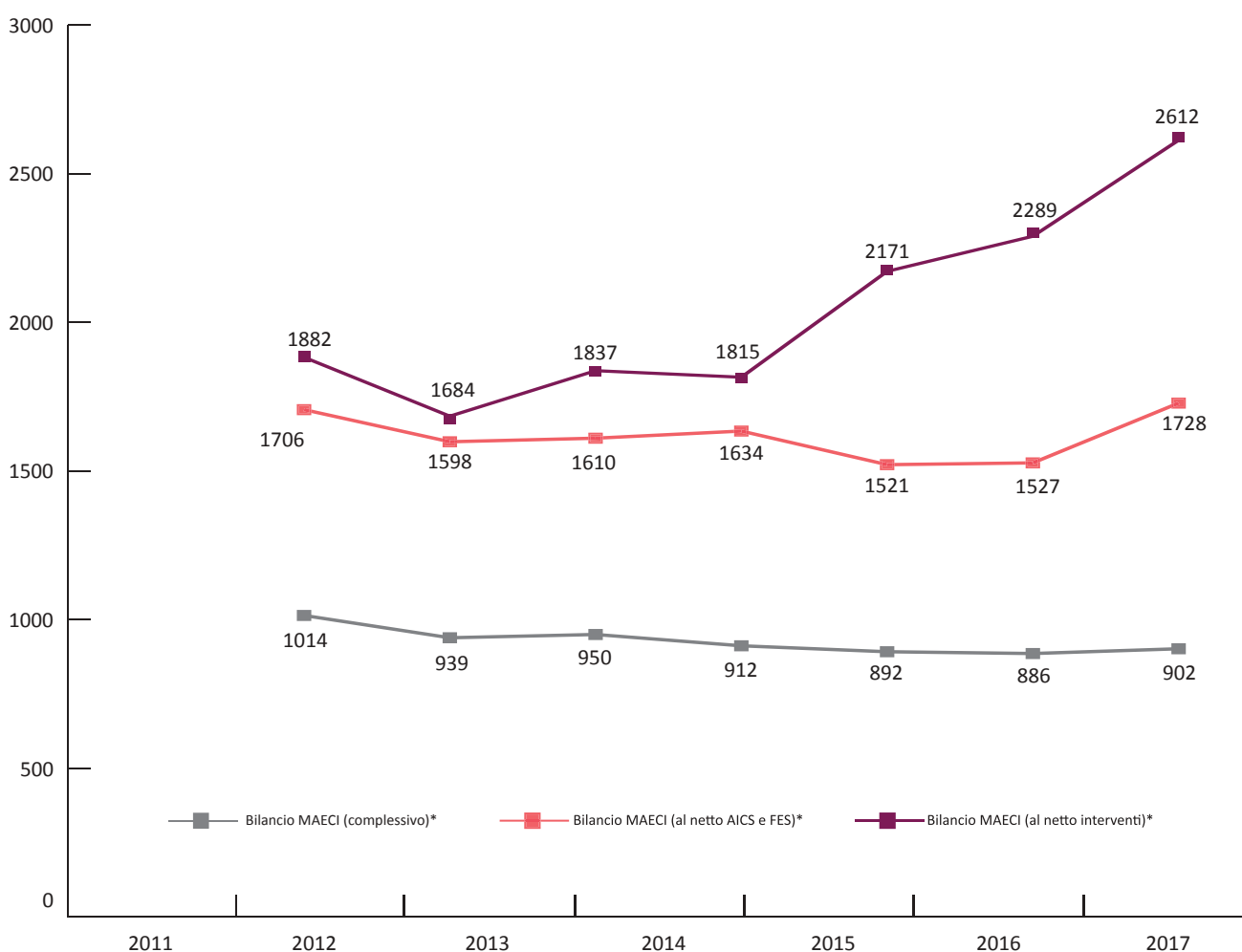
11 Foreign Affairs Committee. 2014. Support for British nationals abroad: The Consular Service. (HC 516, 2013-14). P. 24. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmfaaff/516/516.pdf>

5. Confronto del bilancio del Ministero degli Esteri italiano con i bilanci ministeriali di altri paesi europei

Il dato complessivo del bilancio di previsione per l'anno 2017 del MAECI è di 2.612 milioni di euro ed include il valore totale dei fondi gestiti per l'attuazione della politica estera italiana e della Cooperazione internazionale. Tale somma comprende, oltre gli oneri di funzionamento, lo stanziamento che viene trasferito all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS) e al Fondo Europeo di Sviluppo (FES), nonché le spese finalizzate al perseguimento delle priorità di politica estera, quali ad esempio i contributi obbligatori a enti e organismi internazionali (ONU ecc.).

Per il 2017 le risorse effettive destinate al funzionamento dell'Amministrazione ammontano a 902 milioni di euro. Tale valore rappresenta la quota dello 0,10% del Bilancio dello Stato, pari allo 0,005% del PIL. E' quindi su tale voce di spesa che sono svolte le attività nel settore economico, così come quelle per gli italiani all'estero.

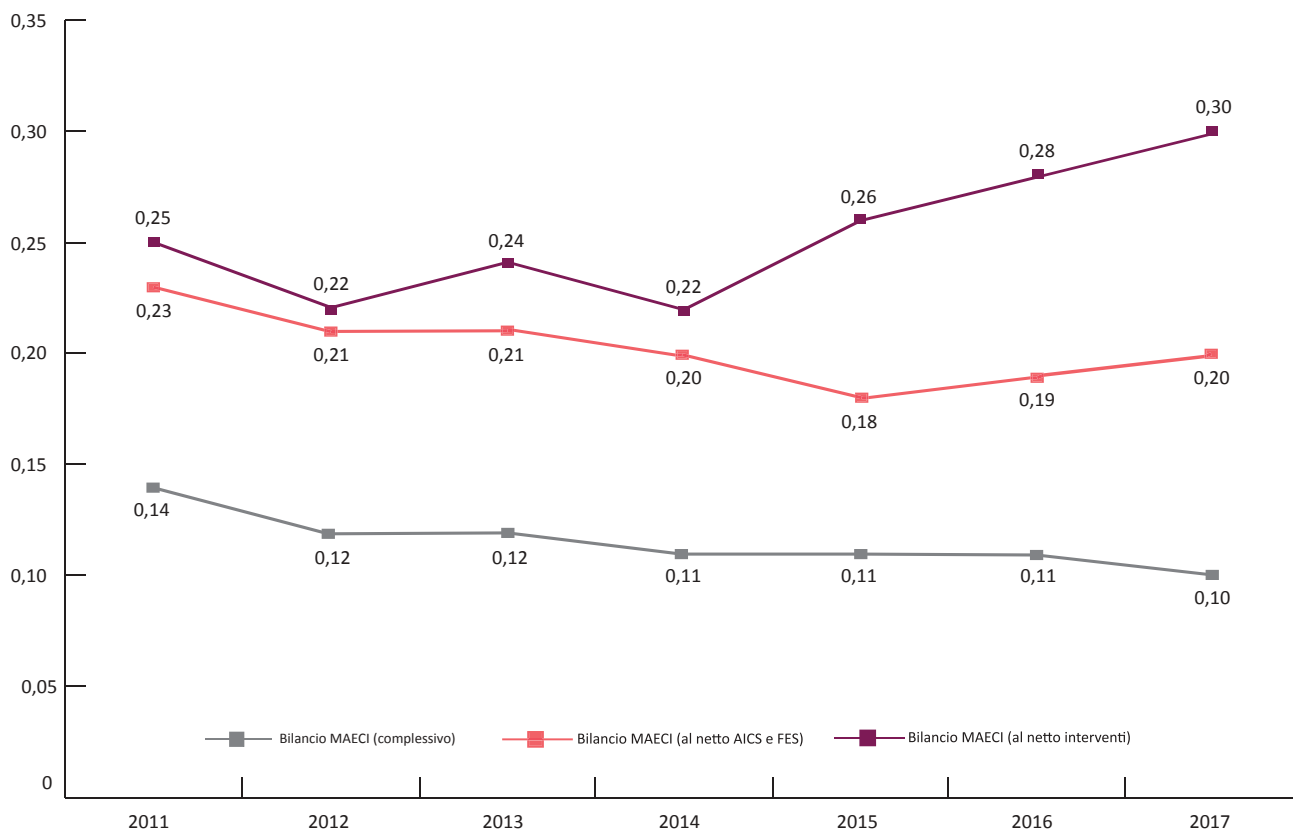
Grafico – 7. Italia. Bilancio del MAECI (valori assoluti). Anni 2011-2017.



*Valori in milioni di Euro

Fonte elab. Unioncamere Veneto su dati MAECI, annuario statistico 2017

Grafico – 8. Italia. Bilancio del MAECI (incidenza percentuale sul bilancio dello Stato). Anni 2011-2017.



Fonte elab. Unioncamere Veneto su dati MAECI, annuario statistico 2017

Per quanto riguarda la dotazione organica del MAECI, nel 2016 si registrano 3.825 unità di personale di ruolo, in diminuzione del 21% rispetto al 2008. Nell’ultima legge di bilancio sono state autorizzate, per la prima volta dopo molti anni, assunzioni di personale amministrativo delle Aree funzionali, ma il loro numero (150) è nettamente inferiore a coloro che andranno a riposo a breve, stante l’attuale elevata età media.

Il personale a contratto è composto da 2.613 unità in servizio all’estero (rispetto, come visto in precedenza, ai 7.824 contrattisti in servizio per il “Quai d’Orsay”).

Tabella – 1. Italia. Personale di ruolo. Anni 2008-2016

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Persone di Ruolo	4.852	4.754	4.572	4.333	4.215	4.103	4.043	3.893	3.825

Fonte elab. Unioncamere Veneto su dati MAECI, annuario statistico 2017

Confrontando i dati di bilancio della Farnesina con quelli di altri Ministeri europei, in particolare per quanto riguarda le risorse finanziarie e le dotazioni organiche, si segnalano dei risultati interessanti, che fanno emergere investimenti più consistenti da parte di paesi come Germania e Francia, diretti “competitors” dell’Italia nella sfida dell’export e che dispongono, come descritto nei precedenti capitoli, di imprese mediamente più grandi e strutturate per affrontare i mercati esteri; nonché una collettività all’estero nettamente meno numerosa di quella italiana (Francia) o a cui sono destinati molti meno servizi consolari (Regno Unito).

La fonte di riferimento per i dati di bilancio nazionale e di PIL è l’EUROSTAT, mentre i dati inerenti le risorse umane e finanziarie dei Ministeri degli Esteri vengono acquisiti direttamente dalle amministrazioni locali per il

tramite delle sedi diplomatiche italiane.

Per quanto riguarda l'estensione della rete estera, il personale di ruolo e le risorse finanziarie disponibili a bilancio, il confronto che emerge è il seguente:

Tabella – 2. Quadro di sintesi. Anno 2016

Paesi	Rete estera*	Personale di ruolo**	Bilancio
Francia	370	5.583	3.002
Germania	386	5.975	5.200
Italia	296	3.825	1.728
Paesi Bassi	173	2.755	1.123
Regno Unito	438	5.398	1.885

* nella voce "Rete estera" sono ricomprese le strutture analoghe ai nostri Istituti Italiani di Cultura, anche quando tali enti non dipendono formalmente dal Ministero degli Esteri, nella finalità delle sedi che all'estero svolgono funzioni istituzionali di promozione della lingua e cultura di riferimento.

** il dato della Germania è riferito al 10/01/2016.

*** Bilanci di previsione 2017 al netto dell'APS - valori in milioni di euro. Per i Paesi Bassi il dato di Bilancio è al netto dei contributi UE; per il Regno Unito il tasso di cambio GBP/€ è quello della banca d'Italia al 31/12/2016.

Fonte elab. Unioncamere Veneto su dati acquisiti dai rispettivi MAE locali, annuario statistico 2017 del MAECI

Per quanto riguarda, invece, il raffronto tra bilanci ministeriali, PIL dei paesi e bilancio dello Stato emergono i seguenti dati:

Tabella – 3. Bilancio del Ministero Affari Esteri, PIL e Bilancio dello Stato. Anno 2016

Paesi	Bilancio Affari Esteri (1)	PIL (2)	Bilancio dello Stato (3)	Quota% (1)/(2)	Quota% (1)/(3)
Francia	3.002	2.225.260	1.257.171	0,13%	0,24%
Germania	5.200	3.132.670	1.387.676	0,17%	0,37%
Italia	1.728	1.672.438	829.311	0,10%	0,21%
Paesi Bassi	1.123	697.219	304.081	0,16%	0,37%
Regno Unito	1.885	2.366.912	996.494	0,08%	0,19%

(1) Bilanci di previsione 2017 al netto dell'APS - valori in milioni di euro. Per i Paesi Bassi il dato di Bilancio è al netto dei contributi UE; per il Regno Unito il tasso di cambio GBP/€ è quello della banca d'Italia al 31/12/2016.

(2) Fonte Eurostat (GDP 2016, million of euros) - last update 12/04/2017

(3) Fonte Eurostat (Total general government expenditure 2016, million of euros) - last update 12/04/2017

Fonte elab. Unioncamere Veneto su dati acquisiti dai rispettivi MAE locali, annuario statistico 2017 del MAECI

6. Rendiconto economico dello Stato per l'anno 2016: un'analisi esplorativa

Dopo aver svolto un raffronto esterno tra le risorse finanziarie disponibili del nostro Ministero e le risorse disponibili da parte di Ministeri di altri paesi europei, è utile ai fini della ricerca svolgere un confronto interno, ovvero tra i livelli di spesa dei Ministeri italiani.

Il documento cui fare riferimento è il Rendiconto economico dello Stato, ultimo aggiornamento relativo all'anno 2016, realizzato dalla Ragioneria Generale dello Stato.

La legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 31 dicembre 2009 ha assegnato un ruolo di rilievo alle rilevazioni economiche. Con specifico riferimento al Rendiconto, l'art. 36, comma 5, stabilisce che "in apposito allegato conoscitivo al Rendiconto generale dello Stato sono illustrate le risultanze economiche per ciascun Ministero. I costi sostenuti sono rappresentati secondo le voci del piano dei conti, distinti per programma e per centri di costo. La rilevazione dei costi sostenuti dall'amministrazione include il prospetto di riconciliazione che collega le risultanze economiche con quelle della gestione finanziaria delle spese contenute nel conto del bilancio".

Il rendiconto economico espone principalmente i costi propri delle amministrazioni centrali dello Stato che si articolano in costo del personale, costi di gestione, costi straordinari e speciali e ammortamenti e sono determinati con il criterio della competenza economica; si tratta, infatti, del valore delle risorse umane e strumentali direttamente impiegate nel periodo di riferimento dai centri di responsabilità e dai sottostanti centri di costo per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

Appare, infine, opportuno evidenziare che i costi elaborati dal sistema di contabilità economica analitica hanno come perimetro di riferimento esclusivo le risorse finanziarie gestite attraverso il Bilancio dello Stato e rappresentate, in sede di rendiconto, nel Conto del bilancio.

Conseguentemente, non sono rilevati come costi il valore di eventuali risorse umane e strumentali impiegate dalle amministrazioni centrali e coperti da risorse finanziarie esterne al bilancio dello Stato (es. fondi europei, risorse proprie di altre amministrazioni pubbliche).

All'interno del Rendiconto dello Stato si trovano le tabelle analitiche per Ministero, i dati economici dei singoli Ministeri vengono esposti per finalità, per natura e per struttura organizzativa di cui si compone ogni amministrazione.

Per quanto concerne il MAECI il documento della Ragioneria Generale ne definisce così compiti e funzioni:

- gestione della politica estera italiana presso gli Stati esteri e presso gli Organismi internazionali e sopranazionali (in primis, l'Unione europea);
- gestione delle crisi internazionali;
- cerimoniale di Stato;
- gestione delle scuole italiane e degli Istituti di cultura italiani all'estero;
- tutela degli italiani all'estero; promozione dell'immagine dell'Italia;
- gestione della cooperazione economica italiana in ambito bilaterale e multilaterale.

L'Amministrazione in ambito internazionale collabora, inoltre, nel definire gli obiettivi di politica economica nonché alla loro realizzazione e svolge attività di promozione delle imprese italiane all'estero.

Tralasciando le rilevazioni del Rendiconto che riguardano la suddivisione dei costi per missione, si possono analizzare le tavole riassuntive che riguardano la rilevazione dei costi propri suddivisi per natura, ovvero costi del personale, costi di gestione, costi straordinari e speciali, ammortamenti.

Tabella – 4: Italia. Costi propri dei Ministeri. Anni 2015-2016 (valori in milioni di Euro)

Ministero	2016		2015	
	Consuntivo	di cui costo personale	Consuntivo	di cui costo personale
Istruzione, Università e Ricerca	45.184	43.753	43.045	41.710
Difesa	18.438	15.112	18.322	15.011
Interno	9.100	7.900	9.018	7.814
Economia e Finanze	8.101	3.925	7.996	3.824
Giustizia	7.765	5.624	7.590	5.622
Infrastrutture e Trasporti	1.204	875	1.226	868
Affari Esteri e Cooperazione				
Internazionale	982	754	948	784
Beni e Attività Culturali e Turismo	903	680	901	699
Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	661	521	652	505
Lavoro e Politiche Sociali	390	332	396	335
Salute	251	190	300	193
Sviluppo Economico	226	144	231	139
Ambiente e Tutela Territorio	187	52	137	53

Fonte: elaborazione Unioncamere Veneto su dati della Ragioneria Generale dello Stato (Rendiconto annuale dello Stato 2016)

Come si può osservare da questi dati in valore assoluto, il MAECI si colloca nella seconda fascia di spesa complessiva, al di sotto della soglia del miliardo di euro, così come per quanto riguarda la spesa per il personale impiegato.

E' importante, inoltre, evidenziare la contrazione dei costi sostenuti dal MAECI rispetto ai costi degli altri Ministeri, che negli anni 2015-2016 risultano essere tutti in crescita.

Particolarmente interessanti risultano essere i contenuti della Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto Generale 2016.

La Corte conferma che la spesa per redditi da lavoro dipendente, che nel 2015 era diminuita del 6,5%, diminuisce anche nel 2016 con un decremento, rispetto all'esercizio precedente, dell'1,8%. Sono in calo anche i consumi intermedi (-2,8%) e le spese raggruppate nella voce "altre uscite correnti" (-26,2%).

L'esame contabile delle voci di spesa per singola missione evidenzia che le somme stanziare sono state quasi completamente impegnate e pagate. Infatti, la capacità di impegno del Ministero, quale rapporto percentuale fra impegni e stanziamenti definitivi di competenza, risulta pari al 93,7%, mentre la capacità di pagamento,

quale rapporto percentuale tra pagamenti e impegni di competenza si attesta sul 91,3%. Rispetto all'esercizio precedente si segnala una sensibile riduzione dei residui di nuova formazione che passano da 208,2 a 98,6 milioni di euro. Anche questo dato risente del trasferimento delle risorse dal bilancio del Ministero a quello dell'Agenzia per la Cooperazione allo sviluppo (spesso si erano rilevate formazioni di cospicui residui sui capitoli gestiti alla Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo).

L'esame complessivo delle risorse assegnate al Ministero evidenzia nell'ultimo triennio un trend crescente degli stanziamenti definitivi, facendo registrare un incremento pari, in termini assoluti, a circa 650 milioni di euro. La dotazione delle risorse finanziarie va ad alimentare per la quasi totalità le spese correnti (circa il 97,8%), mentre poco meno del 2,2% è destinato alle spese in conto capitale. Il fenomeno è sostanzialmente in linea con la tendenza registratasi negli anni precedenti, anche se deve evidenziarsi nel triennio un leggero aumento delle spese in conto capitale in relazione a quelle di parte corrente (nel 2014 si attestavano all'1,6%, nel 2015 all'1,9% e nel 2016 hanno raggiunto il 2,2%).

Significativa anche l'assenza di debiti fuori bilancio e di anticipazioni di Tesoreria per il pagamento di debiti, anche derivanti da pronunce giurisdizionali, da correlarsi alla compiuta attività di ricognizione delle situazioni debitorie.

7. Conclusioni

Nel contesto economico italiano che, come è stato analizzato nella prima parte della ricerca, risulta essere fortemente sostenuto dall'export ed in particolare dalle piccole e medie imprese, la domanda di servizi rivolti all'internazionalizzazione da parte delle imprese è crescente. La ridotta dimensione delle imprese, che non consente di sviluppare una propria "diplomazia aziendale", impone che le istituzioni italiane all'estero - e segnatamente il MAECI - abbiano un ruolo comparativamente superiore nel sostegno alle imprese rispetto alle strutture istituzionali all'estero degli altri paesi nostri "competitors", le cui imprese invece dispongono di articolate e strutturate "diplomazie aziendali".

L'internazionalizzazione è, dunque, una necessità per le imprese, ma, allo stesso tempo, un cammino estremamente complesso, su cui pesano gli scenari geopolitici ed economici, non sempre facilmente prevedibili. Questa complessità richiede, dunque, una strategia chiara di sistema da parte delle imprese e da parte delle istituzioni.

L'azione complessiva della Farnesina e della sua rete diplomatico-consolare nel sostegno al tessuto economico italiano si articola su differenti piani: oltre al complesso e determinante lavoro che viene svolto sui tavoli negoziali per i grandi accordi commerciali che consentono alle imprese italiane di allargare i propri orizzonti di mercato e allo sviluppo dei rapporti politici che fanno da sfondo alle azioni in favore delle imprese, esiste una sfera di attività diretta che concerne il sostegno istituzionale per l'ottenimento di contratti e commesse e la risoluzione di controversie; la rimozione di singole barriere all'ingresso dei mercati determinate da standard tecnici o sanitari e fitosanitari; l'attività promozionale in stretta collaborazione con l'ICE.

L'effetto positivo dell'azione diretta è oggi documentato attraverso analisi svolte da Prometeia. Limitandosi a rilevare l'azione di sostegno delle Ambasciate e dei Consolati italiani all'ottenimento di contratti e commesse per le nostre imprese, questa ha contribuito a produrre, nel 2016, l'1,4% del PIL e sostenere 307 mila posti di lavoro in Italia. In termini finanziari si tratta di 21,4 miliardi di euro di valore aggiunto creato nel paese e un gettito fiscale di 8,8 miliardi. Confrontando il bilancio effettivo della Farnesina (al netto delle risorse per la Cooperazione allo sviluppo e dei contributi ad organismi internazionali) con questo beneficio alla crescita del PIL emerge che la Farnesina rappresenta un "moltiplicatore" pari a 20. Significa che 1 euro di spesa pubblica destinato alla Farnesina contribuisce a generare 20 euro di crescita per l'Italia, naturalmente "in squadra" con le imprese italiane e gli attori che agiscono sul territorio nazionale.

Oltre a un sostegno istituzionale diretto alle imprese esercitato dalla capillare rete diplomatico-consolare, un'azione di tale portata è stata possibile grazie a un coordinamento dei principali attori pubblici e privati nella Cabina di regia per l'internazionalizzazione al centro (presieduta da MAECI e MISE) e al ruolo determinante delle Ambasciate all'estero come punto di riferimento e coordinamento dell'intero sistema Italia.

Una visione comparata con i principali paesi "peer", in cui l'internazionalizzazione è svolta soprattutto da grandi imprese, dovrebbe condurre, per la sola componente della promozione economica del Sistema paese, ad un peso del MAECI sul totale della spesa pubblica (o del PIL) almeno non inferiore a quello di altri Ministeri degli Esteri europei.

Tuttavia le potenzialità della rete diplomatico-consolare per il "Sistema Italia" sono compromesse dall'esiguità del personale presente nelle varie sedi se rapportata agli obiettivi e se confrontata con quello di altri paesi europei, spesso nostri "competitors" sui mercati extra UE.

Tale fatto è connesso alla diminuzione storica, proseguita anche negli ultimi anni, delle risorse finanziarie destinate al bilancio del MAECI al netto degli interventi (passate da 1,014 miliardi di euro nel 2011 a 0,902 miliardi di euro nel 2017).

Anche sotto il punto di vista dell'efficienza, il MAECI si colloca tra i Ministeri più virtuosi per quanto riguarda

il livello di spesa ed il livello di risorse umane impiegate; inoltre è positiva la relazione della Corte dei Conti.

Nel contesto che è stato descritto risulta pertanto altamente opportuno ridefinire la spesa verso il bilancio al netto degli interventi del MAECI in funzione degli obiettivi complessivi ad esso assegnati o, viceversa, ridefinire gli obiettivi in funzione delle risorse, e il modello inglese costituisce un precedente in questa direzione, laddove lo si voglia percorrere.

Altre possibili proposte sulle quali riflettere riguardano la razionalizzazione della rete diplomatico-consolare, con la riduzione dei compiti delle ambasciate di minori dimensioni, ad esempio attraverso l'introduzione di servizi che si possono erogare online, lasciando quindi maggiore spazio alle attività di natura economica.

Volendo fare una riflessione conclusiva sui contenuti emersi dalla ricerca, si può affermare che, facendo una valutazione costi-benefici sull'attività svolta dalla nostra diplomazia economica, è auspicabile una celere "relocation" delle risorse destinate a favore di aree efficaci ed efficienti come quella del MAECI, a tutto vantaggio degli interessi del paese.

FONTI

- MAECI. 2017. Annuario statistico 2017. Roma: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. http://www.esteri.it/mae/resource/pubblicazioni/2017/07/annuario_statistico_2017_web3.pdf
- BBC. 2006. "Brits Abroad". BBC News, 11 dicembre. http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/in_depth/brits_abroad/html/
- NAO. 2017. A Short Guide to the Foreign and Commonwealth Office. London: National Audit Office. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Short-Guide-to-the-Foreign-and-Commonwealth-Office.pdf>
- NAO. 2017. A Short Guide to the Foreign and Commonwealth Office. London: National Audit Office. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Short-Guide-to-the-Foreign-and-Commonwealth-Office.pdf>
- NAO. 2017. A Short Guide to the Foreign and Commonwealth Office. London: National Audit Office. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Short-Guide-to-the-Foreign-and-Commonwealth-Office.pdf>
- MAECI. 2017. Annuario statistico 2017. Roma: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. http://www.esteri.it/mae/resource/pubblicazioni/2017/07/annuario_statistico_2017_web3.pdf
- Foreign Affairs Committee. 2014. Support for British nationals abroad: The Consular Service. (HC 516, 2013-14). <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmfaff/516/516.pdf>
- Foreign Affairs Committee. 2014. Support for British nationals abroad: The Consular Service. (HC 516, 2013-14). <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmfaff/516/516.pdf>
- MAECI. 2017. Annuario statistico 2017. Roma: Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. http://www.esteri.it/mae/resource/pubblicazioni/2017/07/annuario_statistico_2017_web3.pdf
- Foreign Affairs Committee. 2014. Support for British nationals abroad: The Consular Service. (HC 516, 2013-14). <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmfaff/516/516.pdf>
- Foreign and Commonwealth Office. 2015. Government Response to the House of Commons Foreign Affairs Committee's Fifth Report of Session 2014-15 (HHC516): FCO Consular Services.(Cm.8994). London: Stationery office. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/396797/46144_Cm_8994_Accessible.pdf
- FCO. 2014. Support for British Nationals Abroad: A Guide. London: Stationary Office. P. 2. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/324513/FCO_Brits_Abroad_2014.pdf
- FCO. 2015. "FCO launches new consular appointment booking service". Gov.uk, 27 March. <https://www.gov.uk/government/news/fco-launches-new-consular-appointment-booking-service>
- FCO. 2016. Consular Strategy 2013-16: progress during year three. London: Foreign and Commonwealth Office. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/583746/Consular_Strategy_2013-2016_-_year_three_update.pdf
- FCO. 2016. Consular Strategy 2013-16: progress during year three. London: Foreign and Commonwealth Office. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/583746/Consular_Strategy_2013-2016_-_year_three_update.pdf
- Foreign and Commonwealth Office. 2015. Government Response to the House of Commons Foreign Affairs Committee's Fifth Report of Session 2014-15 (HHC516): FCO Consular Services.(Cm.8994). London: The Stationery Office. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/396797/46144_Cm_8994_Accessible.pdf

Foreign and Commonwealth Office. 2009. Consular assistance data - April 2008 to March 2009. <https://www.gov.uk/government/publications/consular-assistance-provided-to-british-nationals>

Foreign Affairs Committee. 2014. Support for British nationals abroad: The Consular Service. (HC 516, 2013-14). <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmcaff/516/516.pdf>

Foreign and Commonwealth Office. 2015. Government Response to the House of Commons Foreign Affairs Committee's Fifth Report of Session 2014-15 (HHC516): FCO Consular Services.(Cm.8994). London: The Stationery Office. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/396797/46144_Cm_8994_Accessible.pdf.

Danby, Grahame and Thompson, Gavin. 2011. BBC World Service (SN/HA/5969). London: House of Commons Library. <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05969/SN05969.pdf>

FCO Services. 2017. FCO Services Annual Report and Accounts. (HC 140, 2016-17). <https://www.fcoservices.gov.uk/wp-content/uploads/FCO-Services-ARA-1617.pdf>

Foreign and Commonwealth Office. 2015. Government Response to the House of Commons Foreign Affairs Committee's Fifth Report of Session 2014-15 (HHC516): FCO Consular Services.(Cm.8994). London: The Stationery Office. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/396797/46144_Cm_8994_Accessible.pdf.

NAO. 2017. A Short Guide to the Foreign and Commonwealth Office. London: National Audit Office. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Short-Guide-to-the-Foreign-and-Commonwealth-Office.pdf>.

FCO. 2015. Government Response to the House of Commons Foreign Affairs Committee's Fifth Report of Session 2014-15 (HHC516): FCO Consular Services. (Cm.8994). London: The Stationery Office. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/396797/46144_Cm_8994_Accessible.pdf

FCO. 2017. Annual Report and Accounts 2016/17. London: Stationary Office. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/625651/FCO-annual-report-2017-web-accessible.pdf

Foreign Affairs Committee. 2014. Support for British nationals abroad: The Consular Service. (HC 516, 2013-14). <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmcaff/516/516.pdf>

SITI WEB CONSULTATI

<https://www.prometeia.it>

https://ec.europa.eu/commission/index_it

<http://ec.europa.eu/eurostat>

<http://www.oecd.org/>

<http://www.esteri.it/mae/it/>

<http://www.istat.it/it/>

<https://www.sace.it/>

<http://www.rgs.mef.gov.it>

<https://2009-2017.state.gov/s/cpr/rls/dpl/c67541.htm>



Unioncamere
Veneto



Unioncamere del Veneto

Via delle Industrie, 19/D, 30175 Venezia

T. 041 099 9311 - F. 041 099 9303

Mail: unione@ven.camcom.it

Web: www.unioncameredelveneto.it



Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestre C.G.I.A.

Via Torre Belfredo, 81/e, 30174 Venezia VE

T. 041 238 6611 - F. 041 984501

Mail: info@mailcgiamestre.com

Web: www.cgiamestre.com