



M I P A

Politiche per
l'internazionalizzazione
e competitività del sistema
economico italiano

SPORTELLO ITALIA

GENNAIO 2005

RESPONSABILE DEL PROGETTO

Fabio Ceccarelli

Formez, “Progetto per lo sviluppo dei servizi offerti dagli sportelli unici per l'internazionalizzazione delle attività produttive, edilizia e commercio”

Gruppo di lavoro Mipa

RESPONSABILE SCIENTIFICO

Roberto Schiattarella

Professore ordinario di Politica economica presso l'Università di Camerino

ESPERTI DEL CONSORZIO MIPA

Stefano Battini

diritto amministrativo

Margherita Burgarella

valutazione delle politiche pubbliche

Vincenzo Danilo Esposito

analisi delle organizzazioni pubbliche

Alessandro Pace

economia aziendale

Stena Paternò del Toscano

cooperazione internazionale

Alessandro Tonetti

diritto amministrativo

Francesco Velo

economia aziendale

MIPA

Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni

Via Arenula, 16 - 00186 Roma

TELEFONO 06 68192687 - 06 68301504

FAX 06 6871006

E-MAIL mipa@consorziomipa.it

SITO WEB www.consorziomipa.it

INDICE

Prefazione	7
-------------------	----------

1. Introduzione	9
------------------------	----------

PARTE PRIMA

2. Mercato dei servizi per l'internazionalizzazione		23
2.1	Complessità e competizione internazionale	23
2.2	Domanda di servizi	25
2.2.1	Pmi e azioni di sostegno all'internazionalizzazione	28
2.3	Offerta di servizi	29
2.3.1	Servizi finanziari e servizi reali	30
2.3.2	Rafforzamento del sistema di sostegno all'internazionalizzazione	36
2.4	Conclusioni	38

3. Internazionalizzazione produttiva: quadro normativo 43

3.1	Competenze Stato-Regioni e assetto organizzativo delle Amministrazioni centrali	43
3.2	Riforma del sistema: obiettivi e strumenti	52
3.2.1	Disegno di legge “Misure per l'internazionalizzazione delle imprese”	54
3.3	Disegno di legge e atteggiamento delle istituzioni coinvolte	66
3.4	Conclusioni	71

4. Indirizzi ed iniziative nazionali per l'integrazione 75

4.1	Linee di indirizzo per l'internazionalizzazione produttiva	75
4.2	Forme d'integrazione ad iniziativa delle amministrazioni centrali	82
4.3	Integrazione funzionale e logistica tra Map, Mae ed Ice	85
4.4	Conclusioni	93

PARTE SECONDA

5. Modello a rete, ipotesi interpretativa dei processi di cambiamento in atto 97

5.1	Modello a tendere ed ipotesi evolutive	97
5.2	Elementi costitutivi del modello a rete	100

6. Istituzioni centrali, alcune testimonianze 105

6.1	Ministero per le Attività produttive	106
6.2	Ministero degli Affari esteri	113
6.3	Istituto per il Commercio estero	118
6.4	Assocamerestero	121
6.5	Conclusioni	125

7. Indagine diretta sulle politiche regionali per l'internazionalizzazione	135
7.1 Ambito d'indagine e scopi conoscitivi	135
7.2 Mappa dei modelli giuridico e organizzativi	136
7.3 Risorse umane, finanziarie e strumentali conferite alla funzione	140
7.4 Funzioni e attività di sostegno all'internazionalizzazione	147
7.5 Relazioni e coordinamento	154
7.6 Prospettive di sviluppo del sistema	157
7.7 Conclusioni	158
 8. Tre case story, modelli emergenti di integrazione regionale	 165
8.1 Principali caratteristiche dei sistemi analizzati	165
8.2 Elementi comuni e connotati distintivi	170
8.3 Conclusioni	173
 9. Toscana, esempio di integrazione orizzontale	 179
9.1 Processo istitutivo dello Sprint Toscana	179
9.2 Politiche economiche regionali e Sprint Toscana	184
9.3 Soluzioni organizzative dello Sprint Toscana	197
9.4 Attività di Toscana Promozione e servizi di Sprint Toscana	204
 10. Emilia Romagna, l'internazionalizzazione per l'innovazione di sistema	 221
10.1 Processo istitutivo dello Sprint-er	221
10.2 Politiche economiche regionali e Sprint-er	228
10.3 Modello organizzativo dello Sprint-er	236
10.4 Obiettivi e attività del Servizio Sprint-er	243

11. Lombardia, la rete delle Camere di commercio e degli Sportelli Antenna **263**

11.1	Processo istitutivo	263
11.2	Politiche economiche regionali e Sprint Lombardia	268
11.3	Modello organizzativo della Rete Sprint Lombardia	274
11.4	Obiettivi e attività della Rete Lombardia Point	279

12. Casi internazionali a confronto: Spagna e Canada **281**

12.1	Obiettivi del confronto	281
12.2	Paesi oggetto della comparazione e metodo di analisi	283
12.3	Analisi comparata	286
12.3.1	Sistema Paese	286
12.3.2	Relazione centro-periferia e pubblico-privato	293
12.3.3	Politiche di sostegno	298
12.4	Conclusioni	303

Bibliografia **310**



Prefazione

Carlo Flamment, Presidente Formez

La globalizzazione e l'internazionalizzazione degli scambi hanno, tra le loro conseguenze, il trasferimento di attività produttive in paesi dove prevalgono bassi costi di produzione. Un paese che non contrasti tale processo corre seri rischi di stagnazione economica.

L'Italia mostra un certo ritardo nella modernizzazione dell'economia, necessaria per favorire la competitività e quindi permettere alle imprese di operare positivamente nei mercati internazionali. Bisogna intervenire con cambiamenti profondi che incidano sull'organizzazione della pubblica amministrazione, sulle scelte produttive e sul commercio estero.

La volontà di rinnovamento della pubblica amministrazione si è diffusamente espressa in programmi e progetti promossi dal Dipartimento della Funzione pubblica e realizzati dal Formez, hanno compreso, fra l'altro, azioni intese alla semplificazione delle procedure ed all'ampliamento dei servizi alle imprese.

In questa linea d'intervento, il Formez ha svolto indagini e iniziative di sostegno e di accompagnamento allo sviluppo degli Sportelli unici per le attività produttive, operando per favorire, oltre alla semplificazione delle procedure, nuovi servizi agli imprenditori e il rafforzamento del marketing territoriale.

L'attività è proseguita attraverso gli Sportelli per l'edilizia, il rilancio dei servizi al commercio e la diffusione degli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione delle attività produttive.

Con la promulgazione della legge istitutiva dello Sportello regionale per l'internazionalizzazione, il Formez ha avviato collaborazioni con vari organismi - Cestud, Leonardo Business Consulting, Consorzio Mipa e Tecla - al fine di cogliere le trasformazioni in atto nelle Regioni e promuovere efficaci azioni informative, formative e di sostegno al cambiamento. Analizzando le modalità con cui le Regioni forniscono agli imprenditori servizi per lo

sviluppo produttivo locale, il commercio estero e i rapporti internazionali, sono stati approfonditi aspetti specifici (normative nazionali e regionali, organizzazione, procedure, servizi) e sono stati formulati modelli di riferimento ai quali possano richiamarsi le Regioni in ritardo nella realizzazione dello Sportello.

L'indagine ha interessato importanti aspetti della realtà organizzativa del nostro paese, partendo dal processo di diffusione degli Sportelli unici per le attività produttive, proseguendo attraverso lo sviluppo del marketing e della competitività territoriale e inoltrandosi nell'importante esperienza degli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione. L'approdo di tale analisi è lo "Sportello Italia".

In effetti, si è passati dall'esplorare ed accompagnare l'organizzazione dei servizi alle imprese offerti da Comuni e Regioni, ai servizi offerti dagli organismi italiani operanti all'estero, anche alla luce della legge istitutiva degli "Sportelli Italia".

A conclusione di questo percorso, il convincimento è che se il buonsenso non aiuterà ad accelerare la marcia del cambiamento, realizzando servizi innovativi in grado di aiutare le nostre piccole e medie imprese a rendersi competitive a livello internazionale, il processo istitutivo degli "Sportelli Italia" potrà non evolversi in modo rapido e lineare.

Il lavoro svolto in collaborazione con il Mipa, Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni, ha fornito una lettura della situazione esistente, indicando tendenze, portando testimonianze e riferendo di due casi internazionali sui quali riflettere; è un contributo che fa comprendere quanto sia importante agire rapidamente nel processo istitutivo dello "Sportello Italia" per migliorare la capacità del paese di sostenere il sistema produttivo.

1.1 Riforma dei sistemi di sostegno all'internazionalizzazione e competitività

La tendenza al deterioramento della capacità competitiva del sistema produttivo sui mercati internazionali e, in particolare, dell'industria italiana si è cominciata a delineare già nella seconda metà degli anni sessanta. E' stata tuttavia mascherata, per oltre trent'anni, dal ricorso sistematico alle svalutazioni della lira. La politica del cambio, che ha una sua importante funzione per rilanciare le esportazioni nel breve periodo, è finita in questo modo col diventare il principale strumento di cui si sono avvalsi i governi italiani per intervenire a sostegno della competitività dei nostri prodotti sui mercati internazionali ogni volta che se ne è presentata la necessità.

L'adesione italiana, nel 1997, alla moneta unica europea ha cambiato completamente il quadro di riferimento del *policy maker*, rendendo impossibile il ricorso alla svalutazione del cambio. La struttura produttiva del nostro paese con quella scelta si è di fatto pienamente inserita nel contesto dell'economia europea, con tutte le sue opportunità, ma anche senza quei meccanismi di difesa che l'avevano protetta in passato. In una realtà di questo tipo, i problemi strutturali che hanno determinato in passato il progressivo deterioramento della competitività del nostro sistema economico non possono che emergere, soprattutto col passare degli anni, in tutta la loro crudezza.

In sostanza, l'adozione dell'Euro se da un lato ha reso meno drammatico il problema della bilancia commerciale italiana come vincolo allo sviluppo, dall'altro sta ponendo come esigenza non più eludibile quella di affrontare i nodi strutturali che hanno impedito ed impediscono all'apparato produttivo del nostro paese di mantenersi competitivo nel tempo. Problemi complessi, che sono stato oggetto di un'ampia discussione negli ultimi decenni, e sui quali la convergenza delle opinioni può essere considerata abbastanza ampia. Sono

concause accertate di questo declino una struttura industriale in cui il peso delle piccole e medie imprese è troppo alto, una composizione settoriale troppo spostata verso i settori tradizionali, una insufficiente capacità di investire in innovazione, in particolare per quel che riguarda le imprese, una diffusa presenza di settori ed aree non esposte alla concorrenza internazionale che alimentano l'inflazione e costituiscono elementi di costo per il settore esposto, una sopravvivenza di aree di inefficienza legate al cattivo funzionamento del mercato all'interno del paese, una struttura proprietaria delle grandi imprese di tipo familiare, un mercato dei capitali inefficiente. Le differenze tra le posizioni riguardano sostanzialmente il peso che viene attribuito a ciascuna di queste spiegazioni e, di conseguenza, le priorità e l'importanza che viene assegnata ai vari tipi di intervento.

Senza più il filtro del cambio, diviene della massima urgenza riuscire a fare quelle scelte che per quaranta anni sono state, per un qualche motivo, rimandate. La crisi delle esportazioni italiane costituisce fortunatamente un vincolo troppo forte per ulteriori rinvii. Il fatto che si sia creato un consenso indiscusso sulla necessità di politiche per il sostegno alle internazionalizzazioni delle imprese può essere considerato un'occasione importante per una ripresa d'iniziativa della politica industriale ma anche per una più incisiva della politica della concorrenza, dopo quasi due decenni di esaltazione, assolutamente formale, del ruolo del mercato come strumento di crescita economica.

Il punto di partenza non può che essere la constatazione che la nostra struttura industriale non è in grado, spontaneamente, di guadagnare competitività sui mercati internazionali. I problemi che stanno a monte di questa crisi sono troppi e troppo importanti perché il mondo delle imprese possa essere in grado di risolverli da solo. Una politica di sostegno all'internazionalizzazione, se intesa in un senso non riduttivo, può essere un punto di partenza per dare vita ad un approccio più spregiudicato ai problemi della competitività. E' molto incoraggiante in questo senso il fatto che gli interventi degli ultimi anni sembrano finalmente porsi in un'ottica più complessa della

semplice promozione delle esportazioni. Che non si pongano tanto l'obiettivo di far guadagnare quote di mercato alle nostre imprese quanto quelle di accompagnarle lungo un percorso complessivo di crescita.

1.2 Articolazione della ricerca e contenuti del volume

Nella ricerca sviluppata nelle pagine che seguono ci occuperemo delle politiche per l'internazionalizzazione ponendoci da un punto di vista specifico, ma non per questo marginale, dell'insieme degli interventi che hanno lo scopo di avviare nuovamente l'industria italiana verso un circuito virtuoso di sviluppo ed innovazione. Ci occuperemo, in particolare del modo in cui si stanno realizzando i processi che devono portare alla costituzione degli Sportelli Italia nel mondo.

Guardare ad un processo che si presenta complesso e che coinvolge un numero molto alto di istituzioni, pubbliche e private, pone problemi sia dal punto di vista strettamente descrittivo sia da quello della interpretazione di quanto sta accadendo. La prima questione sulla quale si è deciso di soffermare l'attenzione è stata quella della definizione dell'oggetto della nostra analisi, cioè di cosa si possa intendere per mercato dei servizi per l'internazionalizzazione. Si è passati poi ad una descrizione del quadro normativo che si è venuto definendo in questi ultimi anni, per finire con un'analisi del modo in cui le istituzioni si stanno muovendo nei fatti, all'interno di questo quadro normativo.

Esaurita in questo modo una parte che è stata pensata in primo luogo per mettere a disposizione del lettore le informazioni necessarie a capire i termini in cui si è progettato quello che è sostanzialmente un processo di integrazione tra istituzioni diverse, si è passati ad una seconda parte il cui obiettivo è stato quello di comprendere se questi processi si stanno muovendo in una direzione coerente con le intenzioni del legislatore.

Poiché i processi sono in fase di avvio, si è pensato prima di tutto di intervistare alcuni dirigenti delle principali istituzioni

coinvolte per comprendere come i cambiamenti in atto vengano percepiti e quale sia il grado di convergenza tra i soggetti che, nei fatti, devono procedere verso l'integrazione. Successivamente l'attenzione si è focalizzata su tre regioni, l'Emilia Romagna, la Toscana e la Lombardia che si caratterizzano per una diversità di approccio alle politiche di sostegno all'internazionalizzazione. L'ultimo contributo di questa parte della ricerca è stato un approfondimento delle esperienze di due paesi, Spagna e Canada, in tema di politiche per il sostegno all'internazionalizzazione. Nell'Appendice 1 sono riportati i risultati di una ricerca condotta dalla Leonardo Business Consulting sulle iniziative per l'internazionalizzazione attivate, o da attivare, per altre due regioni, la Campania e la Puglia, con proposte di intervento. Nell'Appendice 2 è riportato infine un elenco, ricostruito dal Cestud - Centro studi degli scambi con l'estero S.p.A., degli indirizzi di istituzioni italiane e straniere coinvolte nei processi di internazionalizzazione.

Come si è appena accennato, nel primo saggio della parte descrittiva del volume sono state analizzate le caratteristiche specifiche di quello che potremmo definire il mercato dei servizi per l'internazionalizzazione. Ciò con lo scopo di capire come si pone in Italia il problema della domanda di servizi per l'internazionalizzazione e di quali sono le linee lungo le quali ci si sta muovendo dal punto di vista dell'offerta. Come sottolinea Francesco Velo in "Mercato dei servizi per l'internazionalizzazione", il fatto che si sia di fronte ad un fenomeno in forte divenire fa sì che il problema dell'individuazione dei servizi da sviluppare non si ponga tanto come necessità di rispondere ad una domanda ben definita che proviene dalle imprese, quanto piuttosto come bisogno di pensare ad un percorso futuro ed alle esigenze che si porranno alle imprese in un contesto in continua evoluzione. In sostanza, sottolinea l'autore, riflettere sui servizi per l'internazionalizzazione costringe ad ampliare i confini apparentemente delimitati dell'analisi. La questione non è dare un supporto efficace al mondo della produzione nel suo sviluppo all'estero, quanto fare in modo che le capacità latenti nel nostro

sistema produttivo emergano e si rafforzino dando un impulso alla competitività e attivando un circuito virtuoso di crescita. In altre parole, una politica di sostegno all'internazionalizzazione richiede in primo luogo di un progetto di politica industriale all'interno del quale collocarsi. Quando si parla, ad esempio, di politica di sostegno finanziario alle imprese, si ripropone il bisogno di trovare una soluzione al problema dell'inefficienza del mercato dei capitali italiano. In secondo luogo di istituzioni capaci sia di adattarsi al cambiamento che di favorire la creazione e la diffusione di conoscenza.

Mentre per quel che riguarda il primo problema sembra esistere un consenso tacito a non parlarne esplicitamente e a cominciare a muoversi nei fatti, più evidenti sono le indicazioni della politica di intervento sul secondo aspetto. Nel saggio "Internazionalizzazione produttiva: quadro normativo", di Alessandro Pace, Stefano Battini, e Alessandro Tonetti, nel quale si è ricostruito l'insieme delle norme volte a sostenere l'internazionalizzazione produttiva, si può cominciare a comprendere come il legislatore abbia pensato di favorire questo sviluppo attraverso una crescente diffusione delle conoscenze. Il complesso degli interventi, e in particolare la costituzione degli Sportelli Italia, non sono stati progettati infatti solo come un insieme di misure volte a sostenere la presenza delle imprese italiane all'estero o a riordinare gli enti operanti nel settore. Una parte non secondaria delle politiche di sostegno all'internazionalizzazione si è posta invece l'obiettivo di riuscire a stabilire una interazione sistemica tra le istituzioni e gli organismi coinvolti nell'attività di sviluppo all'estero dell'apparato produttivo del nostro paese. Interazione che è stata vista come il processo intorno al quale diventava realizzabile per un'accelerazione dei processi cognitivi.

Ovviamente, sottolineano gli autori, è difficile pensare ad un percorso che si espliciti in maniera lineare e senza ostacoli. Il nodo più grave con il quale ci si deve misurare è quello dell'effettivo coinvolgimento delle istituzioni interessate. Per raggiungere questo obiettivo è necessaria una suddivisione funzionale tra le istituzioni che

garantisca una partecipazione effettiva ed una forte unità di direzione. Ed è proprio a proposito di questo secondo punto che gli autori mettono in evidenza alcuni limiti delle decisioni adottate. L'incoerenza tra chi nomina il responsabile e il ministero in cui viene inserito lascia molti dubbi sulla possibilità effettiva di riuscire a garantire una unità di direzione. Non solo, ma la divisione per competenze al centro di direzione – una frammentazione orizzontale – e quella tra i vari livelli di governo, legata al principio di salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni, può finire col mettere in discussione sia l'unità di direzione che l'effettiva partecipazione. Secondo gli autori, un modo ragionevole per superare i possibili ostacoli connessi da un lato con una debolezza che potrebbe rivelarsi strutturale dell'unità di direzione e, dall'altro, con la necessaria frammentazione dei processi potrebbe essere quello di creare una nuova società per azioni, la “Commercio Estero S.p.A.”.

Nel saggio successivo, “Indirizzi ed iniziative nazionali per l'integrazione” di Margherita Burgarella, sono riportate le linee guida lungo le quali si stanno muovendo, negli ultimissimi anni, le istituzioni italiane coinvolte in questi processi. Anche da questa parte dell'analisi è possibile trarre indicazioni interessanti, sia perché è attraverso gli interventi strettamente operativi che emerge più chiaramente il disegno che sta dietro la politica per l'internazionalizzazione, sia perché, probabilmente, è solo col trascorrere del tempo che le stesse istituzioni hanno preso piena coscienza dei propri obiettivi. Si delinea dunque più chiaramente, ed in maniera in ogni caso più esplicita, l'obiettivo dell'insieme delle misure prese negli ultimi anni. Il progetto è quello di costruire un sistema a “rete” capace di attivare le risorse presenti nel nostro paese, di creare nuove conoscenze attraverso l'interazione tra i partecipanti alla “rete”, di diffondere queste conoscenze tra il maggior numero di soggetti. Una politica capace quindi di essere di sostegno ai processi di internazionalizzazione in primo luogo in quanto capace di veicolare informazioni e/o di fare una efficace promozione della produzione

italiana, ma soprattutto pensata per innescare un processo di crescita delle potenzialità competitive.

Con la seconda parte della ricerca, come si è già avuto modo di dire, si è voluti andare al di là della semplice raccolta di informazioni. E' in questa chiave che va inquadrato il significato del saggio di Vincenzo Danilo Esposito, "Modello a rete, ipotesi interpretativa dei processi di cambiamento in atto". In esso l'autore riparte dalla principale conclusione della prima parte e cioè dall'idea che gli interventi fin qui effettuati si pongano l'obiettivo di costruire una "rete" capace di valorizzare e moltiplicare le conoscenze, e si propone di approfondire la questione. Infatti, perché una "rete" si costituisca come tale non basta che soggetti diversi interagiscano tra loro. Questa è una condizione necessaria, ma non sufficiente. Facendo riferimento alla letteratura su questi temi, l'autore concentra la sua attenzione sugli elementi costitutivi di una "rete" o meglio ancora, sulle condizioni per le quali un insieme di interrelazioni tra soggetti diversi si vengono a configurare come una "rete". La domanda alla quale si vuole fornire un risposta, sia pure di prima approssimazione, con le tre indagini sviluppate in questa seconda parte, è se gli interventi volti a sostenere l'internazionalizzazione delle imprese abbiano messo in moto meccanismi che stanno favorendo il rafforzarsi di queste condizioni o se, viceversa, si pongano problemi che possono rendere meno probabile una evoluzione in questa direzione.

Si è partiti dalla constatazione che è possibile individuare quattro condizioni indispensabili per l'esistenza ed il consolidamento di una "rete" che, in particolare, sono: la condivisione degli obiettivi, l'identificazione dei partecipanti, la specificazione dei ruoli e delle funzioni dei partecipanti, la definizione e condivisione di regole e responsabilità individuali. I risultati delle tre ricerche presentati in questa seconda parte assumono un significato anche all'interno di queste quattro condizioni. La coerenza o meno con queste quattro condizioni costituisce un elemento importante per inquadrare il significato di quanto sta succedendo, per individuare gli elementi che possono essere considerati positivi, almeno in prospettiva, e quelli

che, viceversa, appaiono più problematici sia dal punto di vista degli esiti sia da quello dei processi stessi.

Nel primo saggio, "Istituzioni centrali, alcune testimonianze", Margherita Burgarella ha tentato di cogliere in che modo si pongano alcuni tra i principali soggetti coinvolti in questa fase di cambiamenti. Sono stati intervistati dirigenti del Ministero delle Attività produttive, del Ministero degli Affari esteri, dell'Istituto del commercio estero e dell'Assocamerestero. Le differenze di accenti tra gli intervistati su quanto sta avvenendo sono di un certo interesse. I dirigenti dei due ministeri, Attività produttive e Affari esteri, danno grande importanza ai problemi di coordinamento e di specializzazione funzionale, mentre sembrano meno preoccuparsi dei problemi di attuazione. Il rappresentante dell'Istituto per il commercio estero, guardando più da vicino ai processi di integrazione tra istituzioni, è meno attento ai problemi di coordinamento ma tende a sottolineare l'esistenza di comportamenti incoerenti rispetto al progetto complessivo – di cui è peraltro cosciente - da parte di alcune regioni o di imprenditori o gruppi di imprenditori. L'elemento forse più significativo di questa parte dell'indagine è tuttavia quello che emerge dalle risposte del dirigente dell'Assocamerestero. Ed è significativo perché è l'unico tra gli intervistati che si mantiene estremamente cauto sulle possibili ricadute positive delle politiche pubbliche avviate. In un certo senso la posizione del dirigente dell'Assocamerestero sembra rispecchiare la posizione del mondo delle imprese, la loro cultura, la naturale diffidenza degli imprenditori italiani verso le iniziative pubbliche.

Un aspetto questo che i saggi riportati in questo volume, che hanno come punti di riferimento i soggetti pubblici, finiscono necessariamente col trascurare. La questione del rapporto pubblico-privato resta uno dei nodi da sciogliere nel nostro paese. Non possiamo essere certi, infatti, che alla fine di questo processo le istituzioni pubbliche saranno capaci di acquisire le competenze che sono loro richieste per il buon esito dei processi stessi. Ma è anche vero che se le imprese non riusciranno a definire in modo nuovo il

loro rapporto con il settore pubblico i risultati che ci si propone con la politica di sostegno all'internazionalizzazione non saranno raggiunti.

Occorre essere coscienti che l'operatore pubblico ha il problema di trovare gli strumenti giusti per riuscire a coinvolgere imprese, o meglio imprenditori, che storicamente sono stati attratti quasi esclusivamente da vantaggi immediati. Che è necessario evitare che i "privati" trasformino il significato degli interventi pubblici considerandoli come una forma nuova, ma ugualmente non vincolante, per ricevere sussidi da parte dello stato. Senza cioè che si sentano impegnati essi stessi in processi di cambiamento.

Il secondo approfondimento è stato condotto con un'indagine diretta. Alle regioni è stato somministrato un questionario che aveva lo scopo di comprendere il modo in cui le regioni stesse stanno riorganizzando le politiche di sostegno all'internazionalizzazione. Più in particolare, si è voluto comprendere in che misura le diverse esperienze possano essere ricondotte all'interno di un quadro di riferimento in qualche modo leggibile. I risultati presentati da Margherita Burgarella nel settimo capitolo sono interessanti. Le regioni sembrano seguire approcci differenti alle politiche di sostegno all'internazionalizzazione, anche se, nel complesso, è possibile ricondurre le diverse esperienze ad un numero ristretto di modelli di comportamento. In generale, l'insieme delle risposte sembra suggerire che il processo di integrazione tra le istituzioni coinvolte in queste politiche sia stato avviato formalmente, ma sia sostanzialmente in una fase ancora preliminare. Colpisce il basso livello di dotazioni finanziarie in regioni che non hanno strutture all'estero; il basso livello di informatizzazione degli uffici, che sembrerebbe indicare che molte strutture non sono operative; la bassa identificabilità della funzione, che implica uno scarso rapporto con l'utenza. La constatazione poi che le regioni considerino inadeguato il livello di coordinamento segnala come queste istituzioni siano consapevoli del fatto che i processi siano lontani dal livello di sviluppo necessario. Se non c'è dubbio poi che si vada consolidando, a livello di progetto, l'idea che le aggregazioni tra le istituzioni debbano ispirarsi ad una

logica di rete, è altrettanto vero che sembrano contemporaneamente emergere problemi connessi con il conservatorismo di alcune istituzioni, sia nella definizione dei compiti e delle funzioni che nella condivisione degli obiettivi. Alcune regioni tendono, ad esempio, a proporre all'estero una propria immagine senza porsi il problema se questa è coerente o meno con quella nazionale.

Anche dal punto di vista dell' integrazione tra le istituzioni pubbliche, e tra quelle pubbliche e le private, si può concludere che i processi sono stati avviati, ma che si è ancora in una fase preliminare; in una fase cioè in cui non è sorprendente che si pongano problemi di convergenza degli obiettivi e di chiarezza delle funzioni. E' difficile capire quale sarà l'esito di questa fase, ma è incoraggiante il fatto che tra i soggetti coinvolti stia emergendo un chiaro bisogno di coordinamento e che tutte le istituzioni intervistate si siano dimostrate pienamente coscienti della necessità di mettere a "rete" le proprie competenze.

Il saggio successivo, "Tre *case story*, modelli emergenti di integrazione interistituzionale", di Vincenzo Danilo Esposito, propone i risultati degli approfondimenti condotti per tre regioni. La Toscana, l'Emilia Romagna e la Lombardia, si caratterizzano per differenti modelli di integrazione interistituzionale. L'obiettivo che si sono posti gli autori è stato duplice. Da un lato si è guardato alle esperienze di regioni che per prime hanno avviato un proprio processo di cambiamento. Da questo punto di vista, le regioni studiate, con le diversità dei loro approcci, possono costituire realmente punti di riferimento intorno ai quali costruire nuove esperienze. Dall'altro gli autori hanno inteso verificare se, guardando più da vicino queste esperienze, trovavano una conferma le indicazioni tratte a livello di complesso delle regioni.

La prima indicazione che emerge da questa analisi è che la diversità dei modelli di integrazione tra le istituzioni è lo specchio di diversità esistenti nella struttura produttiva ma anche di tradizioni culturali e che, di conseguenza, in un paese complesso come l'Italia, non dobbiamo aspettarci omogeneità nei percorsi. La seconda è che,

anche ad un'analisi più approfondita, le conclusioni non sono troppo diverse da quelle del saggio precedente. I processi appaiono ancora più complessi, sebbene a tratti contraddittori. I problemi di suddivisione funzionale tra le istituzioni sono ancora meno definiti. Resta tuttavia l'impressione che anche se l'interazione avviene tra soggetti che hanno storie ed esperienze consolidate, differenti o molto differenti tra loro, il risultato possa essere quel potenziamento delle conoscenze e della capacità competitiva che è l'obiettivo del legislatore. L'articolazione, anche dal punto di vista delle istituzioni, della realtà del nostro paese può rallentare i processi nel breve periodo, ma costituire un fattore di successo nel più lungo termine.

Nell'ultimo saggio, di Stena Paternò del Toscano, "Casi internazionali a confronto: Spagna e Canada" troviamo compresenti elementi descrittivi ed elementi di riflessione. Lo scopo del confronto con i due paesi è evidentemente quello di guardare ad esperienze già consolidate in materia di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, per trarne indicazioni utili per la politica di intervento nel nostro paese. Canada e Spagna hanno elaborato politiche di intervento significativamente diverse tra loro. Il sistema canadese, pur configurandosi fondamentalmente come un sistema a "rete", "è caratterizzato dalla qualità e dalla standardizzazione dei servizi offerti all'estero, dalla professionalità degli operatori che li erogano, all'interno di un sistema, quindi, dove la specializzazione funzionale, l'integrazione e la condivisione degli obiettivi sono definiti in ogni aspetto e puntualmente gestiti". In un sistema progettato dall'alto come quello canadese, in cui la condivisione degli obiettivi è ovvia, gli attori sono abbastanza liberi di operare. Diversa la situazione spagnola dove invece l'interazione tra le istituzioni si sviluppa intorno programmi specifici. In questo caso la condivisione degli obiettivi e l'unitarietà della "*vision*" da parte delle diverse istituzioni coinvolte assume importanza vitale.

Dal punto di vista del nostro paese, il fatto che i sistemi a "rete" possano funzionare in assenza di una capacità programmatica forte delle istituzioni pubbliche anche attraverso una semplice

condivisione degli obiettivi e una unitarietà della “*vision*”, non può che essere considerato un elemento fortemente incoraggiante.

Per concludere, le politiche di sostegno all'internazionalizzazione possono essere considerate con favore da diversi punti di vista. In primo luogo perché si stanno sviluppando con un consenso diffuso; questo lascia ben sperare sulla stabilità nel tempo di queste politiche. In secondo luogo perché non si propongono di sostenere solo lo sviluppo all'estero delle imprese, ma tendono a porsi come un surrogato, un punto di avvio, di una politica industriale (e della concorrenza) di cui non si può non sentire il bisogno in un paese a struttura produttiva debole come il nostro. Una politica capace di accompagnare le nostre imprese in un processo di crescita della capacità competitiva. In terzo luogo perché, attraverso la realizzazione di queste politiche, è possibile sperimentare un rapporto diverso pubblico-privato. Si tratta di una sfida non facile, che parte col mettere insieme due situazioni di debolezza. Un sistema delle imprese in evidenti difficoltà competitive sui mercati internazionali; un apparato pubblico burocratizzato e troppo spesso incapace di costituire un punto di riferimento utile alle imprese. Ma si tratta anche di una sfida che non si può non tentare di vincere se vogliamo rimettere il nostro paese su una strada di sviluppo economico che sembra aver smarrito.

1.3 Contributi

La ricerca è stata realizzata nel 2004 da un gruppo di ricercatori del Consorzio Mipa, su incarico del Formez nell'ambito del "Progetto per lo sviluppo dei servizi offerti dagli sportelli unici per l'internazionalizzazione delle attività produttive, edilizia e commercio" relativo alla "Convenzione Ripam" tra Dipartimento della Funzione Pubblica e Formez. Il responsabile del Progetto è Fabio Ceccarelli (Formez).

All'impostazione metodologica della ricerca hanno partecipato Roberto Schiattarella (Università di Camerino), Margherita Burgarella (Consorzio Mipa) e Vincenzo Danilo Esposito (Consorzio Mipa).

Alla redazione dei capitoli del volume hanno collaborato:

Roberto Schiattarella (Università di Camerino),
per il capitolo 1;

Francesco Velo (Università di Pavia), per il capitolo 2;

Alessandro Pace (Consorzio Mipa), con la collaborazione di
Stefano Battini (Università di Urbino) e Alessandro Tonetti
(esperto esterno del Consorzio Mipa), per il capitolo 3;

Margherita Burgarella (Consorzio Mipa),
per i capitoli 4, 6, 7, 10 e 11;

Vincenzo Danilo Esposito (Consorzio Mipa),
per i capitoli 5, 8 e 9;

Stena Paternò del Toscano (esperto esterno del Consorzio
Mipa), per il capitolo 12.

I contributi in allegato, riportati nel cd-rom a corredo del volume sono stati realizzati da: Leonardo Business Consulting e Cestud - Centro studi degli scambi con l'estero S.p.A..

2.1 Complessità e competizione internazionale

La domanda di servizi per l'internazionalizzazione da parte delle imprese si è andata sviluppando in parallelo con l'evoluzione dei sistemi economici e con il conseguente emergere di nuovi bisogni; non è semplice pertanto riuscire ad identificare in maniera chiara e definitiva cosa siano i servizi per l'internazionalizzazione. Ci troviamo infatti di fronte ad un terreno di analisi dinamico, sempre necessariamente in divenire.

Negli ultimi anni, la tendenza ad una progressiva integrazione economica e sociale ha imposto una profonda riflessione sul modo in cui i diversi attori economici si orientano ed agiscono in spazi competitivi più ampi. E ciò anche se l'inizio di questo processo non è recente. È vero infatti che, in alcuni settori economici, le imprese hanno già da tempo affrontato le sfide derivanti dall'aumento della complessità del contesto di riferimento; ciò è senza dubbio dovuto alla maggiore esposizione che, da sempre, caratterizza questi settori¹. Il problema sta nel fatto che in un contesto, come detto, caratterizzato da profondi cambiamenti anche l'esperienza che ci viene dalle imprese che da tempo operano e riconoscono nel mercato internazionale il proprio spazio competitivo, e che hanno dovuto sviluppare la propria strategia sulla base di un approccio internazionale, non può essere presa a riferimento in modo acritico.

Il punto di partenza di un'analisi come la nostra non può che essere una riflessione su quali soggetti, settori, istituzioni si trovino a confrontarsi con ambiti competitivi più vasti, per valutare se scelte operate in passato restino valide nelle nuove condizioni che si sono

¹ Dunning J.H., *Multinational enterprises and the global economy*, Addison Wesley, Wokingham-UK, 1993.

venute a creare². La velocità con cui si sono sviluppati i processi di globalizzazione ed integrazione rende sempre più urgente non tanto la ricerca di soluzioni stabili quanto il bisogno di disporre di strumenti d'analisi ed istituzioni che rafforzino le capacità di adeguamento ai cambiamenti.

D'altro canto, concepire l'internazionalizzazione come un processo di apertura dei mercati per le imprese industriali è certamente riduttivo. L'internazionalizzazione costituisce un fenomeno che coinvolge una pluralità di attori economici e che sempre più è riconducibile ad una tendenza profonda di tutta la società³. La stessa definizione di questo processo complesso con il termine "globalizzazione" riflette la necessità di identificare un fenomeno che ha dimensioni differenti dal passato e che, con modi e forza diversi, si sta diffondendo in tutto il mondo⁴.

Se ci rifacciamo esclusivamente alle modalità con cui il mondo imprenditoriale italiano ha affrontato il processo di internazionalizzazione, sviluppando approcci competitivi originali, imponiamo artificialmente delle limitazioni alla nostra analisi. Questo approccio, valido per chi vuole analizzare e definire scelte aziendali specifiche, non può che mostrare tutti i suoi limiti nel momento in cui ci si appresta a definire, in modo più ampio, quale possa essere il bisogno di competenze, servizi e tecnologie in grado di sostenere la crescita non di una singola impresa, ma di un sistema economico nel suo complesso.

Per fare questo, diviene necessario riflettere su come costruire una strategia di lungo periodo, in grado di sostenere lo sviluppo economico e sociale di un sistema economico come quello del nostro paese.

² Gotinelli G., La dinamica evolutiva del sistema impresa tra economia e finanza, Cedam ed., 2000.

³ Pellicelli G., Marketing internazionale. Mercati globali e nuove strategie competitive, Etas, 1999.

⁴ Drucker P.F., La società post-capitalistica, Sperling & Kupfer Editori, 1993.

2.2 Domanda di servizi

Ove si concentri l'attenzione sul contesto italiano, è possibile mettere a fuoco alcune particolarità che hanno caratterizzato non solo l'apparato industriale, ma anche il sistema di sostegno all'attività industriale che, negli ultimi decenni, si è sviluppato in diretta corrispondenza alla domanda espressa dal mondo imprenditoriale. A tal fine è opportuno, in primo luogo, identificare quali imprese caratterizzano il "tessuto industriale internazionalizzato" che maggiormente ha fatto ricorso al sistema di sostegno all'internazionalizzazione.

L'universo delle imprese italiane è costituito, in larghissima maggioranza, da Pmi. A queste, tradizionalmente, è stata rivolta l'attenzione delle istituzioni e degli operatori che si occupano d'internazionalizzazione. Nel nostro sistema, sia a livello scientifico che operativo, quando si parla di Pmi che operano in ambito internazionale si fa riferimento quasi esclusivamente ad imprese che operano nel settore manifatturiero. Raramente si considerano le imprese del settore terziario, nonostante queste imprese, negli ultimi anni, abbiano assunto importanza crescente nei sistemi economici avanzati.

La ridotta dimensione e l'appartenenza al settore manifatturiero sono state le due specificità che hanno tradizionalmente caratterizzato i destinatari dei servizi all'internazionalizzazione. Domanda e offerta di servizi hanno trovato facilmente in questo contesto un punto di equilibrio, essendo la domanda rappresentata dall'universo di piccole e medie imprese e l'offerta dall'attività di consulenza ed i servizi alle imprese di attori pubblici e privati.

È lecito chiedersi se questa soluzione, di profilo non elevato, sia imputabile a un limite della politica economica del nostro paese oppure ad una scelta consapevole, sorretta dal necessario consenso.

Le osservazioni appena presentate non vogliono sottovalutare l'attività delle istituzioni pubbliche a sostegno delle grandi imprese.

Vogliono piuttosto sottolineare che gli interventi di supporto ai grandi gruppi industriali non ha mai assunto il carattere di una

politica industriale internazionale organica, rivelandosi sempre come un insieme di specifici provvedimenti, volti a favorire, in condizioni specifiche, determinati soggetti economici⁵. A dire il vero, è possibile affermare che le azioni di maggiore impatto, da questo punto di vista, siano da ricollegare ad iniziative sovranazionali, promosse dall'UE in anni più recenti. Questa considerazione contribuisce a spiegare perché, se ci si concentra sulle politiche nate in ambito nazionale, si rilevi come esse abbiano generato un sistema di sostegno destinato esclusivamente all'universo polverizzato delle Pmi.

Il primo passo per comprendere come si pone oggi il problema della domanda e di come disegnare l'offerta dei servizi all'internazionalizzazione non può che essere la comprensione di chi siano stati in passato e di chi siano oggi i soggetti che si rivolgono a questi mercati⁶. Per quanto riguarda le imprese di piccola dimensione, lo sviluppo della domanda di servizi all'internazionalizzazione è certamente legata alla necessità di reperire al proprio esterno le competenze necessarie per operare in un ambito più vasto; tali competenze difficilmente potevano essere sviluppate al proprio interno in conseguenza di una insufficiente dotazione di risorse, umane e finanziarie⁷.

Per quanto riguarda le imprese italiane di maggiori dimensioni, la consapevolezza delle opportunità e dei rischi legati al processo di internazionalizzazione si è sviluppata con il procedere del processo di integrazione economica internazionale. Ad un'interpretazione "positiva" dell'internazionalizzazione, vissuta come possibilità per le imprese italiane di affacciarsi sui mercati esteri, si è accompagnata sempre più, soprattutto in anni recenti, la consapevolezza della debolezza dell'industria nazionale sul mercato domestico⁸.

⁵ Urban S. (ed.), *Europe in the global competition: problems, markets, strategies*, Gaebler, Wiesbaden 1997.

⁶ Lanza A., *Knowledge governance: dinamiche competitive e cooperative nell'economia della conoscenza*, Egea, 2000.

⁷ Rispoli M., *Sviluppo dell'impresa e analisi strategica*, Il Mulino, 2002.

⁸ Giudici E., *I mutamenti nelle relazioni impresa-ambiente*, Giuffrè editore, 1997.

La crescente presenza di gruppi esteri, accompagnata alla contrazione del numero delle grandi imprese rimaste di proprietà italiana non può che essere visto come un segnale di una crisi strutturale, imputabile anche alla carenza di coerenti ed efficaci misure di politica industriale. Esempi in tal senso sono costituiti dai casi dell'industria chimica, dell'elettronica ed informatica di consumo, del settore automobilistico e dell'industria manifatturiera pesante. Non c'è dubbio che si tratti di settori produttivi che hanno caratteristiche diverse e che dunque la crisi che li ha investiti richiede un'analisi specifica per settore e per impresa. Ma è anche evidente che non può non esserci un qualche nesso fra tutte queste esperienze.

L'entrata in crisi del sistema industriale italiano, e la progressiva diminuzione del numero di imprese di dimensioni maggiori, ha portato ad una crescente responsabilizzazione, ed in alcuni casi sopravvalutazione, del possibile ruolo delle Pmi nello sviluppo del nostro paese. In pratica, si è attribuito alla Pmi una capacità di sostenere la crescita produttiva che in tutti gli altri paesi è invece attribuita ai grandi gruppi industriali⁹.

Su un modello di questo tipo, tutto centrato sulle Pmi, si è finito col disegnare il sistema di sostegno all'internazionalizzazione. Mentre si è cercato di rispondere ai bisogni espressi da una parte (la parte in verità numericamente più consistente) del tessuto economico italiano, è mancato un quadro di riferimento di fondo, cioè una politica industriale in grado di sostenere lo sviluppo equilibrato del sistema economico.

Quello che si vuole qui sottolineare è che occorre essere coscienti del fatto che la questione dello sviluppo dei servizi di sostegno all'internazionalizzazione per il sistema produttivo non può essere vista se non in collegamento con quella di una adeguata politica industriale.

⁹ Gallino L., *La scomparsa dell'Italia industriale*, Einaudi, 2004.

2.2.1 Piccole medie imprese e azioni di sostegno all'internazionalizzazione

L'osservazione delle modalità con cui le Pmi hanno consolidato, nel tempo, la loro presenza sui mercati esteri rivela come, da strategie relativamente semplici, caratterizzate da soli movimenti commerciali, si sia passati in seguito a scelte di internazionalizzazione più complesse, sia dal punto di vista strategico che operativo.

La volontà di ricorrere a modelli comportamentali innovativi nasce e si sviluppa di pari passo con la necessità di governare l'impresa all'interno di meccanismi competitivi diversi, più complessi.

La tendenza a percorrere un unico modello di crescita internazionale viene meno: si assiste sempre più alla nascita di imprese "nate globali", che da subito si orientano verso i mercati esteri. A volte, è lo stesso *core-business* aziendale a spingere l'imprenditore a ricercare, come scelta naturale, interlocutori localizzati in tutto il mondo. Le imprese di nuova generazione, nel momento in cui identificano il mercato di riferimento in più paesi, nascono come imprese *world-market based*¹⁰.

In parallelo allo sviluppo di queste tendenze, negli ultimi anni si è determinata una crescita, quantitativa e qualitativa, delle competenze necessarie alle Pmi¹¹. Nuove sono quindi le competenze ed il *know-how* che le imprese richiedono al mercato dei servizi, mentre si assiste, simultaneamente, ad una diversificazione dei comportamenti internazionali messi in atto dalle imprese.

In un contesto in cui i vantaggi competitivi delle imprese appaiono strettamente legati alla capacità di sviluppare *know-how* produttivo specifico, perseguendo un approccio basato sulla qualità del prodotto e sulla capacità di difendere la superiorità, o "distorsione favorevole" del mercato, dovuta all'appartenenza ad un sistema (si pensi ad esempio al *Made in Italy*, che da solo può ancora garantire un

¹⁰ Pellicelli G., Marketing internazionale. Mercati globali e nuove strategie competitive, Etas, 1999.

¹¹ Brondoni S.M., Mercato globale, risorse immateriali e spazio competitivo d'impresa, SYMPHONY Emerging Issue in Management, Milano, 2003.

vantaggio competitivo sui mercati internazionali), le necessità delle imprese finiscono col diventare più complesse. Oltre a quelli che vengono definiti servizi “*standard*”, cioè quelli rivolti a risolvere problematiche comuni ad un largo pubblico di imprese, le esigenze che le imprese manifestano lungo il loro cammino di crescita internazionale aumentano di complessità dal punto di vista delle conoscenze richieste¹².

Il sorgere e lo sviluppo di diverse esigenze imprenditoriali, fa crescere i rapporti privilegiati tra le imprese ed alcuni interlocutori istituzionali, ciascuno deputato ad offrire la propria consulenza su problematiche specifiche.

2.3 Offerta di servizi

A fronte di una sempre maggiore integrazione fra i sistemi economici, le imprese, negli ultimi anni, sono state portate a sviluppare internamente o a cercare di appropriarsi all'esterno di quelle competenze ritenute necessarie per far fronte alla crescente complessità del contesto competitivo. Il ruolo dei soggetti che operano a sostegno del percorso d'internazionalizzazione delle imprese ha assunto, per questo, una importanza via via crescente. La loro funzione si è articolata sia nell'azione di indirizzo istituzionale del sistema, a livello macroeconomico, sia, in riferimento alle esigenze dei singoli operatori.

A fronte di una domanda crescente e differenziata, la complessità del sistema di offerta si è accresciuta in seguito al coinvolgimento, sia a livello centrale che decentrato, di più soggetti: in corrispondenza all'aumentare del numero di attori coinvolti, è infatti aumentata la differenziazione degli interventi, delle iniziative e degli strumenti a supporto della crescita internazionale delle imprese.

Negli ultimi decenni, il sostegno pubblico all'attività internazionale delle imprese si è articolato nella definizione di

¹² Caroli M.G., Fontana F., *Economia e Gestione delle Imprese*, McGraw-Hill, 2003.

incentivi diretti e indiretti alle imprese, di azioni istituzionali volte a modificare il contesto generale di riferimento, ad esempio attraverso politiche commerciali o azioni volte al potenziamento delle zone di libero scambio, o, infine, nella fornitura di servizi reali accessori ai processi di internazionalizzazione¹³.

In questo contesto, mentre il ruolo principale nella definizione delle scelte economiche e commerciali, destinate ad incidere sul governo e sullo sviluppo del sistema paese nel suo insieme è stato svolto dagli organi centrali dello Stato, in particolare dalle strutture facenti capo ai ministeri, assai più numerosi sono stati i soggetti presenti nel campo dei servizi diretti alle imprese. Ciascuno di questi soggetti ha finito con lo specializzarsi, sviluppando nel tempo un'offerta peculiare di servizi e strumenti a supporto dell'internazionalizzazione.

Se si vogliono tracciare le linee essenziali del sistema di sostegno nel campo dei servizi diretti alle imprese occorre tuttavia partire da una distinzione tra quelli che sono i soggetti attivi nell'offerta di strumenti e servizi finanziari e quelli che offrono invece servizi reali all'internazionalizzazione. Ciò allo scopo di individuare in modo più preciso il ruolo svolto dai singoli attori, pubblici e privati, che operano all'interno del sistema di supporto alle imprese ed al sistema economico.

2.3.1 Servizi finanziari e servizi reali

Gli strumenti finanziari finalizzati a sostenere e favorire direttamente le imprese trovano ambito di applicazione in più aree d'intervento. Essi finanziano, e quindi incentivano, ad esempio l'attività commerciale, la realizzazione di studi di fattibilità, la partecipazione a gare internazionali, la costituzione di società all'estero e, più in generale, la cooperazione internazionale fra imprese ed istituzioni.

¹³ Si veda su questa tematica Alessandrini S., I servizi reali all'internazionalizzazione delle imprese, Il Mulino, 1997.

Fra i soggetti che in Italia offrono sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo, è possibile identificare principalmente il Ministero per le Attività produttive, il Ministero degli Affari esteri, la Simest S.p.A. e la Sace S.p.A.

Il Ministero per le Attività produttive agisce a sostegno dell'internazionalizzazione del sistema produttivo sia in modo indiretto, attraverso il potenziamento delle capacità di intervento degli enti, istituti, associazioni che operano a sostegno delle imprese in Italia ed all'estero, sia direttamente gestendo gli strumenti finanziari a sostegno delle imprese. La Simest S.p.A. incentiva la costituzione di società all'estero, la promozione della partecipazione a società ed imprese miste all'estero. La Sace S.p.A. si affianca alle istituzioni citate come soggetto deputato ad offrire copertura assicurativa alle esportazioni per i rischi politici, economici, catastrofici, commerciali, di cambio.

Fra gli strumenti nazionali e comunitari di sostegno alla cooperazione internazionale, un ruolo di primo piano è ricoperto dai programmi di collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale, orientale ed ex-URSS; il programmi Phare e Tacis che hanno la come finalità l'offerta di assistenza tecnico-finanziaria rispettivamente ai Paesi dell'Europa centrale - orientale e ai nuovi stati indipendenti - Mongolia. I soggetti istituzionali responsabili della gestione dei programmi sono il Ministero per le Attività produttive, il Ministero degli Affari esteri unitamente, per i programmi comunitari, alla Commissione Europea¹⁴.

L'obiettivo principale del sistema di sostegno finanziario è quello di rendere più agevole alle imprese l'accesso a nuove fonti di finanziamento¹⁵; questo per evitare che la ristrettezza ed il cattivo funzionamento del mercato dei capitali italiano metta in difficoltà le

¹⁴ Nel campo della cooperazione internazionale, gli interventi a sostegno dello sviluppo dei paesi dell'Area Balcanica vedono, invece, la partecipazione di un numero più ampio di soggetti istituzionali: in ragione di un potenziamento delle iniziative di cooperazione decentrata, agli organi centrali dello Stato si affiancano infatti anche gli Enti locali.

¹⁵ Cotta Ramusino E., *Imprese e industria finanziaria nel processo di globalizzazione*, Giuffrè editore, 1998.

imprese che intendono internazionalizzarsi. Tali fonti comprendono sia strumenti di finanziamento già ampiamente collaudati in altri sistemi economici e che fanno riferimento al capitale di rischio, quali *venture-capital*, *merchant bank*, ecc. sia canali di finanziamento istituiti da organismi finanziari pubblici locali, nazionali e sovranazionali¹⁶.

La necessità di supportare le imprese nel loro sviluppo internazionale, in altre parole, ci costringe a fare i conti con i nodi irrisolti del nostro sistema produttivo. La possibilità di agire a supporto del sistema produttivo non può che essere ricondotta alla capacità di rendere più efficace ed efficiente il mercato dei capitali, reperendo nuove risorse e ampliando i canali attraverso i quali le imprese possono accedervi. Le politiche di sostegno finanziario all'internazionalizzazione assumono quindi un valore ancora maggiore se le si vede come strumenti che in qualche modo possono riuscire a modificare alcuni tra i fattori che da troppo tempo condizionano la competitività del sistema produttivo italiano come la presenza di un tessuto economico caratterizzato da piccole e piccolissime imprese, e la prevalenza di un modello capitalistico familiare. A questi due aspetti strutturali sono storicamente legati sia la difficoltà di operare in autonomia sui mercati finanziari, sia la scarsa attitudine delle nostre imprese a consentire l'ingresso di soggetti esterni come portatori di capitale di rischio.

L'opportunità di aumentare la dotazione di capitali dell'impresa, sia che si tratti di capitale di prestito che di rischio, si lega in questo quadro alla possibilità di trovare strumenti in grado di agire a supporto del sistema favorendone al tempo stesso la trasformazione e modernizzazione.

E' per questo che l'impatto degli strumenti finanziari di natura pubblica, volti sia al sostegno delle esportazioni, sotto forma di crediti all'acquirente o al fornitore, sia alla realizzazione di nuovi progetti industriali nei Paesi esteri, può essere tanto maggiore se

¹⁶ Camera di Commercio di Torino, Progetto Imprenditoriale Estero, 2004.

legato alla possibilità di integrare il ricorso a questi strumenti con un'attività di supporto più ampia, in grado di creare sinergie con l'attività di consulenza, orientamento e trasferimento di know-how. Non solo quindi attività di finanziamento di iniziative e progetti, ma definizione congiunta di scelte strategiche delle imprese.

Per quanto riguarda i servizi reali alle imprese si intendono tutti quei servizi mirati a raccogliere e diffondere informazioni sui mercati esteri; ad organizzare incontri, fiere e mostre; ad istituire corsi di formazione; a fornire alle imprese assistenza tecnica e legale, e così via. La rilevanza dei servizi reali è legata alla loro capacità di incidere sul grado di competitività delle imprese, non solo agendo sulla riduzione dei costi, ma sostenendo la capacità competitiva delle imprese facendo leva su aspetti qualitativi e non solo di prezzo¹⁷. Impattando sulla capacità di ottimizzare ed organizzare le risorse, i servizi reali aiutano le imprese a migliorare le proprie strategie di internazionalizzazione.

In linea generale, i servizi reali all'internazionalizzazione possono essere suddivisi in due categorie: i servizi *transaction creating* e quelli *physical fulfillment*¹⁸. Mentre i primi hanno l'obiettivo di facilitare le transazioni commerciali tra paesi diversi (attraverso fiere, missioni all'estero, azioni di penetrazione commerciale), i secondi concernono tutte quelle attività di tipo informativo che si pongono l'obiettivo di facilitare l'avvio di un processo di crescita all'estero.

Più soggetti, pubblici e privati, offrono servizi reali all'internazionalizzazione: essi sono identificabili nelle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nel sistema camerale, nel sistema delle Camere di commercio italiane all'estero, negli operatori di intermediazione commerciale, nell'Ice, nelle associazioni di categoria, nei consorzi per l'export, nelle istituzioni ed

¹⁷ Caroli M.G., *Piccole imprese oltre confine*, Carocci Editore, 2002.

¹⁸ Si rimanda su questo tema a Bello D., Williamson N.C., *The American Export Trading Company*, in *Journal of Marketing* n. 49-1985.

organismi internazionali presenti sul territorio nazionale¹⁹. A questi operatori va aggiunto il sistema bancario, in particolare il Mediocredito centrale, in ragione del ruolo svolto a supporto dell'attività delle imprese sia attraverso il finanziamento che l'assistenza e la consulenza in fase progettuale ed operativa.

Una metodologia di analisi utile per comprendere come il sistema operi e come l'offerta di servizi reali si sia strutturata consiste nel considerarne la collocazione rispetto alle specifiche esigenze delle imprese, ovvero in funzione dell'utilizzazione da parte delle aziende delle tipologie di servizi attualmente presenti sul mercato.

Un ruolo di primaria importanza, tra le istituzioni a cui le imprese stesse attribuiscono un importante ruolo di sostegno, è ricoperto dal sistema camerale, che si conferma come struttura *leader*, in ragione del numero di operatori che vi fanno ricorso²⁰, per l'assistenza alle imprese nel percorso di internazionalizzazione. A sottolineare l'importanza del sistema camerale può essere la percezione del ruolo di “primo sportello” a cui le imprese possono rivolgersi in corrispondenza dell'avvio dell'attività di esportazione. Il ruolo di supporto del sistema camerale si articola fra Camere italiane, presenti in modo diffuso sul territorio, associazioni nazionali quali Unioncamere, e Camere con sede all'estero: la struttura che il sistema camerale ha assunto, ha portato a sviluppare la capacità di offrire un supporto diretto, in Italia come nei mercati di destinazione. I servizi offerti comprendono l'assistenza amministrativa e burocratica in relazione alle operazioni doganali ed alla gestione operativa e commerciale, l'attività di informazione sui mercati esteri e sui sistemi paese, sulla giurisprudenza e normativa internazionale. A questi si aggiungono, inoltre, l'attività di raccolta di dati e statistiche, gli studi ed i rapporti economici e commerciali, l'attività svolta per la ricerca di opportunità sui mercati internazionali. Non meno importante è il ruolo

¹⁹ Nonostante alcuni degli enti citati siano costituiti da una rete di soggetti, questi sono stati considerati nella presente analisi in modo unitario, pur consapevoli del fatto che ogni generalizzazione comporta necessariamente un'approssimazione della descrizione di capacità, comportamenti ed azioni messi in atto singolarmente.

²⁰ Fonte: Unioncamere.

del sistema camerale nell'erogazione dei servizi prima definiti come *transaction creating*: lo stretto legame fra Cciaa e imprese presenti sul territorio consente infatti di sviluppare relazioni privilegiate nell'organizzazione di fiere, missioni all'estero, incontri d'affari.

L'Ice e gli operatori di intermediazione commerciale costituiscono, in base alla numerosità delle imprese che ad essi si rivolgono, il secondo soggetto per importanza nel quadro dell'offerta di servizi all'internazionalizzazione. La loro funzione promozionale e di *scouting* delle imprese si articola nell'elaborazione di servizi informativi ad elevato valore aggiunto. Si tratta di studi e ricerche finalizzati ad esplicitare opportunità di crescita internazionale, attraverso analisi mirate di sistemi paese, l'elaborazione di guide agli investimenti, la segnalazione di bandi di gara internazionali. A questi si aggiunge l'attività promozionale e di consulenza mirata alle specifiche esigenze delle aziende che all'Ice si rivolgono.

Ad associazioni imprenditoriali, consorzi all'*export*, sistema bancario, liberi professionisti si rivolge un numero minore di imprese: i servizi che questi soggetti offrono comprendono l'assistenza nell'organizzazione di eventi ed incontri d'affari, la diffusione di informazioni e *business guides*, la definizione di azioni e strategie di *marketing*.

Nel quadro dei soggetti attivi nel campo dell'internazionalizzazione, gli enti locali, in particolare regioni e province, hanno negli ultimi anni assunto rilevanza sempre maggiore, anche in conseguenza della necessità di arrivare ad una nuova definizione delle funzioni dello Stato secondo i principi del federalismo e della sussidiarietà. Il potenziamento delle capacità di intervento ed indirizzo degli organismi decentrati è coinciso con l'avvio di sportelli informativi, portali di informazione alle imprese su iniziative ed opportunità di investimento, di progetti e protocolli di cooperazione, di *forum* destinati a rafforzare la cooperazione istituzionale ed economica con altri paesi, di iniziative di promozione territoriale.

Last but not least, una particolare attenzione deve essere dedicata alle agenzie, ai comitati, e agli Sprint di recente costituzione. La finalità degli sportelli regionali è duplice, prevedendo sia l'orientamento del sistema regionale di supporto all'internazionalizzazione, sia l'offerta alle imprese di assistenza sulle modalità di accesso agli strumenti reali e finanziari presenti a livello nazionale ed internazionale, la consulenza in materia legale, fiscale ed amministrativa, il supporto alla definizione delle decisioni strategiche ed operative. E' per queste ragioni che, almeno potenzialmente, gli sportelli possono costituire un mezzo molto efficace per favorire l'utilizzo e l'integrazione dell'offerta di servizi. La loro efficacia è legata alla possibilità di costituire una rete fra i diversi soggetti che operano a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese, coinvolgendo sistema camerale, associazioni di categoria ed altri enti che operano a livello territoriale.

2.3.2 Rafforzamento del sistema di sostegno all'internazionalizzazione

Al fine di definire meglio il quadro dei soggetti che operano a sostegno dell'attività internazionale delle imprese, si possono avanzare alcune ulteriori considerazioni sui tre soggetti che, come abbiamo appena visto, costituiscono i principali referenti del mondo imprenditoriale: il sistema camerale, l'Ice e gli Sprint.

Il sistema camerale svolge un ruolo fondamentale a sostegno della funzione di *start-up* e di sviluppo dell'attività. Esso offre i propri servizi alle imprese che non hanno ancora strutturato la propria presenza all'estero; il rapporto privilegiato che lega il sistema camerale alle imprese nella fase di orientamento attribuisce allo stesso un ruolo fondamentale nel fornire sostegno alle imprese nei processi di internazionalizzazione e contribuire, in questo modo, all'incremento della competitività sui mercati esteri.

L'importanza dell'Ice sta invece nella sua capacità di rispondere in modo strutturato ad esigenze di potenziamento

dell'attività di export e di consolidamento della presenza sui mercati esteri. In tale situazione, risultano essenziali dal punto di vista strategico le attività di promozione, che consentono di rafforzare l'immagine e ampliare il bacino d'utenza assorbendo nuove nicchie di mercato estero (le fiere, le mostre e i grandi eventi d'immagine), e le attività di assistenza tecnica finalizzate ad aumentare la competitività (ricerche di mercato e/o di prodotto). Compito dell'Ice è appunto quello di occuparsi dell'attività di promozione in stretta collaborazione con le associazioni imprenditoriali. Non a caso all'Ice si rivolgono principalmente le imprese che si collocano in una fase di espansione e consolidamento dell'attività estera.

La difficoltà nell'individuare percorsi univoci e scelte strategiche di internazionalizzazione rende, d'altro canto, necessario oggi sviluppare una capacità di risposta flessibile alle esigenze delle imprese. La crescita internazionale è molto più rapida ed "intensa" che in passato: questo ha importanti riflessi sulla capacità di interpretare i bisogni delle imprese e di erogare servizi per orientare e accompagnare le imprese all'estero²¹. Gli enti e le istituzioni in grado di coniugare ed agire in modo sistemico sul territorio, quali gli Sprint, assumono in questo contesto un ruolo fondamentale per la loro capacità di ridurre la sovrapposizione di funzioni e competenze della fase di erogazione, ed in seguito attraverso la nuova definizione dei servizi secondo criteri e modalità più prossimi alla varietà di esigenze dell'utenza reale, alla loro dotazione di risorse, ai percorsi da loro seguiti o al contesto settoriale o geografico d'interesse.

La capacità di guidare l'azienda in un ambito competitivo più vasto, offrendo la possibilità di sfruttare le opportunità legate alla presenza su mercati anche lontani, costituisce la vera "sfida" con cui si deve misurare il sistema di offerta di servizi.

Questa osservazione appare tanto più importante se si considera il numero elevato di imprese di recente creazione ancora caratterizzate da un basso grado di internazionalizzazione, a cui può

²¹ Bruno Biancone A.M., L'impresa minore nel processo di internazionalizzazione dei mercati, Giappichelli Editore, 1999.

essere offerta la possibilità di seguire un percorso “virtuoso”. La necessità di far proprie conoscenze specifiche, sviluppandole all'interno dell'impresa o acquisendole all'esterno è certamente una fonte di vantaggio competitivo. Per questo, l'individuazione di nuovi strumenti strategici attraverso cui rispondere ad esigenze specifiche delle imprese si rivela sempre più, in questo quadro, una problematica cruciale che coinvolge le imprese stesse e tutti i soggetti che offrono servizi all'internazionalizzazione²².

2.4 Conclusioni

Il processo d'integrazione europea (integrazione economica, sociale e politica) ha prodotto il cambiamento dei confini tradizionali dello spazio competitivo. L'apertura degli spazi nazionali espone le imprese ad una crescente integrazione con gli altri sistemi economici: anche le imprese italiane che non operano sui mercati esteri diventano, *tout court*, imprese internazionalizzate. Il processo di globalizzazione ha ulteriormente esteso il fenomeno, con una accentuazione degli aspetti concorrenziali²³.

In questo quadro, nuove categorie di servizi per l'internazionalizzazione diventano necessarie. Problematiche che appaiono come affatto diverse sembrano poter essere ricondotte, secondo questa chiave di lettura, alla comune necessità di individuare nuovi percorsi ed alternative strategiche.

I soggetti che in passato hanno espresso una domanda di servizi per l'internazionalizzazione erano, per la quasi totalità, imprese appartenenti al settore manifatturiero. E' ragionevole pensare che l'attuale ampliamento della domanda in termini di competenze richieste ai soggetti che questi servizi offrono tenderà a continuare. Il problema che si pone da subito è dunque quello di comprendere quale

²² Velo F., La domanda di servizi knowledge intensive nel processo di internazionalizzazione delle imprese, Università di Udine, 2003.

²³ Doz Y., Santos J., Williamson P., From Global to Metanational, Harvard Business School Press, 2001.

sarà, nel futuro prossimo, la domanda di servizi per l'internazionalizzazione.

Per rispondere a questa domanda è necessario chiedersi quale sarà il tessuto economico del paese nel prossimo futuro. Si è sottolineato il crescente squilibrio fra il numero di piccole e piccolissime imprese e quelle di dimensioni maggiori, conseguenza delle difficoltà delle grandi imprese italiane. Numerosi autori²⁴ hanno inoltre sottolineato, suffragati dall'evidenza empirica, come oggi sia sempre maggiore il peso della componente di servizi in tutte le economie avanzate. Chi vede nello sviluppo del settore terziario l'occasione per il recupero della competitività di un sistema economico non fa che sottolineare quale peso assuma oggi la componente immateriale nella produzione, e quale peso essa assuma nella generazione di valore aggiunto, sia a livello d'impresa che a livello macroeconomico²⁵.

Se si osservano i settori a maggiore concentrazione di sapere, è facile constatare come la globalizzazione dei servizi sia di fatto assai superiore a quella dei beni materiali, o industriali. Se questa interpretazione è corretta, si renderà sempre più urgente la definizione di una politica di sostegno all'internazionalizzazione mirata ad una pluralità di imprese, sia appartenenti al settore manifatturiero che appartenenti al settore terziario. Ciò è vero in generale e risulta particolarmente importante per il nostro sistema. Se una quota crescente del Pil anche nel nostro paese sarà generata dal settore dei servizi, è del tutto ragionevole supporre che proprio da questo settore emergerà, nei prossimi anni, la maggiore domanda di competenze e conoscenze, in grado di supportare il suo sviluppo e crescita in un contesto competitivo allargato²⁶.

²⁴ Rispoli M., Sviluppo dell'impresa e analisi strategica, Il Mulino, 2002; Usai, G., Relazioni ambiente impresa e costituzione europea, CCIAA, Cagliari, 2004.

²⁵ Brondoni S.M., Gatti M., Corniani M., "Competizione globale, risorse immateriali e responsabilità sociale d'impresa", in Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione, Atti del XXV Congresso Aidea, Giuffrè Editore, 2003.

²⁶ Si rimanda su questo tema al contributo di Lorenzo Caselli nell'introduzione dell'opera, Le parole dell'impresa. Guida alla lettura del cambiamento, Franco Angeli, 1995.

Questa tendenza si rafforzerà se la crisi della grande impresa si accentuerà, con ripercussioni inevitabilmente negative sul sistema delle piccole e medie imprese manifatturiere. Ricondurre la definizione di impresa ai soli soggetti che operano nel settore manifatturiero o terziario esclude, impropriamente, una parte importante del sistema economico, dalla quale si svilupperà certamente una forte domanda di servizi all'internazionalizzazione.

L'ingresso della Pubblica amministrazione, o più precisamente, di alcune sue componenti, nel numero di soggetti esposti alla concorrenza internazionale non può costituire motivo di sorpresa.

Una lettura allargata del concetto d'impresa, che non si limiti alla sola definizione di soggetto privato *profit oriented*, è quindi necessaria per individuare i soggetti esposti alla concorrenza. E' per questo che la stessa definizione di servizi per l'internazionalizzazione necessita di essere rivista, in corrispondenza dell'evoluzione non solo delle esigenze delle imprese, ma anche dell'aumento e della diversità dei soggetti che esprimono oggi una domanda di conoscenza e servizi.

Questa nuova domanda comporta una necessaria ridefinizione degli ambiti in cui istituzioni e soggetti che erogano servizi possono intervenire. Si tratta, in quest'ottica, di trovare una soluzione al problema costituito dalla vastità ed eterogeneità dei soggetti che oggi operano all'interno di un contesto competitivo più vasto.

La questione si pone alle istituzioni ed ai soggetti che operano sul lato dell'offerta dei servizi in modo duplice: da un lato essi devono comprendere le modificazioni prospettiche nella domanda di servizi da parte del sistema; dall'altro, sono anch'essi, a loro volta, esposti alla concorrenza di tutti i soggetti che, sul mercato domestico ed internazionale, competono per offrire prestazioni *knowledge intensive* al sistema economico. Anche il mercato della conoscenza, ed

in particolare il mercato dei servizi, è oggi a pieno titolo un mercato internazionalizzato²⁷.

Il futuro scenario sui mercati internazionali sarà espressione di come gli operatori economici si posizioneranno, portando sul mercato la propria domanda di servizi e conoscenza e di come il sistema di sostegno all'internazionalizzazione possa o debba evolversi per essere, a sua volta, competitivo. La presenza nel contesto attuale di un elevato numero di imprese che operano sui mercati esteri senza ricorrere ad alcun servizio per l'internazionalizzazione non è casuale. Essa può essere correlata alla limitata capacità del sistema di supporto oggi presente di captare la nuova componente della domanda, quella in evoluzione.

Negli anni più recenti, la crescente complessità del contesto internazionale ha avuto importati riflessi sulla capacità di interpretare i bisogni delle imprese e di erogare servizi per orientare e accompagnare le imprese all'estero. La possibilità di ridurre il divario tra il fabbisogno e l'offerta di servizi di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese sembra procedere oggi attraverso un processo di semplificazione, razionalizzazione e messa in rete del sistema istituzionale. In questo quadro si colloca l'istituzione degli Sprint e degli altri soggetti in via di costituzione che si pongono come "catalizzatori" di conoscenze, come enti in grado di coniugare e mettere a sistema le risorse presenti sul territorio.

La tipologia di intervento di cui il sistema di sostegno all'internazionalizzazione dovrà farsi carico sarà significativamente diversa da quella del passato. La ricerca di opportunità commerciali, l'organizzazione di missioni all'estero, il supporto nella definizione delle pratiche burocratiche continuerà ad avere una sua importanza. Ma tutto diventerà più complesso. Per orientarsi in questa complessità, per mettersi in grado di ridefinire il sistema futuro, la sola valutazione di distanza fra domanda e offerta, utile per individuare le inefficienze, diventa insufficiente. Quello che occorre fare è ripensare il ruolo di

²⁷ Prahalad C.K., Venkat Ramaswamy, *The Future of Competition*, Harvard Business School Press, Boston Massachusetts, 2004.

supporto delle istituzioni pubbliche, mirato non più al sistema delle imprese così come oggi si definisce, ma al sistema paese nel suo complesso, visto in tutte le sue componenti economiche e sociali²⁸.

In questa prospettiva, è riduttivo concentrare l'attenzione sui limiti del sistema attuale, ridistribuendo competenze e funzioni; un approccio innovativo richiede di iniziare a delineare un più vasto processo di cambiamento in cui l'integrazione di risorse materiali e immateriali favorisca la produzione di risposte ad esigenze che sempre più vengono formulate in termini di sistema. L'avvicinamento fra la politica economica, quella industriale e le azioni di sostegno all'internazionalizzazione è, in questo contesto, naturale quanto inevitabile. Le politiche fatte hanno dato qualche risultato negli anni. Per proseguire su questa strada è oggi opportuna una riflessione per la ridefinizione, concertata, delle azioni da intraprendere.

²⁸ Usai G. (op. cit.), Relazioni ambiente impresa e costituzione europea, Cciao, Cagliari, 2004.

3.1 Competenze Stato-Regioni e assetto organizzativo delle Amministrazioni centrali

La materia concernente le attività produttive, in generale, e l'internazionalizzazione delle imprese è stata, in particolare, investita dal processo di decentramento avviato con la legge 11 marzo 1997, n. 59²⁹. Questa legge riserva all'amministrazione statale il compito di definire e gestire gli interventi di indirizzo in materia di affari esteri, commercio con l'estero, cooperazione internazionale e attività promozionale di rilievo nazionale (art. 1, c. 3, lett. a). Al contempo, essa afferma che la promozione dello sviluppo economico e la valorizzazione dei sistemi produttivi sono "interessi pubblici primari" non solo dello stato, ma anche degli altri enti territoriali (art. 1, c. 6), prevedendo, così, la partecipazione di Regioni ed Enti locali in materia.

Nella legge n. 59 del 1997 convivono due diverse filosofie: una improntata alla centralizzazione, al fine di garantire l'unitarietà della politica commerciale con l'estero; l'altra ispirata al decentramento, allo scopo di coinvolgere attivamente gli enti più vicini al territorio e alle imprese. In sede di attuazione, questa seconda impostazione, almeno sul piano normativo, sembra essere prevalsa. Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112³⁰, infatti, ha incluso tra le funzioni conferite in materia di attività produttive anche compiti

²⁹ "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa". Al riguardo, si vedano i commenti pubblicati sul *Giornale di diritto. amministrativo*, 1997, pag. 417 e segg.; e, in particolare, quello di L. Cici, *Il trasporto e le attività economiche*, p. 418 e seguenti.

³⁰ "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59". Sul punto, si veda G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, Il Mulino, 1998; M. Stipo, *Commento al d.lgs. n. 112/98. Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Rimini, Maggioli, 1998.

strettamente connessi con le politiche di internazionalizzazione delle imprese, quali l'organizzazione di manifestazioni all'estero per favorire l'incremento delle esportazioni dei prodotti locali, il sostegno alla costituzione di consorzi tra Pmi per le attività di *import-export* (esclusi quelli a carattere multiregionale), il sostegno di iniziative d'investimento e di cooperazione commerciale e industriale da parte di imprese italiane, lo sviluppo della commercializzazione nei mercati esteri di prodotti agro-alimentari locali, il sostegno alla costituzione di consorzi agro-alimentari e turistico-alberghieri, nonché la predisposizione e l'attuazione di ogni altra iniziativa idonea a favorire i predetti obiettivi (art. 48). Inoltre, in materia di industria, il decreto se, da un lato, ha riservato allo stato importanti compiti³¹, dall'altro, ha precisato che lo svolgimento di queste attività non esclude che vi possano essere attività concorrenti da parte degli Enti territoriali (art. 18, c. 2). Sempre in materia di industria, poi, il decreto ha stabilito che tra le funzioni delegate alle Regioni siano incluse quelle che riguardano la concessione di agevolazioni a favore dello sviluppo della commercializzazione e dell'internazionalizzazione delle imprese (art. 19, c. 2). In questo modo, il legislatore nazionale riconosce alle Regioni un ruolo rilevante nella definizione e nella concreta gestione degli interventi volti a favorire lo sviluppo del sistema produttivo italiano sul mercato globale.

A questo si aggiunge la complessità dell'assetto organizzativo e funzionale dell'amministrazione centrale preposta al sostegno per l'internazionalizzazione³². Vi sono coinvolti, infatti, numerosi soggetti pubblici e privati. Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 143³³, nel tentativo di riordinare e razionalizzare la materia,

³¹ Nella specie, l'assicurazione, la riassicurazione ed il finanziamento dei crediti all'esportazione; la partecipazione ad imprese e società miste, promosse o partecipate da imprese italiane; la promozione ed il sostegno di iniziative di penetrazione commerciale, di investimento e di cooperazione da parte di imprese italiane; il sostegno alla partecipazione di imprese italiane a gare internazionali; l'attività promozionale di rilievo nazionale.

³² In generale, v. C. Franchini, *Il commercio con l'estero*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 3608 e segg. .

³³ "Disposizioni in materia di commercio con l'estero, a norma dell'articolo 4, comma 4, lett. c) e dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59". Al riguardo, vedi C. De Cesare, *Il d.lgs. n.*

ha distinto il piano della definizione delle strategie da quello della esecuzione delle stesse, prevedendo, altresì, forme di concertazione e di coordinamento. Nell'attuale assetto organizzativo gli indirizzi sono definiti, sul piano generale, da un unico organismo interministeriale e, sul piano specifico, da tre diversi Ministeri. L'attuazione, invece, è affidata a una pluralità di soggetti, pubblici e privati, ordinati secondo il principio specialistico della competenza. Una parte cospicua degli interventi poi è gestita direttamente dal Ministero delle Attività produttive.

Si è detto, dunque, che le strategie sono definite a livello interministeriale. In particolare, gli indirizzi generali sono elaborati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe), all'interno del quale opera un apposito organismo previsto dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 143 del 1998: la Commissione permanente per il coordinamento e l'indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero (in prosieguo, Commissione)³⁴.

Dal punto di vista strutturale, la Commissione è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro del Commercio con l'estero (ora delle Attività produttive) ed è composta, oltre che da quest'ultimo, dai Ministri del Tesoro, del Bilancio e della programmazione economica (ora dell'Economia e delle finanze), dell'Industria, del Commercio e dell'artigianato (ora delle Attività produttive), delle Politiche agricole (ora delle Risorse agricole e forestali) e degli Affari esteri. Le deliberazioni sono adottate su proposta del Ministero delle Attività produttive e assumono efficacia qualora il Cipe non le esamini entro trenta giorni dalla loro trasmissione.

Quanto all'aspetto funzionale, la Commissione ha il compito di definire e coordinare le linee generali delle politiche che attengono al settore del commercio con l'estero. A tal fine, essa, fatte salve le

143/98: nuove regole per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano, in *Diritto commerciale interazionale*, 1998, p. 941 e segg. .

³⁴ La Commissione è stata istituita con decreto del Ministro del commercio estero del 29 febbraio 2000, n. 137.

attribuzioni delle amministrazioni competenti e dei Ministeri vigilanti, emana direttive indicanti le priorità di intervento, definisce parametri e criteri operativi comuni per le amministrazioni e gli organismi operanti nel settore, promuove la costituzione e la diffusione territoriale degli Sportelli unici per l'internazionalizzazione delle imprese (Sprint) e stabilisce le modalità di coordinamento delle attività. A quest'ultimo proposito, il decreto legislativo n. 143 del 1998 dispone che il Ministero delle Attività produttive convochi e presieda apposite riunioni tra i rappresentanti dei Ministeri interessati e i responsabili degli organismi operanti nel settore, nella specie l'Ice, la Simest S.p.A., la Finest S.p.A. (Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est europeo), l'Informest (Centro di servizi e documentazione per la cooperazione economica internazionale), la Sace S.p.A. e il soggetto gestore del fondo di cui all'articolo 3 della legge 28 maggio 1977, n. 295.

La specificazione degli indirizzi elaborati dal Cipe spetta ai Ministeri vigilanti. Questi – come si vedrà nel paragrafo successivo – sono sostanzialmente tre: il Economia e le finanze, Affari esteri, Attività produttive. In base al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300³⁵, il primo si occupa della programmazione, del coordinamento e della verifica degli interventi per lo sviluppo economico e delle politiche di coesione (art. 23, c. 2); il secondo è responsabile dei rapporti economici con l'estero e della cooperazione allo sviluppo (art. 12, c. 1); il terzo, infine, ha proprio il compito di definire le strategie e gli interventi della politica commerciale e promozionale con l'estero, ferme restando, ovviamente, le competenze dei ministeri suddetti (art. 27, c. 2-bis, lett. e). In particolare, per quanto riguarda il Ministero per le Attività produttive, il decreto individua nell'internazionalizzazione del sistema produttivo una specifica area funzionale (art. 28, c. 1, lett. b), il cui esercizio, secondo quanto dispone il d.P.R. 26 marzo 2001, n.

³⁵ "Riforma dell'organizzazione del governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59". A questo proposito, vedi A. Pajno e L. Torchia, *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000.

175³⁶, coinvolge almeno sei delle undici direzioni generali in cui si articola la sua struttura organizzativa: quella per il commercio, le assicurazione e i servizi³⁷; quella per il coordinamento degli incentivi alle imprese³⁸; quella per il turismo³⁹; quella per la politica commerciale e per la gestione del regime degli scambi⁴⁰; quella per la promozione degli scambi⁴¹; e quella per le politiche di internazionalizzazione delle imprese⁴². Nonostante queste ultime due direzioni raccolgano la maggior parte delle funzioni inerenti alle politiche di internazionalizzazione delle imprese, è ragionevole ritenere che la dispersione delle competenze tra diverse strutture non faciliti la necessaria visione di insieme.

Analoghi problemi poi derivano dalla difficoltà di operare il coordinamento. Come si è visto, infatti, il Ministero per le Attività produttive dispone, al riguardo, di strumenti deboli, quali la convocazione di apposite riunioni, alle quale sono invitati a

³⁶ "Regolamento di organizzazione del Ministero delle attività produttive". Al riguardo, M.B. Bastioni, *Il Ministero delle attività produttive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, p. 1085 e segg. .

³⁷ Svolge attività fieristiche (inclusi il riconoscimento delle manifestazioni fieristiche internazionali, la formazione del calendario ufficiale fieristico ed i rapporti con le regioni) e di vigilanza sull'Unione italiana delle camere di commercio (art. 7, c. 6, lett. d) e h).

³⁸ Esercita le competenze statali in materia di incentivi nel settore energetico ed in quello minerario, inclusi quelli riferiti alla ricerca ed agli investimenti minerari in Italia e all'estero (art. 7, c. 4, lett. d).

³⁹ Svolge attività finalizzate alla promozione unitaria dell'immagine dell'Italia all'estero e dello sviluppo del mercato turistico nazionale. Essa, inoltre, ha poteri di vigilanza sull'Ente nazionale italiano per il turismo (art. 7, c. 5, lett. e) e h).

⁴⁰ Ha competenze in materia: di istruzione e cura, nelle competenti sedi comunitarie, di iniziative di tutela della produzione italiana all'estero; di gestione degli scambi e rilascio delle conseguenti autorizzazione, certificati e titoli di importazione e di esportazione, nonché di sanzioni amministrative (art. 8, c. 2, lett. f) e g).

⁴¹ Si occupa, tra l'altro, della definizione dell'indirizzo strategico delle politiche di internazionalizzazione, delle attività istruttorie della Commissione, della preparazione delle riunioni di coordinamento, dell'attività di indirizzo per la promozione e la diffusione degli sportelli unici regionali, dell'esercizio dei diritti di azionista nelle società pubbliche aventi ad oggetto l'internazionalizzazione del sistema produttivo (art. 8, c. 3).

⁴² E' responsabile, tra l'altro, della gestione degli incentivi a sostegno dell'internazionalizzazione, del coordinamento delle attività promozionali, dell'elaborazione delle linee direttrici dell'attività dell'Ice e dell'approvazione del relativo piano, della negoziazione degli accordi relativi alla costituzione degli sportelli unici regionali (art. 8, c. 4).

partecipare i responsabili delle amministrazioni e degli organismi operanti nel settore del commercio con l'estero. Di conseguenza, vi è sempre il rischio che iniziative estemporanee possano compromettere l'unitarietà dell'azione di sostegno alle imprese, riducendone sensibilmente l'efficacia⁴³.

Passiamo ora all'esame degli organismi preposti all'attuazione degli interventi a favore dell'internazionalizzazione delle imprese.

Innanzitutto, vi è l'Ice. L'Istituto, di recente riformato dalla legge 25 marzo 1997, n. 68⁴⁴, è un Ente pubblico non economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero per le Attività produttive, con il compito di promuovere e sviluppare i processi di internazionalizzazione del sistema produttivo nazionale e di offrire servizi alle imprese estere che intendono investire in Italia. I suoi principali organi sono: il consiglio di amministrazione e il comitato consultivo. Il primo è composto da un presidente e da quattro membri, nominati, il primo, dal Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro delle Attività produttive, e, i secondi, direttamente da quest'ultimo. Il comitato, invece, è composto da venti membri, di cui cinque sono rappresentanti delle Regioni e nove sono rappresentanti delle associazioni di categoria; esso esprime pareri e proposte sugli indirizzi generali e verifica l'attuazione del piano annuale. L'Ice opera sulla base di programmi elaborati secondo la seguente procedura: il Ministero per le Attività produttive emana annualmente le direttive generali per la programmazione e per l'individuazione delle aree e dei settori di intervento prioritario; in attuazione delle direttive e sulla base delle proposte avanzate dalle associazioni di categoria, dalle Regioni e dagli

⁴³ Che questo sia un rischio reale e non ipotetico lo dimostra il fatto che sia il decreto legislativo n. 143 del 1998, sia il decreto legislativo n. 300 del 1999, da un lato, assegnano al MAP un ruolo centrale nella definizione della strategia di intervento a favore dell'internazionalizzazione delle imprese e, dall'altro, mantengono ferme le competenze di altre strutture ministeriali, in particolare, del Ministero dell'economia e delle finanze e del MAE: questi, infatti, sono soggetti alle linee strategiche indicate dalla Commissione CIPE, ma non a quelle specifiche elaborate dal MAP.

⁴⁴ "Riforma dell'Istituto nazionale per il commercio estero".

uffici periferici, l'Istituto definisce il piano annuale indicante gli obiettivi, le iniziative e i relativi costi; il piano viene presentato al Ministero per le Attività produttive, che lo approva. Dal punto di vista organizzativo, l'Ice è strutturato in modo capillare sul territorio: esso, infatti, è dotato di una sede centrale, di uffici periferici nazionali (di norma di ambito regionale) e di unità operative all'estero.

Vi sono poi tre società per azioni con finalità di promozione e sviluppo delle strategie di penetrazione delle imprese italiane nei mercati esteri: Sace S.p.A., Simest S.p.A. e Finest S.p.A.

La Sace S.p.A., regolata dal decreto legislativo n. 143 del 1998 e dall'articolo 6 del decreto legge n. 269 del 2003, convertito dalla legge n. 326 del 2003⁴⁵, ha il compito di rilasciare garanzie (di tipo fidejussorio) e di stipulare assicurazioni a favore delle imprese italiane contro i rischi derivanti dalle attività svolte con l'estero⁴⁶. La società fa capo al Ministero dell'Economia e delle finanze, ma, da un lato, le operazioni e le categorie dei rischi assicurabili sono definite dal Cipe e, dall'altro, gli organi sociali sono nominati d'intesa con il Ministero per le Attività produttive, il Ministero degli Affari esteri e il Ministero delle Politiche agricole e forestali. Quanto all'aspetto organizzativo, la società può stipulare accordi o convenzioni con soggetti privati o pubblici (in particolare, con le finanziarie regionali), al fine di agevolare i rapporti con gli utenti.

La Simest S.p.A., disciplinata dalla legge 24 aprile 1990, n. 100⁴⁷, ha per oggetto la partecipazione ad imprese all'estero promosse o partecipate da imprese italiane, nonché la promozione e il sostegno finanziario, tecnico e organizzativo di iniziative imprenditoriali dirette in altri paesi. Il capitale della società appartiene in maggioranza al

⁴⁵ La legge ha trasformato l'Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero (già noto come SACE) nella Società di servizi assicurativi del commercio estero (ora denominata SACE S.p.A.). Per un commento della normativa precedente la riforma del 2003, vedi C. De Cesare, *Il d.lgs. n. 143/98*, op. cit. .

⁴⁶ La SACE S.p.A. può anche acquisire partecipazioni in società estere nei casi direttamente e strettamente collegati all'esercizio dell'attività assicurativa e di garanzia o per consentire un più efficace recupero degli indennizzi erogati. A tal fine, la società è tenuta a concordare con la SIMEST S.p.A. l'esercizio coordinato delle azioni intraprese (art. 6, c. 14, del d.l. n. 269/2003).

⁴⁷ "Norme sulla promozione della partecipazione a società ed imprese miste all'estero".

Ministero per le Attività produttive, ma due membri del consiglio di amministrazione sono designati, rispettivamente, dal Ministero dell'Economia e delle finanze e dal Ministero degli Affari esteri. In relazione all'organizzazione, la società può avvalersi, sulla base di un'apposita convenzione, dei servizi di Mediocredito centrale S.p.A..

La Finest S.p.A., la cui normativa è contenuta nella legge 9 gennaio 1991, n. 19⁴⁸, svolge compiti analoghi a quelli della Simest S.p.A.. La sua attività, però, è specificamente rivolta a favorire processi di internazionalizzazione delle imprese operanti nelle Regioni Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige nei paesi dell'Europa centrale e balcanica, nonché dell'ex Unione Sovietica⁴⁹. La società dipende dal Ministero per le Attività produttive⁵⁰ e opera secondo gli indirizzi generali stabiliti dal Cipe. I servizi di informazione, consulenza, formazione e assistenza tecnica alle imprese sono assicurati dal Centro di servizi per gli scambi (ora Informest) costituito dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, con il concorso della Regione Veneto, e dall'Ice.

Con specifico riferimento al settore turistico, opera, inoltre, l'Ente nazionale italiano per il turismo (Enit). Tale organismo, regolato dalla legge 11 ottobre 1990, n. 292⁵¹, è un Ente pubblico non economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero per le Attività produttive, con il compito di promuovere l'immagine turistica dell'Italia all'estero, anche mediante l'erogazione di servizi a sostegno delle iniziative di penetrazione commerciale delle imprese turistiche nazionali. L'Enit elabora, anche sulla base di singoli programmi regionali, il programma promozionale nazionale di durata triennale, che viene attuato mediante programmi esecutivi annuali. Entrambi gli

⁴⁸ "Norme per lo sviluppo delle attività economiche e della cooperazione internazionale della Regione Friuli-Venezia Giulia, della provincia di Belluno e delle aree limitrofe".

⁴⁹ Proprio al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni operative, l'articolo 2, comma 2, prevede che la SIMEST Spa, nei territori indicati, svolga la propria attività di concerto con la FINEST S.p.A., sulla base di un'apposita convenzione.

⁵⁰ Una quota del capitale sociale è sottoscritta dalla SIMEST S.p.A., al fine di assicurarne il collegamento.

⁵¹ "Ordinamento dell'Ente nazionale italiano per il turismo".

atti sono approvati dal Ministero per le Attività produttive. Sul piano organizzativo, l'Ente opera attraverso propri uffici all'estero.

Una funzione diversa, invece, è svolta da Sviluppo Italia S.p.A., prevista dal decreto legislativo 9 gennaio 1999, n. 1⁵². Questa società, infatti, ha lo scopo di promuovere attività produttive e di attrarre investimenti nazionali e esteri mediante l'erogazione di servizi e l'acquisizioni di partecipazioni. Essa, dunque, a differenza di quelle in precedenza esaminate, non si occupa di internazionalizzare le imprese verso l'esterno, ma di favorire processi di integrazione interna di capitali nazionali e stranieri. Le azioni della società sono attribuite al Ministero dell'Economia e delle finanze, ma i diritti di azionista sono esercitati d'intesa con il Ministero per le Attività produttive e il Ministero per le Politiche agricole e forestali sulla base degli indirizzi determinati con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per quanto concerne la struttura organizzativa, Sviluppo Italia S.p.A., che ha incorporato molte delle società di promozione prima operanti in diversi settori economici (Spi, Itainvest, IG – Società per l'imprenditoria giovanile, Insud, Ribs, Enisud, Finagra), è dotata di due divisioni operative, quella della Finanza per lo sviluppo, che ha il compito di accompagnare la realizzazione di progetti imprenditoriali anche mediante la partecipazione al capitale, e quella dei Servizi per lo sviluppo, che svolge una serie di attività relative alla formazione, alla creazione di impresa e all'imprenditoria giovanile. Essa, inoltre, opera a livello regionale mediante società controllate.

⁵² "Riordino degli enti e delle società di promozione e istituzione della società "Sviluppo Italia", a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59", successivamente modificato dal decreto legislativo 14 gennaio 2000, n. 3. Si vedano pure le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 gennaio 1999, recante "Costituzione del capitale e della struttura societaria di "Sviluppo Italia" S.p.A." e 9 giugno 1999, recante "Indirizzi e priorità della società "Sviluppo Italia" e delle società operative da esse costituite". Per un primo commento, vedi G. P. Manzella, *Sviluppo Italia: profili organizzativi e criteri di indirizzo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, p. 1151 e segg.. Nonostante l'articolo 24 del decreto legislativo n. 143 del 1998 non la menzioni espressamente, Sviluppo Italia S.p.A. va, comunque, inserita tra gli organismi preposti alla promozione e allo sviluppo dei processi di internazionalizzazione. Prova ne è il fatto che il d.P.R. n. 161 del 2001, di cui si dirà nel prosieguo, la indica tra gli organismi che possono concorrere alla costituzione dello sportello unico regionale per l'internazionalizzazione delle imprese.

Occorre, infine, rilevare che compiti di gestione sono esercitati anche dalle stesse amministrazioni preposte alla programmazione. Su dodici interventi statali di sostegno a favore dell'internazionalizzazione, infatti, cinque sono gestiti direttamente dal Ministero per le Attività produttive e uno dal Ministero degli Affari esteri⁵³.

3.2 Riforma del sistema: obiettivi e strumenti

La disciplina dei procedimenti di concessione di agevolazioni alle imprese è contenuta, in via generale, nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123⁵⁴, e, con specifico riferimento agli interventi diretti all'internazionalizzazione delle imprese, nel d.P.R. 9 febbraio 2001, n. 161⁵⁵.

Il primo ha definito i modelli procedurali, i criteri di pubblicità, le modalità di accesso e di erogazione delle somme, le forme di ispezione e di controllo, nonché quelle concernenti il monitoraggio e la valutazione di tutti gli interventi finalizzati al sostegno delle attività produttive.

Il d.P.R. n. 161 del 2001, invece, ha previsto l'istituzione dello Sprint, allo scopo di agevolare l'accesso degli operatori economici ai servizi per la promozione e lo sviluppo delle esportazioni

⁵³ Sono gestiti dal MAP gli interventi previsti nella legge n. 1083 del 1954, sullo sviluppo delle esportazioni italiane, nella legge n. 394 del 1981, articolo 10, sull'esportazione dei prodotti agro-alimentari e sull'incentivazione del turismo estero verso l'Italia, nella legge n. 752 del 1982 (art. 17), sull'attività mineraria all'estero, nella legge n. 83 del 1989, sui consorzi *import-export*, e nella legge n. 212 del 1992, sulla collaborazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale. Il MAE, invece, è responsabile della misura prevista nella legge n. 49 del 1997 (art. 7). Sul punto, vedi MAP, *Relazione sugli incentivi di sostegno*, cit., appendice 1.

⁵⁴ "Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese". Su questo tema si veda. G. P. Manzella, *Il decreto legislativo n. 123/98 nel contesto delle modifiche alla legislazione di ausilio all'iniziativa economica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, p. 887 e segg. ; Id., *La razionalizzazione degli ausili finanziari alle imprese*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1998, p. 853 e segg. .

⁵⁵ "Regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi alla concessione di agevolazioni, contributi, incentivi e benefici per lo sviluppo delle esportazioni e per l'internazionalizzazione delle attività produttive".

e delle partecipazioni a società e imprese estere. Lo Sprint è costituito sulla base di un accordo tra il Ministero per le Attività produttive e le singole Regioni interessate. Alla sua costituzione, però, possono essere chiamate a partecipare anche Ice, Simest S.p.A., Sace S.p.A., Unioncamere, Finest S.p.A. e Sviluppo Italia S.p.A. Alle attività dello Sprint, inoltre, possono essere associati altri soggetti, tra cui le Camere di commercio, gli Sportelli unici per le attività produttive, le associazioni di categoria e gli enti strumentali regionali. Mediante lo Sprint sono assicurati: l'assistenza e l'orientamento ai mercati internazionali, l'informazione in merito ai procedimenti di rilascio delle autorizzazioni necessarie alle operazioni di *import-export* e la presentazione al soggetto competente delle domande volte ad ottenere le misure di sostegno.

Al fine, poi, di facilitare l'accesso alle agevolazioni, il decreto ha cercato di semplificare i relativi procedimenti, prevedendo che l'interessato presenti domanda allo Sportello; che il responsabile dello Sportello trasmetta la domanda al soggetto competente; che questi si pronunci entro i termini previsti dalla normativa di riferimento o, in mancanza, entro novanta giorni; che, scaduti inutilmente i termini, il responsabile dello Sportello convochi una conferenza di servizi istruttoria al fine di superare le circostanze che hanno impedito l'assunzione di un provvedimento positivo. Inoltre, qualora per un'unica operazione sia necessario acquisire più provvedimenti, il responsabile dello Sportello può chiedere che il Ministero per le Attività produttive, salvo che la competenza sia della Regione, convochi una conferenza di servizi istruttoria, al fine di individuare le eventuali condizioni per l'accoglimento dell'istanza.

Si tratta, come evidente, di un tentativo di semplificazione debole. Se è vero, infatti, che le imprese hanno il vantaggio di rivolgersi a unico organismo per aver informazioni e ottenere provvedimenti di agevolazione, è altrettanto vero che la struttura del procedimento resta immutata. In altre parole, il d.P.R. n. 161 del 2001 ha operato una semplificazione organizzativa, ma non procedimentale.

3.2.1 Disegno di legge

“Misure per l'internazionalizzazione delle imprese”

Il progetto di legge “Misure per l'internazionalizzazione delle imprese, nonché delega al Governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore”, rappresenta un ulteriore passo verso il completamento della cosiddetta “autostrada per l'internazionalizzazione”. Il disegno di legge è stato presentato nell'ottobre 2003 alla Camera dei deputati⁵⁶. L'iter normativo del progetto di legge⁵⁷ alla Camera dei deputati si è concluso nel luglio 2004 con l'approvazione di un testo parzialmente difforme da quello presentato; il progetto di legge è stato quindi trasmesso al Senato della Repubblica⁵⁸.

La proposta legislativa in esame al Parlamento non prevede l'abrogazione di norme pregresse e, per il suo carattere di novità, non presenta problemi riguardanti la rilegificazione. Inoltre, nel testo viene rinviata alla normazione secondaria la disciplina di dettaglio per l'attuazione degli interventi previsti⁵⁹.

Il provvedimento presentato dal Governo, come chiarito anche nell'analisi tecnico-normativa del disegno di legge, ha la finalità di promuovere interventi che favoriscano l'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano e la tutela del *Made in Italy*, soprattutto attraverso la creazione di Sportelli unici all'estero (Sportelli Italia) e la ridefinizione degli assetti organizzativi degli organismi operanti nel settore. In particolare, il provvedimento normativo nasce dall'esigenza di affrontare due specifiche questioni:

1. la crescente concorrenza nei mercati internazionali e l'ingresso di nuovi *competitors*, ha imposto agli operatori nazionali lo spostamento verso modelli di sviluppo

⁵⁶ Il disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 31 luglio 2003 su proposta del MAP e del MAE..

⁵⁷ Il progetto di legge è l'atto n. 4360 della Camera dei deputati (XIV Legislatura).

⁵⁸ Il progetto di legge è l'atto n. 3034 del Senato della Repubblica (XIV Legislatura).

⁵⁹ Analisi tecnico-normativa del disegno di legge, articolo 1, punto g. La ricerca è stata, infatti, realizzata nel 2004, antecedentemente all'emanazione del provvedimento.

alternativi, sia in termini di prodotto (produzione di beni di maggiore qualità) che di processo (innovazione tecnologica, delocalizzazione produttiva, integrazione dei processi industriali con i servizi). Nell'attuale fase economica, pertanto, si è ritenuto necessario predisporre degli strumenti che supportino le imprese italiane, in genere di piccola e media dimensione, che operano nei mercati esteri e che, in molti casi, stanno affrontando complessi processi di riconfigurazione dei propri assetti produttivi;

- 2 . il riordino degli enti operanti nel settore dell'internazionalizzazione delle imprese, con l'adeguamento ai recenti cambiamenti che ci sono stati nell'organizzazione delle amministrazioni (ex-d. lgs. n. 300 del 1999⁶⁰) e alla legge costituzionale n. 3 del 2001⁶¹.

Inoltre, la presenza all'estero di un unico interlocutore a cui le imprese possono rivolgersi deve comunque essere accompagnata da un riassetto organizzativo generale che riduca i rischi di eccessiva frammentazione delle competenze e che assicuri una maggiore funzionalità dei soggetti impegnati nel settore dell'internazionalizzazione.

Uno dei fondamentali criteri dell'operazione di riassetto organizzativo prefigurata dal progetto di riforma è costituito dal principio di unificazione e accorpamento che tuttavia indica anche due ordini di vincoli, che il Governo sarebbe tenuto a rispettare in sede di esercizio della delega:

1. il primo è costituito dal "rispetto dei compiti attribuiti al Ministero per le Attività produttive, al Ministero per gli Affari esteri e al Ministero dell'Economia e delle finanze dal l'ex-decreto legislativo n. 300/1999 e dal decreto legislativo n. 143/1998";

⁶⁰ Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 - Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁶¹ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.

2. il secondo è rappresentato dall'esigenza di adeguamento delle disposizioni che regolano i singoli enti "all'assetto costituzionale derivante dalla legge costituzionale n. 3/2001".

Sembrerebbe trattarsi di indicazioni legislative che contraddicono il principio di unicità dell'amministrazione. E che sarebbero quindi di ostacolo ad un eventuale esercizio della delega ispirato a tale principio. Per un verso, infatti, viene fatta salva la frammentazione "orizzontale" delle competenze, fra i diversi soggetti che agiscono al centro. Per altro verso, per effetto del principio autonomistico, ad essa si aggiunge una frammentazione "verticale" delle competenze, che interessa i rapporti fra i differenti livelli di governo. Questo non vuol dire che un'operazione di riassetto organizzativo improntata a finalità di accorpamento e di unificazione dell'assetto attuale delle funzioni debba necessariamente essere in contrasto con i criteri direttivi enunciati nel d.d.l.⁶². Vuol dire solo che il problema si può porre.

Gli interventi delineati dal disegno di legge prevedono il coinvolgimento di soggetti diversi: pubblici, privati, collettivi, associativi, interistituzionali. In particolare, un ruolo importante nel campo della ricerca è assicurato dalle università italiane, con le quali le imprese potranno anche sviluppare opportune collaborazioni per la

⁶² Quanto al primo ordine di vincoli, deve ritenersi che l'intento della norma sia soprattutto quello di salvaguardare il pieno coinvolgimento, anche nel futuro sistema di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, dei centri ministeriali di indirizzo che nell'assetto attuale esercitano un ruolo significativo (Map, Mae e Ministero dell'Economia e finanze). Non risulterebbe in contrasto con questa esigenza una operazione di riordino ed accorpamento che interessasse il livello degli Enti e delle società operative, ove pure questa comportasse un parziale riassetto dei poteri di vigilanza e di nomina dei componenti dei relativi organi di vertice. In altre parole, non sembra in contrasto con i termini della delega un disegno di riassetto ispirato alla pluralità (e alla composizione) delle sedi istituzionali di indirizzo, ed insieme alla unificazione e accorpamento degli Enti e delle società incaricate dell'esecuzione degli indirizzi. Quanto al vincolo della coerenza con il disegno costituzionale autonomistico, deve ritenersi che le autonomie regionali risulterebbero sufficientemente tutelate attraverso forme di partecipazione e di pieno coinvolgimento alle decisioni che vengono assunte dal sistema nel suo complesso. Ai fini della cura degli interessi delle rispettive comunità, non è tanto importante la possibilità di sviluppare una politica di sostegno all'internazionalizzazione diversa da quella statale, quanto, invece, l'opportunità di concorrere alla definizione e all'attuazione di strategie comuni, cioè ad una politica di internazionalizzazione che sia unitaria perché nazionale, non più statale.

realizzazione di progetti e per la diffusione dell'innovazione nei processi di internazionalizzazione del sistema produttivo italiano. Nello specifico, gli interventi previsti sono:

- la costituzione di Sportelli unici all'estero (Sportelli Italia), per coordinare le attività svolte dai molteplici soggetti pubblici;
- l'istituzione di strutture statali o regionali per la formazione del personale da destinare agli Sportelli unici all'estero e agli Sprint;
- il potenziamento delle sinergie tra il mondo universitario e quello imprenditoriale prevedendo, tra l'altro, la creazione di una rete telematica all'estero per la diffusione di informazioni in materia di internazionalizzazione;
- il coordinamento delle attività promozionali e la realizzazione di progetti di investimenti per favorire la presenza dei prodotti italiani sui mercati esteri⁶³.

La costituzione degli Sportelli Italia è disciplinata dall'articolo 1 del disegno di legge: l'attivazione degli stessi⁶⁴ dovrebbe garantire una maggiore e più sistematica collaborazione tra le istituzioni e gli organismi che all'estero si occupano del supporto alle imprese italiane. Infatti, gli Sportelli Italia dovranno raccordare funzionalmente le attività svolte dalle Regioni, dagli uffici commerciali delle ambasciate e dei consolati, dalle unità operative dell'Ice, dagli uffici esteri dell'Enit e dalle altre strutture operanti in tale settore, quali le Camere di commercio italiane ed i loro numerosi uffici esteri.

Gli Sportelli Italia hanno una funzione analoga a quella degli Sprint: essi rispondono al principio di unicità dell'amministrazione, mirando, in particolare, a mettere a disposizione delle imprese un unico interlocutore cui rivolgersi. La tecnica utilizzata non è quella della costituzione di un'entità che sostituisce le diverse

⁶³ Analisi tecnico-normativa del disegno di legge.

⁶⁴ La relazione tecnica al disegno di legge prevede che l'investimento iniziale sia finalizzato alla costituzione di 30 Sportelli Italia.

amministrazioni operanti nel settore, assorbendone le competenze; quanto, piuttosto, di un'entità cui partecipano diversi soggetti, ciascuno dei quali conserva le proprie competenze, pur esercitandole nel quadro di una comune sede istituzionale.

L'effettivo coinvolgimento di diversi soggetti negli Sportelli Italia è confermato anche dal fatto che la costituzione degli stessi avverrà in via prioritaria nei "paesi di maggiore interesse economico, imprenditoriale e commerciale per l'Italia"⁶⁵, dove, presumibilmente, verranno coinvolti enti e organismi già attivi e saranno razionalizzati gli interventi di sostegno ai processi di internazionalizzazione già esistenti.

Per la definizione delle "modalità operative di costituzione e organizzazione" degli Sportelli Italia, il d.d.l. rinvia ad un successivo atto regolamentare. Sono tuttavia indicate, direttamente, alcune importanti caratteristiche, in merito a:

- a) i soggetti che promuovono la costituzione degli Sportelli;
- b) i soggetti che vi partecipano;
- c) i servizi rivolti agli utenti;
- d) le professionalità conferite;
- e) il raccordo con la rete degli uffici diplomatici e consolari;
- f) il raccordo con gli Sprint.

L'art. 1, c. 1, del d.d.l. individua due categorie di soggetti. Vi sono, infatti, i *partner* istitutivi, soggetti che promuovono la costituzione degli Sportelli ai quali si aggiungono altri partecipanti, che esprimono atti di concerto o d'intesa rispetto alle decisioni di istituzione: Ministro dell'Economia e delle finanze; Ministro per l'Innovazione e le tecnologie; Ministro per gli Italiani nel mondo. La prima categoria di soggetti si colloca in una posizione di preminenza, giacché ad essi soltanto è riservata l'iniziativa per la costituzione degli Sportelli. Vi figura naturalmente il Ministero per le Attività produttive, che è l'amministrazione specificamente competente in tema di internazionalizzazione, e alla quale, direttamente o

⁶⁵ Disegno di legge, art. 1, comma 1.

indirettamente, fanno capo come vedremo i soggetti che partecipano all'istituzione degli Sportelli. Ma vi figura anche, in una condizione di parità, il Ministero degli Affari esteri. Quest'ultima è una scelta motivata principalmente da due ragioni:

1. al Ministero degli Affari esteri fa capo la più sviluppata rete di uffici italiani all'estero, quale è quella delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari;
2. tra gli obiettivi di fondo del d.d.l. spicca quello di un più intenso coinvolgimento del Ministero degli Affari esteri nell'azione di sostegno all'internazionalizzazione e di una più stretta ed efficace integrazione fra i profili politico-diplomatici e quelli economico-commerciali nella conduzione delle relazioni internazionali da parte dello stato italiano.

Sono *partner* istitutivi, sempre partecipanti già nella fase istitutiva degli Sportelli, anche gli uffici esteri dell'Ice, dell'Enit e della Camere di commercio italiane all'estero che abbiano sede nel paese in cui è costituito lo Sportello Italia.

Quanto alla seconda categoria di soggetti partecipanti, che aderiscono nella fase successiva a quella istitutiva o che intervengono già in questa fase, ma a titolo "aggiuntivo" rispetto a quanto esplicitamente indicato dalla normativa, sono definiti come "qualsiasi Ente nazionale o regionale operante in loco". Lo Sportello Italia si configura, dunque, come una struttura aperta, programmaticamente orientata ad acquisire la partecipazione di nuovi soggetti.

È previsto che essi abbiano carattere polifunzionale, svolgendo diverse attività e assicurando un ampio spettro di servizi agli utenti:

- orientamento, assistenza e consulenza ad imprese ed operatori, sia italiani che esteri, anche rispetto all'attività di attrazione degli investimenti esteri in Italia;
- assistenza legale alle imprese;
- coordinamento di attività promozionali realizzate in loco da enti pubblici e privati;

- tutela dei diritti di proprietà industriale e intellettuale;
- lotta alla contraffazione⁶⁶.

Un altro elemento significativo riguarda la compresenza all'interno degli Sportelli di professionalità diversificate: sia il responsabile⁶⁷ che le altre figure professionali, infatti, possono essere non solo funzionari pubblici con una specifica formazione in campo economico-commerciale ma anche esperti esterni alle P.A. che abbiano idonee competenze⁶⁸. E' previsto che, per ciascun Sportello Italia, il Ministero per le Attività produttive "individuì" un responsabile, che opera però inserito nell'organico della rappresentanza diplomatica o dell'ufficio consolare, in qualità di esperto esterno ai sensi dell'art. 168 del d.P.R. n. 18/1967.

Il responsabile dello Sportello Italia assume quindi uno *status* del tutto peculiare. Per un verso, la sua posizione di esperto, non necessariamente appartenente ai ruoli delle amministrazioni coinvolte, potrebbe collocarlo in una condizione di relativa autonomia rispetto a ciascuna di esse: in genere, gli esperti che il Ministero degli Affari esteri può utilizzare sono tratti dal personale dello Stato o di Enti pubblici e sono collocati fuori ruolo per il tempo di durata dell'incarico; può farsi ricorso, tuttavia, anche a personale proveniente dal settore privato, entro limiti numerici che il d.d.l. eleva da dieci a trenta, evidentemente incentivando il ricorso a tali figure professionali per gli incarichi di responsabili degli Sportelli Italia.

Per altro verso, il responsabile dello Sportello risponde sia al Ministero per le Attività produttive, sia al Ministero degli Affari esteri. Risponde al primo, perché è a tale Ministero che compete la "individuazione" del responsabile, in base al d.d.l.; risponde al secondo, perché è inserito nell'organico delle rappresentanze

⁶⁶ Disegno di legge, art. 1, comma 2.

⁶⁷ I responsabili degli sportelli unici all'estero sono individuati dal Ministro delle attività produttive, anche sulla base delle proposte provenienti dai soggetti partecipanti allo sportello. I suddetti responsabili sono poi inseriti nell'organico della rappresentanza diplomatica o dell'ufficio consolare in qualità di esperti ai sensi dell'articolo 168 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modificazioni.

⁶⁸ Disegno di legge, art. 1, comma 6 e 7.

diplomatiche o degli uffici consolari e, in base all'art. 168 d.P.R. n. 18/1967, gli incarichi agli esperti "sono revocabili in qualsiasi momento a giudizio del Ministero degli Affari esteri". Un importante nodo da sciogliere, in sede di definizione regolamentare delle modalità operative di costituzione e organizzazione degli Sportelli, sarà dunque quello della precisazione della posizione giuridica dei relativi responsabili. In particolare, occorrerà chiarire se il Ministero degli Affari esteri conservi il potere di revoca *ad nutum* dell'incarico anche nei confronti degli esperti che siano stati individuati dal Ministero per le Attività produttive.

Le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari non partecipano all'attività degli Sportelli Italia. Questi ultimi, tuttavia, agiscono in "raccordo funzionale e operativo" (art. 1, c. 2) con esse. Il collegamento, previsto dal d.d.l., fra gli Sportelli e la rete diplomatica e consolare non pare, peraltro, esclusivamente di carattere operativo e funzionale. Vi è anche una integrazione strutturale, realizzata attraverso una soluzione organizzativa tanto originale quanto, al momento, difficilmente decifrabile nelle concrete modalità di funzionamento: l'unica sede fisica.

Il disegno di legge, infine, impone un collegamento fra gli Sportelli Italia, da un lato, e gli Sprint, dall'altro. Rilevano, in proposito, due diverse disposizioni, entrambe contenute nell'art. 2 del d.d.l. In primo luogo, è previsto un trasferimento di risorse alle Regioni sia per promuovere e dare piena attuazione agli Sprint, sia per assicurare il "necessario collegamento" di essi con gli Sportelli Italia (c. 2). In secondo luogo, sono previsti investimenti per la creazione, in base ad accordi di programma fra Regioni e Ministero per le Attività produttive, di strutture per la formazione del personale degli Sportelli Italia e degli Sprint. Le due categorie di Sportello, di conseguenza, nel disegno governativo, da un lato, devono operare in collegamento fra di loro; dall'altro lato, devono disporre di personale che abbia una comune formazione ed esperienza, in modo che ne risulti ancor più facilitata la comunicazione.

La formazione del personale degli Sportelli Italia. L'articolo 3 del disegno di legge stabilisce che il Ministero per le Attività produttive debba destinare specifici investimenti alla creazione di strutture statali o regionali deputate alla formazione di personale per gli Sportelli Italia, per gli Sprint e per altri Enti e istituzioni che si occupano di internazionalizzazione delle imprese. L'obiettivo è quello di formare addetti che abbiano competenze in merito agli aspetti economici, sociali, politici ed aziendali e acquisiscano una professionalità specifica per il settore dell'internazionalizzazione. Lo strumento indicato dal disegno di legge per il finanziamento della costituzione delle strutture statali e regionali per la formazione è l'accordo di programma, che dovrà essere stipulato dal Ministero per le Attività produttive con le Regioni.

Collaborazione tra sistemi universitario e imprenditoriale. L'attività di iniziativa e coordinamento del Ministero per le Attività produttive riguarda anche la predisposizione di collaborazioni nel campo della ricerca tra il sistema universitario e quello imprenditoriale. Le forme di collaborazione è previsto maturino dall'attuazione dell'accordo quadro già sottoscritto dall'allora Ministero del commercio con l'estero, dalla Crui (Conferenza dei rettori delle università italiane)⁶⁹ e dall'Ice⁷⁰. Il patto prevede due diversi ambiti di intervento.

1. il primo riguarda l'utilizzazione di reti telematiche pubbliche già esistenti per la diffusione di informazioni all'estero sulle attività delle università sul tema dell'internazionalizzazione.

⁶⁹ Disegno di legge, art. 4, comma 1.

⁷⁰ L'Accordo quadro, sottoscritto il 30 aprile 2001, indica all'articolo 1, ad esempio, che un obiettivo primario è "favorire l'integrazione fra la produzione della conoscenza in materia di internazionalizzazione del sistema universitario e il mondo delle imprese [...]. Tale obiettivo comprende lo sviluppo di una progettualità comune tra Università, imprese e gli altri soggetti interessati - in primo luogo l'Ice - al fine di un maggiore coinvolgimento del sistema universitario nella individuazione dei fabbisogni formativi delle imprese in materia di internazionalizzazione e del conseguente contributo al soddisfacimento di tali bisogni. Tale coinvolgimento mira, in particolare, da un lato, ad accrescere le competenze specialistiche di imprenditori, manager e tecnici in tema di processi di internazionalizzazione e, dall'altro, ad accompagnare le imprese nella sperimentazione di nuove strategie per l'internazionalizzazione".

È inoltre auspicata la creazione di nuove strutture e reti informative che contribuiscano alla circolazione delle conoscenze e all'avvicinamento degli studenti stranieri alle attività di ricerca proposte dagli atenei italiani;

2. il secondo ambito di intervento è relativo alla realizzazione di progetti e ricerche applicate per lo sviluppo dell'internazionalizzazione e la diffusione di *know how*.

Gli obiettivi perseguiti sono:

- sostenere gli investimenti diretti a favorire i processi di internazionalizzazione del sistema produttivo italiano;
- adottare strategie innovative per l'internazionalizzazione delle imprese;
- alimentare l'interazione tra università e imprese nella realizzazione di progetti per l'internazionalizzazione;
- identificare potenziali *partner* stranieri per lo svolgimento di attività di ricerca.

Il perseguimento dei suddetti obiettivi è previsto avvenga attraverso la collaborazione tra le università, l'Ice e tutti i soggetti coinvolti nella ricerca, con la possibilità di stipulare accordi di programma e di settore *ad hoc* con le Regioni e le associazioni di categoria.

Il coordinamento delle attività promozionali. Lo strumento dell'accordo di settore è utilizzato anche per riorganizzare e coordinare le attività promozionali e per realizzare progetti di investimenti nel campo dell'internazionalizzazione di settore e di filiera. Anche in questo caso il Ministero per le Attività produttive promuove e incentiva accordi con le Associazioni di categoria, le Camere di commercio italiane all'estero e le confederazioni, d'intesa con le Regioni che nelle singole fattispecie sono interessate al campo di intervento⁷¹. I progetti di investimento sono finalizzati al miglioramento della competitività del sistema economico nazionale⁷² e possono essere diretti, ad esempio, alla promozione di specifici

⁷¹ Disegno di legge, art. 5.

⁷² Disegno di legge, art. 5, comma 2.

settori produttivi, all'ampliamento dell'offerta di servizi a sostegno delle imprese o all'organizzazione di strutture di supporto che consentano la migliore conoscenza all'estero dei prodotti italiani⁷³.

Come esplicitato dal Governo, la necessità di riorganizzare gli organismi operanti nel settore dell'internazionalizzazione nasce, appunto, dall'esigenza di avviare un processo di riforma dell'economia italiana che sia in grado di ridare fiducia agli operatori economici e consentire uno sfruttamento pieno delle risorse imprenditoriali e di lavoro. Per fare questo è essenziale ripensare a quei processi e a quelle regole che sono alla base dell'attività economica italiana all'estero. Il nuovo disegno normativo, oltre alla ridefinizione e razionalizzazione dei soggetti che si occupano di internazionalizzazione, deve assicurare l'adeguamento delle disposizioni legislative che regolano i singoli enti al nuovo quadro delle competenze ministeriali delineato dal decreto di riforma dell'organizzazione del Governo⁷⁴ e nel rispetto del decreto legislativo n. 143 del 1998⁷⁵, nonché dal nuovo assetto costituzionale derivante dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Altri due aspetti, infine, connotano l'iter istitutivo degli Sportelli Italia all'estero: la copertura finanziaria e le considerazioni espresse in merito al testo del disegno di legge da parte di alcuni dei principali soggetti pubblici e privati (associazioni). Per quel che riguarda la prima, l'articolo 7 del disegno di legge riguarda questo aspetto. Il testo presentato nel 2003 dal Governo prevedeva spese negli anni 2003, 2004 e 2005. Il progetto di legge approvato dalla Camera dei deputati nel 2004, invece, ha stabilito che le spese di attuazione delle diverse disposizioni siano riferite esclusivamente agli anni 2004 e 2005, con una evidente riduzione degli oneri per la copertura finanziaria del disegno di legge. La spesa (art. 1) riguarda:

⁷³ Relazione tecnica del disegno di legge, art. 4.

⁷⁴ Ex-decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni.

⁷⁵ Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 143 - Disposizioni in materia di commercio con l'estero, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), e dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

- a) gli investimenti iniziali necessari per l'effettiva istituzione degli Sportelli Italia: acquisto delle sedi, dotazioni tecnologiche, altro. Le spese di organizzazione degli Sportelli, invece, saranno sostenute dalle amministrazioni interessate, in funzione delle specificità geografiche ed operative delle strutture;
- b) gli oneri per il personale che riguardano le spese di trasferimento ed indennità di prima sistemazione per il personale assunto e le spese di servizio all'estero e altri costi annuali per il personale già in servizio.

La spesa per formazione (art. 3) è destinata essenzialmente all'allestimento delle strutture di formazione. Sono previsti investimenti per realizzare le collaborazioni con le università (art. 4) e per gli accordi di settore (art. 5). La Tabella 1 riepiloga gli oneri complessivi relativi al provvedimento approvato dalla Camera dei deputati.

Tabella 1.

Riepilogo degli oneri relativi al disegno di legge
"Misure per l'internazionalizzazione delle imprese, nonché delega
al Governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore"

	2004	2005	Totali
Art. 1 - Sportelli unici all'estero	€ 6.000.000	€ 6.000.000	€ 12.000.000
Art. 3 - Formazione	€ 3.300.000	€ 3.300.000	€ 6.600.000
Art. 4 - Università	€ 1.300.000	€ 1.300.000	€ 2.600.000
Art. 5 - Accordi di settore	€ 4.900.000	€ 4.900.000	€ 9.800.000
Totali	€ 15.500.000	€ 15.500.000	€ 31.000.000
	2004	2005	Totali
Art. 1 - Sportelli unici all'estero	€ 12.433.880	€ 13.794.061	€ 26.182.941
Totali	€ 12.433.880	€ 13.794.061	€ 26.182.941

3.3 Disegno di legge e atteggiamento delle istituzioni coinvolte

Alcuni dei soggetti che si occupano di internazionalizzazione, e che quindi è previsto siano coinvolti nell'attività dello Sportello Italia, hanno espresso osservazioni e considerazioni in merito al contenuto del disegno di legge. In particolare, Confindustria e Unioncamere hanno chiarito la propria posizione e le proprie proposte durante l'audizione al Senato della Repubblica⁷⁶. Si tratta di indicazioni e pareri sia di carattere generale, che di dettaglio, riferiti al testo del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati.

Le osservazioni e le proposte formulate da Confindustria riguardano sia il quadro economico generale in cui si inseriscono le disposizioni e gli interventi pubblici per il sostegno delle imprese e per la tutela e la promozione del *Made in Italy*, sia il contenuto dei diversi articoli del disegno di legge.

Confindustria, pur apprezzando l'attenzione del Governo per il consolidamento della presenza delle imprese nazionali all'estero, auspica che il disegno di legge sia accompagnato da ulteriori misure che favoriscano in modo più incisivo la competitività delle imprese italiane nei mercati internazionali. La confederazione, infatti, ritiene che il Governo debba occuparsi anche del problema dell'accesso ai finanziamenti a medio lungo termine che, soprattutto per le imprese che esportano beni come macchinari, infrastrutture e mezzi di trasporto, risulta fondamentale per la competitività nei mercati esteri. E' evidente che si tratta di una osservazione che non entra nel merito del contenuto del disegno di legge ma chiarisce comunque la necessità, avvertita dalle imprese, di disporre di strumenti diversificati che favoriscano e sostengano i complessi processi di internazionalizzazione di cui sono protagonisti.

Confindustria rileva, inoltre, un contrasto tra le disposizioni del disegno di legge e quelle del disegno di legge "Istituzione del

⁷⁶ L'audizione è avvenuta presso la Commissione 10^a Industria, commercio e turismo del Senato della Repubblica.

registro nazionale delle imprese italiane all'estero"⁷⁷. Il contrasto riguarda soprattutto la concorrenza per l'accesso ai fondi per l'internazionalizzazione che si produrrebbe tra imprese italiane che operano all'estero e imprese di italiani residenti all'estero. Il riconoscimento della rete degli imprenditori di origine italiana residenti all'estero permetterebbe loro, infatti, di godere sia degli strumenti di supporto esistenti nel paese di residenza che di quelli predisposti dal legislatore italiano, creando un forte squilibrio competitivo a danno delle imprese nazionali. Al di là di questo rilievo, Confindustria fornisce una serie di indicazioni di dettaglio che si concentrano sul contenuto dei singoli articoli del disegno di legge.

L'attivazione dello Sportello Italia è ritenuto, sempre da Confindustria, un primo importante passo verso l'effettiva integrazione funzionale tra le istituzioni e gli organismi che operano all'estero a supporto delle imprese. Un primo passo in quanto "l'imprenditoria italiana si attende la realizzazione di un ampio progetto di diplomazia commerciale che accresca la propensione e l'orientamento del nostro sistema di rappresentanza all'estero verso le opportunità commerciali"⁷⁸. Inoltre, è espresso apprezzamento per il fatto che la responsabilità di gestione dello Sportello Italia sia stata pensata in un'ottica di sussidiarietà orizzontale tra settore pubblico e privato. Dall'audizione di Confindustria, comunque, emerge l'indicazione di evitare nel testo del disegno di legge, dove possibile, richiami e citazioni esplicite a soggetti o accordi tra soggetti⁷⁹, poiché si ritiene possano prefigurare una posizione "preferenziale" degli stessi nella gestione, ad esempio, delle attività di servizio dello Sportello o di quelle promozionali che, per ragioni di trasparenza ed economicità, dovrebbero essere assegnate e realizzate tenendo in

⁷⁷ Il progetto di legge è l'atto n. 183 del Senato della Repubblica.

⁷⁸ Estratto dall'audizione di Confindustria al Senato della Repubblica del 15 settembre 2004.

⁷⁹ Confindustria si riferisce, ad esempio, al comma 4 dell'articolo 1, in cui i soggetti citati nell'articolo 3 sono indicati come possibili "attuatori e fornitori" di servizi allo sportello, prefigurando una loro posizione "preferenziale" rispetto a tutti gli altri soggetti potenzialmente interessati all'attività.

considerazione la totalità dei soggetti potenzialmente interessati e idonei.

Infine, la formazione del personale (art. 3) e la riorganizzazione degli Enti che si occupano di internazionalizzazione (art. 6) sono ritenuti interventi necessari e positivi, anche se, nel primo caso, Confindustria rileva un insufficiente coinvolgimento delle associazioni di categoria e del sistema associativo nell'attività di formazione.

Unioncamere colloca il disegno di legge all'interno del percorso di razionalizzazione e potenziamento del sistema italiano di promozione all'estero, cogliendo due importanti elementi di innovazione: la definizione di nuovi strumenti che favoriscano l'interazione tra intervento pubblico e azione dei privati e la valorizzazione delle competenze dei diversi attori che operano nel settore dell'internazionalizzazione in un'ottica di integrazione e coordinamento. Unioncamere, come Confindustria, ritiene che lo Sportello Italia rappresenti un iniziale, pur se importante, strumento per il sostegno delle imprese; considera, infatti, necessario un ulteriore impegno per "raccordare i soggetti e le reti" coinvolti nello Sportello, per realizzare un definito e compiuto "sistema nazione" di promozione per l'internazionalizzazione.

Secondo Unioncamere, l'impostazione del disegno di legge in merito alla razionalizzazione e al rafforzamento delle sinergie tra settore pubblico, università, istituti di ricerca e imprese, è condivisibile anche perché l'integrazione della rete delle Camere di commercio all'estero nella nuova architettura di supporto ai processi di internazionalizzazione favorirebbe la diffusione di nuove tecnologie e innovazioni, nonché la valorizzazione delle professionalità, dei contatti *in loco* e delle esperienze maturate negli anni.

Dall'audizione di Unioncamere emerge il convincimento che un efficace sostegno alle imprese italiane che operano nei mercati esteri necessita di un articolato e diversificato insieme di strumenti che, ad esempio, le facilitino nell'accesso ai finanziamenti.

Ulteriori valutazioni del disegno di legge sono state espresse dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Questa (maggio 2004) si riferisce al testo presentato dal Governo ed è quindi antecedente all'approvazione del nuovo testo alla Camera dei deputati (luglio 2004). La Conferenza ha sollevato una questione fondamentale in merito al contenuto del disegno di legge, ovvero la sua conflittualità con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Ritenendo si tratti di materia concorrente, la Conferenza ha affermato che la potestà legislativa andrebbe riservata alle Regioni con l'esclusione dei principi generali, di competenza legislativa dello Stato, mentre il d.d.l. presentato dal Governo, pur affrontando questioni specifiche, di carattere operativo e tecnico-organizzativo, non rispetterebbe la suddetta distinzione delle competenze legislative.

La posizione del Governo è diversa, come recita il punto *f* dell'analisi tecnico-normativa del disegno di legge: "... non si evidenziano particolari aspetti confliggenti con le leggi che prevedono il trasferimento di compiti e funzioni alle Regioni ed agli Enti locali, anche tenuto conto delle intervenute modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione". La posizione del Governo ha peraltro trovato conferma nel parere dato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali⁸⁰. Secondo il relatore⁸¹ alla Commissione, il progetto di legge incide principalmente su due materie: la politica estera, di competenza esclusiva dello Stato, e il commercio con l'estero, di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Sempre secondo il relatore, il testo presentato dal Governo riconosce un pieno coinvolgimento delle Regioni negli aspetti organizzativi e "nella predisposizione del complesso delle risorse destinato a realizzare un efficace intervento". La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha pertanto considerato il disegno di legge e le successive fasi di attuazione compatibili con "il nuovo assetto delle

⁸⁰ Il parere sul disegno di legge, favorevole con osservazioni, della Commissione parlamentare per le questioni regionali risale all'11 febbraio 2004 ed è quindi antecedente alle valutazioni della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome.

⁸¹ Il senatore A. P. M. Zorzoli dopo la sua relazione ha proposto uno schema di parere, approvato ai voti dalla Commissione.

competenze”, alla luce anche del previsto coinvolgimento della Conferenza permanente Stato-Regioni e dei riferimenti alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Si deve comunque dare rilievo al fatto che le Regioni⁸² ritengono urgente realizzare i necessari interventi pubblici di sostegno alle imprese, che si dovrebbero concretizzare non tanto nell’ampliamento dell’offerta di servizi per l’internazionalizzazione quanto piuttosto nel coordinamento tra i molteplici soggetti che operano nel settore e, come istituzioni pubbliche, nella realizzazione di reti di relazioni: si tratta di reti flessibili e configurate in funzione degli obiettivi e che, soprattutto nella fase attuale, siano focalizzate sulla circolazione delle informazioni di cui dispongono i diversi enti che si occupano di internazionalizzazione.

Le Regioni, quindi, condividono gli obiettivi perseguiti dal Governo e ciò è confermato dal fatto che la Conferenza ha proposto diverse integrazioni e modifiche al contenuto di alcuni articoli del disegno di legge, il cui recepimento in sede di esame parlamentare suspenderebbe il giudizio negativo sul disegno di legge stesso, di cui, come detto, sono condivisi le finalità generali di riordino e razionalizzazione dei soggetti che si occupano di internazionalizzazione.

Le integrazioni e le modifiche proposte dalla Conferenza, presentate prima che il testo del disegno di legge fosse modificato alla Camera dei deputati, sono piuttosto circostanziate e riguardano, ad esempio, l’inutilità di nuove strutture regionali per la formazione del personale, essendo utilizzabili quelle già attive sul territorio, o l’opportunità di distinguere l’ammontare delle risorse destinate alla formazione degli addetti degli Sportelli da quello necessario per le attività degli Sprint regionali e per il loro raccordo con gli Sportelli unici all’estero. Altre modifiche, infine, sono relative all’opportuno coinvolgimento della Conferenza permanente Stato-Regioni,

⁸² E. Ghigo, intervento alla V Conferenza degli ambasciatori italiani nel mondo, 29 luglio 2004.

soprattutto rispetto al tema degli accordi di settore in tema di internazionalizzazione.

Dal confronto tra il testo del disegno di legge presentato dal Governo e quello approvato dalla Camera dei deputati risulta che nessuna delle osservazioni formulate dalla Conferenza sia stata recepita. E' ragionevole tuttavia che, essendo il commercio con l'estero di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni, le valutazioni della Conferenza abbiano rilievo e non è escluso possano essere analizzate durante l'*iter* del disegno di legge al Senato della Repubblica.

3.4 Conclusioni

L'attuazione della delega conferita al Governo deve tendere, da un lato, a razionalizzare la distribuzione delle competenze tra gli organismi statali operanti nel settore dell'internazionalizzazione delle imprese e, dall'altro, a consentire agli enti territoriali - in particolare alle Regioni - di partecipare ai processi decisionali, al fine di realizzare azioni quanto più possibili condivise. Non manca, infatti, al legislatore nazionale la consapevolezza che il sistema istituzionale delineato nel nuovo titolo V della Costituzione, anziché rendere più efficace ed efficiente l'azione pubblica diretta a promuovere lo sviluppo economico, possa generare eccessiva frammentazione in assenza di un centro che sia in grado di guidare - non già coartare - le scelte operate ai diversi livelli di governo. Ciò, soprattutto, in relazione a un mercato che, per le sue dimensioni sempre più globali, richiede necessariamente di perseguire in modo sinergico obiettivi di crescita e di sviluppo.

In questa prospettiva, l'intervento del Governo, in sede di attuazione della delega, dovrebbe poter agire su due fronti:

1. il riassetto degli organi preposti alla definizione delle strategie di azione pubblica statale. Innanzitutto, andrebbe rivista la composizione della Commissione istituita presso il Cipe nel senso di integrarla con alcuni rappresentanti delle Regioni, in ipotesi, del Presidente e del vice-Presidente della

Conferenza dei Presidenti delle giunte regionali. In secondo luogo, si dovrebbe prevedere che il Cipe possa discostarsi dalle determinazioni della Commissione solo d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, poiché se si lasciasse inalterato il potere dell'organo interministeriale di riconsiderare liberamente le proposte della Commissione, si annullerebbe, di fatto, il peso delle regioni nella definizione degli indirizzi generali⁸³;

2. il riassetto degli organismi responsabili dell'attuazione delle misure di sostegno. Innanzitutto, potrebbe essere opportuno trasformare la natura giuridica dell'Ice e dell'Enit in società per azioni, al duplice fine di migliorare le loro capacità di funzionamento e di rendere possibile il passaggio successivo, quello, cioè, volto a realizzare una *holding* nella quale far confluire tutti gli organismi operanti nel settore. A questo proposito, andrebbe costituita una nuova società, in ipotesi la "Commercio estero" S.p.A., interamente partecipata dal Ministero per le Attività produttive, con il compito di raccogliere, in una prima fase, le società interessate e di provvedere, in una seconda fase, al loro riordino, anche mediante fusione, secondo il modello già sperimentato per Sviluppo Italia S.p.A. Il risultato finale potrebbe configurare una società capogruppo e due società operative, una nel settore dei servizi allo sviluppo (informazioni, progettazione, assistenza tecnica, altro) e l'altra nel settore dei servizi finanziari (concessione di garanzie, partecipazioni a società, rilascio di assicurazioni, altro). Si tratta, come evidente, di un'operazione estremamente delicata, dato che tra i principi e i criteri direttivi previsti nel disegno di legge vi è proprio il

⁸³ Si tenga presente che il regolamento del Cipe, per coinvolgere le regioni nei processi decisionali, prevede la partecipazione del Ministro per gli Affari regionali in qualità di Presidente della Conferenza Stato-Regioni, nonché, qualora siano all'ordine del giorno argomenti di specifico interesse di una regione o di una provincia autonoma, i rispettivi presidenti regionali e provinciali. Si tratta di forme di partecipazione piuttosto deboli, che, in sostanza, non alterano la connotazione fortemente statale dell'organismo interministeriale.

rispetto delle competenze dei Ministeri interessati, tra cui quelli degli Affari esteri e dell'Economia e delle finanze. Essa, pertanto, richiede la previsione di alcuni accorgimenti, che possano consentire il coinvolgimento negli stessi, oltre che nella determinazione degli indirizzi generali, anche nella designazione dei responsabili della società. In questa ottica, una soluzione potrebbe essere quella di prevedere, in deroga al modello civilistico, che il consiglio di amministrazione della società capogruppo sia composto da un presidente, nominato dal Presidente del Consiglio, su proposta del Ministero per le Attività produttive, e da quattro membri, di cui tre nominati, rispettivamente, dal Ministero per le Attività produttive, dal Ministero degli Affari esteri e dal Ministero dell'Economia e delle finanze, e uno nominato dalla Conferenza Stato-Regioni. In questo modo, verrebbe assicurata a tutti i Ministeri interessati la partecipazione alla gestione della società capogruppo. Inoltre, la presenza di un rappresentante delle Regioni costituirebbe un'ulteriore collegamento (il primo è quello relativo alla composizione della Commissione-Cipe) tra l'azione statale e quella delle autonomie territoriali.

In conclusione, gli interventi prospettati consentirebbero di realizzare in modo efficace gli obiettivi posti dal disegno di legge sull'internazionalizzazione delle imprese.

Innanzitutto, il rispetto delle competenze definite nei decreti legislativi n. 143 del 1998 e n. 300 del 1999, in quanto tutti i Ministeri risulterebbero coinvolti nella definizione degli indirizzi generali e nella designazione dei responsabili della società capogruppo. In secondo luogo, il principio di unicità dell'amministrazione, dal momento che vi sarebbe un'unica struttura, la "Commercio estero" S.p.A., incarica di tradurre in concreto gli indirizzi elaborati in sede politica. In terzo luogo, il coinvolgimento delle Regioni sarebbe rafforzato, sia nella fase della definizione delle strategie, mediante la partecipazione alla Commissione-Cipe, sia nella fase dell'attuazione

dei programmi statali, attraverso la presenza nel consiglio di amministrazione.

4.1 Linee di indirizzo per l'internazionalizzazione produttiva

Il principale tratto distintivo delle linee di indirizzo per l'attività promozionale per il 2005 approvate dal Ministero per le Attività produttive⁸⁴, in continuità con quelle stabilite per l'anno 2004, è nell'orientamento del sistema ad un "disegno unitario nazionale". Le tre strategie delineate dall'atto di indirizzo sono (Tabella 2):

- la riconduzione a disegno unitario dell'attività dei soggetti territoriali e funzionali mediante la co-progettazione e il co-finanziamento di iniziative promozionali;
- l'aggregazione delle Pmi in raggruppamenti, filiere, distretti, ai fini della loro internazionalizzazione;
- la collaborazione tra mondo accademico e mondo imprenditoriale a favore della creazione d'impresa nei settori dell'intangibile.

Nel quadro internazionale, la politica d'internazionalizzazione dettata per il 2005 indica, tra le attività da perseguire prioritariamente, la tutela del *Made in Italy*, la valorizzazione della presenza diretta all'estero delle imprese italiane, nonché l'attrazione degli investimenti e dei flussi turistici in ingresso.

Queste strategie possono essere perseguite attraverso l'impulso alla ricerca di forme competitive di produzione, basate sulla riduzione dei costi e sull'innovazione

⁸⁴ D.M. del 4 agosto 2004.

Tabella 2.

Linee di indirizzo emanate dal Ministro per le Attività produttive,
programma promozionale 2005

Strategie	Paesi prioritari	Attività	Strumenti
Riconduzione a disegno unitario nazionale dell'attività dei soggetti territoriali e funzionali mediante la coprogettazione e il cofinanziamento di iniziative promozionali Aggregazione di PMI in raggruppamenti, filiere, distretti ai fini della loro int.ne Collaborazione del mondo accademico e del mondo imprenditoriale per favorire la creazione di imprese nei settori "immateriali"		Tutela e promozione del <i>Made in Italy</i>	
		Diplomazia commerciale	
		Aggregazione delle PMI e int.ne di raggruppamenti, filiere, distretti	Accordi di programma: Regioni
	Est Europa	Informazione e innovazione tecnologica nelle PMI	Accordi di settore: Associazioni di categoria
	Russia ⁸⁵	Promozione integrata	Accordi quadro: CCIAA e università
	Sud Mediterraneo	Fiere e servizi fieristici	
	Medio Oriente	Sistemi informativi per l'int.ne	Altri sostegni finanziari:
	Asia Oceania	<i>Country presentation</i> specializzate	sostegno diretto: L 1083/54, L 83/89, L 518/70, art. 10 L 394/81
	Nord e Centro America	<i>Flying desk</i>	leggi di cooperazione economica: L 212/92 e L 84/01, interventi SACE - SIMEST- FINEST / fondi di <i>venture capital</i>
	Mercosur	Sportelli unici imprese	
		<i>Desk</i> di orientamento e assistenza legale	
		Promozione turistica	
		Attrazione degli investimenti: ICE -Sviluppo Italia	

⁸⁵ Il 2005 è l'anno tematico dell'Italia in Russia, esteso all'Ucraina alla Bielorussia e al Kazakistan, paesi con i quali la Russia ha un accordo di libero scambio. Dopo la Cina, i fondi di promozione straordinaria del *Made in Italy* sono stati concentrati sulla Russia con l'obiettivo di consolidare ed ampliare i rapporti di cooperazione. La Russia, anche alla luce dell'Accordo con l'U.E. e all'ingresso nell'OMC, è considerata come un paese *partner* privilegiato con il quale intensificare la collaborazione nei settori energetico ed aerospaziale, ambientale e biotecnologico, del restauro e del recupero urbano in particolare. Data la tendenza progressiva di questo mercato a divenire sbocco dei prodotti del *Made in Italy* (tessile, calzature, arredamento), è stata istituita una *task force* dedicata.

Questo tipo di approccio ai mercati esteri si deve associare allo sviluppo di un'intensa attività sul piano multilaterale, da svolgersi soprattutto in sede OMC per favorire, il più possibile, la liberalizzazione del commercio internazionale, naturalmente in un quadro di regole a garanzia della concorrenza leale. A questo scopo, è stata presentata in sede UE una proposta per la tutela del *Made in Italy* mirata a rendere obbligatoria, come già avviene in altri paesi, l'apposizione della denominazione di origine sui prodotti importati in UE⁸⁶. La strategia deve muoversi lungo un "doppio binario": la difesa dei prodotti tradizionali e il sostegno ai nuovi settori dell'*hi-tech*.

Il documento d'indirizzo pone l'accento anche sull'opportunità di passare da una logica di finanziamento diretto alle imprese ad una di finanziamento per il trasferimento delle conoscenze, la produzione dei servizi specialistici di conoscenza utili per la creazione d'impresa nei settori innovativi, passando per l'utilizzazione delle fonti "tecnoscientifiche" delle università e dei centri di ricerca. Con il trasferimento di conoscenze alle Pmi, mediante i Parchi tecnoscientifici, infatti, si intende sviluppare l'innovazione e la valorizzazione del fattore produttivo lavoro, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia.

Il Governo si propone, sostanzialmente, di orientare la traiettoria d'internazionalizzazione verso due modelli:

1. uno è quello cosiddetto della "triplice elica", secondo il quale lo sviluppo locale deve essere basato sulla collaborazione tra istituzioni, imprese e università⁸⁷;

⁸⁶ In base alle disposizioni della legge Finanziaria per il 2004 vengono effettuati controlli più severi a contrasto e prevenzione dei fenomeni della contraffazione. A tal fine, presso il Map, opererà il Comitato nazionale contraffazione e, all'estero, un *desk* di orientamento e assistenza legale.

⁸⁷ Sono incentivati gli accordi con Parchi scientifici-tecnologici ed università straniere per favorire possibilità di collaborazione all'estero delle Pmi e per contribuire alla diffusione di "conoscenze" e di tecnologie avvalendosi, in collegamento con il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (Miur), dell'apporto delle università italiane, del Cnr e dell'Enea. Le esperienze di alcune università dimostrano che il ventaglio della presenza internazionale negli Atenei italiani tende ad ampliarsi in relazione all'impiego della lingua inglese nei corsi. Pertanto per rafforzare l'impegno formativo è incentivata l'istituzione di corsi di laurea tenuti almeno in parte in lingua inglese, che permettano di accrescere lo scambio di docenti e di discenti con le università straniere. In coerenza con la strategia di promozione delle forme di aggregazione di Pmi, nonché il loro accesso

2. l'altro è incentrato sulla collaborazione internazionale fra Pmi aggregate in filiere e distretti produttivi. In questo secondo caso l'obiettivo di fondo è l'apertura dei sistemi locali alle opportunità e alle risorse dei mercati mondiali⁸⁸.

L'obiettivo è fare crescere le imprese in "intelligenza" piuttosto che necessariamente in dimensione: "non si tratta di usare più *personal computer*... ma di adeguare la configurazione organizzativa per rendere efficace l'impiego delle tecnologie, collegandosi a livello mondiale con fornitori e clienti. L'obiettivo di internazionalizzare un maggior numero di imprese - oggi il tasso di

all'innovazione tecnologica e alla "conoscenza", è specificamente previsto il finanziamento del 75% dei costi sostenuti da parte delle imprese per la realizzazione di studi di fattibilità, riguardanti progetti d'investimento all'estero - promossi da università o Parchi tecnico-scientifici, a condizione che coinvolgano quali *partner* imprese private e siano finalizzati all'implementazione di brevetti, *joint venture*, *start up* con università, Parchi o imprese estere. Questo intervento integra e finalizza l'attività di sostegno al rapporto università-imprese, già avviato nell'ambito dell'accordo Map-Ice-Crui (Conferenza rettori università italiane), che ha permesso di selezionare progetti di rilevante interesse per il trasferimento di "conoscenze" dal mondo accademico a quello imprenditoriale.

⁸⁸ Piano promozionale per l'internazionalizzazione 2005, par. Attività: "Il Ministero e l'Ice promuoveranno una fase sperimentale collegata ai fondi promozionali e a quelli interregionali e camerali mediante il finanziamento del 75% dei costi di studi di fattibilità relativi ad investimenti per la realizzazione di *show room*, centri commerciali, impianti produttivi all'estero dei raggruppamenti, consorzi, filiere o distretti di imprese a condizione che i progetti citati siano promossi da regioni, Associazioni di categoria, Camere di commercio, Consorzi, Fiere. Questo nuovo intervento mira a favorire anche un'adeguata preparazione all'insediamento sui mercati esteri delle imprese. Ad esso andrebbe aggiunto il sostegno di servizi logistici, che potrebbe essere soddisfatto da imprese italiane al seguito di grandi imprese o di gruppi di nostre imprese, come "indotto di servizi", da prestare eventualmente in collaborazione con imprese locali. Il Ministero vedrebbe con grande favore l'elaborazione di progetti di internazionalizzazione di distretti (investimento da e verso l'estero), sostenuti congiuntamente da regioni, associazioni di categoria, Camere di commercio, Consorzi, università e Fiere. Un siffatto progetto consentirebbe al Ministero e all'Ice di attivare contemporaneamente i meccanismi di sostegno facenti capo ai diversi accordi con i soggetti su indicati. Ciascuna Regione, ad esempio, per dare un primo concreto avvio all'iniziativa potrebbe selezionare un distretto prioritario di cui si voglia incentivare l'espansione internazionale cercando di convogliare sul progetto la partecipazione delle associazioni industriali, Enti fieristici ed università. In tal modo il Ministero si propone di favorire non solo l'interconnessione fra soggetti e strumenti, ma anche la continuità fra interventi all'interno e la loro proiezione e sbocco internazionale. A tal fine, anche gli accordi di collaborazione internazionale, *Memorandum of understanding*, protocolli che l'Italia stipula con i Paesi esteri, dovranno avere coerente seguito anche nelle intese verticali che il Map ha con le Regioni (*local to local*), con le associazioni di categoria (settori) e con le università.

imprese internazionalizzate è calcolato attorno al 4,5% del totale - sarà perseguito con determinazione sia qualificando ed accrescendo la presenza all'estero delle imprese che già esportano, sia inserendo nei mercati esteri nuove imprese”⁸⁹.

Individuati questi obiettivi ed il *target* di riferimento, il documento prosegue delineando le strategie di attuazione, cioè il “come” rafforzare il processo d'internazionalizzazione; le tre leve d'intervento fanno riferimento:

1. alle aggregazioni di imprese;
2. alla diffusione delle tecnologie e della conoscenza;
3. alla promozione dei servizi logistici a supporto delle imprese di minori dimensioni.

A tale scopo, gli eventi del Piano promozionale 2005 sono orientati all'adozione di un modello basato su un *mix* che integra la cultura d'impresa, l'economia di rete e la globalizzazione: “il successo obbliga a lavorare tutti insieme, ricercatori, imprese e pubblica amministrazione per arrivare rapidamente al mercato e soddisfare meglio e prima degli altri le esigenze dei clienti”.

A questa logica risponde la progressiva tendenza a “fare rete”, la politica di condivisione che negli ultimi anni ha portato alla stipula di accordi di programma con le Regioni e di accordi di settore con le associazioni imprenditoriali, il sistema delle Camere di commercio (in Italia e all'estero) e le università.

La sinergia positiva tra attori locali e azioni promozionali del Sistema Italia è, in questo quadro, attribuita alla capacità di coordinare gli accordi con il Piano promozionale dell'Ice. In tema di accordi di programma e di accordi di settore si annuncia l'intento di operare una revisione delle modalità di applicazione, finalizzata a dare maggior risalto ai punti di forza, nonché adottare misure per collegarli più operativamente agli Sprint.

Su questo ultimo strumento, si riconosce l'opportunità di operare una “mappatura” completa degli Sprint e della loro

⁸⁹ Piano promozionale per l'internazionalizzazione 2005, par. Strategie.

articolazione territoriale, utile per armonizzare gli interessi e le aspettative locali al più generale quadro del Programma promozionale nazionale. In termini operativi si delinea il ricorso alla modalità dell' "intesa operativa", con la quale co-finanziare progetti congiunti di internazionalizzazione mirati alla filiera-paese, ove contemporaneamente si operi con azioni di *marketing*, logistica, comunicazione e marchio.

Relativamente agli strumenti finanziari si conferma il definitivo passaggio dal concetto di contributo a quello di co-finanziamento per progetti finalizzati, iniziative organicamente strutturate e temporizzate, con chiara definizione di costi, obiettivi e funzioni degli attori coinvolti. Circa il 40% dello stanziamento annuale è, già al 2004, destinato a co-finanziare progetti in condivisione con le amministrazioni regionali, le associazioni di categoria, il sistema camerale, le università, i distretti. A questo si aggiunge il progressivo impulso alla creazione di aggregazioni di imprese.

Si indica la necessità di passare dalle "azioni promozionali" ai "percorsi d'internazionalizzazione", intendendo con ciò il bisogno di rafforzare la collaborazione con le associazioni di categoria, comprese quelle artigiane. L'impostazione del Programma promozionale intende sollecitare la propensione positiva a "fare sistema" ricorrendo ai progetti a realizzazione congiunta, facendo leva sulla collaborazione fra Ministero per le Attività produttive e Ministero degli Affari esteri, sulla cooperazione con le Regioni, con le associazioni imprenditoriali e, naturalmente, con le Pmi, comprese quelle artigiane. L'attività di Ministero per le Attività produttive e Ice, in collaborazione con Regioni, Camere di commercio e università, è rivolta non alla delocalizzazione produttiva, quanto a sostenere l'espansione internazionale produttiva affinché le imprese crescano anche all'interno⁹⁰. Lo snodo ideale del processo di internazionalizzazione d'impresa viene configurato in tre fasi:

⁹⁰ Piano promozionale per l'internazionalizzazione 2005, MAP: "L'internazionalizzazione, o meglio l'espansione internazionale, dei raggruppamenti e/o distretti di imprese comporta anche un nuovo

1. partecipazione a fiere nazionali e internazionali, ricerca di agenti distributori, sviluppo degli scambi e partecipazione a missioni di diplomazia commerciale, seminari, *workshop*;
2. consolidamento e sviluppo-presidio della quota di mercato, svolgimento di indagini in profondità, realizzazione di studi di fattibilità e di forme di assistenza tecnica che sfociano in forme di internazionalizzazione “leggera” ovvero in accordi di distribuzione, licenza, *franchising*, uffici commerciali, depositi;
3. apertura all'estero di *show room*, punti vendita diretti o indiretti, investimenti produttivi. Nella realizzazione di questa ultima fase, le imprese a fronte di progetti di costituzione di società, *joint venture*, investimenti all'estero, possono ottenere dai gestori dei fondi pubblici per l'internazionalizzazione interventi specifici di finanza agevolata⁹¹.

ruolo delle Associazioni di categoria, dei Consorzi *export* e delle stesse regioni e CCIAA. Alla luce dell'importanza dell'espansione internazionale delle piccole imprese, loro raggruppamenti e consorzi, distretti, i citati organismi potrebbero riservare più attenzione ad un'opera cruciale ai fini dell'internazionalizzazione: selezionare PMI, aggregarle per settore o per territorio, elaborare progetti specifici volti a facilitare il processo di internazionalizzazione delle imprese. Lo sforzo comune è diretto a ricreare all'estero, nel quadro delle strategie ed interventi di sostegno (ICE, SACE, SIMEST e FINEST) nazionali e comunitari, le condizioni di fiducia e di vantaggio, che hanno permesso lo sviluppo all'interno (localismo) della piccola imprenditoria, la cui competitività internazionale non può più essere basata su fattori valutarî. A tal fine, saranno elaborati specifici progetti mirati alla promozione di raggruppamenti, filiere e distretti di imprese in modo da valorizzare le loro capacità di fare “rete” in mercati nei quali “sconfinare”, estendere il proprio ambito di attività e creare le condizioni per generare anche all'estero economie esterne. Si vuole creare all'estero la rete di relazioni che ha favorito lo sviluppo locale, la creazione dei distretti, cioè di “grandi fabbriche” formate da piccole imprese.

⁹¹ SIMEST S.p.A., in collegamento anche con FINEST S.p.A., INFORMEST e SACE S.p.A., ha predisposto polizze dedicate alle PMI. Essa offre attualmente una gamma completa di strumenti di sostegno all'internazionalizzazione, imperniati su finanziamenti agevolati, contributi agli interessi, partecipazione al capitale di società all'estero. Si va dai finanziamenti agevolati per la realizzazione di studi di fattibilità e di programmi di assistenza tecnica, connessi ad investimenti in paesi extracomunitari, alla costituzione di insediamenti commerciali stabili - *show room*, fino alla partecipazione nel capitale di società e di *joint venture* all'estero. Grazie ai fondi di *venture-capital*, riservati a Russia, Ucraina, Balcani, Mediterraneo, Africa Sub-sahariana e Cina, tale partecipazione può arrivare al 49%.

Emerge, tra l'altro, l'importanza del ruolo di accompagnamento alle imprese svolto dal sistema bancario: specie i piccoli imprenditori chiedono di poter contare, anche all'estero, su sportelli bancari italiani "familiari", presso i quali trovare soluzioni personalizzate ai propri problemi⁹². Le risorse, infine, vengono distinte e allocate in:

- attività di base (40%): iniziative più direttamente mirate su obiettivi di promozione commerciale, sui quali far convogliare tendenzialmente risorse private di pari importo;
- progetti speciali (20%): progetti articolati che riflettono le strategie definite nei nove Tavoli di sistema⁹³. Le strategie intersettoriali definite nei Tavoli sono attuate mediante le attività di base e le iniziative co-finanziate nell'ambito degli accordi di programma e degli accordi di settore;
- iniziative promozionali co-finanziate (40%): inserite negli accordi di programma (con le Regioni), accordi di settore (con le categorie industriali), accordi quadro (con il sistema camerale), nonché quelle che si riferiscono al mondo universitario.

4.2 Forme di integrazione ad iniziativa delle amministrazioni centrali

Sul versante delle iniziative di integrazione, le amministrazioni centrali, il Ministero per le Attività produttive e il Ministero degli Affari esteri, risulterebbero essere le più attive, data l'ancora recente riforma costituzionale che conferisce potere legislativo concorrente alle Regioni in tema d'internazionalizzazione. A queste va riconosciuta la paternità dei percorsi che hanno condotto

⁹² In questa fase di consolidamento e qualificazione della presenza all'estero è ritenuta essenziale la possibilità di avvalersi anche dei servizi offerti dalle banche e delle società finanziarie (*leasing*, *factoring*, consulenza, ecc.).

⁹³ Moda-persona, casa-arredo, audiovisivo-multimediale, agro-alimentare, meccanica strumentale, logistica, nautica) e geografici (Balcani e Mediterraneo).

all'istituzione degli Sprint e prossimamente anche gli Sportelli Italia all'estero.

Ministero per le Attività produttive e Ministero degli Affari esteri hanno collaborato per la realizzazione di progetti intervento finalizzati alla sollecitazione della propensione delle imprese all'internazionalizzazione. Ne è un esempio il progetto "Italia internazionale, sei regioni per cinque continenti" attuato nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno, e dedicato alle Regioni che rientrano nell'obiettivo 1 dei Fondi strutturali europei. Il progetto, avviato con la sigla congiunta di una Convenzione tra i due Ministeri competenti nel mese di luglio del 2003, ha promosso la costituzione di Tavoli di coordinamento regionali, i cosiddetti Tavoli di orientamento strategico, utili per favorire l'integrazione delle politiche regionali d'internazionalizzazione con la politica nazionale di promozione del Sistema Paese all'estero. A seguito di questa iniziativa, presso le sei Regioni coinvolte sono stati istituiti dei Presidi regionali di assistenza nella realizzazione di attività a carattere specialistico, quali, ad esempio, le analisi sull'internazionalizzazione dei distretti industriali e dei Progetti integrati territoriali. Tra le altre, sono state definite alcune ipotesi progettuali multi-regionali intese a favorire l'internazionalizzazione delle aree obiettivo 1 per i Fse. Nell'ambito del medesimo progetto, inoltre sono state attivate, in collaborazione con Simest S.p.A., iniziative di tutoraggio e consulenza a raggruppamenti di imprese interessate all'internazionalizzazione.

Altro esempio d'integrazione è dato dall'Intesa siglata nel mese di febbraio del 2003 tra Ministero per le Attività produttive, Ministero degli Affari esteri ed Ice che promuove la concertazione periodica per la definizione degli indirizzi di politica estera, la redazione di rapporti semestrali congiunti sul Sistema Paese⁹⁴ da parte

⁹⁴ I Rapporti-Paese elaborati congiuntamente delle Ambasciate e degli Uffici ICE all'estero rappresentano una testimonianza concreta dell'impegno congiunto del MAE, del MAP e dell'ICE per promuovere l'internazionalizzazione del sistema produttivo. Si tratta di un nuovo strumento che si aggiunge al sostegno fornito dalle Ambasciate, dai Consolati e dagli Uffici ICE al sistema delle imprese all'estero. Nei rapporti paese si delinea, per ciascun paese, un quadro della

degli uffici commerciali delle ambasciate e degli uffici Ice, nonché la razionalizzazione della rete degli sportelli Ice all'estero e l'integrazione dei sistemi informativi dei tre soggetti. Con questa intesa le missioni economiche saranno rafforzate dall'azione della diplomazia, che combinandosi con l'esperienza commerciale e promozionale del Ministero per le Attività produttive e dell'Ice, potrà fornire una spinta aggiuntiva necessaria a dare forza ad un sistema industriale articolato su Pmi⁹⁵.

Altre forme di integrazione "orizzontale" tra amministrazioni centrali si prospettano, infine, come anticipato nel paragrafo precedente, nelle "Linee di indirizzo per il 2005" emanate dal Ministero per le Attività produttive. Si intende, infatti, dare impulso allo sviluppo di collaborazioni, alleanze, *joint-venture* nei settori dell'Ict⁹⁶, dell'*e-government*, del multimediale e della cinematografia. Con la collaborazione delle università e dei ministeri competenti saranno realizzate iniziative per valorizzare ed ampliare all'estero il potenziale di sviluppo del paese italiano nei campi della bionanotecnologia, della farmaceutica, dei principi attivi, delle apparecchiature medicali e del *fitness*, nonché del restauro. In collaborazione con il Ministero dell'Ambiente potranno essere elaborati programmi integrati di promozione all'estero, di *know how* ambientale, favorendo l'aggregazione di enti ed imprese in modo da fornire "pacchetti" completi, riguardanti i problemi ambientali e le esigenze connesse ai servizi di pubblica utilità. Anche con altri dicasteri si auspica una collaborazione più incisiva, finalizzata ad

situazione macroeconomica, delle opportunità di mercato, degli ostacoli agli scambi e degli investimenti, nonché dei progetti di iniziative promozionali tra i diversi attori del "Sistema Italia".

⁹⁵ Piano promozionale per l'internazionalizzazione 2005, MAP.

⁹⁶ Piano promozionale per l'internazionalizzazione 2005, MAP: "In coerenza con il documento sottoscritto da MAP e MAE, va accelerato il processo di integrazione del sistema SINCE nella rete informatica del Sistema Italia. ICE IT, che deve operare quale piattaforma tecnologia ed informatica dell'obiettivo, garantirà nella sua evoluzione la messa a punto di un sistema di informazione internazionale per le imprese italiane. SINCE, GLOBUS e PLANET diventeranno così il canale informatico di sistema. Anche la Banca dati delle attività promozionali, la cui configurazione finale si auspica possa comprendere anche l'attività delle regioni, ha come obiettivo quello di poter dare una "fotografia" completa delle attività promozionali che l'Italia nel suo complesso svolge in un determinato Paese.

elaborare progetti di promozione congiunta in campo culturale, scientifico e turistico. Insieme all'industria, si vogliono promuovere percorsi d'arte, *wellness*, enogastronomia, in collaborazione con Ministero degli Affari esteri, Ministero delle Politiche agricole e forestali e Ministero per i Beni e le attività culturali al fine di accrescere contemporaneamente anche il livello dell'immagine dell'Italia e il grado di attrazione degli investimenti esteri. In particolare, si enuncia l'intenzione di accentuare la politica di collaborazione con le Regioni e l'Enit per elaborare azioni integrate di promozione turistica, puntando, in particolare sull'incentivazione del turismo di qualità. A tale finalità risponde la recente convenzione stipulata da Ministero degli Affari esteri, Ministero per le Attività produttive ed Enit. L'industria turistica è ritenuta di primaria importanza perché genera ricavi diretti ma soprattutto per l'indotto e per i servizi diretti e indiretti che attiva, non ultimo la spinta al mantenimento dei beni artistici, al recupero di tradizioni e di prodotti tipici. Un'industria non delocalizzabile che funge quindi da motore di un vasto complesso di attività. Nello sforzo di specializzazione delle funzioni, la promozione turistica potrà acquistare più efficacia se si muoverà lungo le interconnessioni tra soggetti (Regioni, Enit, Cciaa, Comuni, Consorzi, Associazioni). Infine, la priorità dell'attrazione degli investimenti esteri in Italia si concretizza nell'accordo stipulato da Ice e Sviluppo Italia S.p.A.; accordo che valorizza la presenza internazionale dell'Ice, la proposta industriale di Sviluppo Italia S.p.A., la visibilità dei sistemi regionali e le professionalità acquisite dai diversi enti o consorzi di sviluppo territoriale o locale. L'accordo operativo si concretizza nel sito web *Investinitaly*.

4.3 Integrazione funzionale e logistica tra Ministero per le Attività produttive, Ministero degli Affari esteri ed Ice

Nel marzo del 2004 il Ministero per le Attività produttive, il Ministero degli Affari esteri e l'Ice hanno firmato una convenzione operativa che traccia il quadro di riferimento per l'integrazione funzionale e

logistica tra ambasciate, consolati e uffici Ice accreditati presso i paesi esteri come "Sezioni per la promozione degli scambi" delle ambasciate italiane e dei consolati stessi. I principali obiettivi sono:

- la razionalizzazione della rete estera dell'Ice, per ottimizzare le risorse con quelle disponibili presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari;
- il coordinamento della rete delle unità operative degli uffici Ice all'estero con la rete diplomatico-consolare e la realizzazione di ambiti logistici ed organizzativi comuni fra sedi Ice e Ministero degli Affari esteri con l'obiettivo di "fare sistema" tra le istituzioni italiane e sostenere l'internazionalizzazione delle imprese italiane, ponendo le basi per la creazione di Sportelli unici per le imprese nei paesi esteri (Sportelli Italia).

L'accordo rappresenta la conclusione della strategia indicata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nella IV Conferenza degli Ambasciatori del 2002 e nel d.d.l. recante le misure per l'internazionalizzazione delle imprese e l'istituzione degli Sportelli Italia all'estero.

Il documento di orientamento operativo sulle attività di servizio alle imprese svolte dalle ambasciate, dai consolati e dagli uffici Ice all'estero, diramato in attuazione della Convenzione operativa, indica le forme di coordinamento operativo tra istituzioni in riferimento alle nove linee di attività da esse svolte (Tabella 3).

Tabella 3.

Attività di servizio alle imprese svolte da ambasciate, consolati e uffici ICE all'estero

LINEE DI ATTIVITÀ	FUNZIONI	INTERVENTI OPERATIVI
1. promozione dei prodotti del <i>Made in Italy</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Iniziative promozionali previste dal Programma promozionale ICE, dai Tavoli e dagli Accordi di programma di settore MAP - Regioni - Associazioni di categoria, nonché Unioncamere, Assocamerestero, università e sistema Fiere. • Le sezioni economico - commerciali delle ambasciate collaborano e realizzano iniziative promozionali, valorizzando il raccordo con le attività promozionali degli uffici ICE, con gli addetti scientifici e tecnologici e gli Istituti di cultura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le sezioni economico - commerciali delle ambasciate e dei consolati e degli uffici ICE hanno istituzionalizzato riunioni periodiche di coordinamento delle attività promozionali. Esse sono estese ad ENIT, Istituti di cultura, CCIAA italiane all'estero e altri soggetti italiani organizzati. • Dalle riunioni scaturiscono entro il mese di marzo di ogni anno le proposte per il Piano Promozionale annuale, trasmesse rispettivamente ad ICE, MAP e MAE. • Il Piano promozionale, elaborato da ICE sulla base delle Linee direttrici dell'attività promozionale del MAP viene presentato al Comitato consultivo, al quale il MAE propone le proprie valutazioni, per la successiva approvazione da parte del MAP.

LINEE DI ATTIVITÀ	FUNZIONI	INTERVENTI OPERATIVI
2. assistenza per l'internazionalizzazione	<ul style="list-style-type: none"> • Gli uffici ICE offrono, in conformità agli indirizzi del MAP, servizi di assistenza per sviluppare e consolidare i rapporti nei mercati esteri, servizi di consulenza agli investitori, reperimento di fonti di finanziamento, assistenza contrattuale, assistenza per l'apertura di uffici all'estero e per il reperimento di personale, informazioni commerciali e riservate sui <i>partner</i>, supporto alla soluzione di controversie, piani di marketing personalizzati. • Le sezioni economico - commerciali delle ambasciate e dei consolati sostengono gli interessi delle imprese italiane con azioni di supporto ed interventi presso le autorità dei paesi di accreditamento, in particolare in relazione a gare per appalti, commesse pubbliche, accesso al mercato, protezione degli investimenti. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gli uffici ICE e le sezioni economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati si informano reciprocamente circa l'assistenza prestata a beneficio delle imprese, nel rispetto delle esigenze di riservatezza. Al riguardo, i rapporti di servizio predisposti periodicamente dagli uffici ICE sono trasmessi anche ai capi delle sezioni economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati, i quali, a loro volta, informano periodicamente gli uffici ICE circa le azioni di supporto e gli interventi presso le autorità locali.

LINEE DI ATTIVITÀ	FUNZIONI	INTERVENTI OPERATIVI
3. informazione agli operatori economici e reti informatiche	<ul style="list-style-type: none"> • Nel quadro della valorizzazione delle reti informatiche esistenti, gli uffici ICE forniscono servizi di informazione circa i mercati esteri e il mercato italiano grazie al SINCE⁹⁷ e realizzano inoltre servizi informativi personalizzati. • Le sezioni economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati raccolgono informazioni circa le opportunità derivanti da gare d'appalto, privatizzazioni, progetti di lavori pubblici in via di programmazione e le veicolano alle imprese tramite il sistema Ex-Tender. Talune sedi diffondono inoltre bollettini-paese o cronache economiche. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sono stati istituzionalizzati i Rapporti paese semestrali congiunti ambasciate-uffici ICE⁹⁸. • L'ICE installerà il sistema SINCE presso le rappresentanze diplomatico-consolari, laddove non siano presenti uffici ICE e presso l'area internazionalizzazione del MAP, formando i funzionari economico-commerciali del MAE e del MAP all'uso e all'alimentazione del sistema informativo stesso. • Verrà perfezionata l'interconnessione e l'integrazione dei sistemi SINCE e <i>Globus</i> per razionalizzare e migliorare i prodotti informativi esistenti. Gli uffici ICE e le sezioni economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati si coordineranno nella raccolta, selezione e aggiornamento delle informazioni.

⁹⁷ Sistema informativo nazionale per il commercio estero, accessibile ai siti <http://www.ice.it> e <http://italtrade.com>.

⁹⁸ Pubblicati nei siti web <http://www.ice.it>, <http://esteri.it>, <http://mincomes.it>.

LINEE DI ATTIVITÀ	FUNZIONI	INTERVENTI OPERATIVI
4. attrazione degli IDE verso l'Italia	<ul style="list-style-type: none"> Gli uffici ICE, che dispongono di Desk per l'attrazione degli IDE verso l'Italia, attuano il Piano promozionale per il marchio <i>Investintaly</i>⁹⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> Le sezioni economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati collaborano con gli uffici ICE nella promozione del marchio <i>Investintaly</i> e nelle azioni di marketing territoriale.
5. comunicazione e immagine dell'Italia	<ul style="list-style-type: none"> Le sezioni economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati collaborano con gli uffici ICE per trasmettere informazioni nei paesi di accreditamento sugli sviluppi economici, culturali e sociali dell'Italia, quali <i>Newsletter</i> o inserti in quotidiani e periodici. Tali iniziative mirano a creare un quadro di riferimento favorevole alla penetrazione delle nostre imprese e ad elevare l'immagine positiva dell'Italia come luogo ove investire. 	<ul style="list-style-type: none"> Le sezioni economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati collaborano con gli uffici ICE nella realizzazione di iniziative di comunicazione e di immagine dell'Italia, in coerenza con le linee direttrici delle rispettive Amministrazioni di appartenenza.
6. aggregazione delle comunità d'affari italiane all'estero	<ul style="list-style-type: none"> Le sezioni economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati collaborano con gli uffici ICE per stimolare l'aggregazione tra l'Italia e il paese di accreditamento, valorizzando le realtà associative esistenti. 	<ul style="list-style-type: none"> Le sezioni economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati collaborano con gli uffici ICE alla realizzazione di iniziative per promuovere l'aggregazioni delle comunità d'affari, quali ad esempio l'istituzione di riconoscimenti per iniziative imprenditoriali meritevoli, in stretto contatto con le CCIAA italiane all'estero, le delegazioni ENIT e gli Istituti italiani di cultura.

⁹⁹ Previsto dal protocollo ICE-Sviluppo Italia firmato il 6 luglio 2004.

LINEE DI ATTIVITÀ	FUNZIONI	INTERVENTI OPERATIVI
7. visti d'affari	<ul style="list-style-type: none"> Le ambasciate e i consolati forniscono visti d'affari agli operatori economici nei paesi stranieri per i quali vige l'obbligo di visto. Le sezioni economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati provvedono all'istruttoria per la concessione dei visti per affari e a tutte le verifiche ed accertamenti necessari, in collaborazione con gli uffici ICE, per quelle richieste presentate da operatori d'affari stranieri che intendono recarsi in Italia. A tal fine le sezioni economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati si avvarranno di tutti gli strumenti ritenuti idonei, costituendo elenchi regolarmente aggiornati di operatori ed imprese ritenute affidabili. Esse comunicheranno, quindi, agli Uffici visti il proprio parere in merito al rilascio del visto in questione. 	<ul style="list-style-type: none"> Gli uffici ICE collaboreranno con le ambasciate e i consolati nella raccolta degli elementi utili ad accelerare il rilascio dei visti d'affari, nei modi indicati dai competenti Uffici MAE. Le sezioni economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati e gli uffici ICE accresceranno gli sforzi in atto per segnalare alle imprese italiane la possibilità di indicare in anticipo i nominativi degli imprenditori stranieri a cui concedere i visti.
8. formazione del personale	<ul style="list-style-type: none"> Il rafforzamento del raccordo operativo tra le sezioni economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati e gli uffici ICE sottende l'esigenza di formare i funzionari del MAE, del MAP e dell'ICE circa le procedure e le consuetudini delle tre istituzioni. 	<ul style="list-style-type: none"> Il MAE, il MAP e l'ICE favoriranno l'applicazione dei funzionari MAE, MAP ed ICE per periodi di formazione rispettivamente presso la sede centrale dell'ICE, del MAE e del MAP.

LINEE DI ATTIVITÀ	FUNZIONI	INTERVENTI OPERATIVI
9. integrazioni logistiche	<ul style="list-style-type: none"> In alcune sedi si è provveduto a realizzare integrazioni logistiche tra sezioni economico-commerciali delle ambasciate e dei consolati e gli uffici ICE, nello spirito dell'art. 4 della Legge Finanziaria 2004, che consente al MAE di concedere all'ICE spazi nelle ambasciate e nei consolati in comodato gratuito. 	<ul style="list-style-type: none"> Il Capo della sezione economico-commerciale dell'ambasciata e del consolato e il Direttore dell'ufficio ICE avranno di norma postazioni in uffici adiacenti. Il Capo della missione diplomatica, nell'esercizio delle proprie responsabilità in materia, verificherà che le relative attività si svolgano nel rispetto dei parametri di sicurezza previsti, tenendo anche conto di specifiche situazioni locali e di quanto fanno in analoghe situazioni i maggiori <i>partner</i> dell'U.E. e del G8.

Fonte: convenzione operativa Map-Mae-Ice (marzo 2004)
 Elaborazione: Consorzio MIPA

4.4 Conclusioni

Sebbene l'*iter* parlamentare del disegno di legge sugli Sportelli Italia non sia ancora concluso¹⁰⁰, si delineano forme di sperimentazione di modelli configurabili, seppure in senso lato, come Sportelli Italia. La loro realizzazione si potrà basare, infatti, su tre esperienze¹⁰¹ che, sebbene si prefigurano come strutture meno articolate, si possono delineare come esempi applicativi dell'idea di Sportello unico all'estero. In particolare si fa riferimento a:

1. *desk* informativi come quelli, ad esempio, collocati presso la sede dell'Ice; si tratta di Sportelli che forniscono informazioni relative agli strumenti di supporto alle imprese localizzati nei paesi esteri, oltre che su quelli in Italia. Si tratta di strutture di prima assistenza sia agli operatori italiani, sia a quelli del paese ospitante, che vogliono investire in Italia o commerciare con operatori italiani. Tali operatori possono eventualmente essere indirizzati presso le sedi delle Camere di commercio all'estero, dell'Ice, dei consolati o delle ambasciate o presso le sedi delle Regioni (ove presenti);
2. Casa Italia a Tirana. In questa sede, inaugurata nel novembre del 2003 in un unico edificio, operano gli addetti della sezione commerciale dell'ambasciata e dell'Ice (alcune Regioni avrebbero chiesto di parteciparvi). In questo unico luogo è perciò possibile fornire una serie di servizi relativi agli strumenti, che possono quindi beneficiare di una configurazione comune;

¹⁰⁰ Nel disegno di legge "Misure per l'internazionalizzazione delle imprese, nonché delega al Governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore" è comunque previsto che la definizione delle modalità operative di costituzione e organizzazione degli sportelli unici all'estero avvenga attraverso successiva regolamentazione.

¹⁰¹ A. Urso, Map, Le politiche del Governo per l'internazionalizzazione: ruolo e sviluppo degli Sportelli regionali, Atti del convegno "Per il successo internazionale dell'impresa", Firenze, dicembre 2003.

3. Sportelli Antenna, come nel caso dei venticinque Sportelli aperti dalla Lombardia in altrettanti paesi, integrati con le sedi estere dei *partner* istitutivi degli Sprint.

L'obiettivo è quello di arrivare ad aprire, tra Sportelli antenna e Casa Italia, circa quaranta sedi nelle varie realtà estere, con priorità per le aree geografiche nelle quali la presenza di istituzioni italiane è di particolare importanza per le imprese italiane. In alcuni casi si tratterebbe di semplici razionalizzazioni di risorse, come nei piccoli paesi per i quali si può pensare che lo Sportello, o meglio l'ufficio Ice, trovi ospitalità presso l'ambasciata. In altri casi si può ipotizzare la realizzazione di *desk* informativi presso l'Ice; in altri ancora, è ragionevole puntare sulla realizzazione di vere e proprie Casa Italia, soprattutto nelle aree nelle quali siano presenti numerosi potenziali *partner* commerciali e produttivi per le imprese italiane.

Il *desk* informativo assolve alla funzione di prima assistenza e orientamento per le imprese ma non risponde al principio di unicità del referente amministrativo, caratteristica fondamentale sia degli Sprint regionali che degli Sportelli unici all'estero; Casa Italia, pur essendo interpretabile anch'essa come un'esperienza di promozione e di razionalizzazione degli interventi in materia di internazionalizzazione, anticipa solamente alcune delle specificità che caratterizzano gli Sportelli unici all'estero.

Quello che tuttavia il disegno di legge prefigura non è soltanto la diffusione all'estero di interlocutori unici a cui le imprese possano rivolgersi, ma un più generale riassetto organizzativo del settore, che sappia garantire una maggiore funzionalità degli enti che si occupano di internazionalizzazione e la necessaria coerenza tra le politiche economiche e commerciali e le attività di coordinamento e di tutela degli interessi italiani all'estero.

La sola concentrazione in un'unica sede di enti diversi, tuttavia, non risolve le difficoltà legate ad un assetto frammentato e non razionale delle competenze. Gli Sportelli unici all'estero sono stati pensati come strutture attraverso le quali "raccordare tutte le

componenti del sistema Italia all'estero"¹⁰², siano esse partecipanti necessari o eventuali¹⁰³ allo Sportello stesso; il suddetto raccordo va pertanto inteso non solo in termini logistici ma soprattutto in termini funzionali e operativi, al fine di dare attuazione in modo efficace alle misure di sostegno all'internazionalizzazione.

Per quel che riguarda Casa Italia in Albania, denominata Sportello unico per le imprese a Tirana, proposto come modello, seppure non ancora compiuto, della Casa Italia all'estero, colpisce a parere di chi scrive la difficoltà nel reperimento di informazioni sull'esperienza medesima. Sul *web* sono presenti poche informazioni, pubblicate nel sito internet dell'ambasciata di Tirana, dove è attiva una sezione dedicata allo Sportello unico per le imprese, che offre i recapiti di due soggetti: Ufficio Ice e Ufficio commerciale dell'ambasciata. Non essendovi traccia alcuna della presenza di altri soggetti istituzionali, sono stati effettuati dei tentativi di contatto diretto con lo Sportello, che non hanno sostanzialmente avuto esito nonostante le richieste d'intervista inoltrate ai due rappresentanti istituzionali della sede.

Quanto alla rappresentanza presso la sede di altre istituzioni oltre a quelle indicate, non si è avuto riscontro alcuno, nemmeno sul lato dell'indagine applicata condotta con rilevazione diretta sugli Sprint e sulle forme d'integrazione regionale all'estero (riportata nel capitolo sette). I dati rilevati non confermano la presenza di Regioni italiane nello Sportello unico per le imprese di Tirana: nessuna di esse risulterebbe, infatti, avere rappresentanze o forme di rappresentanza a Tirana, né singolarmente, né in cooperazione interistituzionale con le amministrazioni centrali.

Nel ultimi mesi del 2004, d'altronde, le intese interistituzionali hanno portato all'avvio dei lavori per l'apertura a Berlino dello Sportello unico del *Made in Italy*, prevista per la metà

¹⁰² Disegno di legge, articolo 1, comma 3.

¹⁰³ La distinzione tra partecipanti necessari ed eventuali è riferita ai soggetti che è previsto partecipino allo Sportello unico all'estero - uffici nel paese estero di ICE, ENIT, CCIAA italiane all'estero - e quelli che eventualmente possono farvi parte.

del 2006. Si tratta di un progetto pilota per gli altri “Palazzi Italia” programmati in altri paesi, quali Mosca, Pechino e New York. La sede, di particolare prestigio e geograficamente collocata nel cuore della capitale tedesca, è destinata ad ospitare contemporaneamente mostre, eventi culturali e commerciali. I soggetti partecipanti, attuatori dell’iniziativa “Palazzi Italia”, sono la Fiera di Milano S.p.A., la Simest S.p.A. e Tecno Holding, che hanno costituito una società finalizzata all’attuazione del progetto “Italian System for Business”, la quale ha acquisito un intero stabile nel quale verrà insediato lo Sportello Italia in Germania.

Se così fosse se ne potrebbe dedurre che, al momento attuale, l’unica forma consolidata che tende alla rappresentanza unitaria all’estero è riferibile a quella logistico funzionale introdotta con la convenzione Map-Mae-Ice. A questa iniziativa, naturalmente, se ne associano altre di tipo indiretto, oltre che quelle riportate nelle intenzioni del d.d.l. di riordino del sistema di sostegno all’internazionalizzazione d’impresa e di introduzione degli Sportelli Italia.

5.1 Modello a tendere ed ipotesi evolutiva

Nel momento in cui ci si è posti il problema di comprendere le linee lungo le quali i processi di costituzione degli Sportelli Italia nel mondo stavano sviluppandosi, e quindi quali potessero essere le situazioni che andavano approfondite con la nostra indagine, ci si è anche resi conto che si apriva una seconda questione non meno importante, che era quella di capire con quali criteri andavano letti ed interpretati i risultati che si sarebbero ottenuti nel corso degli approfondimenti.

Il processo che sta portando alla nascita degli sportelli unici per l'internazionalizzazione sta infatti coinvolgendo un numero relativamente alto di attori, ognuno dei quali si sta muovendo sotto la spinta di pressioni esterne, anche se fortemente condizionato dalla propria natura – pubblica o privata – da un ruolo consolidato nel tempo all'interno del sistema istituzionale, dalla propria storia, dalla collocazione geografica e altri fattori ancora.

Fermo restando il fatto che la descrizione di quanto sta avvenendo può essere di per sé interessante, ma non può considerarsi conclusiva, il problema di fronte al quale ci si viene a trovare può essere riassunto dalla seguente domanda: in una situazione in cui è un intero sistema di relazioni che si va modificando nel tempo, come è possibile cogliere il significato dei processi in atto? Se si guarda da lontano a questi cambiamenti, la sensazione è quella della casualità delle aggregazioni tra istituzioni e progetti operativi e si finiscono per cogliere solo le logiche di breve periodo con le quali i soggetti coinvolti si stanno muovendo.

Si è reso necessario, dunque, partire da una qualche chiave di lettura utile per andare al di là della descrizione. Per la verità, la chiave di lettura può essere identificata interpretando la logica degli

interventi fin qui più volte esplicitata. Il progetto di costituzione degli Sportelli unici per l'internazionalizzazione, che ha condotto prima all'istituzione degli Sprint e poi al d.d.l. Sportelli Italia, risponde sicuramente ad una esigenza di razionalizzazione di risorse e strumenti in campo, ma è riduttivo, o quantomeno parzialmente vero, leggere l'esperienza tutta all'interno di questa ottica. Sia il sistema di sportelli unici per l'internazionalizzazione che si sta tentando di costruire che le modalità in cui si intende stabilire i collegamenti e le interazioni delle diverse istituzioni coinvolte in questo processo, sono stati pensati evidentemente in una logica di formazione e consolidamento di un sistema organizzativo a rete.

È quindi con questa logica che occorre guardare alle esperienze in atto. La *network analysis*¹⁰⁴ è una linea di riflessione che ha trovato largo spazio, negli ultimi venti anni, non solo all'interno della letteratura di teoria dell'organizzazione ma anche all'interno di quella socio-economica. Senza pretendere di approfondire troppo il significato di questo approccio in queste pagine, ai nostri fini può essere sufficiente sottolineare che le interpretazioni di questo modello possono essere diverse, ma tutte concordano nella rappresentazione della rete come un insieme di nodi e connessioni attraverso le quali i singoli attori coinvolti veicolano il proprio sapere¹⁰⁵. Dunque la rete è un sistema organizzativo che si caratterizza per una particolare capacità di produzione e diffusione della conoscenza. Shumpeter (1943) sottolineava, a questo proposito, che “le nuove combinazioni di conoscenza conducono all'emergere di prodotti, metodi di produzione, mercati, materiali e organizzazioni innovative”.

Il processo di integrazione a cui si assiste in questa fase investe una molteplicità di dimensioni più o meno tangibili. La realizzazione degli Sprint e degli Sportelli Italia innescano processi di integrazione non solo di tipo organizzativo e procedurale, ma anche

¹⁰⁴ Si veda: Lomi A., L'analisi relazionale delle organizzazioni, Il Mulino, 1997; Thompson J, L'azione organizzativa, ISEDI, Torino, traduzione 1994; Klein J, Sociologia dei gruppi, Einaudi, Torino, 1986; Grandori A., L'organizzazione delle attività economiche, Il Mulino, Bologna 1995.

¹⁰⁵ Butera F., Il castello e la rete. Impresa, organizzazioni e professioni nell'Europa degli anni 90, Franco Angeli, Milano, 2005.

istituzionale e più in generale territoriale. Occorre dunque essere consapevoli che l'istituzione degli Sportelli Italia, anche se è da collegare all'esigenza di ottimizzazione delle risorse economiche, strumentali ed organizzative, può essere essa stessa una occasione di rafforzamento della competitività del sistema economico italiano nel panorama internazionale. Quello che si vuol dire è che il processo di integrazione tra istituzioni così diverse tra loro, sia dal punto di vista della natura che da quello della storia e da quello geografico, può svolgere un ruolo non marginale per consolidare e far emergere conoscenze, fattori di qualità che esistono nel nostro paese e che devono essere riscoperti e condivisi.

La ricerca condotta nelle pagine che seguono dunque deve riuscire a darci alcune informazioni anche in questa direzione. In primo luogo bisogna definire quali sono le condizioni necessarie perché si sviluppino modalità efficaci di gestione della conoscenza e del relativo flusso di informazioni che la alimenta; in secondo luogo capire quali sono gli strumenti più idonei a garantire un efficace governo dei cambiamenti in atto in relazione all'obiettivo di massimizzare il consolidamento o la creazione di conoscenze.

Gli aspetti cruciali dai quali dipende l'esito di questo processo riguardano essenzialmente le modalità di coordinamento e di direzione della rete; l'origine di questo problema deve essere ricercata fondamentalmente nel fatto che, nel caso specifico degli Sportelli Italia, non esiste un ordine gerarchico tra soggetti che svolgono comunque funzioni di rilievo istituzionale. Quello che occorre realizzare è un cambiamento nel sistema di governo dell'organizzazione, che renda possibile il passaggio da un modello di tipo *government* ad un modello di tipo *governance*¹⁰⁶. In particolare, nell'ambito dell'organizzazione "a rete", il soggetto che esercita il ruolo di coordinamento che è legittimato da un'autorità giuridico normativa (modello *government*), deve essere sostituito da un soggetto che svolge questo stesso ruolo in virtù della sua capacità di generare

¹⁰⁶ Borbonovi E., L'organizzazione a rete nelle amministrazioni pubbliche, in *Azienda Pubblica*, 4/2000; Governare l'amministrazione pubblica con il sistema a rete, in *Azienda Pubblica*, 5/2000.

consenso, creare convergenza e favorire la condivisione d'interessi (modello *governance*). In termini programmatori si tratta di passare da una logica direzionale di tipo *top-down* ad una di tipo partecipativo, *top-down* e *bottom-up*.

5.2 Elementi costitutivi del modello a rete

I principali vantaggi di un'organizzazione reticolare scaturiscono dalla possibilità che ciascun componente conservi autonomia e, per questo, specificità organizzativa e gestionale.

Ciò implica che ogni Ente continui ad essere titolare di responsabilità per quanto riguarda il proprio funzionamento interno evitando, così, di generare esternalità negative sul sistema qualora le regole di funzionamento dello stesso non siano sufficientemente chiare da escludere un qualunque tipo di esercizio di potere nei confronti delle altre organizzazioni.

Inoltre tutti i soggetti sono chiamati a condividere, contrariamente a quanto prescritto dalla logica del mercato concorrenziale, le soluzioni che generano il massimo vantaggio collettivo per il sistema o, comunque, tendono ad assumere decisioni le cui ricadute in termini di vantaggio individuale non comportino riduzione (o mancata accumulazione) di vantaggio per il sistema cui appartengono.

Proseguendo, di fronte ad un problema comune il sistema reagisce come un unico soggetto e i vari componenti si muovono al suo interno come unità funzionalmente orientate all'interesse collettivo (in un'economia di specializzazione ogni singolo soggetto svolge attività di servizio nei confronti di tutti gli altri).

L'approccio alla regolamentazione di un'organizzazione complessa come quella descritta non può che essere essenziale. La flessibilità procedurale e organizzativa rappresenta, più che un obiettivo a tendere, il principio fondante dell'organizzazione chiamata ad assecondare i cambiamenti prodotti dagli andamenti ciclici delle economie nazionali e internazionali e a rispondere al conseguente

mutare delle esigenze degli attori economici¹⁰⁷. Nel caso specifico, l'esigenza di preservare l'identità e l'autonomia di ogni singolo componente del *network* (sistema reticolare, articolato per nodi) rafforzerebbe tale orientamento.

Perché si possa parlare di un sistema a rete, e quindi creare le condizioni perché si generino effetti positivi in termini di conoscenze, stando alla letteratura su questi temi, è necessaria la sussistenza di quattro condizioni e cioè:

- a) la condivisione degli obiettivi finali dell'organizzazione;
- b) l'identificazione dei partecipanti;
- c) la specificazione dei ruoli e delle funzioni dei partecipanti;
- d) la definizione e la condivisione delle regole di funzionamento e delle responsabilità individuali.

Analizziamo questi punti in maniera più approfondita:

LA CONDIVISIONE DEGLI OBIETTIVI FINALI DELL'ORGANIZZAZIONE

È la condizione imprescindibile di partenza affinché il modello reticolare possa delinearasi come organizzazione, intendendo per organizzazione, in questo contesto, un sistema complesso di unità indipendenti orientate al perseguimento di uno obiettivo comune: la *vision*, il “cosa” piuttosto che il “come” si persegue l'obiettivo finale.

Condividere gli obiettivi finali vuol dire convergere sulle principali ragioni che giustificano la collaborazione tra i diversi soggetti appartenenti alla rete. La convergenza deve svilupparsi a livello strategico, tralasciando le ricadute sulle prassi operative del singolo, sul “come” egli opera e con quali modalità persegue i propri obiettivi.

Come ogni organizzazione, ente, istituzione o impresa, individualmente considerata, costituisce la propria ragione d'essere e di operare intorno ad un nucleo di interessi, così anche le organizzazioni reticolari legittimano il proprio processo costitutivo d'integrazione, intesa come *vision* comune. In altri termini, le diverse componenti della rete (i nodi) possono aspirare ad una dimensione di

¹⁰⁷ Bonazzi G., *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, Milano, 2000.

sistema (la rete) solo se convergono su una medesima *vision*. Nella pratica, il raggiungimento, o quanto meno le tendenze alla realizzazione di un sistema reticolare, si manifesta attraverso la sottoscrizione di accordi, intese, convenzioni tra le parti, finalizzati al conseguimento di specifici obiettivi di valenza generale. I confini di un'organizzazione di questo tipo, potenzialmente aperta a tutti i soggetti disposti a condividerne la *vision*, risultano quindi in qualche misura indefiniti o quanto meno sensibili a continue modificazioni.

L'integrazione del sistema di rappresentanza estera e l'esercizio effettivo del potere di indirizzo delle linee programmatiche per l'internazionalizzazione del sistema produttivo richiede evidentemente che tutti i soggetti coinvolti in questi processi, ai diversi livelli istituzionali, di natura pubblica, privata o mista, pervengano ad una piena condivisione della medesima idea di "internazionalizzazione".

L'IDENTIFICAZIONE DEI PARTECIPANTI

Nel momento in cui ogni singola organizzazione aderisce al sistema si assume l'onere di rappresentare all'esterno, oltre che se stessa, anche il sistema di cui è componente, adottando azioni caratteristiche del proprio funzionamento individuale ma, al contempo, rientranti nel perseguimento della *vision* comune e nella veste di "sistema". La chiara identificazione dei partecipanti con l'organizzazione reticolare non è funzionale al semplice riconoscimento reciproco (tra soggetti partecipanti), quanto soprattutto alla riconoscibilità esterna (percezione) dell'intera organizzazione come sistema (rete).

L'integrazione del sistema di rappresentanza estera risponde all'esigenza di riconoscibilità esterna del sistema medesimo come rete piuttosto che come "sommatoria" di soggetti funzionalmente specializzati, giuridicamente autonomi e operativamente parcellizzati. I soggetti destinatari del messaggio sono coloro che, a diverso titolo, sono coinvolti nel processo d'internazionalizzazione dell'Italia: le imprese estere, quindi, ma non solo. L'immagine del sistema, intesa come percezione che le imprese ed istituzioni estere

hanno dell'Italia si consolida attraverso il "cosa" ciascuno dei componenti del sistema medesimo rappresenta all'est(er)no: il problema è quello di riuscire a far in modo che ciascun elemento della rete rappresenti se stesso, come organizzazione individuale e contemporaneamente si presenti come componente di un'organizzazione complessa, una rete.

LA DEFINIZIONE DEI RUOLI E DELLE FUNZIONI DEI PARTECIPANTI

Questa condizione può essere garantita sulla base dei principi di sussidiarietà e di specializzazione funzionale. In questa logica, all'interno di un sistema a rete, il singolo soggetto deve attivarsi ogni qual volta gli altri componenti della rete non lo possono fare per carenza di risorse, strumenti, competenze. A garantire un equilibrio d'azione tra i diversi soggetti, evitando che l'intervento estemporaneo ad opera del singolo assuma caratteristiche permanenti e generi "spiazzamento" a danno degli altri, è la "specializzazione funzionale": in altre parole, si associa a ciascun soggetto componente della rete un *corpus* di funzioni che, in genere, corrispondente al suo *core business*. La specializzazione funzionale genera complementarietà e, al contempo, elimina qualunque possibilità di sostituzione di un soggetto all'altro, a meno che questa non si renda necessaria.

La specializzazione tra Stato e Regioni in tema di internazionalizzazione implica che all'offerta di servizi "nazionali" si aggiunga un'offerta diversa di servizi. Diversità che può essere legata alla maggiore capacità da parte delle regioni di percepire le caratteristiche di domanda. Per poter poi garantire l'effettività dei processi di specializzazione, il conferimento di funzioni in tema d'internazionalizzazione dallo stato alle regioni deve implicare anche il trasferimento degli strumenti economico finanziari, relativi alle funzioni decentrate.

LA DEFINIZIONE E LA CONDIVISIONE DI REGOLE E RESPONSABILITÀ INDIVIDUALI

I modelli organizzativi “a rete”, benché caratterizzati da una scarsa burocratizzazione, non possono fare a meno di dotarsi di un nucleo, seppure minimale, di regole. Il fatto che, come già accennato, ogni soggetto che accetta di entrare a far parte di una rete non modifichi in alcun modo la propria organizzazione interna, sposta il *focus* della regolamentazione su aspetti tipici del “coordinamento”. Le regole minimali dell'organizzazione reticolare riguardano le funzioni e le responsabilità di coordinamento. Essenziale a questo proposito è ridurre al minimo i margini di ambiguità sull'attribuzione e sull'esercizio delle responsabilità di coordinamento della rete. Nel caso in cui, per diverse ragioni ed in primo luogo l'ampiezza della rete, non fosse possibile raggiungere una razionalizzazione per quel che riguarda i ruoli di coordinamento è quantomeno opportuno che le figure ad essi preposte siano collocate lungo la stessa linea di comando, affinché sia chiaro “chi” risponde a “chi”.

La costituzione degli Sportelli Italia, delineata nel d.d.l. di riordino del sistema di sostegno all'internazionalizzazione produttiva, deve attribuire in maniera non equivoca il potere di coordinamento. Vanno evitate quindi tutte quelle situazioni per le quali la linea del comando risulti ambigua o non ben definita.

6

Istituzioni nazionali, alcune testimonianze

Questo capitolo presenta i contenuti delle interviste rilasciate dai dirigenti di alcune delle principali istituzioni protagoniste del processo di riforma del sistema d'internazionalizzazione.

Le interviste sono state effettuate per comprendere in quale modo si presentano i problemi alle persone che operano con livelli di responsabilità nei processi di integrazione in atto. In particolare, si è tentato di individuare i fattori positivi dei processi in atto dal punto di vista istituzionale, cosa si intendesse per Sistema Paese, quali dovessero essere le caratteristiche degli Sportelli Italia per garantire il successo dell'esperienza, quale il ruolo dell'istituzione di appartenenza per raggiungere gli obiettivi prefissati e quali i fattori facilitanti e di ostacolo.

I cambiamenti in atto sono piuttosto rapidi e possono generare modificazioni significative nella traiettoria di riforma del sistema di rappresentanza economico commerciale. Per questa ragione, ma anche per l'indeterminatezza di alcuni aspetti legati al funzionamento operativo degli stessi Sportelli Italia, demandati a successivi provvedimenti, alcuni degli Enti primariamente coinvolti hanno inteso attendere ad esprimere una prima valutazione mediante intervista, lasciando che fossero i due Ministeri competenti ad esprimere la propria.

Per ciascuna intervista si presentano i principali contenuti, formulati per punti tematici.

6.1 Ministero per le Attività produttive¹⁰⁸

Linee guida e fattori di successo

- miglioramento della capacità competitiva legato non tanto (o meglio, non solo) all'efficienza dell'organizzazione produttiva, quanto piuttosto ai “fattori immateriali”, connessi alla conoscenza, all'innovazione, alla cultura, alla capacità di utilizzare tecnologie e, non ultimo, dell'informazione;
- mutamento del modello di specializzazione produttiva, a favore delle produzioni ad alto valore aggiunto, da ottenere attraverso la mobilitazione di adeguate risorse tecnologiche, infrastrutturali, formative, di ricerca e innovazione;
- recupero del *gap* di competitività accumulato, sostenendo la capacità di costruire un'efficace “rete” di soggetti e di strumenti che supportino le imprese nel passaggio dalla dimensione “locale” a quella “globale” del mercato;
- ripensamento, quindi, in una logica di sistema, del ruolo dei soggetti, in primo luogo pubblici, che operano a sostegno dell'internazionalizzazione e, nel contempo, delle forme e procedure con le quali se ne organizzano le funzioni, le strutture e le attività. Ciò al fine, da un lato di valorizzare e tutelare il patrimonio di conoscenza ed esperienza accumulato da enti ed istituzioni, dall'altro lato di razionalizzare strutture e risorse, non tanto da un punto puramente economico, quanto piuttosto strategico, al fine di rendere “complessivamente” più efficace l'azione svolta “singolarmente” da ognuno.

Definizione di Sistema Paese

- i cambiamenti negli scenari internazionali, nei bisogni e nelle regole imposte della globalizzazione mettono in evidenza che a competere non sono più le imprese “singolarmente”,

¹⁰⁸ Dott. Domenico Guardabascio, Ufficio ricerca e studi, Direzione generale per la promozione degli scambi, Ministero per le Attività produttive.

ma i sistemi e quindi le strutture istituzionali, economiche, scientifiche, tecnologiche e culturali presenti nel paese. Certo il successo dell'impresa dipende in primo luogo da essa stessa ma i vantaggi competitivi dipendono anche dall'efficacia della loro interazione con le istituzioni. Il termine Sistema Paese, quindi, riassume il concetto dell'integrazione – non nel senso di semplice sommatoria – di tutti gli ambiti che hanno ricadute sul mondo produttivo; l'integrazione, così intesa, è finalizzata ad una “idea” di strategia commerciale con l'estero. La coerenza con la quale tali aspetti vengono messi a sistema e la tempestività della loro mobilitazione diviene fattore di competitività, creando un vantaggio per l'intero sistema produttivo.

Ruolo del Ministero per le Attività produttive

- il ruolo dell'operatore pubblico cambia, non solo per il “riposizionamento” delle competenze in materia operata dal nuovo Titolo V della Costituzione, ma per la necessità di definire ed organizzare un nuovo modello di interfaccia delle imprese con i mercati esteri, che inizi già a livello “domestico”;
- il compito primario del Ministero è riuscire collegare efficacemente le dimensioni “locale” e “globale” delle imprese e, al tempo stesso, interconnettere soggetti e strumenti per l'internazionalizzazione (intesa non solo come maggiore partecipazione al commercio internazionale, ma anche come investimenti all'estero e azioni di accompagnamento sui vari mercati). Sul versante interno, individuando aree ed obiettivi strategici, certamente in collaborazione con altre amministrazioni competenti, finalizzando ad essi i programmi e le risorse che legittimamente i diversi soggetti intendono definire, promuovendo collaborazioni tra i soggetti stessi che consentano di mettere a disposizione strumenti e risorse non

solo di carattere finanziario, ma produttive, tecnologico-scientifiche, culturali, logistiche. Sul fronte esterno, riproducendo il concetto della “rete”, al fine di creare *in loco* non solo le necessarie connessioni istituzionali, ma anche un ambiente più favorevole per le imprese, che consenta di individuare rapporti commerciali e di superare le difficoltà normative, giuridiche e consuetudinarie presenti nei vari paesi.

Caratteristiche e finalità degli Sportelli per l'internazionalizzazione

- cambia il rapporto tra impresa, istituzione e mercato: una trasformazione nella mentalità e nella modalità di andare verso un determinato mercato/area/paese;
- lo Sportello Italia è pensato come un *desk* “unico” per fornire, *in loco*, assistenza e consulenza specifica – quindi non solo informazioni, ma anche servizi di natura finanziaria, commerciale, assicurativa ed altri servizi reali – ad imprese ed operatori, italiani ed esteri, in un’ottica di razionalizzazione e semplificazione operativa. Esso costituisce un’opportunità che non deve essere considerata da un punto di vista meramente logistico o delle potenziali economie di scala: non può tradursi nell’ulteriore punto di contatto all’estero;
- lo Sportello Italia rappresenta la concretizzazione del concetto di “rete”. L’idea sottostante è richiamare tutte le forze e concentrarle verso un unico obiettivo, integrando – e non sommando – le funzioni e le attività svolte “singolarmente” dai diversi soggetti, al fine di creare una più organica ed efficace presenza sui mercati esteri dell’intero sistema nazionale;
- lo Sportello Italia è il luogo dove sarà coordinata e finalizzata l’attività degli Enti (di assistenza e promozionali) per una più efficace attuazione delle strategie commerciali e

promozionali in una determinata area, ma anche coerentemente ad obiettivi più ampi di politica internazionale e di proiezione estera del Sistema Paese (promozione culturale, ricerca scientifica, eccetera). Ciò al fine di creare legami stabili con i mercati e un ambiente favorevole dal punto di vista competitivo;

- gli Sprint sono collegabili, non solo idealmente, con gli Sportelli Italia, in quanto possono “elevare” le esigenze territoriali e portarle verso l'estero, dove gli Sportelli Italia possono accoglierle e trattarle adeguatamente rispetto al mercato-paese nel quale operano.

Ipotesi d'integrazione

- la rete degli Sportelli Italia fornisce e riceve le informazioni necessarie ad orientare la definizione delle stesse strategie economico commerciali e di internazionalizzazione;
- considerando gli obiettivi che si intendono perseguire con la costituzione degli Sportelli Italia, è opportuno “allargare” l'operatività a tutte le istituzioni e gli enti di carattere “nazionale”: dovrebbero essere questi organismi a costituirne la compagine essenziale, apportando le proprie competenze e garantendone il servizio. In tal caso, si può prevedere l'accessoria possibilità, che “altri” soggetti, pubblici e privati, concorrano all'attività dello Sportello, aderendovi con formule adeguate;
- per motivi logistici gli Sportelli Italia potranno essere istituiti presso strutture già esistenti, come ad esempio le sedi dell'Ice, ma qualora non fossero presenti dotazioni adeguate, dovranno comunque esserne garantite le funzioni;
- struttura e operatività dello Sportello Italia non sono predeterminabili secondo esigenze fisse o modalità standard; lo Sportello dovrebbe avere una struttura flessibile, capace di rispondere ad esigenze e situazioni diverse da paese a paese. L'idea del *desk* unico deve coniugarsi con una

organizzazione che può variare, in funzione di servizi che possono essere di diversa natura, pensati e costruiti in funzione delle decisioni di carattere strategico per l'area in cui sono insediati;

- lo Sportello Italia è una struttura modulare in cui gli attori che operano in una determinata area (regioni, province, associazioni industriali) condividono le proprie esperienze, avvalendosi dello stesso come punto di ricezione e di trasmissione di informazioni utili ad orientare la formulazione delle linee strategiche di internazionalizzazione;
- l'attività degli Sportelli Italia dovrà tenere conto dei diversi livelli di interessi che possono emergere; ad esempio, in mercati importanti può essere necessaria la presenza fisica di uno Sportello ben strutturato, non è però detto che la stessa esigenza valga per mercati che, per le loro peculiarità, richiedono la presenza di organizzazioni più "leggere": antenne, unità operative, altro;
- la questione non è prevedere l'assorbimento o meno delle strutture già presenti all'estero nello Sportello Italia, quanto piuttosto quella di condividere strategie e obiettivi. L'esigenza di unitarietà della politica commerciale con l'estero deve essere terreno comune per tutti coloro che operano sul territorio, pur rispettando e lasciando la più ampia autonomia ai diversi soggetti che svolgono attività in questo campo;
- il fatto che lo Sportello Italia possa essere anche molto diverso, a seconda dei paesi in cui è insediato, rende necessaria una forte capacità di coordinamento e indirizzo del centro. La rete deve sicuramente essere interconnessa con il centro ma anche con ogni suo singolo nodo periferico.

Punti di forza e criticità del processo di riforma

- per valorizzare al massimo questo nuovo strumento, lo Sportello Italia, è necessario evitare sovrapposizioni (possibili in una materia come questa), diseconomie e, soprattutto, inefficienze, definendo con chiarezza ruoli e funzioni dei singoli *partners*, cercando un *modus operandi* che tenga conto della specializzazione di ognuno; il “chi” fa “cosa” deve dipendere dalla vocazione, dal *know how*, dall’esperienza accumulata nei diversi settori di intervento;
- il responsabile dello Sportello all’estero dovrà svolgere un delicato ruolo di coordinatore delle diverse funzioni attribuite. Più difficile è dire quale soggetto istituzionale dovrà fornire gli *input* “politici” cui il responsabile dovrà dare seguito, ovvero a quale istituzione egli debba riferirsi. Il disegno di legge, al riguardo, non fornisce una risposta, per così dire, definitiva, utilizzando formulazioni per ora generiche;
- le disposizioni contenute nel provvedimento, nonostante siano finalizzate a rendere più efficace l’azione dei soggetti che operano all’estero, anche mediante una riorganizzazione degli enti, rimandano ad un futuro decreto interministeriale la specificazione di struttura, modalità operative ed organizzazione degli Sportelli Italia. Se, invece, ci si riferisce ad aspetti più generali, non sembra che attualmente possano porsi problemi di “raccordo” istituzionale. Oltre all’attività di indirizzo e coordinamento della politica generale svolta istituzionalmente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, va ricordato che spettano al Cipe e più precisamente alla sua V Commissione, istituita dal d. lgs n. 143/98, le funzioni di coordinamento e di indirizzo strategico in materia di politica commerciale con l’estero. Con particolare riguardo all’internazionalizzazione, poi, va ricordata l’istituzione del Tavolo Ministero degli Affari esteri - Ministero per le Attività produttive, con finalità di “co-determinazione” delle

politiche di internazionalizzazione e di “co-gestione” delle relative attività, in un’ottica di razionalizzazione ed efficienza della politica commerciale con l’estero;

- il tentativo di ricercare adeguate sinergie operative si scontra, di fatto, con un assetto istituzionale che risente di una visione non organica delle istituzioni e che, inevitabilmente, influisce sull’articolazione del disegno di legge istitutivo dello Sportello Italia. La definizione e l’attuazione delle politiche commerciali e promozionali a sostegno della proiezione internazionale del sistema, infatti, sono funzioni attribuite primariamente al Ministero per le Attività produttive da una normativa (ex-d.lgs. n. 300/99 di organizzazione del Governo) che assegna compiti specifici anche al Ministero degli Affari esteri. Il recente decreto legislativo n. 34/04, di riforma del Ministero per le Attività produttive, tuttavia, ha “limitato” – non senza perplessità ed eccessive indeterminanze – le funzioni storicamente svolte da questa Amministrazione per “duplicarle” (rilevato anche in sede di parere parlamentare) con quelle assegnate al Ministero degli Affari esteri, a scapito della chiarezza e della semplificazione operativa;
- è necessaria, quindi, una definizione più puntuale di compiti e funzioni propri delle amministrazioni, che faccia chiarezza in un ambito complesso già a livello costituzionale, ovviamente tenendo conto di situazioni più ampie che attengono alla politica estera intesa in senso generale.

Comparabilità internazionale

- nel rapporto con le istituzioni, le imprese chiedono certezze e tempestività. Il sistema italiano è caratterizzato da una eccessiva frammentazione di soggetti – che, oltretutto, comunicano poco tra di loro – e competenze, da sovrapposizioni normative e da difficoltà amministrative, le quali costituiscono, certamente, un limite ad un approccio

adeguato, che rendono sempre attuale l'esigenza di una significativa *reductio ad unum* del sistema, di una omogeneizzazione normativa ed amministrativa che non sia solo di natura economica, ma più propriamente strategica. Altri paesi, anche nostri diretti concorrenti, da tempo si sono dotati di un assetto complessivo che consente una coerente azione finanziaria, promozionale e commerciale verso l'estero, che consente di parlare con una voce unica nella politica commerciale, e non solo in questa.

6.2 Ministero degli Affari esteri¹⁰⁹

Definizione di internazionalizzazione e di Sistema Paese

- quando si parla di internazionalizzazione si allude a qualcosa di nuovo rispetto al passato, si fa riferimento al commercio internazionale e agli investimenti italiani all'estero e stranieri in Italia. Il sostegno all'internazionalizzazione, così inteso, vuol dire rafforzamento della capacità delle imprese di essere presenti nei mercati esteri mediante l'interscambio commerciale e gli investimenti;
- il Sistema Paese è un insieme strutturato di soggetti pubblici e privati che concorrono all'internazionalizzazione; un insieme all'interno del quale tutti i soggetti attivi si trovano nelle condizioni di beneficiare dei vantaggi dell'essere "Sistema", ciascuno per le proprie competenze specifiche.

Ruolo del Ministero degli Affari esteri

- funzione di politica commerciale e promozionale, intesa soprattutto come raccordo tra le amministrazioni pubbliche italiane ed estere, i cui rapporti si possono concretizzare in accordi internazionali, quali la promozione degli investimenti

¹⁰⁹ Cons. Mauro Battocchi, Ufficio III per il Sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano, Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale, Ministero degli Affari esteri.

o lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica. In questo ambito, assume crescente importanza la politica commerciale italiana coordinata a livello Ue per la tutela della proprietà intellettuale delle opere dell'ingegno;

- assistenza alle imprese, soprattutto nella gestione dei rapporti con le amministrazioni pubbliche locali straniere, ad esempio per l'accesso alle gare d'appalto o per la gestione del contenzioso, in particolare nei paesi nei quali la politica interna è instabile. L'esercizio della promozione commerciale è facilitata laddove si associa alla presenza di un soggetto quale l'Ice anche quello di un soggetto istituzionale quale il Ministero degli Affari esteri, che conferisce autorità, anche simbolica, dalla rappresentanza italiana all'estero. La partecipazione della rete diplomatico consolare, inoltre, facilita anche la realizzazione di iniziative in comune con altri soggetti, facendo leva sulle risorse proprie dei soggetti che hanno maggiore disponibilità economica, creando in questo modo sinergie vantaggiose;
- funzione di informazione, svolta mediante un'area di sviluppo dedicata che ha portato alla realizzazione del sistema informativo Extender, in collaborazione con le Camere di commercio all'estero e l'Ice: un sistema rivolto alle imprese, utile per l'accesso alle gare d'appalto e ad altre opportunità d'affari all'estero. Il sistema ha appena superato la fase sperimentale ed è in preparazione per la presentazione, al vasto pubblico mediante Unioncamere. Sempre nel campo dell'informazione, il Ministero degli Affari esteri redige dei rapporti semestrali (da luglio 2003, giunti alla seconda edizione), che rappresentano uno strumento conoscitivo rivolto alle imprese. Le iniziative svolte nell'esercizio di questa funzione sono orientate alla divulgazione congiunta delle medesime iniziative alle imprese, in uno spirito d'integrazione e sinergia

- interistituzionale a favore dell'offerta di servizi per l'internazionalizzazione;
- funzione di comunicazione, finalizzata a rappresentare l'immagine del paese all'estero e della *business location*. Il Ministero degli Affari esteri sta sviluppando delle iniziative di comunicazione finalizzate ad un pubblico selezionato per dare dell'Italia un'immagine equilibrata e rassicurante, tesa a favorire gli scambi di investimenti tra l'Italia e i paesi esteri;
 - funzione di aggregazione, nella quale rientrano le iniziative rivolte al sostegno delle *business community* italiane all'estero, numerose in diversi paesi e continenti, con le quali si intende sostenere la capacità d'azione e di aggregazione degli imprenditori italiani e di quelli discendenza italiana (soggetti che, normalmente, mantengono un rapporto stretto con le Ambasciate e con il Ministero per gli italiani all'estero).

Ipotesi d'integrazione

- il primo passo è l'integrazione logistica. Il Ministero degli Affari esteri, pragmaticamente, punta prima di tutto alla realizzazione di un programma logistico strutturato che possa costituire il punto di partenza per la successiva integrazione funzionale tra soggetti di rappresentanza all'estero. Il presidio e la messa in comune di spazi e attività, la presenza fisica *in loco*, sono considerati elementi fondamentali per creare le condizioni per l'interazione diretta con i soggetti esteri. Per ridare unitarietà alla rappresentanza italiana all'estero è stata, per esempio, stipulata una convenzione tra Ministero degli Affari esteri, Ministero per le Attività produttive ed Ice (si veda il par. 4.3 del capitolo 4), che regola la condivisione degli spazi tra ambasciate ed uffici Ice che, come è noto ha la rete di rappresentanza all'estero più importante, dopo quella del Ministero degli Affari esteri; si punta anche all'integrazione, se sarà

possibile, con la rete delle Camere di commercio all'estero e altre entità regionali come Sace S.p.A. e Simest S.p.A. ove presenti;

- integrazione funzionale: in attesa del regolamento che deve stabilire “come” far procedere l'integrazione funzionale, si sta intensificando per il dialogo tra il Ministero per le Attività produttive, l'Ice, il sistema camerale ed altri soggetti ancora. Con la stipula della convenzione, il Ministero degli Affari esteri e l'Ice hanno compiuto dei progressi verso l'integrazione funzionale. Si prevede, infatti, che gli uffici Ice all'estero dipendano funzionalmente, come sezioni per la promozione degli scambi, dalla rappresentanza diplomatico consolare, e istituzionalmente dalla direzione generale Ice; il Ministero degli Affari esteri ha il ruolo di “grimaldello” nella gestione dei rapporti con le Pubbliche amministrazioni locali estere. Anche le Camere di commercio svolgono attività simili, ma sono più orientate al mercato. Ci può dunque essere complementarietà. Si tratta, in questo caso, di mettere in comune le funzioni. I principi sono due: razionalizzazione e sviluppo delle attività comuni. Infine, è in fase di preparazione una bozza di accordo tra Ministero degli Affari esteri, Ministero per le Attività produttive ed Enit, il cui scopo è quello di creare, in collaborazione con le Regioni, una rete per il turismo.

Caratteristiche e finalità degli Sportelli per l'internazionalizzazione

- il coordinamento tra i diversi soggetti può avvenire soprattutto all'estero e tra micro-unità, fermo restando che i due Ministeri competenti operano congiuntamente mediante un Tavolo di concertazione che fornisce indirizzi strategici;
- il coordinatore degli Sportelli Italia è di nomina del Ministero per le Attività produttive e opera incardinato nella rete diplomatico consolare degli uffici commerciali delle

ambasciate del Ministero degli Affari esteri. Se, quindi, non è funzionario di quest'ultimo (caso per ora non escluso), il coordinatore opera in qualità di esperto e dipende dalla rappresentanza diplomatico consolare; dipenderà quindi dall'ambasciatore. L'ambasciata, d'altronde, svolge da sempre la funzione di coordinamento commerciale e di rappresentanza italiana all'estero e, proprio per questo, il coordinatore degli Sportelli Italia si inserisce in questo quadro, assumendo un ruolo definibile non gerarchico quanto, piuttosto, funzionale;

- il ruolo dello Sprint, in questo contesto, è quello di esprimere, in forma strutturata, la domanda di internazionalizzazione dei soggetti (imprenditori operanti nella regione) dei quali sono rappresentanti. In quest'ottica è ragionevole che i soggetti che attualmente partecipano agli Sprint siano coinvolti anche nel processo istitutivo degli Sportelli Italia e che la Cabina di regia sia allargata alla partecipazione dell'Enit e del Sistema camerale. Si tratta di ipotesi, naturalmente, che dovranno trovare legittimazione nell'accordo istituzionale e nella formalizzazione del regolamento di settore che dovrà essere redatto dai due Ministeri competenti.

Comparabilità internazionale

- in riferimento ai modelli di rappresentanza estera assunti da altri paesi, europei ed extra-europei, sono stati condotti studi che hanno evidenziato l'esistenza di interessanti soluzioni prese, tuttavia in contesti diversi da quello italiano. Il poter apprendere da queste esperienze rende possibile la progettazione di un modello specifico italiano di rappresentanza unitaria all'estero;
- la leva di successo sta nel riuscire a comunicare i fattori di forza ed i successi conseguiti dalle reti di rappresentanza

italiana all'estero, nonché nello sviluppo di sinergie tra soggetti.

6.3 Istituto per il Commercio estero¹¹⁰

Linee guida e fattori di successo

- nell'ambito del commercio estero le prospettive cambiano in tempi relativamente brevi; mercati a lungo marginali cominciano a suscitare interessi concreti. Per esempio, fino a pochi anni fa la presenza degli investimenti italiani in paesi come la Romania, la Polonia, ma anche la Tunisia, era del tutto trascurabile, quando c'era. Ora gli investimenti superano di gran lunga le esportazioni, ed anzi si può dire che i flussi di commercio internazionale con questi paesi sono spiegati in larga parte dagli investimenti effettuati dalle imprese italiane;
- negli ultimi anni si è provveduto ad una razionalizzazione (dovuta anche ai vincoli di finanza pubblica) delle strutture all'estero che ha condotto alla chiusura di uffici operanti in aree con minori prospettive. E' significativo che nell'Africa nera dove prima esistevano 10 uffici oggi ce ne sia uno solo. La presenza degli uffici o delle antenne, di solito presso le ambasciate, è collegata, quindi, da un lato alle esigenze dell'imprenditoria italiana e, dall'altro dalle risorse finanziarie disponibili. Le scelte vengono normalmente compiute dal Cipe; in altri casi sono gli stessi paesi esteri ad auspicare l'apertura di un ufficio o di una maggiore presenza italiana. Sono diversi i fattori che orientano la scelta; la vincita di una gara di appalto di cospicuo valore economico, da parte di imprese italiane, può portare all'apertura di un ufficio in un determinato paese.

¹¹⁰ Dott. Cesare Fritelli, Direttore generale del Dipartimento rapporti con le regioni e coordinamento reti, Istituto nazionale per il commercio estero.

Definizione di internazionalizzazione e di Sistema Paese

- l'internazionalizzazione è un fenomeno complesso; fino a pochi anni fa l'Italia era essenzialmente un paese esportatore di prodotti, adesso sta cambiando; si punta alla presenza economica, all'apertura di grandi magazzini, allo sviluppo delle compagnie aeree o di navigazione, all'accrescimento dell'influenza sull'approvvigionamento di materie prime, altro. Sono tanti gli elementi che qualificano la presenza di un paese come l'Italia all'estero, non solo l'aspetto commerciale in senso stretto.

Caratteristiche e finalità

degli Sportelli per l'internazionalizzazione

- Sprint e Sportelli Italia dovrebbero rappresentare i due poli di una calamita. Il disegno ideale vede l'operatore italiano, che vuole internazionalizzare la sua attività, recarsi presso uno Sprint, dove trova tutte le informazioni primarie (attività, soggetti promotori e organizzatori, modalità d'accesso, altro) e, successivamente, presso lo Sportello Italia, dove può concretizzare il proprio progetto di internazionalizzazione avvalendosi della consulenza coordinata di ambasciata, Ice, Camera di commercio all'estero e altri eventuali uffici della Regione presenti all'estero;
- è un tentativo di razionalizzare le energie sia all'interno dell'Italia con gli Sprint sia all'estero con gli Sportelli Italia. Il tentativo incontra ostacoli legati al fatto che le esperienze all'estero sono già consolidate; si punta a ridurre la rivalità che si registra tra le diverse istituzioni, attribuendo il potere decisionale all'ambasciatore;
- ogni struttura deve avere un responsabile; il problema è nella scelta del soggetto: potrebbe essere un rappresentante dell'ambasciata, dell'Ice o della Camera di commercio all'estero o ancora un esperto esterno. Probabilmente, la figura più adatta a ricoprire tale ruolo è quella

dell'ambasciatore, affiancato dal direttore dell'ufficio Ice come esperto tecnico.

Punti di forza e criticità del processo di riforma

- il disegno di legge istitutivo degli Sportelli Italia rappresenta il tentativo di razionalizzare la presenza italiana all'estero; in alcuni paesi, infatti, l'operatore italiano non riesce ad orientarsi tra una moltitudine di istituzioni, quali le Camere di commercio all'estero, finanziate in parte dal Ministero per le Attività produttive, gli uffici commerciali delle ambasciate, gli uffici dell'Ice, le strutture regionali. In Tunisia, ad esempio, tre Regioni hanno aperto propri uffici, con conseguente disorientamento dei potenziali utenti e spreco di risorse pubbliche;
- occorre chiarire i ruoli dei diversi soggetti che operano in questo ambito; sarebbe, ad esempio, opportuno che le Camere di commercio all'estero fossero, prima di tutto, miste nel senso che dovrebbero rappresentare un luogo dove ogni operatore possa sentirsi "a casa propria" piuttosto che in un ufficio;
- affrontare il problema della sovrapposizione delle competenze e della chiara attribuzione dei ruoli è relativamente semplice, almeno dal punto di vista teorico. Un esempio per tutti: tra Ice e Camere di commercio all'estero esistono delle sovrapposizioni; queste ultime operano per stabilizzare l'esistente, cioè rappresentano chi già opera all'estero, sia i vecchi che i nuovi esportatori-investitori; l'Ice, invece, si occupa di sostenere le imprese nel momento dell'ingresso sui mercati esteri; la questione si complica in quanto le Camere di commercio all'estero rispondono al sistema camerale italiano che, a sua volta, ha bisogno di portare nuova clientela sull'estero, quindi organizzare fiere, missioni, altro; è in fase di elaborazione un programma

- comune, in attesa che maturi un disegno strategico chiaro e condiviso;
- per quanto riguarda le Regioni, la loro presenza all'estero ha indubbiamente aumentato la complessità del sistema di rappresentanza italiana; è tuttavia positivo il fatto che, anche in un momento difficile per la nostra presenza all'estero, ci sia la volontà di crescere e di proporsi sui mercati internazionali; è probabile che, con il tempo, si vada verso un naturale "assestamento"; lo stesso Ministero per le Attività produttive, che eroga fondi attraverso i cosiddetti accordi di programma, sta portando avanti dei progetti interregionali proprio per evitare sovrapposizioni. Va tuttavia sottolineato che ogni Regione può decidere di intraprendere un percorso autonomo;
 - alcune Regioni non si riconoscono nella rappresentanza estera esercitata dal Ministero degli Affari esteri, ma in quella della Presidenza del Consiglio dei Ministri; se questa tendenza dovesse prevalere, introdurrebbe un ulteriore elemento di criticità per la realizzazione del coordinamento;
 - le sedi all'estero dovrebbero poter rappresentare la nuova realtà imprenditoriale, curandone gli interessi; non riuscendovi, si assiste all'apertura di associazioni di investitori all'estero, la qual cosa finisce per rendere il panorama ancora più complesso.

6.4 **Assocamerestero**¹¹¹

Definizione di internazionalizzazione

- E' sicuramente una dimensione dello sviluppo locale e nazionale. Per questo occorre considerarlo nell'ambito della politica di sviluppo locale. La frammentazione delle politiche pubbliche non è un fatto recente: basti pensare alla

¹¹¹ Dott.ssa Pina Costa, dirigente Area promozione e sviluppo, Assocamerestero.

“settorializzazione” delle politiche, che generano separazione tra ambiti educativo, sanitario e imprenditoriale, a titolo esemplificativo. La territorializzazione delle politiche locali (il riferimento alla regione come ambito dell’agire pubblico) è sicuramente un’opportunità affinché la frammentazione delle politiche si ricomponga. Questo attiva poi il principio della sussidiarietà verticale che rappresenta sicuramente uno dei cardini delle politiche d’intervento. Guardare la realtà attraverso le statistiche sull’*import-export non basta*: occorre valutare quale sia la forza dei territori di attivare competenze economiche e sociali per internazionalizzarsi o globalizzarsi. L’Italia è economicamente e socialmente cresciuta con una dinamica propria; da un lato è cresciuta sul versante delle scienze e delle conoscenze, dall’altro è cresciuta meno sotto altri aspetti altrettanto importanti: la capacità per esempio di far passare queste conoscenze dal mondo accademico all’impresa. Si pensi, ad esempio, alle persistenti difficoltà di mobilità tra una regione e l’altra, alla carenza di occupazione dei giovani, eppure alla loro difficoltà di vagliare opportunità di lavoro lontane dal luogo di origine. Si tratta di una realtà divergente, con tendenze alla crescita e tendenze alla stazionarietà. L’internazionalizzazione, ad esempio, si è fermata all’*import-export* e i giovani pur essendo globalizzati non sono sempre pronti all’internazionalismo. E così mentre alcuni ampliano la gamma delle forme di internazionalizzazione rilocalizzando la produzione, altri si interrogano sul pericolo di “svuotare” i territori dal prodotto leader. Ci sono, insomma, contraddizioni che inducono a ritenere l’Italia ancora non sufficientemente pronta al confronto “alla pari” con i paesi esteri avanzati. E spesso anche i nostri imprenditori hanno un atteggiamento più orientato alla vendita che non a stringere relazioni e alleanze a valenza più ampia e di medio periodo.

Caratteristiche e finalità

degli Sportelli per l'internazionalizzazione

- gli Sportelli devono essere utili per fornire servizi alle imprese; è fondamentale quindi che, oltre a sperimentare il partenariato tra soggetti istituzionali coinvolti nello Sportello, vengano sperimentate nuove e/o più efficaci modalità di servizio alle imprese riducendo, soprattutto, tempi e costi di accesso alle informazioni, alle opportunità d'affari, all'assistenza o all'assistenza specialistica, ma anche configurando servizi che siano in grado di fare fronte alle nuove esigenze di presenza sui mercati.
- Ciò che interessa alle imprese è proprio questo: avere un servizio efficace erogato in modo efficiente. C'è da porsi anche un'altra domanda: perché un'impresa dovrebbe recarsi presso uno Sportello per conoscere i servizi a sua disposizione? Non può accedervi anche a distanza, senza che vi sia l'obbligo o la necessaria premessa della presenza fisica allo Sportello, della coda e dell'attesa? Non è possibile offrire il servizio mediante uno "sportello virtuale"? Il tempo e i costi sono fondamentali per offrire servizi alle imprese. L'impresa non domanda di conoscere i soggetti competenti ma di essere soddisfatta nelle proprie richieste. Il servizio primario del quale necessitano è l'orientamento alle opportunità, che deve essere pertanto realizzato in modo efficace e deve condurre in maniera naturale all'identificazione del soggetto specializzato;
- da un punto di vista dei servizi che lo Sportello può offrire, occorre sottolineare che essi sono unità di *front office* e che, come tali, possono operare efficientemente rappresentando una buona immagine del paese all'estero. Passare da un servizio di orientamento a uno di assistenza personalizzata resta invece compito dei soggetti specializzati, (privati e/o pubblici) che già oggi svolgono questo lavoro e ai quali l'impresa si rivolgeva in precedenza. Il *know how* è e rimane

presso i diversi soggetti che già esistono e operano al servizio delle imprese.

- Il sistema di promozione è storicamente cresciuto per stadi successivi e attualmente siamo in una fase di razionalizzazione del processo. L'approccio incrementale però richiede ciclicamente la necessità che vi siano poi razionalizzazioni e adattamenti anche per adeguare risorse scarse disponibili con la realtà;
- gli Sportelli Italia possono essere una valida modalità di lavoro che consente a tutti i soggetti di promozione di interagire. E da questo magari sarà possibile presto realizzare servizi per le imprese in forma evoluta, ricorrendo all'interazione piuttosto che al mero coordinamento. Mentre nel coordinamento i soggetti continuano a svolgere autonomamente le proprie attività e a perseguire la propria missione, con il supporto di un coordinatore che invita all'accordo, nell'interazione c'è il lavoro comune, che genera nuovi fenomeni di collaborazione e che riduce al minimo la contraddittorietà tra le azioni di diversi soggetti. Si tratta di due orientamenti differenti, in cui evidentemente viene valorizzato lo scambio delle informazioni tra le diverse entità e si opera sulla base del principio di convenienza per l'utente finale, secondo quelle che sono poi i principi di una reale politica per la valorizzazione del mercato;
- le Camere di commercio all'estero sono associazioni di imprenditori italiani ed esteri radicate all'estero e di diritto estero, cui la Legge italiana conferisce lo status di soggetto di promozione del made in Italy. Sono comunità di affari accreditate quindi sia nel mercato dove operano che in Italia proprio per questa peculiare funzione di collegare mondo delle istituzioni e mondo delle imprese, realtà italiana e realtà estera. Questa natura binazionale e imprenditoriale pone le Camere di commercio all'estero su un piano del tutto diverso rispetto agli altri soggetti italiani presenti all'estero. La

partecipazione delle Camere di commercio all'estero allo Sportello Italia come previsto dal disegno di Legge Internazionalizzazione è estremamente significativa poiché sancisce in modo formale la collaborazione tra Stato e mercato nella promozione dell'Italia all'estero, valorizzando una specificità tipica del nostro Paese, quella di disporre di una rete organica di Camere italiane all'estero, che opera sulla base di principi comuni in termini di orientamenti strategici e standard qualitativo di servizio e che può rappresentare un vero e proprio "asset competitivo" per le politiche di promozione.

6.5 Conclusioni

Le testimonianze sono fortemente caratterizzate, ciascuna è narrata secondo una "lente d'ingrandimento" che è espressione della missione istituzionale dell'organizzazione di riferimento. Se, ad esempio, l'intervista rilasciata dal Ministero per le Attività produttive è quella che guarda più dall'alto ai processi in atto, cogliendo la centralità del problema relativo alla rappresentanza unitaria estera, ponendo l'accento anche sulle forme di internazionalizzazione più recentemente praticate dalle imprese italiane, il Ministero degli Affari esteri tende a sottolineare la valenza dell'apporto del sostegno istituzionale all'internazionalizzazione, soprattutto sotto il profilo della tutela alle imprese che si rivolgono ai mercati esteri; Ice e Assocamerestero, invece, pur essendo soggetti giuridicamente diversi, hanno in comune un approccio che tiene molto più conto del punto di vista delle imprese, tendendo a rappresentare il proprio ruolo e la visione dei cambiamenti in atto in funzione delle preferenze degli imprenditori.

Per queste ragioni, l'esercizio comparativo (tra testimonianze) non ha evidentemente la pretesa di valutare lo stato di percezione delle istituzioni rispetto ai processi di riforma in atto; si tenta, molto più semplicemente, di capire se e come si stiano

realizzando quei cambiamenti che possono spingere il sistema verso il modello a “rete” presentato nel capitolo quinto come possibile chiave di lettura dei fenomeni in atto e come potenziale “catalizzatore” delle energie del paese. L’aspettativa è quella di identificare quali siano i livelli di sensibilità degli intervistati rispetto alle azioni da mettere in campo per favorire la convergenza verso un sistema unitario, a partire dalle quattro condizioni essenziali per il determinarsi di un sistema di tipo reticolare, esplicitamente considerato, dalle stesse istituzioni come obiettivo da raggiungere. Naturalmente, non ci si attende di riscontrare, almeno in questa fase, evidenze empiriche indiscutibili a favore della tendenza del sistema verso un modello reticolare. Si è consapevoli che si dovrà attendere ancora qualche tempo affinché siano osservabili risultati in qualche modo misurabili e che, allo stato attuale sia ragionevolmente possibile solo limitarsi ad esprimere alcune considerazioni circa le simmetrie riscontrabili tra prospettive interpretative fornite dai *testimonials* intervistati.

Iniziando dal primo dei quattro elementi costitutivi del modello a rete, si sottolinea come il comune livello di percezione della strategicità dell’internazionalizzazione, ai fini del recupero di competitività internazionale del sistema produttivo, costituisca le fondamenta per una *vision* comune tra gli attori coinvolti. Lo è tanto che ciascuno dei soggetti istitutivi della costituenda rete è favorevole a prendere parte al processo, definito di “integrazione”, intendendo con esso non la mera sommatoria tra soggetti, strutture e funzioni, bensì l’insieme sinergico degli stessi. E’ idea comune che la frammentarietà oramai raggiunta e consolidatasi nel tempo tra istituzioni che operano a favore dell’internazionalizzazione abbia raggiunto un livello tale da richiedere un intervento sistemico di tipo riformatore, in grado di valorizzare ciascuno dei soggetti ed eliminare le inefficienze che hanno fatto maturare nel tempo la diffidenza dell’imprenditore nei confronti dell’operato pubblico, visto notoriamente come barriera burocratica all’accesso dei mercati esteri.

È quindi diffusa la consapevolezza dei principali problemi con cui occorre confrontarsi e non si esprimono dubbi sul presunto

ruolo positivo dell'internazionalizzazione produttiva, sebbene l'idea di cosa sia l'internazionalizzazione non sia sempre la stessa tra intervistato e intervistato. È di comune consapevolezza che fenomeni quali la delocalizzazione produttiva, l'interscambio commerciale, l'insediamento delle imprese all'estero, la compartecipazione finanziaria e altre ancora non esauriscono le possibili modalità con le quali le imprese possono trarre vantaggio dall'internazionalizzarsi. La convinzione è che sono le imprese a dover scegliere, quando ne abbiano raggiunto la capacità, la forma più appropriata di sviluppo all'estero e che il compito delle istituzioni, pubbliche e private, debba essere quello di sostenerne scelte e relativi processi attuativi. Tutto questo a patto, naturalmente, che le imprese abbiano la possibilità di accedere alle informazioni sulle opzioni di accompagnamento all'internazionalizzazione. In caso contrario, il rischio è che nel clima di diffidenza che si può creare le imprese finiscano col non (ri)conoscere gli strumenti a loro destinati ed i soggetti pubblici loro serventi.

Partendo da quella che si può definire una “diagnosi” di contesto - frammentarietà e diffidenza delle imprese - gli intervistati, principalmente il Ministero per le Attività produttive e il Ministero degli Affari esteri, concordano sull'esigenza di perseguire la condivisione di un progetto strategico unitario, assimilabile alla prima condizione del modello reticolare: la *vision* comune. Da un lato, infatti, la maturazione da parte delle istituzioni della comune percezione delle criticità di sistema da affrontarsi è un aspetto da non trascurarsi, data la storica avversione al cambiamento dimostrata dal sistema pubblico; avversione che spesso si è manifestata nel rivolgersi all'utente con vocazione di controllo piuttosto che con spirito di servizio. D'altra parte, gli indirizzi e le iniziative nazionali per l'integrazione (presentati nel capitolo quattro) supportano e circostanziano le testimonianze delle istituzioni nazionali intervistate. Leggendo e confrontando, tra l'altro, le strategie delineate dalle Regioni (capitoli nove, dieci e undici) si rintracciano molti elementi di consonanza con l'indirizzo di governo centrale; primo fra tutti è

l'importanza attribuita al sostegno alle forme di aggregazione ed associazionismo, verticale e orizzontale, tra soggetti territoriali a favore dell'internazionalizzazione produttiva; c'è poi una certa ricorrenza nel perseguimento di politiche di sostegno all'innovazione e alla valorizzazione della ricerca anche a fini di sviluppo produttivo.

Le interviste, sostanzialmente, esplicitano la *vision* che orienta il cambiamento e che si è già concretizzata nell'emanazione di linee d'indirizzo nazionali che trovano riscontro in quelle regionali, nelle quali naturalmente permane, come probabilmente è bene che sia, una caratterizzazione territoriale che si innesta nel quadro delle politiche nazionali. Questo aspetto, citato solo a titolo esemplificativo, chiarisce che va consolidandosi la diffusione dell'obiettivo unitario: accompagnare le imprese, adeguare l'offerta dei servizi alle imprese e la capacità d'indirizzo alle istituzioni locali ad esse più vicine (ponendo molta attenzione all'avvicinamento istituzioni - imprese) e per questo riformare il sistema affinché si acceleri l'integrazione (già in corso) secondo principi ispirati al modello reticolare: preservare l'indipendenza e l'identità dei soggetti partecipanti, specializzare le funzioni da essi svolte, irrobustire l'identificazione reciproca e l'identificabilità del sistema all'esterno, chiarire il più possibile le regole del gioco.

In sostanza, la prima condizione per la costituzione di una rete sembra dunque essere tendenzialmente (e parzialmente) soddisfatta, sia perché sembra godere di attenzione primaria nell'agenda politica, sia per i cambiamenti registrati negli ultimi anni di riforma amministrativa. La consapevolezza delle criticità del momento sembrerebbe aver fornito un impulso importante al cambiamento.

Il fatto che anche lo Sportello Italia non sia considerato come mera sede di servizio di *front-office* aggiuntiva a quelle già esistenti, bensì come modalità "visibile" all'estero del Paese Italia come sistema unitario, rimanda ad una visione di integrazione tipica del modello reticolare. I testimoni intervistati esplicitano la finalità dello Sportello Italia come occasione per integrare anziché sommare i diversi soggetti

istitutivi, come strumento per finalizzare l'attuazione delle strategie a diverso titolo perseguite, con modalità differenti, dagli stessi; insomma, come scommessa per restituire all'estero un'immagine qualificata dell'Italia, oltre che, come sottolineato da tutti, un veicolo per contribuire al recupero della fiducia delle imprese nei confronti dell'operatore pubblico come soggetto di sostegno piuttosto che come sovrastruttura burocratica.

L'ambizione è, quindi, non da poco se si considera la spinta al particolarismo che caratterizza il nostro paese. Proprio per questo è necessario porre molta attenzione, come peraltro sembrano intenzionate a fare anche le istituzioni pubbliche, agli altri elementi costitutivi di una rete: all'identificazione dei soggetti partecipanti e alla specializzazione funzionale, secondo e terzo elemento del modello a "rete".

Occorre ricordare che il disegno di legge istitutivo degli Sportelli Italia identifica chiaramente i soggetti partecipanti. La distinzione tra soggetti "primari" e "secondari", in esso operata, stabilisce implicitamente, una sorta di identificazione dei loro ruoli (se non delle funzioni, che comunque ne discendono) all'interno dello Sportello Italia. I soggetti primari sono quelli istitutivi dello Sportello e che hanno missione istituzionale nazionale; i secondari sono tutti quelli che, utilizzando un'opportuna formula che conferisce allo Sportello carattere di flessibilità; possono aderirvi in aggiunta a quelli primari e a rafforzamento del perseguimento dell'integrazione massima possibile tra i numerosi soggetti attivi nell'ambito dell'internazionalizzazione.

Più in generale, è ragionevole concludere, anche senza troppi sforzi d'interpretazione delle testimonianze raccolte, che la condizione di esatta identificazione dei soggetti partecipanti del modello a tendere (reticolare) sia anch'essa, sebbene non del tutto, soddisfatta. Permane il problema dell'identificazione reciproca tra i soggetti partecipanti; identificazione che sembra essere ancora un aspetto non pienamente al riparo dai rischi intrinseci del connaturato particolarismo italiano.

L'Ice, ad esempio, segnala che alcune Regioni italiane non si riconoscono appieno nella rappresentanza estera esercitata dal Ministero degli Affari esteri, la quale farebbe riferimento ad un'immagine dell'Italia oramai consolidata nell'immaginario collettivo all'estero.

Permangono le criticità relative all'immagine dell'Italia all'estero, diversa da quella consolidata, la cui modificazione è obiettivo condiviso tra le istituzioni. Il Ministero degli Affari esteri dice esplicitamente che l'immagine italiana che si vuole esportare è quella di un paese dotato di una forte capacità d'innovazione, meno individualista di quanto non sia stato in passato. In una situazione in cui però si vuole cambiare la percezione all'estero del paese, ma in cui il processo di cambiamento non si è concluso, può essere legittimo che alcune Regioni abbiano riserve sulla possibilità che le istituzioni nazionali le possano rappresentare all'estero. Dal punto di vista delle strategie di comunicazione, l'indagine diretta sulle Regioni (si veda il capitolo 7) ha messo in evidenza la parziale coincidenza tra quelle nazionali e quelle regionali. Questo sembrerebbe, tuttavia, solo in parte legato ai problemi appena accennati o ad una naturale diversificazione di strategie tra livello nazionale e regionale legata alle peculiarità territoriali. Probabilmente in questo atteggiamento è rintracciabile qualche elemento di diffidenza dettato dall'indeterminatezza di alcune regole di funzionamento (in questo contesto dello Sportello Italia) e dall'indubbia difficoltà nel ricercare un buon punto di equilibrio tra peculiarità locali e rappresentazione all'ester(n)o dell'identità nazionale.

Queste considerazioni introducono alla riflessione sul terzo elemento essenziale per il consolidamento di un sistema in una rete: la specializzazione funzionale dei soggetti. Si può presumere, a tale proposito, l'esistenza di una diretta correlazione tra specializzazione funzionale, tutela dell'identità individuale e propensione positiva all'adesione al sistema: l'esplicita preservazione dell'identità pone i soggetti al riparo da forme di timore circa i rischi di sopravvivenza nell'ambito di un sistema e di non riconoscibilità all'esterno dello

stesso. In un contesto in evoluzione come quello attuale non sorprende che le testimonianze delle istituzioni nazionali sottolineino, quasi all'unanimità, che la situazione non può considerarsi definita. Il fatto che tutti sottolineino che la frammentazione del quadro degli interventi per l'internazionalizzazione è un portato storico da superarsi, ne è chiara testimonianza. Così come lo è l'intendimento già esplicitato dal d.d.l. circa l'opportunità di valorizzare l'apporto conoscitivo e di esperienza di ciascuno dei soggetti facendo leva sulle capacità consolidate da parte degli stessi; sottolineando, però, l'importanza che tutto questo avvenga in una logica unitaria e secondo razionalità. Una logica di razionalità sia in senso di efficienza, sia nel senso dell'esatta caratterizzazione delle funzioni svolte dai soggetti che hanno titolo ad esercitare un ruolo in questo ambito. Si fa, quindi, riferimento alla necessaria e più puntuale definizione di compiti e funzioni propri delle amministrazioni, che faccia chiarezza in un ambito complesso già a livello costituzionale. Se a questo si aggiunge che le disposizioni contenute nel provvedimento istitutivo degli Sportelli Italia, nonostante siano finalizzate a rendere più efficace l'azione dei soggetti che operano all'estero, anche mediante una riorganizzazione degli enti, mantengono una loro ambiguità legata al fatto che si rimanda ad un futuro decreto interministeriale per quel che riguarda la struttura, le modalità operative e l'organizzazione degli Sportelli stessi. Tutto ciò chiarifica sufficientemente le idee circa la strada ancora da percorrere per arrivare ad un livello soddisfacente di specializzazione funzionale dei soggetti del sistema.

L'elemento relativamente al quale sono probabilmente raggiunti i livelli più elevati di chiarezza è quello dell'attività di indirizzo e coordinamento della politica generale per l'internazionalizzazione. Questa è svolta istituzionalmente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri; spettano al Cipe, e più precisamente alla sua V Commissione, le funzioni di coordinamento e di indirizzo strategico in materia di politica commerciale con l'estero; mentre le politiche di internazionalizzazione e di "co-gestione" delle relative attività sono esercitate dal cosiddetto Tavolo Ministero degli

Affari esteri - Ministero per le Attività produttive. Dal punto di vista operativo, qualche progresso è stato compiuto. A livello di coordinamento sono state adottate le prime forme di integrazione funzionale e logistica tra Ministero per le Attività produttive, Ministero degli Affari esteri ed Ice; a livello di enti strumentali si è intervenuti ripensandone alla loro forma giuridica e quindi la linea del comando. Le trasformazioni in società per azioni di Sace e Simest costituiscono passi importanti in questa direzione. Ma che occorra ancora del tempo perché si raggiungano i risultati desiderati lo dichiara in maniera esplicita il Ministero degli Affari esteri, quando fa capire che questi processi vanno gestiti con un atteggiamento quanto più possibile pragmatico. L'Ice, preoccupata dai rischi di duplicazione e frammentazione dell'immagine, denuncia il timore del disorientamento che potrà (può) provocare la presenza diretta delle Regioni all'estero, ribadendo la necessità di chiarire i ruoli dei diversi soggetti che operano in questo ambito.

Il livello di definizione delle regole e delle responsabilità individuali all'interno del sistema raggiunto dai processi in atto, quarto ed ultimo elemento costitutivo di una rete, sembra essere, quindi, ancora piuttosto basso. L'impressione condivisa dagli intervistati è che le regole di funzionamento dello Sportello Italia e del sistema in divenire siano ancora tutte da scriversi, proprio perché dovrà concludersi il processo di trasformazione degli enti strumentali, di integrazione progressiva tra enti nazionali e, non da ultimo, dovrà essere esercitata la delega conferita al Governo per il riordino del sistema.

Il principale aspetto di ambiguità riguarda la designazione e il ruolo del responsabile del coordinamento dello Sportello Italia all'estero. Il coordinatore dovrà svolgere il non banale ruolo di gestore delle funzioni attribuite allo Sportello, interpretando *input* politici compositi (diversi sono i soggetti che governano il sistema, seppure a livelli differenziati) e rivolgendosi ad un panorama ampio e diversificato di "clienti e fornitori" (clienti sono tutti coloro che offrono potenzialmente servizi per l'internazionalizzazione; fornitori

sono tutti i soggetti italiani o esteri che intendono internazionalizzarsi, oltre alle imprese). Su chi debba essere il coordinatore, quale il suo profilo e i confini della sua responsabilità direttiva il d.d.l. non dice molto.

Il fatto che sia lasciato, al momento, largo spazio all'interpretazione non può essere considerata certo premessa positiva, soprattutto se si tiene presente che il problema vale oggi per quel che riguarda gli Sportelli Italia ma ha valenza più generale. A meno che l'attuale apparente indeterminatezza delle regole possa, nel futuro, rivelarsi piuttosto un'effettiva flessibilità e, come tale, punto di forza del modello emergente.

Indagine diretta sulle politiche regionali per l'internazionalizzazione

7.1 Ambito d'indagine e scopi conoscitivi

L'ipotesi formulata nel capitolo cinque ha indotto alla realizzazione di un'indagine conoscitiva sul versante delle Regioni, nella convinzione che esse rappresentino elemento indispensabile perché le politiche di sostegno all'internazionalizzazione conseguano i propri obiettivi.

A questo fine, è stata progettata ed effettuata una rilevazione diretta, con lo scopo di comprendere come le Regioni abbiano avviato e stiano consolidando l'impiego dei propri strumenti di sostegno locale all'internazionalizzazione. Relativamente a questi temi, l'indagine analizza quattro ambiti: risorse dedicate, funzioni e attività, relazioni e coordinamento interistituzionale, prospettive di evoluzione.

I risultati dell'indagine contribuiscono alla definizione di un quadro conoscitivo sullo stato delle attività e delle relazioni in essere, nonché delle relative risorse dedicate (personale, finanziamenti e strumenti) all'internazionalizzazione. Parte dell'indagine, inoltre, ha inteso rilevare qual'è il livello di conoscenza posseduto dalle Regioni del testo del disegno di legge che riforma il sistema di internazionalizzazione e istituisce gli Sportelli Italia all'estero.

L'universo di riferimento è costituito dalle diciannove amministrazioni regionali e dalle due province autonome di Trento e Bolzano. Non hanno risposto alla rilevazione la Regione Puglia, la Regione Calabria e la Provincia Autonoma di Bolzano.

La rilevazione è stata effettuata nel mese di settembre del 2004 ed è riferita all'anno 2003 per quanto riguarda alcune variabili di tipo strutturale o finanziario.

7.2 Mappa dei modelli giuridico e organizzativi

Per distinguere i modelli giuridico organizzativi che si configurano nelle diverse Regioni, l'indagine ha preso a riferimento i risultati di precedenti analisi condotte nel 2002-2003, dal Formez e dal Consorzio Mipa, sui processi di avvio e consolidamento degli Sprint.

Analizzando lo stato di attuazione della riforma che istituiva gli Sprint, infatti, si osservava, già nel 2002, il progressivo configurarsi di alcuni elementi connotanti il processo istitutivo degli Sprint. Tra le variabili che determinavano le differenze osservate tra Regioni, se ne individuavano due di particolare rilevanza:

- 1 . la configurazione organizzativa, intesa in termini di collocazione fisica dello Sprint e considerata come variabile predittiva del livello di riconoscibilità dello stesso da parte dell'utenza finale (le imprese);
- 2 . la configurazione giuridica, spesso connessa alla configurazione organizzativa, caratterizzante l'atteggiamento istituzionale delle Regioni nei confronti della materia.

A partire da queste due variabili, sono stati individuate quattro tipologie di modelli. Il modello "Regione" identifica, come è facile intuire, gli Sprint istituiti presso le stesse amministrazioni regionali, incardinati come unità organizzative complesse di *line*, funzionalmente dipendenti dall'assessorato per le Attività produttive; talvolta lo Sprint è, invece, un'unità in *staff* agli uffici di *line* oppure risponde del proprio operato direttamente alla Presidenza (nei casi in cui essa non conferisca delega sulla materia). Le Regioni che per prime hanno adottato questo modello sono le Marche e la Basilicata.

Tra i quattro modelli identificati è quello maggiormente adottato nella fase avanzata di funzionamento, in particolare dagli Sprint che originano dal modello "Ice".

Il secondo modello, definito "Ice", analogamente al precedente, rappresenta gli Sprint fisicamente insediati presso gli uffici regionali dell'Ice. Si tratta di Sprint che hanno talvolta potuto beneficiare di condizioni di operatività più semplificate rispetto a quelle tipicamente riferite all'amministrazione regionale. Questo

modello è stato adottato soprattutto in fase di avvio, per poi essere abbandonato a favore del primo, di tipo “Regione”, che conferisce allo Sprint maggiori possibilità di essere riconosciuto, da parte delle imprese, come soggetto di emanazione regionale. Esempio di questa trasformazione è rappresentato dallo Sprint Emilia Romagna, istituito presso l'ufficio Ice regionale e successivamente collocato presso la Regione. Il Piemonte, al contrario, rappresenta un esempio di Sprint avviato e consolidato secondo il modello Ice, agevolato nel tempo dall'adozione di un assetto flessibile.

Il terzo modello, definito “Camera di commercio”, è stato adottato dalle Regioni che, ispirandosi alla finalità istituzionale dello Sprint, hanno inteso avvalersi delle reti pre-esistenti, delle quali quella del sistema camerale è indubbiamente tra le più efficienti e riconoscibili da parte delle imprese.

Occorre sottolineare, a tal proposito, che molte Regioni hanno inteso lo Sprint come l'istituzionalizzazione di un *modus operandi* già insito nel sistema delle collaborazioni del proprio territorio, scegliendo di incardinare la propria funzione di coordinamento nel sistema camerale. Quest'ultimo, infatti, ha spesso dimostrato di possedere un'alta capacità d'uso del *know how* accumulato nel tempo sul versante istituzionale e imprenditoriale. Lo Sprint Lombardia (si veda il capitolo 11) può essere considerato come un'evoluzione di questo modello, nel quale più che di Sprint si può parlare di Rete degli Sprint.

Il quarto ed ultimo modello, denominato “Agenzia”, è stato adottato da un insieme di Regioni che hanno un tratto comune: lo Sprint, e talvolta tutto l'esercizio della politica economica per lo sviluppo regionale, è affidata ad un ente strumentale della Regione, giuridicamente autonomo. Rientrano in questa configurazione le Regioni che hanno istituito un'agenzia, un consorzio pubblico o una finanziaria per la promozione economica del territorio, come anche quelle che hanno delegato ad un soggetto pre-esistente l'esercizio della politica economica per lo sviluppo del territorio sotto il profilo internazionale (gli Enti fiere). Il caso più compiuto che configura

questo modello è quello della Toscana, la cui Agenzia regionale ha per finalità istituzionale la promozione del territorio in Italia e all'estero.

La Tabella 4 evidenzia la distribuzione delle Regioni secondo le quattro tipologie di modello giuridico organizzativo appena descritte.

Le Regioni del Nord sembrano avere prevalentemente seguito il modello "Camera di commercio", sovrapponendo la funzione di coordinamento regionale alla rete pre-esistente del sistema camerale.

Il modello "Agenzia" è stato adottato da alcune Regioni del Nord-est e dalla Liguria; quest'ultima, in particolare, ha investito della funzione la neo-costituita *Liguria International*, partecipata oltre che dalla Regione, dalle quattro Camere di commercio liguri e dalle principali realtà associative locali, imprenditoriali e finanziarie.

Percorsi differenti sono stati seguiti dall'Emilia Romagna (modello "Regione") e dal Piemonte (modello "Ice").

Le Regioni del Centro tendono a distribuirsi equamente tra il modello "Regione" e quello "Agenzia". E' da ricordarsi, che le Marche rappresentano l'esempio più antico di Regione che ha istituito lo Sprint come unità di line dell'amministrazione regionale.

Tabella 4.

Distribuzione rispetto all'area geografica e al modello Sprint

	NORD	CENTRO	MEZZOGIORNO
Regione	11%	50%	38%
	Emilia Romagna	Umbria	Abruzzo
		Marche	Basilicata
			Calabria
CCIAA	44%	0%	13%
	Valle d'Aosta		Molise
	Trento		
	Bolzano		
	Lombardia		
ICE	11%	0%	25%
	Piemonte		Campania
			Sicilia
Agenzia	33%	50%	25%
	Friuli Venezia Giulia	Toscana	Puglia
	Veneto	Lazio	Sardegna
	Liguria		

Fonte ed elaborazione: Consorzio MIPA.

Le amministrazioni del Mezzogiorno d'Italia tendono, in generale, a propendere per il modello "Regione" (in tre casi). Diversamente da quanto accade per il Nord, il modello camerale è poco diffuso (solo un caso), mentre sono abbastanza diffusi sia il modello Ice che quello Agenzia (due casi ciascuno).

Per la Puglia l'Agenzia è rappresentata dall'Ente Autonomo Fiera del Levante, istituito nel 1929 per iniziativa del Comune, dell'Amministrazione provinciale e della Camera di commercio di Bari, attualmente partecipato anche dalla Regione e dalla Camera di commercio di Bari.

Per la Sardegna il conferimento delle funzioni d'internazionalizzazione e del relativo Sprint è stato operato a favore

di Consorzio 21, istituito nel 1989, allo scopo di coniugare la ricerca scientifica e tecnologica con il sistema produttivo della regione; esso gestisce il Parco scientifico e tecnologico della Sardegna, nonché eroga servizi reali e tecnologici alle imprese per favorirne l'integrazione nel mercato globale.

Definito il quadro dello stato di avvio e dei modelli assunti dagli Sprint, i risultati tratti dall'indagine e presentati di seguito fanno riferimento all'insieme delle diciotto amministrazioni rispondenti alla rilevazione.

7.3 Risorse umane, finanziarie e strumentali conferite alla funzione

Per finalizzare la rilevazione è stato preliminarmente chiesto alle Regioni di indicare se fossero state istituite, formalmente e operativamente, strutture regionali deputate all'internazionalizzazione. Tutte le amministrazioni hanno risposto di avere istituito un'unità organizzativa deputata a questa funzione, benché non per tutte valga l'esclusività, in quanto in tredici casi su diciotto si tratta di unità che svolgono questa funzione in via concorrente ad altre funzioni. Solamente in cinque casi la struttura deputata è dedicata esclusivamente all'internazionalizzazione: vi rientrano, oltre che quattro delle cinque Regioni che hanno conferito allo Sprint un assetto secondo il modello giuridico e organizzativo ad "Agenzia" (Liguria, Friuli Venezia Giulia, Toscana e Sardegna), anche due di quelle che hanno adottato il modello "Regione" (Emilia Romagna e Umbria). Talvolta l'internazionalizzazione è una funzione esercitata da più unità organizzative rispondenti a direzioni generali diverse..

Le unità di personale¹¹² interno all'amministrazione regionale che opera nelle funzioni d'internazionalizzazione sono circa 140, tra dirigenti, funzionari ed operatori. I dirigenti in carica hanno

¹¹² Dato stimato, riferito alle 18 Amministrazioni rispondenti la rilevazione; il dato riferito a 3 delle Amministrazioni rispondenti è stato stimato in quanto non fornito relativamente al quesito di riferimento.

prevalentemente una formazione professionale di tipo economico (30% dei casi); mentre la formazione giuridica ed umanistica pare in minoranza, contrariamente a quanto avvenga notoriamente in ambito pubblico, in minoranza (15% e 7% rispettivamente); circa il 20% del personale ha una laurea di tipo tecnico scientifico. La preparazione umanistica, invece, è prevalente nel personale che svolge attività di coordinamento e di carattere operativo (34% e 36% dei casi).

Il personale che opera presso queste strutture è prevalentemente in servizio presso l'amministrazione regionale, al quale si affianca, in due casi, personale esterno: tra le Regioni che dichiarano di avvalersi di professionalità esterne compaiono, oltre che naturalmente quelle che hanno uno Sprint ad assetto diverso da quello regionale (Camera di commercio, Agenzia, Ice), l'Emilia Romagna, le Marche. Altre Regioni, tra cui il Piemonte e quelle che hanno un assetto per modello camerale, al di là della configurazione giuridica e organizzativa, si avvalgono di figure esterne come coordinatori operativi. Naturalmente, opera presso gli Sprint anche personale che svolge una funzione operativa, di *front office* e/o di assistenza tecnica alle imprese.

Il personale esterno proviene dal sistema camerale, bancario e privato in genere. È possibile affermare, infatti, che nessuna Regione ha potuto avviare lo Sprint e le relative funzioni senza avvalersi, anche per la sola parte operativa, di personale esterno a riprova del fatto che lo Sprint rappresenta un organismo di coordinamento dei soggetti aderenti alla rete. Qualche Regione ha inizialmente attribuito a questo personale anche le funzioni di coordinamento operativo, ritenendo, spesso a ragione, che la fase di avvio fosse la più delicata, e come tale, da condursi con il sostegno tecnico operativo di soggetti portatori di conoscenze in ambito d'internazionalizzazione e in quanto portatori di conoscenze relazionali utili per accreditare lo Sprint presso le reti di servizio per le imprese.

Alle risorse finanziarie impegnate per il finanziamento delle azioni di sostegno all'internazionalizzazione è, nella quasi totalità dei

casi, attribuito un capitolo di bilancio dedicato. Solo la Basilicata, il Lazio e la Sardegna non hanno un capitolo dedicato.

Discorso a parte vale per le Regioni che hanno conferito allo Sprint la forma dell'Agenzia. L'ammontare delle risorse finanziarie proprie conferite dalla Regione, in aggiunta a quelle di provenienza esterna¹¹³, oscilla tra i 500 mila euro e gli oltre 6 milioni di euro (Tabella 5).

¹¹³ Fondi comunitari, co-finanziamenti nazionali e altre fonti di finanziamento aggiuntive.

Tabella 5.

Conferimenti finanziari propri delle Regioni a finanziamento dell'internazionalizzazione del territorio

Classi di conferimenti finanziari propri regionali	Numerosità
Fino a € 500.000	1
Da € 501.000 a € 1.500.000	5
Da € 1.501.000 a € 3.000.000	0
Da € 3.001.000 a € 6.000.000	2
Oltre € 6.001.000	1
La Regione non dispone di un capitolo di bilancio dedicato ¹	4
Dato non fornito ²	5
Totale	18

1. Lazio, Basilicata, Sardegna e Toscana.

2. Provincia Autonoma di Trento, Veneto, Valle d'Aosta, Piemonte e Campania.

Fonte ed elaborazione: Consorzio MIPA.

Tabella 6.

Conferimenti finanziari aggiuntivi (oltre a quelli propri regionali) per l'internazionalizzazione del territorio

143

Classi conferimenti finanziari regionali	Numerosità
Fino a € 500.000	2
Da € 501.000 a € 1.500.000	3
Da € 1.501.000 a € 3.000.000	2
Da € 3.001.000 a € 6.000.000	0
Oltre € 6.001.000	1
La Regione non dispone di un capitolo di bilancio dedicato ¹	4
La Regione non ha conferimenti aggiuntivi a quelli propri ²	4
Dato non fornito ³	2
Totale	18

1. Lazio, Basilicata, Sardegna e Toscana.

2. Campania, Friuli Venezia Giulia, Umbria e Abruzzo.

3. Provincia Autonoma di Trento, Veneto.

Fonte ed elaborazione: Consorzio MIPA.

Tra conferimenti di risorse proprie e non proprie, le Regioni nelle quali l'investimento finanziario a bilancio risulta maggiore sono la Lombardia, l'Emilia Romagna, il Piemonte e la Sicilia. Il dato, d'altronde, non consente di identificare l'esatta "classifica" per risorse impegnate sull'internazionalizzazione, in quanto da un lato alcune Regioni, non avendo un capitolo dedicato, non hanno fornito il dato, dall'altro lato alcune Regioni risultano non essere destinatarie di fondi aggiuntivi (nemmeno strutturali) per l'internazionalizzazione.

È possibile comunque affermare che le risorse complessivamente considerate non scendono quasi mai sotto la soglia dei 580 mila euro per il Nord, dei 650 mila euro per il Centro e dei 1,3 milioni di euro per il Mezzogiorno d'Italia. La Liguria, in particolare, sembra conferire una quota ridotta di risorse proprie mentre si avvale di una quota consistente di risorse aggiuntive, oltre 1,5 milioni di euro; la Lombardia, invece, è quella che più di altre conferisce consistenti finanziamenti propri (12,8 milioni di euro), cui aggiunge risorse provenienti da fonti esterne. Anche la Sicilia e l'Emilia Romagna, analogamente alla Lombardia, seppur non ai medesimi livelli, conferiscono un'importante quota di provenienza propria in aggiunta a quella esterna.

Per quanto riguarda le dotazioni strumentali, quasi la metà delle Regioni dispone di sistema informatico proprio, un terzo di loro anche di un sito *web* e una su cinque di spazi di lavoro per la gestione delle attività. Complessivamente, la dotazione informatica e il sito *web*, contrariamente a quanto ci si aspetterebbe, non rappresentano la dotazione strumentale di *routine* di cui tutti possono disporre. Ciò sebbene numerose disposizioni normative indichino modalità di sviluppo l'integrazione tra strumentazioni informatiche, canali multimediali e strutture-soggetti preposti all'assistenza delle imprese.

Indicativo è che sette amministrazioni sulle diciotto dichiarino di non avere apposto una segnaletica che renda lo Sprint riconoscibile dall'esterno come struttura di servizio della Regione, sebbene a partecipazione allargata ad una pluralità di soggetti pubblici e privati. Rientra in questo gruppo una varietà di Sprint, distribuita per

collocazione geografica e per modello giuridico organizzativo; tre hanno la forma di “Agenzia” (Sardegna, Liguria e Veneto); una ha un assetto per “Regione” (Basilicata).

Tutte le altre Regioni hanno istituito delle strutture esterne che, a diverso titolo, con formule giuridiche e organizzative variegata, svolgono funzioni di internazionalizzazione produttiva. Per quanto riguarda l'istituzione di sedi all'estero (Figura 7) la Regione che sembra avere il più alto numero di rappresentanze è la Lombardia (si veda il cap. 11). Lo Sprint di questa regione, come si vedrà in seguito, presenta un assetto particolare, che può essere considerato come un'evoluzione del modello camerale, originariamente ideato come connessione tra nodi reticolari formate da pre-esistenti forme di collaborazione territoriale ed interistituzionale di soggetti pubblici e privati. La Lombardia, proprio perché si avvale della rete delle Camere di commercio, risulta essere quella che ha un più alto numero di rappresentanze estere. Essa pare aver colto, fin dall'inizio, le opportunità insite nella rete estera di Ice e sistema camerale, veicolando su questo sentiero anche la rappresentanza aggregata e multi-rappresentata dell'imprenditoria lombarda.

Tabella 7.**Mappa delle rappresentanze estere delle Regioni (con sede all'estero)**

	Punti informativi	Uffici decentrati	Totale
Emilia Romagna	6		6
Piemonte		4	4
Valle d'Aosta		1	1
Lombardia		24	24
Lazio	3		3
Toscana		1	1
Abruzzo	1		1
Campania		1	1
Molise		1	1
Totale			42

Fonte ed elaborazione: Consorzio MIPA.

Sono state censite in tutto quarantadue rappresentanze estere regionali: *Info Point*, *Desk*, uffici *Antenna*, ovvero unità di osservazione e informazione dislocate all'estero. Gli uffici decentrati rappresentano sedi presso le quali si svolgono attività operative di servizio nei confronti del doppio binario d'internazionalizzazione (imprese estere che si rivolgono ai mercati italiani e viceversa).

Comunque siano definibili, si tratta di unità di rappresentanza estera che hanno forme di partecipazione regionale piuttosto differenziate: una su cinque (20,8%) è di "proprietà" della Regione in quanto è insediata in strutture di appartenenza diretta o indiretta della stessa (Enti strumentali), una su tre (33,3%) è a partecipazione maggioritaria della Regione, mentre una su sei (16,7%) è a partecipazione maggioritaria di altri soggetti; un altro 29,2% fa riferimento a strutture utilizzate mediante convenzione. Come si vede dalla Tabella 8, il conferimento finanziario della Regione in queste strutture è variabile.

Tabella 8.

**Ammontare dei conferimenti finanziari delle Regioni
alle unità esterne di rappresentanza estera (con sede all'estero)**

	Punti informativi	Uffici decentrati	Conferimento finanziario (migliaia di euro)
Emilia Romagna	6		100-500
Piemonte		4	> 500
Valle d'Aosta		1	n. d.
Lombardia		24	100-500
Lazio	3		n. d.
Toscana		1	> 500
Abruzzo	1		100-500
Campania		1	100-500
Molise		1	100-500
Totale			

Fonte ed elaborazione: Consorzio MIPA

Raramente in questi uffici opera personale della Regione. Contrariamente a quanto avviene per gli uffici di servizio che operano nel territorio nazionale o regionale, le rappresentanze estere sono sempre riconoscibili dall'utenza esterna, in quanto dotate di segnaletica che riporta l'identificativo della Regione.

7.4 Funzioni e attività di sostegno all'internazionalizzazione

Gli strumenti di programmazione e pianificazione delle attività di sostegno all'internazionalizzazione in uso presso le amministrazioni regionali, come si evince dalla Tabella 9, sono diversificati e non sempre aggiornati rispetto alle attività effettivamente in corso di realizzazione. Emerge l'uso diffuso di tre tipologie di strumenti:

1. Print - Piano regionale per l'internazionalizzazione,
2. Docup - Documento unico di programmazione,
3. Psi - Programma (annuale e/o triennale) di sostegno all'internazionalizzazione.

Ai quali si aggiungono, oltre che il documento di indirizzo annuale di emanazione del Ministro per le Attività produttive (per l'anno 2005 si veda il cap. 4, par. 4.1), anche i:

4. Psr - Piano di sviluppo regionale e il Dpefr - Documento di pianificazione economica e finanziaria regionale,
5. Ppr - Piano di promozione regionale,
6. Por - Piano operativo regionale.

Tabella 9.

Mappa degli strumenti di pianificazione e programmazione delle azioni di sostegno all'internazionalizzazione impiegati dalle Amministrazioni regionali

	PRINT	DOCUP	PSI	Altro	Periodo di riferimento
Abruzzo		*	*		2004-2004
Basilicata	*				n.d.
Campania	*			* POR Linee guida MAP	2000-2006
Emilia Romagna			*	* Piano triennale att. prod.	2003-2005
Friuli Venezia Giulia			*		2004-2006
Lazio		*			2000-2006
Liguria		*	*		2003-2004
Lombardia		*		* PRS - DPEFR	2000-2005
Marche		*	*		2004-2006
Molise			*		2004-2004
Piemonte		*	*		n.d.
Prov. Aut. di Trento		*	*		n.d.
Sardegna				* POR Linee guida MAP	2003-2004
Sicilia				* POR Linee guida MAP	2000-2006
Toscana		*		* PPR	2004-2004
Umbria	*		*		2003-2004
Valle d'Aosta	*				2001-2002
Veneto	*	*	*		2000-2006

Fonte ed elaborazione: Consorzio MIPA

Gli obiettivi perseguiti dalle amministrazioni regionali sono:

- per il Nord e il Sud soprattutto la promozione dei prodotti regionali all'estero e il sostegno all'*import-export*;
- per il Centro, l'esportazione dei modelli locali di produzione e la promozione dei prodotti regionali all'estero.

Nel dettaglio, rispetto agli obiettivi elencati nella Tabella 10, si rilevano alcune peculiarità:

- promozione dei prodotti regionali all'estero: è meno interessante per l'Umbria e il Molise;
- agevolazione di investimenti diretti all'estero: è obiettivo prioritario di tutte le Regioni del Sud (tranne la Campania);
- attrazione degli investimenti esteri: analogamente all'agevolazione degli Ide; le Regioni che lo reputano un obiettivo importante sono il Piemonte, la Lombardia, il Lazio e la Campania;
- sostegno alla delocalizzazione produttiva all'estero: solamente il Lazio, tra il Centro e il Sud, ha indicato questo obiettivo come prioritario; al Nord vi sono anche il Friuli Venezia Giulia e il Trentino;
- esportazione di modelli locali di produzione: è di interesse prioritario per il Piemonte, il Friuli Venezia Giulia ed il Molise; meno interessante, invece, per Valle d'Aosta, Trentino e Liguria;
- sostegno all'*import-export*: solamente Toscana, Sardegna e Umbria conferiscono al sostegno all'interscambio commerciale minore priorità;
- internazionalizzazione dei servizi pubblici locali: Liguria, Basilicata e Molise annoverano questo obiettivo tra quelli prioritari.

Tabella 10.

Livelli d'importanza attribuiti agli obiettivi perseguibili dalle Amministrazioni regionali intervistate

Obiettivi	Ripartizione geografica		
	nord	centro	sud
Promozione dei prodotti regionali all'estero	2,9	2,5	2,7
Agevolazione di investimenti diretti all'estero	2,4	1,7	1,3
Attrazione degli investimenti esteri	2,2	2,3	1,7
Sostegno alla delocalizzazione produttiva all'estero	2,1	2,3	1,3
Esportazione di modelli locali di produzione	2,0	2,7	1,5
Sostegno all'import-export	2,7	2,3	2,5
Internazionalizzazione dei servizi pubblici locali	1,6	1,5	1,8

Legenda: 1 = minimo; 2 = medio; 3 = massimo

Fonte ed elaborazione: Consorzio MIPA

Piuttosto indicativo è che al quesito “Quanti servizi sono stati erogati alle imprese, nel 2003, mediante o direttamente le strutture preposte?” cinque delle amministrazioni intervistate non abbia saputo fornire una risposta. Stessa constatazione vale per la stima del livello di sviluppo raggiunto dalle strutture di servizio (in termini di servizi erogati) rispetto al potenziale (non hanno potuto rispondere in nove).

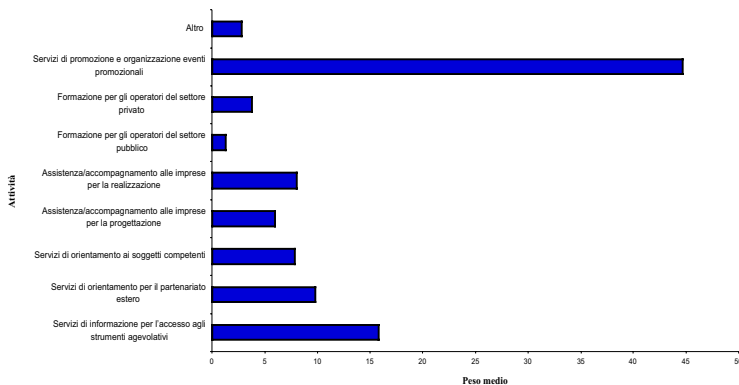
Questo secondo quesito, d'altronde, presupponeva che le Regioni fossero in grado di stimare qual'è l'entità delle imprese potenzialmente interessate ai servizi regionali o quanto meno all'internazionalizzazione. Aspetto non trascurabile, per il quale si registra la mancata risposta da parte della metà degli intervistati e, per alcuni di coloro che hanno risposto, ad una stima basata sul numero totale di imprese attive nella Regione, dato presumibilmente non utile come parametro per stimare l'utenza di riferimento; è difficile pensare che tutte, proprio tutte, le imprese possano essere sensatamente interessate ad internazionalizzarsi, si pensi ad un esercizio

commerciale come un *bar*, che si configura come impresa e che, adottando questo metodo di stima, rientrerebbe nel computo.

È ragionevole constatare che il monitoraggio dei livelli di attività di servizio delle unità per l'internazionalizzazione è ancora una funzione scarsamente presidiata, seppure se ne intuisca l'importanza per il governo della traiettoria di sviluppo delle medesime strutture di appartenenza.

Per quanto riguarda le tipologie di attività svolte, il 45% dei servizi erogati sono di promozione e organizzazione di eventi promozionali, il 16% di servizi informativi per l'accesso agli strumenti agevolativi, il 10% di servizi di orientamento per il partenariato estero. Le restanti attività consistono, per il 14%, in assistenza e accompagnamento alle imprese per la progettazione e realizzazione di interventi d'internazionalizzazione e, per il 5%, in formazione per gli operatori del settore pubblico e privato preposti all'erogazione di tutti i suddetti servizi alle imprese (Figura 1).

Figura 1.
Peso delle diverse tipologie di attività svolte dalle strutture regionali per l'internazionalizzazione (interne ed esterne alla Regione)



Fonte ed elaborazione: Consorzio MIPA.

Le fonti informative che vengono consultate per lo svolgimento di queste attività sono soprattutto quelle di titolarità delle associazioni di imprese (29,2%) e delle istituzioni nazionali (ministeri, enti strumentali, altri, 20,8%). In risposta a specifici fabbisogni conoscitivi il 18,8% degli Sprint effettua indagini di campo. Solamente una amministrazione dichiara di non avere ancora effettuato analisi conoscitive finalizzate alla rilevazione dei fabbisogni di servizi da parte delle imprese. Scarsamente praticate risultano le indagini qualitative, finalizzate all'approfondimento degli aspetti di contenuto dei fabbisogni e degli altri elementi di contesto del territorio: solo cinque Regioni su diciotto vi fanno ricorso.

Nella generalità dei casi si tratta di fonti informative ad aggiornamento periodico, solitamente annuale.

La Tabella 11 schematizza i giudizi espressi dalle Regioni rispetto alle fonti informative consultate.

Tabella 11.

Livelli di completezza, economicità e tempestività attribuiti alle fonti informative consultate per la pianificazione e realizzazione delle attività di sostegno d'internazionalizzazione

Caratteristiche delle fonti informative	Livelli attribuiti		
	basso	medio	alto
Completezza	16,7%	66,7%	16,7%
Economicità	27,8%	56,6%	16,7%
Tempestività	16,7%	50,0%	33,3%

Fonte ed elaborazione: Consorzio MIPA

Dal punto di vista delle collaborazioni interistituzionali e delle *partnership* attivate in ambito regionale, risulta che nessuna delle amministrazioni intervistate adotta iniziative di sostegno all'internazionalizzazione in forma autonoma e su propria iniziativa. La collaborazione più praticata (nel 28,8% dei casi) è con le amministrazioni centrali dello Stato, cui seguono, in un caso su

quattro (25,4%), le collaborazioni con soggetti privati, ed enti locali (16,9%); sono invece marginali le collaborazioni tra amministrazioni regionali ed i soggetti esteri.

Tra i principali fattori di criticità riscontrati nella definizione e nell'avvio di forme di collaborazione con altri soggetti pubblici e privati si citano la scarsità di risorse economico-finanziarie (nel 27,5% dei casi) e di competenze professionali (nell'11,8%); l'inadeguatezza dei sistemi informativi territoriali e delle dotazioni strumentali (rispettivamente 9,8% e 5,9%). Un altro fattore di criticità è legato all'inadeguata collaborazione tra Regione, istituzioni nazionali e sistema delle imprese (9,8% dei casi). Sono insufficienti anche le occasioni di confronto e di lavoro comune (per il 7,9% degli intervistati).

7.5 Relazioni e coordinamento

154

Alla domanda "l'internazionalizzazione può definirsi come una funzione svolta da soggetti che operano con una logica di rete unitaria di servizio?" le Regioni hanno risposto affermativamente nel 55,6% dei casi.

Quasi tutte le amministrazioni regionali (ad eccezione che una) prevedono modalità per il coordinamento tra istituzioni a livello regionale per il potenziamento del sostegno all'internazionalizzazione.

Ciò nonostante, in una scala che va da 1 a 4, le Regioni attribuiscono all'attuale livello di coordinamento del *Sistema nazionale* un valore pari ad 1 (basso) nel 16,7% dei casi, 2 (medio basso) nel 55,6% dei casi e 3 (medio alto) nel 27,8% dei casi; nessuno ritiene il livello di coordinamento sufficientemente alto.

I fattori che incidono sul coordinamento del sistema nazionale sono, in primo luogo, il vigente sistema di regolamentazione e, conseguentemente, la definizione di funzioni e compiti; seguono l'inadeguatezza degli assetti organizzativi degli Enti operanti nel settore (che ne limiterebbe la funzionalità), la scarsa propensione alla coesione interistituzionale e, quindi, la difficoltà nel programmare una

condivisa agenda politica. Sul versante opposto, il punto di forza del raggiunto livello di coordinamento nazionale (migliorato sensibilmente rispetto al passato) è individuato nella tendenziale convergenza degli obiettivi e delle strategie perseguibili mediante il “fare sistema” (47,6% dei casi).

Per quanto riguarda il livello di coordinamento del *Sistema regionale* i giudizi migliorano: solamente due amministrazioni si posizionano nei due limiti estremi, ritenendo che il coordinamento sia decisamente basso, l'altra decisamente alto; il livello è invece ritenuto medio basso per il 38,9% dei casi e medio alto per il 44,4% dei casi.

Analogamente a quanto indicato per il sistema nazionale, il coordinamento intra-regionale soffre della carente definizione di compiti e funzioni tra soggetti e dell'inadeguatezza degli assetti organizzativi di alcune istituzioni. I punti di forza del sistema regionale, d'altra parte, sono attribuiti alla convergenza tra obiettivi e strategie (sebbene con valori minori che per il Sistema nazionale, 40,9%) e, al contempo, alla crescente coesione interistituzionale (27,3%).

I soggetti con i quali le Regioni si auspicano di collaborare maggiormente sono gli Enti strumentali delle amministrazioni centrali dello Stato (30%) e, prevalentemente, i soggetti privati, anche rappresentati in aggregazioni (54%).

I soggetti che aderiscono alle reti di collaborazione e che stringono maggiormente relazioni con le Regioni sono le Camere di commercio, soggetti citati da una Regione su tre; seguono gli Eurosportelli (16,2%) e il sistema bancario e creditizio, che però rimane ancora abbastanza marginale (13,5%). Gli altri soggetti citati sono piuttosto variegati e non sono riportabili a categorie tipologiche unitarie. È, quindi, confermata l'idea che l'integrazione verticale del territorio regionale (tra istituzioni dei diversi livelli) sia migliorabile e che il ruolo del sistema bancario sia da approfondire, affinché sia integrata l'offerta di servizi finanziari per le imprese. Lo scollamento tra sistema bancario ed imprenditoriale è da più parti citato come elemento di criticità che frena lo sviluppo.

Con alcune delle tipologie di soggetti via citati, le Regioni hanno attivato collaborazioni che si sostanziano nell'apertura (condivisione) di sedi di rappresentanza economico commerciale all'estero, e, in particolare, con la rete estera degli uffici Ice e del sistema camerale. Le ipotesi di sviluppo futuro di attività in *partnership* indicano che le Regioni si auspicano una collaborazione più fattiva con il sistema bancario, gli Sportelli degli Enti locali (Eurosportelli per le Province e Sportelli unici per le attività produttive per i Comuni) e di rafforzare ulteriormente le relazioni con il sistema camerale. Altri soggetti con i quali le Regioni ritengono importante stabilire dei rapporti sono le imprese (consorzi di imprese, cooperative, distretti industriali, enti fiere, altri) e le università e gli Enti strumentali delle amministrazioni centrali dello Stato. Nessuna delle amministrazioni intervistate scarta l'ipotesi di aderire ad iniziative di rappresentanza unitaria all'estero, considerate come vere e proprie opportunità.

Le azioni che le Regioni intendono sviluppare a favore della creazione di un sistema unitario di rappresentanza estera sono:

- l'intensificazione delle iniziative di coordinamento interistituzionale: 20,3%;
- il potenziamento del livello di specializzazione dell'offerta di servizi alle imprese: 15,9%;
- il potenziamento del coinvolgimento di soggetti privati nella definizione di obiettivi e nella pianificazione delle azioni: 14,5%;
- l'estensione del sistema di alleanze e *partnership* con soggetti che hanno proprie strutture all'estero: 11,6%;
- l'avvio e il consolidamento delle iniziative di promozione presso le imprese dei servizi pubblici per l'internazionalizzazione: 10,1%.

Seguono altri obiettivi riferiti all'istituzione di proprie strutture all'estero (7,2%), all'erogazione di formazione al personale preposto (8,7%) e ad altre attività residuali.

7.6 Prospettive di sviluppo del sistema

Due Regioni su diciotto hanno dichiarato di non essere a conoscenza dell'ipotesi di riordino del sistema d'internazionalizzazione produttiva e di istituzione di un sistema unico di rappresentanza all'estero.

La Tabella 12 indica i livelli d'importanza che le Regioni attribuiscono alle diverse azioni possibili per la creazione di un sistema di rappresentanza unitaria all'estero:

- l'integrazione e la razionalizzazione delle funzioni già svolte dagli Enti operanti all'estero;
- l'integrazione delle strutture logistico organizzative già esistenti all'estero;
- la formalizzazione di accordi e convenzioni interistituzionali per la definizione di percorsi comuni d'azione.

Tabella 12.

Livello di importanza attribuito alle azioni future per lo sviluppo del sistema unitario all'estero

157

Azioni future per lo sviluppo del Sistema unitario all'estero	Livelli d'importanza attribuiti		
	basso	medio	alto
Agire sull'integrazione delle strutture logistico organizzative già esistenti all'estero	11,1%	38,9%	50,0%
Favorire l'integrazione e la razionalizzazione delle funzioni già svolte dagli Enti operanti all'estero	11,1%	27,8%	61,1%
Creare figure professionali che possano svolgere un ruolo di coordinamento unitario ma non semplicistico del sistema	27,8%	38,9%	33,3%
Definire modalità e prassi di confronto per la definizione di strategie comuni d'azioni	11,1%	53,5%	44,4%
Formalizzare accordi e convenzioni interistituzionali per la definizione di percorsi comuni d'azione	16,7%	33,3%	50,0%

Fonte: Consorzio M.I.P.A.

Relativamente agli effetti delle azioni contenute nel testo del d.d.l. di riordino del sistema, le Regioni hanno formulato le aspettative presentate nella Tabella 13 che segue.

Tabella 13.

Livello di importanza attribuito alle azioni future per lo sviluppo del sistema unitario all'estero

Aspettative di ricaduta conseguenti al d.d.l. di riordino del sistema di internazionalizzazione	distribuzione delle risposte
Riduzione dei costi di gestione e promozione	15,9%
Aumento dei livelli di efficacia dell'azione all'estero	31,8%
Riqualficazione d'immagine del Sistema Italia	20,5%
Aumento dei livelli di riconoscibilità dell'identità regionale	15,9%
Specializzazione delle attività e delle funzioni dei soggetti	9,1%
Nessun impatto in particolare	4,5%
Non sa rispondere	2,3%
Totale	100,0%

Fonte: Consorzio M.I.P.A.

7.7 Conclusioni

L'indagine di campo è stata effettuata con lo scopo di ricomporre il quadro conoscitivo degli strumenti, delle attività e delle relazioni in essere al 2003, nell'ambito dell'esercizio del potere regionale di sostegno pubblico all'internazionalizzazione produttiva. Scopo secondario era quello di identificare tre Regioni che, per le loro caratteristiche, potessero rappresentare dei casi meritevoli di approfondimento. La scelta è caduta sulle Regioni Toscana, Emilia Romagna e Lombardia, che rappresentano tre diversi approcci alle politiche pubbliche per l'internazionalizzazione, ciascuna con un forte connotato territoriale (si vedano i capitoli 9, 10 e 11).

In linea generale, dall'indagine emergono modelli di comportamento differenziati tra le Regioni; in particolare, per quel che riguarda l'assetto giuridico e organizzativo dello Sprint, si va dal modello "Regione", più diffuso nel Mezzogiorno d'Italia, al modello "Agenzia", più praticato nel Nord. C'è anche il modello "Camere di commercio", che connota ad esempio la Lombardia, nella quale lo Sprint è stato progettato e avviato più recentemente, secondo una maggiore vocazione alla rappresentanza estera e basato sul sistema camerale, storico interlocutore privilegiato del sistema imprese. Il modello "Ice", infine, è stato scelto soprattutto, ma non solo, dalle Regioni *first movers*, cioè quelle che per prime hanno avviato lo Sprint.

Al di là del modello delineato, si nota come solo in pochi casi l'esercizio della funzione di sostegno all'internazionalizzazione territoriale sia demandata come funzione esclusiva ad un'unità organizzativa a questo dedicata, sebbene tutte le amministrazioni regionali abbiano oramai strutture e risorse impegnate alla funzione. Stessa cosa vale per le risorse finanziarie, quasi sempre identificate in un capitolo di bilancio, il cui ammontare proveniente da conferimenti propri regionali è piuttosto variabile da caso a caso; a queste risorse se ne aggiungono altre, spesso provenienti da fondi strutturali, che portano il *budget* complessivo sulla soglia dei 580 mila euro per il Nord, dei 650 mila euro per il Centro e dei 1,3 milioni di euro per il Mezzogiorno d'Italia.

Dal punto di vista operativo, gli obiettivi prioritariamente perseguiti dalle amministrazioni intervistate testimoniano essenzialmente che quasi tutte pongono tra le priorità la promozione all'estero dei prodotti regionali; seguono, per il Nord e il Sud, il sostegno all'*import-export* e, per il Centro, l'esportazione dei modelli locali di produzione.

Le dotazioni strumentali delle strutture per l'internazionalizzazione, quando non siano riferite a modelli per "Agenzia", sono sorprendentemente limitate: una su tre non ha attivato un sito internet o una sezione web dedicata all'offerta di

servizi informativi alle imprese, benché rimandi a quelli attivi presso altri *partner* territoriali; una su cinque gode di spazi di lavoro adeguati per la gestione di tutte le attività, comprese quelle di servizio all'utenza. Un terzo, inoltre, non ha apposto alcuna segnaletica utile all'utenza (imprese) per identificare la struttura come regionale o a partecipazione regionale. Contrariamente a quanto avviene per gli uffici di servizio che operano nel territorio nazionale, regionale, le rappresentanze estere delle Regioni sono sempre riconoscibili dall'utenza esterna mediante segnaletica che riporta l'identificativo dell'amministrazione di riferimento, anche e soprattutto quando si tratta di strutture in compartecipazione.

Il personale che opera presso le strutture per l'internazionalizzazione è sia dipendente dalle amministrazioni regionali, sia personale estraneo alle stesse. Nessuna Regione ha potuto avviare lo Sprint e le relative funzioni senza avvalersi, anche per la sola parte operativa, di personale esterno all'amministrazione, a riprova del fatto che lo Sprint rappresenta un organismo di coordinamento dei soggetti aderenti alla rete.

Per quel che riguarda le rappresentanze estere, quasi tutte le Regioni hanno istituito delle strutture esterne che, a diverso titolo e con formule giuridiche e organizzative variegata, svolgono funzioni di accompagnamento all'internazionalizzazione produttiva. Sono state censite in tutto quarantadue rappresentanze estere regionali, identificate in: *Info Point*, *Desk*, uffici *Antenna*, uffici decentrati, che rappresentano sedi presso le quali si svolgono attività operative di servizio nei confronti del doppio binario d'internazionalizzazione. Esse assumono forme di partecipazione regionale piuttosto diversificate, si va dalla convenzione, alla *partnership*, al vero e proprio decentramento funzionale. La Lombardia, in particolare, risulta avere il più alto numero di rappresentanze estere: essa presenta un'organizzazione particolare, definita come evoluzione del modello camerale; ciò perché originariamente ideata come connessione tra nodi reticolari formati da pre-esistenti forme di collaborazione territoriale ed interistituzionale tra soggetti pubblici e privati,

posizionati nelle diverse province lombarde. Questa Regione parrebbe presentarsi come un esempio compiuto di integrazione territoriale e di unitarietà della rappresentanza del sistema regionale all'estero proprio perché, cogliendo l'opportunità della connessione alle reti pre-esistenti del sistema camerale e della rete degli uffici Ice all'estero, ha assunto un ruolo capofila nella coesione interistituzionale per l'internazionalizzazione regionale.

Gli strumenti di pianificazione e programmazione delle linee di attività per l'internazionalizzazione sono piuttosto diversificati da Regione a Regione; non pare emergere una prassi prevalente, quasi tutte le Regioni hanno strumenti ideati sulla base delle proprie specificità. Per quanto riguarda le attività di servizio effettivamente svolte, si tratta per la metà di servizi promozionali e organizzazione eventi espositivi e informativi e, in modo marginale, di servizi informativi per l'accesso agli strumenti agevolativi e, ancora meno, di servizi di orientamento per il partenariato estero e l'assistenza e l'accompagnamento alle imprese per la progettazione e realizzazione di interventi d'internazionalizzazione.

Il monitoraggio dei livelli di attività di servizio alle imprese è una funzione scarsamente presidiata, seppure se ne intuisce l'importanza per il governo della traiettoria di sviluppo delle medesime strutture di appartenenza: la metà delle Regioni intervistate non ha potuto fornire un dato sui livelli delle proprie attività di servizio alle imprese. E ciò anche se si tratta, in quasi tutte le Regioni, di una funzione per la quale sono destinate risorse umane e finanziarie, spesso di non trascurabile entità. Per quel che riguarda le fonti informative raramente si fa ricorso ad analisi qualitative sul territorio, finalizzate all'integrazione delle basi informative nazionali.

È possibile, infine, guardare ai risultati di questa indagine ponendosi dal punto di vista degli elementi definiti nel capitolo cinque come condizioni essenziali perché i soggetti coinvolti nei processi di riforma dei sistemi di sostegno all'internazionalizzazione costituiscano effettivamente una "rete" capace di svolgere un ruolo di moltiplicatore delle conoscenze.

Il primo problema è posto dal fatto che obiettivo prioritario, seppure non unico, delle Regioni è quello di promuovere all'estero i prodotti regionali. Implicitamente, di conseguenza, esse tendono a trasmettere all'ester(n)o una propria immagine, talvolta meglio specificando quella rappresentata dalle istituzioni nazionali. Quello che va capito è che rapporto ci sia tra queste politiche e la necessità di costruire una *vision* comune nazionale.

I quesiti che sono stati posti alle Regioni per valutare quale sia la percezione diffusa dell'internazionalizzazione come funzione istituzionale svolta da soggetti a rete, orientati da una logica unitaria, non ci mette in condizioni di comprendere quanto la costruzione di un'immagine regionale finisca col contrapporsi alla costruzione di un'immagine nazionale. Ci permettono invece di capire quale sia la percezione, da parte delle Regioni, del livello di coordinamento tra le istituzioni coinvolte. Sebbene nessuna lo voglia definire alto, le Regioni sembrano convinte che il coordinamento si attesti ad un livello medio-alto, soprattutto per quel che riguarda il coordinamento con le istituzioni nazionali. Stupisce, a parere di chi scrive, che la percezione dell'unitarietà del sistema nazionale sia così diffusa, nonostante il poco tempo trascorso dalla riforma costituzionale che legittima l'operato regionale a favore dell'internazionalizzazione. Vengono infatti considerati punto di forza il livello di coordinamento nazionale raggiunto, migliorato rispetto al passato, e la tendenziale convergenza alle strategie tipiche di un "fare sistema".

Il principale elemento di criticità rispetto ai problemi di coordinamento è individuato (con accentuazioni differenti tra le Regioni) nel sistema di regolamentazione e, conseguentemente, nella definizione di funzioni e compiti. Questa indicazione vale sia quando ci si riferisce al coordinamento con le istituzioni nazionali sia tra istituzioni regionali; in questa stessa direzione si citano anche l'inadeguatezza degli assetti degli Enti operanti nel settore (che ne limiterebbe la funzionalità), la scarsa propensione alla coesione interistituzionale e, quindi, la difficoltà nel programmare una condivisa agenda politica. Le testimonianze fornite dalle Regioni

sembrano dunque indicare che è giudicato sostanzialmente inadeguato il livello di specializzazione funzionale raggiunto.

Il fatto che le Regioni, oltre a sottolineare la necessità di rafforzare il coordinamento con gli Enti strumentali dello Stato, con i soggetti privati e con gli Enti locali, abbiano nei fatti sviluppato *partnership* territoriali, così come la constatazione che le Regioni inizino a porsi l'obiettivo della maggiore collaborazione e coesione con le istituzioni degli altri livelli di governo locale, può essere considerato un indice di un qualche livello di coscienza della necessità di una identificazione dei partecipanti al sistema e di identificabilità esterna del sistema nel rispetto dell'identità individuale.

La propensione a fare sistema espressa dalle Regioni, almeno da quanto è stato dichiarato in sede d'intervista, è piuttosto alta. Ne è una conferma il fatto che l'adesione ad iniziative di rappresentanza unitaria all'estero sia ritenuta da tutti gli intervistati come un'opportunità promettente. Solamente il 7% delle Regioni pensa all'apertura di nuove sedi regionali all'estero. Non vi è intenzione di attivare iniziative del tutto autonome rispetto alle altre istituzioni territoriali e nazionali. Con alcune delle tipologie di soggetti della rete, piuttosto, le Regioni hanno aperto, in condivisione, sedi di rappresentanza economico commerciale all'estero, soprattutto, con la rete estera degli uffici Ice e del sistema camerale.

Le aree di maggiore attenzione affinché il disegno di rappresentanza unitaria estera si sviluppi nel prossimo futuro sono identificate nell'integrazione e razionalizzazione di funzioni e ruoli dei soggetti partecipanti, nell'integrazione logistica e organizzativa delle sedi già esistenti all'estero, nella formalizzazione di accordi per la definizione delle azioni congiunte nei paesi obiettivo per l'internazionalizzazione. Si richiamano, in sostanza, elementi riferibili alle condizioni del modello reticolare.

L'ultimo dei quattro elementi del modello, la definizione delle regole e delle responsabilità individuali, è quello che maggiormente dovrà svilupparsi nel prossimo futuro, soprattutto se si considera che il quadro normativo di funzionamento del sistema

(strumenti, assetti procedurali, linea del comando, altro) è il principale aspetto critico che le Regioni percepiscono come vincolante per lo sviluppo dell'unitarietà.

8

Tre case story, modelli emergenti di integrazione regionale

8.1 Principali caratteristiche dei sistemi analizzati

Toscana

Il carattere generale che connota in termini di efficienza il contesto politico amministrativo della Regione Toscana è dato dalla linearità del processo di programmazione degli interventi di sostegno economico e sviluppo territoriali. La Regione ha realizzato, nel corso degli ultimi anni, un percorso strutturato in cui la definizione delle linee di azione scaturisce da una progressiva declinazione in dettaglio delle linee strategiche pluriennali e annuali.

L'Agenzia Toscana Promozione, istituita nel corso del 2000 quale braccio operativo della Regione per la realizzazione delle azioni a sostegno del sistema economico territoriale, ha assunto nel corso dei primi tre anni di vita un ruolo centrale del processo di programmazione. La sua specializzazione funzionale in ambiti strategici per lo sviluppo economico e l'internazionalizzazione, in particolare delle Pmi, quali la cooperazione internazionale, il *marketing* territoriale, la promozione e i servizi alle imprese, ha trasformato l'Agenzia da mero strumento esecutivo a punto di riferimento strategico per la programmazione delle politiche regionali di sviluppo.

Lo Sprint Toscana nasce nell'Agenzia Toscana Promozione, fortemente integrato con gli altri servizi dell'Agenzia e alle dirette dipendenze del suo direttore. Questa circostanza ha determinato per lo Sportello una serie di opportunità, soprattutto nella prima fase di *start-up* in cui le iniziative di promozione e di lancio dell'Agenzia hanno prodotto una eco per lo stesso Sportello. Il contesto organizzativo in cui lo Sportello si colloca, caratterizzato da un'impostazione essenzialmente privatistica, gli consente un'agile gestione delle

attività e una rapida capacità di risposta alle esigenze contingenti, al riparo dagli appesantimenti burocratici che spesso accompagnano le procedure amministrative pubbliche. Probabilmente, ciò che caratterizza in maniera decisa il caso toscano è che lo Sportello, grazie alla sua collocazione all'interno di Toscana Promozione, è l'unico Sportello tra i suoi omonimi regionali che indirettamente può avvalersi dei vantaggi di una propria personalità giuridica. Questa circostanza offre allo Sportello maggiori margini di manovra, soprattutto nel processo di realizzazione di accordi di associazione e collaborazione con altri soggetti, fondamentale per la costruzione di un *network* nazionale e internazionale.

In tale ottica si possono interpretare gli accordi siglati con istituti di credito, in particolare con il Monte dei paschi di Siena, o il protocollo di intesa siglato con l'agenzia di promozione economica Alsaziana per gli investimenti, o ancora la localizzare all'estero di sedi distaccate dell'Agenzia rappresentative della Regione in grado di fornire sul posto servizi e assistenza alle imprese (New York e Shanghai).

Durante la fase di avvio dello Sportello si è riscontrata una scarsa reattività del sistema imprenditoriale locale. Tale atteggiamento può essere spiegato in parte dalla congiuntura economica sfavorevole degli ultimi anni, in parte dal diffuso scetticismo degli imprenditori verso le iniziative economiche che originano dalle Pubblica Amministrazione, in parte dal tessuto imprenditoriale locale, caratterizzato da piccole dimensioni. A tale riguardo lo Sportello, in collaborazione con i soggetti *partner* e associati¹¹⁴, sta orientando la sua azione verso una maggiore diversificazione e specializzazione dei servizi e prodotti, realizzati sulla base delle particolari esigenze delle imprese.

¹¹⁴ Singolare è l'apertura dello Sportello agli istituti di credito con i quali, tra gli altri obiettivi ci si prefigge la realizzazione di nuovi e più efficaci strumenti di sostegno che corrispondano alle specifiche esigenze delle imprese.

Emilia Romagna

La rete di collaborazione tra lo Sprint emiliano romagnolo (abbr. Sprint-er) e le categorie di soggetti regionali che operano a sostegno dell'internazionalizzazione produttiva si è strutturata nel tempo attraverso un processo pragmatico ed informale. La diffidenza delle imprese nei confronti dello Sprint, in quanto soggetto pubblico, è stato affrontato con una continua e consistente attività di promozione territoriale.

Lo Sprint-er si vuole caratterizzare per l'assenza di connotati "burocratici" e, viceversa, per la chiarezza degli obiettivi perseguiti:

- servire le imprese nel processo di internazionalizzazione;
- offrire i prodotti dei *partners* dello Sportello;
- promuovere la propria immagine e visibilità presso le imprese.

Il raggiungimento di questi obiettivi è stato agevolato dalla possibilità di poter disporre di operatori con competenze solide e orientate alla collaborazione interistituzionale, nonché dall'atteggiamento della Regione, che ha svolto un'importante azione di mediazione soprattutto nella fase di avvio. Tutto ciò sebbene non siano mancate, nei primi anni, delle difficoltà dovute ai tempi di espletamento delle pratiche amministrative gestite per mezzo dello Sportello e alle sovrapposizioni di ruoli tra *partner* istitutivi. Su quest'ultimo versante, la regione ha inteso superare quella che era una iniziale criticità facendola divenire elemento caratterizzante dello Sprint, che ha quindi assunto come compito proprio quello della gestione degli aspetti che in precedenza erano attribuiti ad altri *partner*, affinché essi potessero operare secondo la propria vocazione istituzionale e specializzazione funzionale.

L'Assessorato alle attività produttive della Regione Emilia Romagna ha svolto un primario ruolo di promozione e di conciliazione dei diversi interessi in gioco, assolvendo alla funzione di catalizzatore delle potenzialità pubbliche e private spendibili per l'internazionalizzazione. L'atteggiamento della regione pare avere generato degli effetti positivi sugli esiti dello Sprint-er e trasmesso un

messaggio di basilare importanza: l'esistenza di una regia a livello centrale ad opera della regione è, soprattutto nella fase di avvio, un fattore di successo, fattore che diviene decisivo quando le politiche pubbliche locali mirano all'interazione interistituzionale ed ai legami tra pubblico e privato. In questo caso specifico, l'esistenza di un soggetto istituzionale forte ha aperto la strada all'operatività dello Sportello creando un clima di collaborazione.

L'esperienza emiliano romagnola testimonia anche quanto sia decisivo l'apporto di competenze intellettuali di alto profilo. Il coordinatore e il responsabile delle attività dello Sportello, in particolare, dovrebbero idealmente possedere competenze specialistiche nel settore ma anche essere portatori di capacità relazionali di ampia valenza, utili per identificare, di volta in volta, le modalità più efficaci per instaurare fattive collaborazioni con le eterogenee realtà imprenditoriali ed istituzionali che si presentano allo Sprint.

Connotato distintivo della strategia di sviluppo dell'Emilia Romagna, infatti, è nella progressiva tendenza a stipulare e avviare forme di collaborazione con le Regioni estere così come con le Regioni italiane. Gli accordi formalizzati si basano sulla comunanza di intenti tra governi regionali rispetto a connotati territoriali che richiedono analoghe forme di intervento. Già con la Toscana e con il Friuli Venezia Giulia sono attive delle collaborazioni che pongono ai primi posti dell'agenda politica "interregionale" l'immagine dei territori all'estero e la rappresentanza unitaria nel rispetto delle peculiarità regionali. In essi si rintraccia la volontà di appropriarsi delle opportunità di intervento offerte dalla riforma costituzionale in materia di commercio estero. La volontà si posiziona a metà tra l'esercizio pieno di queste opportunità e il rispetto di esigenze di integrazione richiamati dal legislatore nell'accentramento degli indirizzi politici alle Amministrazioni centrali, Ministero per le Attività produttive e Ministero degli Affari esteri.

A questo equilibrio contribuisce la ricerca di forme di collaborazione di tipo "orizzontale", con altre istituzioni regionali con

le quali vi sia comunanza d'intenti o d'interessi e la condivisibilità della *vision*: contribuire alla creazione di un'immagine unitaria, non semplicistica, del paese all'estero.

Lombardia

Data la recente costituzione, non è ancora possibile operare una valutazione della Rete Lombardia Point, soprattutto in termini di ricaduta sul territorio. L'impressione che si ha è che l'avvio dello Sprint in Lombardia sia stato posticipato, in termini formali, per svolgere un lavoro preparatorio che ha avuto presumibilmente inizio nel 2002, con l'inaugurazione del primo punto della Rete Point, quello di Milano, e che è consistita in un'intensa opera d'integrazione fisica e funzionale tra Sistema camerale e azione Regionale a sostegno, da un lato, della presenza estera delle imprese, dall'altro lato, della creazione di punti operativi all'estero per il sostegno dell'internazionalizzazione. Il risultato di questo progressivo processo d'integrazione probabilmente è stato facilitato dalla preesistente integrazione o, perlomeno, affinità funzionale tra i due livelli istituzionali (la Regione e gli Enti locali). Il processo preparatorio è durato circa due anni, cioè più o meno il tempo minimo necessario affinché l'azione degli Sprint possa generare i primi risultati positivi, in termini di interazione *con e a favore* delle imprese per l'internazionalizzazione e di integrazione funzionale tra livelli istituzionali, *partner* e strutture operative.

Il punto di forza della rete creata in Lombardia sta nel fatto che essa nasce come connessione tra reti preventivamente funzionanti, con il Sistema camerale nel ruolo di punto di riferimento per la sua vicinanza alle imprese (articolazione estera, nazionale, provinciale e subprovinciale), "buona reputazione" (naturale punto di riferimento per le imprese perché capace di offerta diversificata di servizi e conoscitrice della domanda) e sufficiente dotazione intellettuale ed infrastrutturale (personale formato ed operativo, strutture tecnico-informatiche efficienti e capillari, investimenti ammortizzati).

Nella rete lombarda troviamo una delle possibili interpretazioni del ruolo delle regioni, come soggetti istituzionalmente

preposti al governo del territorio e, funzionalmente, all'orientamento strategico dell'operato degli attori pubblici degli altri livelli istituzionali subalterni, nonché di promotore nei confronti di quelli privati organizzati sotto forma di associazioni, unioni e confederazioni. Al di là del fatto che la Rete dei Lombardia Point, con la sua capillare presenza nel territorio nazionale ed estero, possa o meno effettivamente rappresentare un modello da indicare alle altre Regioni italiane, può essere comunque considerabile, almeno per ora, come un modello di “*governance* del territorio”.

Per quanto attiene, infine, all'esemplarità del modello, quello che appare ragionevole è che ogni regione abbia la capacità di assumere (laddove non l'abbiano ancora fatto) un modello confacente alle caratteristiche socio istituzionali ed economiche del proprio territorio regionale, esercitando una capacità di *governance* territoriale analoga a quella dimostrata dalla Regione Lombardia.

In una situazione in cui i soggetti attivi (nell'ambito dell'internazionalizzazione d'impresa) sono piuttosto numerosi, talvolta con funzioni parzialmente coincidenti, è auspicabile che ogni sistema si orienti nel futuro sempre più verso un'integrazione funzionale, verticale e orizzontale, tra livelli istituzionali e tra soggetti pubblici e privati. Verso reti con caratteristiche diverse da regione a regione, ma tutte capaci di svolgere quella funzione di moltiplicazione delle conoscenze indispensabile perché le politiche di sostegno all'internazionalizzazione del sistema locale abbiano successo.

8.2 Elementi comuni e connotati distintivi

I casi oggetto di approfondimento nel rapporto sono rappresentativi di differenti approcci alla costituzione di un sistema di rappresentanza economico regionale all'estero. Al di là del fatto che ogni Regione si caratterizza per una propria “storia”, in ciascuna è possibile rintracciare elementi di convergenza.

Presso le tre Regioni è in atto un ampio processo di integrazione che sta investendo diverse tipologie di soggetti,

istituzionali e non, che vanno dalle Amministrazioni centrali agli Enti locali, alle associazioni di rappresentanza economiche, agli operatori di settore nonché agli istituti di credito. Questi processi di integrazione si ispirano a principi di sussidiarietà, verticale e orizzontale, rispetto ai quali l'istituzione degli Sprint ha prodotto un vero e proprio effetto catalizzatore.

La sottoscrizione degli atti istitutivi (accordi di programma, intese e protocolli operativi) degli Sprint possono essere infatti considerati un tipico esempio di affermazione del principio di sussidiarietà verticale, mentre gli atti con cui si estendono le collaborazioni e le *partnership* ad altri soggetti assumono un connotato più propriamente di sussidiarietà orizzontale¹¹⁵.

La ricerca di sinergie e collaborazioni è andata al di là degli accordi istitutivi e di consolidamento degli Sportelli portando alla sottoscrizione di accordi di collaborazione interregionali (anche reciproci), anche con sistemi regionali al di fuori dei confini nazionali.

Ogni regione ha poi pensato, anche se in modo diverso, di realizzare strutture proprie all'estero, uffici distaccati localizzati sui principali mercati di riferimento e in grado di erogare servizi di assistenza alle imprese. In un caso (Toscana) queste strutture afferiscono all'agenzia di promozione economico territoriale, in un altro alla Regione (Emilia Romagna) e in un altro ancora al sistema camerale (Lombardia). Le rappresentanze all'estero sono molto spesso localizzate proprio presso le sedi estere dei soggetti che aderiscono alla rete regionale dello Sprint.

Complessivamente è possibile osservare la tendenza delle Regioni a rafforzare la propria presenza sui mercati tradizionalmente più redditizi potenziando le infrastrutture di riferimento degli Sprint. È

¹¹⁵ Rispetto alla vicenda degli Sprint è possibile rimarcare le diversità tra le esperienze regionali. In Emilia Romagna si è assistito ad un graduale cambiamento di rotta rispetto agli orientamenti iniziali che hanno condotto la regione a preferire un soluzione *in house* dello Sportello. In Toscana si è puntato sulla costituzione di un Agenzia di promozione economica territoriale divenuta poi il luogo ideale in cui concentrare competenze e specializzazioni. Infine la Lombardia approfittando di una preconstituita e ben affermate rete di uffici delle camere di commercio, in Italia e all'estero, ha fatto confluire su di essa il discorso dello Sportello (Lombardia POINT).

ragionevole quindi pensare che, nel lungo periodo, gli Sprint siano destinati a svolgere un ruolo sempre più centrale nella gestione dei processi di internazionalizzazione regionale. Sebbene in nessun atto programmatico delle tre Regioni in oggetto si faccia riferimento alla prospettiva di un'integrazione di strutture e risorse all'estero, così come prevista dal d.d.l. di istituzione degli Sportelli Italia, questa tendenza alla "delocalizzazione" estera di strutture strettamente connesse agli Sportelli regionali localizzati in Italia potrebbe rappresentare un primo passo di fatto verso questa prospettiva.

Un altro connotato, trasversale alle tre esperienze, è dato da una spinta verso la specializzazione funzionale dei soggetti che operano nell'ambito degli Sportelli. In tutti e tre i casi, infatti, si assiste ad un processo di razionalizzazione delle attività che ha come principale obiettivo quello di evitare sovrapposizioni di ruoli e funzioni. Nel dettaglio le tre Amministrazioni regionali hanno assunto un ruolo di mediazione tra le parti durante la fase di costituzione degli Sportelli, per poi passare a svolgere attività di coordinamento e di programmazione strategica delle iniziative promozionali.

La ricerca di soluzioni procedurali snelle e scarsamente burocratizzate rappresenta un ulteriore aspetto comune delle tre esperienze. Questa impostazione ha mirato fondamentalmente a superare i pregiudizi di inefficienza nei confronti delle iniziative pubbliche e può essere considerato un significativo passo avanti per le imprese che, operando in un contesto tipicamente caratterizzato dall'incertezza, potrebbero riuscire ad ottenere risposte chiare e rapide alle proprie domande.

Infine, la ricerca di personale competente e la chiara individuazione dei soggetti responsabili delle attività degli Sportelli, rappresenta un importante elemento per il consolidamento di queste strutture e, in particolare, nei due Sportelli di più antica istituzione, Emilia Romagna e Toscana, dove la questione della chiara attribuzione delle responsabilità direttive si è posta nel momento in cui queste strutture hanno cominciato effettivamente ad erogare servizi alle imprese.

8.3 Conclusioni

Il processo di integrazione (verticale e orizzontale) che caratterizza tutte e tre le esperienze regionali, rappresenta uno dei principali vettori attraverso il quale i partecipanti finiscono col condividere obiettivi e aggregarsi intorno ad una *vision* comune. Da questo punto di vista è ragionevole supporre che il sistema di relazioni attivate dall'istituzione degli Sprint e degli Sportelli Italia possa tendere a rafforzarsi assumendo i caratteri distintivi di un modello "rete". Il fatto che la *vision*, che emerge dai tre studi di caso, sia espressa abbastanza chiaramente e sia in larga parte coincidente con quella definita a livello istituzionale centrale, induce ad essere ottimisti sull'esito di tali processi in atto.

Tuttavia, nonostante questa tendenza alla convergenza e all'integrazione non viene meno il carattere distintivo di alcuni elementi di specificità. Le Regioni adottano modelli differenti di sviluppo che dipendono dalle proprie caratteristiche economico produttive e sociali, nonché alla storia e alle tradizioni del proprio sistema produttivo e per questo è possibile coglierne alcuni tratti distintivi. La Regione Emilia Romagna che, come quella Toscana, attribuisce un ruolo significativo alle istituzioni pubbliche in questi processi, persegue una strategia fortemente orientata al consolidamento e all'espansione di un modello storicamente permeato dai valori della cooperazione e dello scambio. In questi casi la politica di sostegno all'internazionalizzazione è fortemente condizionata dall'esistenza di una struttura produttiva caratterizzata da imprese di dimensioni medio piccole che operano in settori tradizionali. In Lombardia, l'esistenza di un sistema industriale forte, ha determinato un orientamento verso un intervento minimale da parte delle istituzioni, centrali e locali, che non devono in nessun caso sostituirsi agli operatori, ma provvedere affinché vengano garantite le condizioni per lo sviluppo imprenditoriale locale ed internazionale.

Un ulteriore aspetto critico è connesso alla dinamica incrementale che caratterizza questo fenomeno. Il progressivo coinvolgimento di soggetti diversi attraverso la stipula di nuovi

accordi potrebbe se non compromettere, rendere difficoltosa la realizzazione di una *vision* comune, primo degli elementi costitutivi di un modello a rete. I singoli accordi potrebbero infatti mantenere una relativa autonomia e favorire dinamiche divergenti più che di convergenza in un punto comune.

Strettamente correlata alla *vision* è la seconda delle quattro condizioni, l'identificazione dei partecipanti, intesa come la capacità di ciascun componente della rete di rappresentare se stesso come organizzazione individuale e contemporaneamente come parte di un'organizzazione complessa. Negli atti istitutivi degli Sprint non vi è un'esplicita indicazione in tal senso. Nei protocolli operativi e in qualche caso negli accordi di associazione (nelle parti relative agli obblighi dei sottoscrittori) si può addirittura leggere che ogni singolo soggetto *partner* dello sportello provvede a garantire la diffusione all'esterno di informazioni relative ai propri prodotti/servizi, tralasciando invece la rappresentazione all'esterno del tutto. E' difficile affermare, dunque, che questa condizione per la costruzione della rete sia al momento soddisfatta.

In prospettiva le cose potrebbero cambiare quando verrà pienamente raggiunta l'integrazione tra gli Sportelli regionali e gli Sportelli Italia. Ma sarà necessario:

- una maggiore consapevolezza di ciascun *partner* regionale, e non, del proprio ruolo di promotore nell'ambito di un'organizzazione complessa quale quella degli Sportelli;
- l'intervento di una cabina di regia unica che eviti il rischio di compromettere il fatto che soggetti anche molto diversi tra loro siano riconoscibili in quanto facenti parte di un'unica organizzazione.

Altrettanto complessa è la misura di quanto sia soddisfatta la terza condizione, identificata nella specializzazione dei ruoli e delle funzioni dei partecipanti. In questo caso gli aspetti critici aumentano in maniera direttamente proporzionale all'aumento del numero dei soggetti che aderiscono alla rete. Maggiore infatti è il numero dei

soggetti *partner*, minori diventano gli spazi di intervento esclusivo di ognuno di essi.

I primi aspetti critici si pongono già relativamente al nucleo dei partner istituzionali (Ice, Sace S.p.A., Simest S.p.A. e Cciao) perché le attività e i servizi alle imprese offerti dalle Camere di commercio all'estero si sovrappongono in qualche caso con quelli offerti dall'Ice, anche se il d.d.l. sul riordino degli strumenti nazionali di sostegno all'internazionalizzazione dovrebbe chiarire la questione. I problemi evidentemente aumentano se si tiene conto del fatto che l'apertura alla collaborazione con altri soggetti rappresenta un risorsa importante per rendere più completa l'offerta dei servizi alle imprese e quindi più efficace l'intervento degli Sportelli, (come peraltro abbiamo potuto rilevare per tutte e tre le regioni per le quali si è approfondita l'analisi). Le aree di sovrapposizione potrebbero infatti aumentare rendendo complessa la gestione dei processi.

Per concludere, la terza condizione è quella che potrebbe incontrare le maggiori difficoltà di realizzazione, soprattutto a livello decentrato. Il problema è tanto più rilevante quanto più si tiene conto del fatto che la funzione di bilanciamento tra principio di sussidiarietà e specializzazione funzionale può realizzarsi solo se viene prima soddisfatta la condizione di una chiara attribuzione di funzioni esclusive ai diversi *partner*. Ma è proprio l'analisi delle esperienze delle tre regioni che ci permette di non essere troppo pessimisti, e ciò soprattutto per il fatto che il principio di specializzazione funzionale sembra essere stato chiaramente percepito da tutte le istituzioni coinvolte come un elemento decisivo per il corretto funzionamento di una realtà organizzativa a rete.

La quarta condizione, ovvero la definizione e la condivisione di regole e responsabilità individuali, conduce la riflessione su due aspetti: il primo riguarda l'esigenza di condividere un *corpus* di regole essenziali relative alla funzione di coordinamento, che non incidano né sulle modalità operative né organizzative dei singoli soggetti; il secondo, la chiara attribuzione delle responsabilità sulle attività svolte.

Riguardo al primo punto, le attività degli Sportelli vengono programmate nell'ambito di un Comitato di coordinamento, al quale prende parte un responsabile di ogni soggetto *partner*. Non manca in alcuni casi (Toscana, Emilia Romagna) un ulteriore livello di coordinamento operativo identificato anche in questo caso con un organismo collegiale (comitato) che traduce in azioni le linee programmatiche. Questa modalità di coordinamento non interferisce in alcun modo con le modalità operative di ogni singolo *partner* che nel perseguimento degli obiettivi operativi concordati e condivisi in sede di coordinamento è libero di operare secondo le proprie modalità. È possibile affermare pertanto che questa condizione è pienamente soddisfatta, almeno per i tre casi presi in esame.

Per quel che riguarda la chiara individuazione dei soggetti responsabili delle attività degli Sportelli regionali, a differenza di quanto abbiamo potuto rilevare per gli Sportelli Italia (il d.d.l. attribuisce al Ministero per le Attività produttive il compito della scelta dei responsabili, che devono però operare incardinati nella rete diplomatico consolare in qualità di esperti) sembra essere assolutamente inconfutabile in due delle esperienze analizzate, l'Emilia Romagna e la Toscana. In particolare, in tutte e due le Regioni è possibile distinguere la figura del responsabile (il direttore dell'Agenzia di promozione in Toscana, il dirigente del Servizio in Emilia Romagna) che ha potere di firma degli atti, da quella del coordinatore organizzativo che presidia gli aspetti più propriamente operativi.

Per concludere, il fatto che le realtà regionali siano diverse tra loro ha comportato necessariamente la ricerca di soluzioni differenti. Le Regioni italiane, appropriandosi progressivamente delle prerogative di intervento concorrente nel commercio estero hanno potuto adeguare la propria azione alle caratteristiche del proprio contesto culturale e produttivo.

Al di là di questa eterogeneità di situazioni, è tuttavia possibile cogliere nelle differenti esperienze, sia sul piano giuridico che su quello fattuale, elementi che, in diversa misura, si

sovrappongono a quelli costitutivi del modello reticolare. Quella che è invece ancora in fase di consolidamento è la consapevolezza dei suoi “elementi costitutivi”. Ma questa circostanza è probabilmente dovuta al carattere ancora sperimentale che, nella maggior parte dei casi, ha ispirato il processo di costituzione degli accordi tra i diversi operatori di settore.

9.1 Processo istitutivo dello Sprint Toscana

La Regione Toscana ha istituito lo Sprint nel mese di novembre del 2000, data in cui veniva sottoscritta l'intesa tra l'allora Ministero del commercio con l'estero e la Regione Toscana. Lo scopo era quello di promuovere in maniera coordinata il processo d'internazionalizzazione e di sviluppo degli scambi commerciali a sostegno del sistema produttivo regionale.

L'intesa, come l'esperienza dimostra, rappresenta il documento intermedio di un *iter* che origina da un accordo di programma e si conclude con il protocollo/convenzione operativa (Tabella 14).

L'accordo di programma sottoscritto il 13 marzo 1995 dal Ministero del commercio estero e dalla Regione Toscana prevedeva, tra le sue finalità, la realizzazione di una stretta collaborazione tra i due livelli istituzionali per il miglioramento del sostegno al sistema produttivo toscano, in particolare nel processo di internazionalizzazione delle piccole e medie imprese. L'accordo proseguiva con la descrizione degli obiettivi programmatici che riassumevano in parte il senso e le funzioni che successivamente verranno ricoperti dallo Sprint Toscana e, più in generale, dall'Agenzia di promozione economica in cui esso avrebbe trovato collocazione organizzativa e funzionale. Nell'accordo veniva coinvolto l'Ice che avrebbe dovuto stipulare apposite convenzioni annuali dirette alla regolamentazione delle iniziative e dei progetti congiunti. La durata dell'accordo era triennale e se ne prevedeva il tacito rinnovamento per un periodo analogo salvo disdetta di una delle parti.

Allo scadere del 2000 veniva siglata l'Intesa istitutiva, a pochi mesi dall'approvazione da parte del Cipe della delibera n. 91/2000, con cui si dava compimento al processo di autorizzazione

per l'avvio degli Sprint. Con la sottoscrizione di questo documento la Regione, il Ministero per il commercio con l'estero, l'Ice, la Sace S.p.A., la Simest S.p.A. e l'Unioncamere Toscana, convenivano sulla costituzione dello Sportello, prevedendo la sua collocazione presso l'Apet, oggi Toscana promozione¹¹⁶.

L'obiettivo dell'intesa era quello di "favorire una maggiore diffusione sul territorio degli strumenti comunitari, nazionali e regionali di politica commerciale verso l'estero e di fornire un supporto semplificato e coordinato ai progetti di promozione dell'export e di internazionalizzazione, con particolare riferimento alle PMI".

L'intesa prevedeva che il Ministero per il commercio estero (oggi Ministero per le Attività produttive) d'intesa con la Regione esercitasse una funzione di indirizzo, mentre il coordinamento dell'attività dello Sportello fosse affidata ad un Comitato, appositamente costituito, presieduto dall'Assessore regionale alle attività produttive, composto da un direttore generale del Ministero (o un suo rappresentante) e da un rappresentante, rispettivamente, dell'Ice, della Sace S.p.A. e della Simest S.p.A.. Avrebbero potuto partecipare al Comitato tutti i soggetti associati allo Sportello che, nello svolgimento dei suoi lavori, si sarebbe con il Comitato tecnico istituito presso l'Agenzia¹¹⁷.

Il 7 dicembre 2001, all'intesa seguiva un rotocollo operativo tra Ministero per le Attività produttive, Regione, Ice, Sace S.p.A. e Simest S.p.A., Unioncamere regionale e l'allora Apet, in cui erano esplicitati gli oneri a cui i diversi sottoscrittori dovevano attenersi nel sostenere le attività dello Sportello. Gli articoli del protocollo delineavano un assetto organizzativo a stella, costituito da un nucleo centrale (collocato presso l'Agenzia Toscana promozione), il Comitato di coordinamento, e da un numero, in prospettiva crescente, di soggetti associati allo Sportello nel processo di internazionalizzazione delle attività produttive locali.

¹¹⁶ Agenzia di promozione economica della Toscana istituita con L.R. 28 gennaio 2000, n. 6.

¹¹⁷ Ex art. 10 della legge regionale n. 6 del 2000.

L'istituzione di un'Agenzia per la promozione economica territoriale in Toscana (Toscana promozione) nasce in seguito al trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dal centro alla periferia¹¹⁸, in particolare in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese e Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

L'Agenzia promuove, in una logica unitaria, l'integrazione e lo sviluppo di azioni intersettoriali di promozione economica e di sostegno ai processi di internazionalizzazione del sistema economico toscano caratterizzato dalla presenza di quattro principali aree produttive, e cioè:

- un'area di produzione agro alimentare ispirata al concetto di qualità;
- un sistema tradizionale di distretti industriali e artigianali operanti nel comparto del *made in Italy*;
- un nucleo industriale costituito da poche imprese ad alta tecnologia, la cui proprietà, per la maggior parte, è esterna alla regione;
- un vasto settore terziario che può contare sulle risorse paesaggistiche e ambientali del territorio.

Queste quattro colonne portanti del sistema economico-produttivo della Regione condividono tuttavia uno stesso elemento di debolezza: il modello tradizionale di piccola impresa. Questo modello, capace di esprimere livelli elevati di qualità e originalità dei prodotti, risulta inadeguato a sostenere il confronto con la concorrenza delle economie emergenti. Le piccole imprese (in maggiore misura quelle artigiane che quelle industriali) sono ancora troppo concentrate su funzioni tecnico – produttive e poco inclini a presidiare funzioni strategiche che gli consentirebbero un efficace accesso a segmenti di mercato a maggior valore aggiunto (marketing, R&S, commerciale, altro).

¹¹⁸ Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".

Una simile circostanza non favorisce certo la ripresa di un'economia chiaramente in difficoltà in particolare per quanto riguarda le esportazioni sul cui declino hanno inciso fatti contingenti, come l'apprezzamento dell'euro sul dollaro, ma anche la progressiva penetrazione nel mercato mondiale di paesi emergenti dell'Asia e dell'Europa orientale. La politica della qualità e della diversificazione dei prodotti portata avanti dalle nostre imprese non è stata sufficiente a contrastare la concorrenza di nuovi *competitors* che, ad una capacità di produzione merci qualitativamente alta, riescono ad associare una politica di prezzi contenuti alla vendita.

Tabella 14.

Percorso istitutivo dello Sprint Toscana, cronologia dei provvedimenti normativi adottati nel quinquennio 1995-2001

	Provvedimenti nazionali	Provvedimenti regionali
1995		Accordo di programma tra la Regione Toscana e il Ministero del commercio con l'estero (16/03/95).
1997	Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la semplificazione amministrativa e la razionalizzazione del sistema nazionale di promozione dell'internazionalizzazione (L. n. 59 del 15.03.1997, art. 24, comma 3).	Disciplina delle attività di promozione economica delle risorse toscane e di supporto al processo di internazionalizzazione nei settori produttivi dell'agricoltura, artigianato, piccola e media impresa industriale e turismo (L.R. 04/97, n.28, art.4 e 5).
	Riforma dell'Istituto per il commercio estero (L. n. 68 del 25.03.97, art. 3, comma 3).	
1998	Attuazione della delega al Governo per la razionalizzazione del sistema nazionale di promozione dell'internazionalizzazione (d.lgs. n. 143 del 31.03.1998).	
2000		Intesa istitutiva dello Sportello regionale per l'internazionalizzazione delle attività produttive stipulata tra il Ministero del commercio con l'estero e la Regione in ottemperanza a quanto previsto dall'accordo di programma istitutiva dello Sportello (06/11/ 00).
		Costituzione dell'Agenzia di promozione economica della Regione in ordine al trasferimento di funzioni in materia di promozione economica dallo Stato alle regioni (L.R. 01/00, n.6).
2001	Approvazione, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi alla concessione di agevolazioni, contributi, incentivi e benefici per lo sviluppo delle esportazioni e per l'internazionalizzazione delle attività produttive (schema di regolamento del 19.01.2001, adottato con D.P.R. n. 161 del 9.02.2001)	Protocollo operativo per l'avvio dello Sportello in attuazione dell'intesa sottoscritta dall'allora Ministero del commercio con l'estero e la Regione Toscana (07/12/01).

9.2 Politiche economiche regionali e Sprint Toscana

La realizzazione degli interventi regionali per lo sviluppo economico in Toscana nasce da un articolato processo di pianificazione e programmazione portato avanti, nel corso degli ultimi anni, dalla Regione. Le linee di azione e i progetti che ne danno attuazione sono il prodotto di un percorso discendente che va dalla individuazione di strategie e obiettivi generali alla definizione di obiettivi operativi.

Il Programma regionale di sviluppo (Prs) è l'atto fondamentale di indirizzo dell'attività di governo della Regione¹¹⁹.

Attraverso il Programma viene definito il contesto strutturale di riferimento, le opzioni politiche, che esprimono le scelte fondamentali della programmazione regionale e determinano le priorità generali dell'azione di governo, le strategie di intervento, con i conseguenti obiettivi generali e le politiche da attuare per realizzarli.

L'attuazione delle politiche di sviluppo così definite, specificate poi nel Documento di programmazione economico finanziaria, viene realizzata tramite piani/programmi settoriali, intersettoriali o integrati caratterizzati di norma da un documento di indirizzo pluriennale, un piano operativo annuale e un documento di monitoraggio e valutazione dei risultati.

Nel caso specifico dello sviluppo economico gli obiettivi strategici enunciati dal Prs sono declinati nel Piano regionale dello sviluppo economico (Prse)¹²⁰, con valenza pluriennale, che definisce le modalità di attuazione, le procedure e gli strumenti di intervento nell'economia regionale (Figura 2). Il Piano stabilisce le risorse destinate agli interventi nei campi dell'industria, dell'artigianato, del turismo, del commercio e delle altre attività produttive. Gli interventi possono essere articolati per ambiti di intervento settoriale, intersettoriale, territoriale, di distretti industriali e dei sistemi economici locali; individuano l'ammontare del finanziamento di interventi urgenti e imprevisti; i soggetti attuatori e quelli beneficiari

¹¹⁹ Legge regionale 49/99, art.6

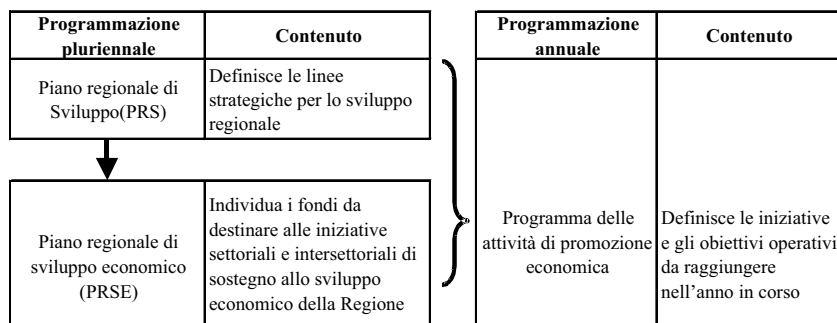
¹²⁰ Legge regionale 03/00, n.35 art.2

degli interventi; stabilisce le modalità di attuazione degli interventi provvedendo al raccordo con gli strumenti della programmazione negoziata e con i Piani locali di sviluppo, altro. Al Prse, fa seguito la programmazione annuale e la pianificazione operativa degli interventi.

La Regione, sulla base della relazione redatta da Toscana Promozione sulle iniziative realizzate l'anno precedente, imposta la programmazione economica per l'anno successivo. Queste prime linee strategiche consentono all'Agenzia di elaborare un'ipotesi di piano operativo promozionale globale. Il piano viene sottoposto alla Regione che, previa concertazione con i soggetti pubblici e privati interessati, con le associazioni di categoria e le organizzazioni sindacali, provvede all'approvazione del Programma di promozione per l'anno successivo. L'Agenzia, quindi, procede alla pianificazione operativa degli interventi sulla base degli obiettivi ed indirizzi del Programma regionale.

Figura 2.

Processo di programmazione degli interventi di sostegno allo sviluppo economico della Toscana



Fonte ed elaborazione: Consorzio MIPA

Toscana Promozione rappresenta uno strumento fondamentale per il governo delle politiche di sviluppo economico regionali, e lo Sportello regionale per l'internazionalizzazione, in essa costituito, ne è strumento operativo. Costituisce lo strumento unitario

d'accesso al sistema economico locale per gli operatori esteri e, nello stesso tempo, lo strumento per la promozione all'estero di tutto il "sistema" Toscana. Lo Sportello regionale per l'internazionalizzazione partecipa alla realizzazione di questo disegno promuovendo prima di tutto l'integrazione e la razionalizzazione di strumenti e risorse pubbliche e private che concorrono alla promozione internazionale delle attività produttive. Il Piano regionale di sviluppo è strutturato in cinque azioni strategiche principali (Tabella 15) per ognuna delle quali sono state definiti dei programmi integrati finalizzati al raggiungimento di obiettivi specifici.

Tabella 15.

Struttura e definizione degli obiettivi della Programma Regionale di Sviluppo 2003-2005

Azioni strategiche (programmi integrati)	Obiettivi
Diritti di cittadinanza, coesione sociale e qualità della vita	L'innovazione nella sanità
	L'innovazione nel welfare
	L'innovazione nella cultura dello sport
	La sicurezza
Competenza e occupabilità	L'innovazione nell'istruzione, nella formazione e nel lavoro
Competitività dei territori e imprese	L'innovazione nell'economia
	L'innovazione nel sistema regionale di mobilità
Governo delle risorse e del territorio e tutela della sostenibilità dello sviluppo	L'innovazione nel governo del territorio
	Un nuovo approccio alle politiche ambientali
E-Government, innovazione istituzionale e amministrativa modello di Governance	Il ruolo del credito e delle risorse finanziarie
	Gli strumenti per il governo e la programmazione
	La sostenibilità come veicolo strategico
	L'innovazione istituzionale

Fonte: Risoluzione Piano regionale di sviluppo 2003 - 2005

Elaborazione: Consorzio MIPA

L'aggiornamento del Prs per il periodo 2003-2005 ha indotto, conseguentemente la revisione del Prse, quale strumento di attuazione degli indirizzi programmatici regionali.

Gli elementi caratterizzanti e gli obiettivi generali del Prse sono dati dall'azione strategica per l'innovazione "Competitività dei territori e delle imprese", che declina l'approccio innovativo sui temi dell'economia e dello sviluppo locale per le quattro dimensioni produttive delle quali avevamo già parlato in precedenza, e cioè il sistema dei distretti industriali e artigianali del *Made in Italy*, il nucleo industriale di alta tecnologia, il sistema terziario, fortemente radicato sulle risorse paesaggistiche e ambientali della regione, l'agro-alimentare di qualità. La prevalenza in questi settori di Pmi con un basso livello di capitalizzazione strutturale ed una organizzazione aziendale semplice, centrata sui processi produttivi piuttosto che su attività strategiche (quali la finanza, il *marketing*, la ricerca e sviluppo, altro) ha portato all'individuazione di una serie di linee di intervento settoriali e intersettoriali finalizzate ad affrontare e risolvere le debolezze strutturali di questo modello di impresa e rafforzare nello contempo le singole imprese e i sistemi produttivi territoriali di cui si compone l'economia regionale.

Nel perseguimento di tali linee l'internazionalizzazione è vista come un'opportunità per l'innovazione delle imprese e per il raggiungimento di maggiori livelli di competitività e sviluppo territoriale. I principali obiettivi perseguiti nel nuovo Prse in tale ambito sono:

- la creazione nel mercato unico comunitario di presidi distributivi, d'immagine e, in parte, produttivi;
- creare forme stabili di penetrazione del mercato locale e di collaborazione produttiva con la crescente economia cinese;
- il mantenimento della Toscana come polo di attrazione turistica;
- l'esportazione di un modello "toscano" di produzione sostenibile e di marchi di qualità, specialmente nel settore agro-industriale;

- la conquista di ulteriori quote di mercato in Russia;
- il mantenimento delle posizioni dei prodotti toscani sui mercati industrializzati tradizionali, come gli USA, il Giappone e l'Unione europea.

Il Programma regionale di sviluppo economico si articola in cinque misure, diversamente articolate per un totale di 18 azioni (Tabella 16). La misura E – promozione e internazionalizzazione - è finalizzata a garantire una copertura finanziaria alle iniziative di promozione economica, di sostegno ai processi di internazionalizzazione e alle azioni di *marketing* territoriale previste dal Programma annuale. Inoltre la misura rappresenta lo strumento per sostenere specifici progetti locali di promozione della domanda turistica realizzati dalle Agenzie per il turismo (Apt regionali), nonché il concorso finanziario della Regione Toscana per il funzionamento di Toscana Promozione e delle quindici Apt della Toscana.

La misura si struttura in due azioni e complessivi cinque interventi (Tabella 17). La prima azione - Promozione economica e sostegno ai processi di internazionalizzazione - è a sua volta scomposta in due interventi. Il primo finalizzato al supporto di Toscana Promozione, il secondo a iniziative settoriali e intersettoriali di promozione e internazionalizzazione.

Tabella 16.

Programma regionale di sviluppo economico 2003 - 2006:
articolazione in misure e azioni

Misura		Azione
A	Aiuti agli investimenti materiali e immateriali	1 aiuti agli investimenti delle imprese
		2 aiuti alle imprese a prevalente partecipazione femminile ed a PMI di servizi a sostegno della famiglia
		3 aiuti per la qualificazione e innovazione dei servizi
		4 osservatorio economico
		5 promozione e diffusione della responsabilità sociale delle imprese
B	Infrastrutture per i settori produttivi	1 aree industriali e artigianali
		2 infrastrutture e reti locali, anche immateriali, per il commercio
		3 infrastrutture fieristiche, espositive e congressuali
		4 infrastrutture per il turismo
C	Innovazione ricerca precompetitiva e trasferimento	1 sostegno alla ricerca industriale e pre-competitiva
		2 economia della conoscenza e innovazione tecnologica
		3 sostegno della società dell'informazione
		4 azioni di rete
D	Credito e finanza	1 fondi per partecipazioni e per prestiti partecipativi
		2 prestazioni di garanzia
		3 fondi di seed capital e nuovi strumenti di credito
E	Promozione e internazionalizzazione	1 promozione economica e sostegno ai processi di internazionalizzazione
		2 promozione turistica

Fonte: Regione Toscana, Direzione generale sviluppo economico
Elaborazione: Consorzio MIPA

La seconda azione - Promozione turistica - si compone di tre interventi, rispettivamente supporto al funzionamento delle Apt, programmi locali di promozione turistica e progetti di rilevanza regionale e progetti interregionali.

Tabella 17.

Azioni e interventi previsti dalla misura E del Prse 2003-2006

Misura E - Promozione e internazionalizzazione
Azione 1 - Promozione economica e sostegno ai processi di internazionalizzazione
Intervento A - Interventi di supporto al funzionamento dell'Agenzia di promozione economica della Toscana denominata "Toscana promozione"
Intervento B - Promozione e internazionalizzazione
Azione 2 - Promozione turistica
Intervento A - Interventi di supporto al funzionamento delle Agenzie per il turismo
Intervento B - Programmi locali di promozione turistica
Intervento C - Progetti di rilevanza regionale e progetti interregionali

Fonte: Regione Toscana, Direzione generale sviluppo economico
Elaborazione: Consorzio MIPA

L'aggiornamento del Prs ha evidenziato la necessità di una maggiore integrazione degli interventi regionali, anche in relazione al coinvolgimento del territorio nella loro progettazione. Per questo sono previsti nove progetti pilota integrati a sostegno di specifici settori produttivi:

1. Progetto pilota integrato moda
2. Progetto pilota integrato componentistica 2/3/4 ruote
3. Progetto integrato nautica da diporto
4. Progetto integrato dell'offerta montana
5. Progetto integrato terme

6. Progetto integrato poli espositivi
7. Progetto integrato protocollo "benvenuti in toscana"
8. Progetto integrato protocollo "vetrina toscana"
9. Progetto integrato negozi e mercati storici e di tradizione

A chiudere il ciclo di programmazione e definire i piani operativi e di attuazione delle linee delle azioni strategiche è il programma annuale delle attività di programmazione economica. La gestione del programma è affidata completamente all'Agenzia regionale di promozione economica, che, come prima descritto, in sinergia con la Regione, sulla base dei risultati ottenuti nella realizzazione del piano nell'annualità precedente, dei documenti di programmazione strategica (Prs, Prse), nonché dei fondi europei stanziati attraverso le misure del Documento unico di programmazione (Docup) 2000-2006, interviene nel processo di definizione delle azioni e degli obiettivi da perseguire nell'anno.

Il Docup 2000-2006 individua tre macro aree di intervento riconducibili a tre assi prioritari (Tabella 18): asse 1 – “Sviluppo e rafforzamento delle imprese”; asse 2 – “Qualificazione territoriale”; asse 3 – “Ambiente”. I tre assi prioritari del Docup si articolano complessivamente in ventisette misure che declinano le azioni e le linee di intervento da realizzare per perseguire gli obiettivi generali e specifici individuati a livello di ogni singolo asse prioritario.

I fondi dedicati al sostegno e allo sviluppo delle imprese e del relativo territorio sono contenute nell'asse 1. In dettaglio la scheda della misura 1.7 – Trasferimento dell'innovazione alle Pmi, prevede come primo obiettivo specifico quello di offrire un sostegno ai processi di crescita e il rafforzamento della competitività internazionale delle imprese, in particolare nei segmenti di mercato maggiormente caratterizzati dalla presenza di prodotti e servizi innovativi o classificabili come sostenibili¹²¹.

¹²¹ Docup Ob.2, 2000-2006, Complemento di programmazione.

Il Programma delle attività di promozione economica per l'anno 2005¹²² contiene delle importanti novità metodologiche strutturali e sostanziali. Per quanto concerne la metodologia di stesura del programma, essa ruota intorno ai principi di integrazione, concertazione e approccio dal basso. Il programma nasce dalla predisposizione da parte di Toscana Promozione di un'ipotesi di piano operativo promozionale globale, sottoposto poi dalla Regione, ai soggetti pubblici e privati interessati, alle associazioni di categoria e le organizzazioni sindacali. Ciò ha comportato un coinvolgimento del territorio nella predisposizione della proposta di Programma. Per raggiungere tale obiettivo Toscana Promozione ha fatto ricorso ad interlocutori privilegiati ed attori istituzionali chiave, quali le Associazioni di categoria, le Camere di commercio, le Province, le Apt, altro.

La struttura del Programma combina, in maniera coerente, le linee strategiche di intervento tracciate dalla Regione con il quadro degli interventi Nazionali e Comunitari, favorendo l'ottimizzazione dell'impiego di risorse e una più efficiente realizzazione delle iniziative. Per quanto riguarda i contenuti, l'innovazione principale è costituita dall'introduzione dei Progetti-Paese. In pratica, per alcuni paesi di particolare interesse e rilevanza commerciale vengono realizzate strategie *ad hoc*, al cui interno sviluppare iniziative nei vari settori. La logica di base è quella di evitare in questi paesi una presenza casuale e puntiforme dell'offerta toscana e puntare invece ad una ben strutturata azione di penetrazione fondata su una conoscenza approfondita delle caratteristiche di tali mercati.

Il Programma interviene anche sull'approccio delle azioni, in generale, più orientate al *business* e meno alle attività di mera promozione. In tale ottica è stata rivista la programmazione dei Grandi Eventi, in con un ridimensionamento della partecipazione alle fiere ed un sostegno ad altre iniziative, come *workshop* e *incoming*, o, più in

¹²² Il programma è stato approvato con Delibera della Giunta Regionale Toscana n. 746 del 2/8/2004.

generale, con azioni a valenza strategica, ovverosia azioni a carattere sperimentale e innovativo.

Le strategie per lo sviluppo della Regione non sono rintracciabili in via esclusiva nei documenti di programmazione, pluriennali o annuali, di cui abbiamo fin qui descritto caratteristiche e i contenuti. Nuove forme di collaborazione interregionale su temi e settori di intervento specifici stanno prendendo corpo. Ad aprile del 2004 i Presidenti delle regioni Toscana ed Emilia Romagna hanno sottoscritto un'intesa nella quale si sottolineava la volontà di sviluppare sinergie di azione tra le due regioni per la soluzione di problemi comuni. Tra i temi prioritari l'intesa prevede, sul fronte economico, la promozione di azioni congiunte di promozione dell'export e l'apertura di centri servizi nei mercati emergenti (es. la Cina), mentre per quanto riguarda le relazioni internazionali l'idea è quella di sviluppare iniziative congiunte di cooperazione internazionale di natura economica, umanitaria, sanitaria, culturale a favore di paesi Latino Americani, nei Balcani e in Medio Oriente.

Tabella 18.

Docup Toscana Obiettivo 2, 2000-2006: articolazione degli Assi prioritari, Obiettivi, Misure

Assi prioritari obiettivi globali	Obiettivi specifici	Misure
Sostenere lo sviluppo delle imprese e del territorio a cui esse sono collegate attraverso la promozione di nuove imprese, il loro ampliamento e qualificazione che verrà effettuata con un insieme diversificato di incentivi alla crescita soprattutto in termini di innovazione, sulla base di un'ottica di sviluppo sostenibile e di riequilibrio dell'occupazione in termini di genere	<p>Ampliamento e riqualificazione delle attività per favorire il collocamento delle imprese in segmenti di mercato maggiormente caratterizzati dalla presenza di prodotti innovativi e classificabili come sostenibili.</p> <p>Consolidamento patrimoniale delle imprese sia attraverso la promozione di strumenti innovativi che tradizionali.</p> <p>Qualificazione dell'offerta turistica e degli esercizi commerciali.</p> <p>Creazione di nuove imprese con particolare attenzione a quelle promosse da donne e da giovani, dirette all'attivazione di attività ambientali, che operano in comparti innovativi.</p>	<p>1.1. Aiuti agli investimenti produttivi ed ambientali delle imprese industriali e cooperative</p> <p>1.2. Aiuti agli investimenti di piccole imprese artigiane di produzione e cooperative di produzione e lavoro</p> <p>1.3. Ingegneria finanziaria</p> <p>1.4. Aiuti agli investimenti per servizi di consulenza</p> <p>1.5. Aiuti agli investimenti alle imprese del turismo e del commercio</p> <p>1.6. Aiuti per la creazione di nuove imprese</p> <p>1.7. Trasferimento dell'innovazione alle PMI</p> <p>1.8. Aiuti alla ricerca industriale e pre-competitiva</p>
Aumentare e qualificare la dotazione infrastrutturale del territorio interessato sia relativamente al settore turistico, beni culturali, imprese, servizi sociali e per l'occupazione.	<p>Qualificazione dell'offerta turistica attraverso la realizzazione di infrastrutture complementari per il turismo.</p> <p>Valorizzazione del patrimonio storico culturale.</p> <p>Potenziamento delle infrastrutture per i sistemi produttivi.</p> <p>Sviluppo delle infrastrutture sociali, per la formazione e i servizi per l'impiego.</p> <p>Promozione del territorio sia per gli aspetti turistici che produttivi.</p> <p>Sostegno e diffusione della società dell'informazione con particolare riferimento ai settori della pubblica amministrazione, del territorio, dell'ambiente e dei sistemi produttivi.</p>	<p>2.1. Infrastrutture per il turismo e il commercio</p> <p>2.2. Infrastrutture per la cultura</p> <p>2.3. Infrastrutture di trasporto</p> <p>2.4. Infrastrutture per i settori produttivi</p> <p>2.5. Infrastrutture sociali</p> <p>2.6. Infrastrutture per la formazione e per l'impiego</p> <p>2.7. Marketing territoriale strategico</p> <p>2.8. Azioni a sostegno della società dell'informazione</p>

Assi prioritari obiettivi globali	Obiettivi specifici	Misure
<p>Diminuire i fattori di potenziale rischio ambientale derivanti dall'eccessivo utilizzo di fonti energetiche non rinnovabili, dalla mancata depurazione delle risorse idriche, dal carente trattamento e riciclaggio dei rifiuti urbani e degli scarti di lavorazione e rifiuti industriali, dalla esistenza di siti inquinati e di aree da recuperare. Inoltre, ci si propone di migliorare la fruibilità dei parchi e delle aree protette e di recuperare i siti dissestati dal punto di vista idrogeologico, idraulico e morfodinamico.</p>	Razionalizzazione del sistema energetico, sviluppo delle fonti rinnovabili, riduzioni delle emissioni inquinanti.	3.1. Ottimizzazione del sistema energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili. Soggetti pubblici
	Riduzione del prelievo di acqua a scopi produttivi dal sistema dei corpi idrici regionali in relazione alla capacità di carico delle singole risorse.	3.2. Ottimizzazione del sistema energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili. Soggetti privati
	Riduzione della produzione di rifiuti e potenziamento della raccolta differenziata e del trattamento.	3.3. Infrastrutture per il ciclo delle acque
	Realizzazione degli interventi a finalità ambientale che risultino necessari al completamento e all'adeguamento dei sistemi regionali di protezione e valorizzazione ambientale.	3.4. Infrastrutture per recupero e trattamento rifiuti. Soggetti pubblici
	Realizzazione degli interventi di bonifica e recupero dei siti inquinati e di aree industriali dismesse.	3.5. Infrastrutture per recupero e trattamento rifiuti. Soggetti privati
	Prevenzione o recupero di siti dissestati dal punto di vista idrogeologico, idraulico e morfodinamico.	3.6. Bonifica e recupero siti degradati. Soggetti pubblici
	Conservazione della biodiversità, tutela delle risorse agricole e naturali e loro valorizzazione per finalità di carattere economico-sociale.	3.7. Bonifica e recupero siti degradati. Soggetti privati
		3.8. Parchi, aree protette e biodiversità
		3.9. Difesa del suolo e sicurezza idraulica
		3.10. Aiuti per investimenti a finalità ambientale

Fonte: Giunta regionale Toscana, Direzione generale sviluppo economico, Docup Obiettivo 2 anni 2000-2006, complemento di programmazione
 Elaborazione: Consorzio MIPA

Tabella 19.

Docup Toscana Obiettivo 2, 2000-2006:
articolazione per assi prioritari, misure e azioni

Asse I . Sviluppo e rafforzamento delle imprese

Misura	Azione
1.1. Aiuti agli investimenti produttivi ed ambientali delle imprese industriali e cooperative	1.1.1. Agevolazioni nella forma di contributo in conto interessi
	1.1.2. Agevolazioni nella forma di bonus fiscale e crediti di imposta
	1.1.3. Agevolazioni nella forma di contributo in conto capitale
1.2. Aiuti agli investimenti di piccole imprese artigiane di produzione e cooperative di produzione	1.2.1. Aiuti agli investimenti di piccole imprese artigiane e cooperative di produzione e lavoro
1.3. Ingegneria finanziaria	1.3.1. Fondo per l'assunzione di partecipazioni di minoranza del capitale sociale
	1.3.2. Fondo di garanzia
	1.3.3. Prestiti partecipativi
	1.3.4. Fondo di seed capital
1.4. Aiuti agli investimenti per servizi di consulenza	1.4.1. Acquisizione di servizi qualificati per le imprese industriali e artigiane
	1.4.2. Aiuti per la qualificazione di servizi turistici
1.5. Aiuti agli investimenti alle imprese del turismo e del commercio	1.5.1. Aiuti alle imprese operanti nel settore turismo
	1.5.2. Qualificazione degli esercizi commerciali
1.6. Aiuti per la creazione di nuove imprese	1.6.1. Aiuti a PMI di servizi a sostegno della famiglia
	1.6.2. Creazione di PMI da parte di donne
	1.6.3. Creazione di PMI da parte di giovani
1.7. Trasferimento dell'innovazione alle PMI	1.7.1. Sostegno di un programma mirato di disseminazione delle opportunità di innovazione presso le PMI
	1.7.2. Reti per il trasferimento tecnologico

Fonte: Giunta regionale Toscana, Direzione generale sviluppo economico, Docup Obiettivo 2 anni 2000-2006, complemento di programmazione
 Elaborazione: Consorzio MIPA

9.3 Soluzioni organizzative dello Sprint Toscana

La presenza sul territorio regionale di una struttura autonoma, il cui obiettivo è lo sviluppo delle risorse economiche sociali e culturali locali, nonché la promozione all'estero e sui mercati globali del tessuto imprenditoriale locale, con particolare attenzione alle Pmi, rappresenta una collocazione ideale per lo Sportello regionale per l'internazionalizzazione delle imprese. Dotata di personalità giuridica e di autonomia amministrativa, organizzativa e contabile, Toscana Promozione con la sua natura pubblica garantisce imparzialità ed attenzione agli interessi collettivi, ma con la sua autonomia amministrativa, organizzativa e contabile riesce ad avere una gestione flessibile, orientata ai principi d'efficienza ed efficacia. La possibilità di utilizzare procedure amministrative proprie consente poi all'Agenzia una maggiore rapidità di gestione delle attività dello Sportello rispetto ai tempi e agli iter delle procedure amministrative pubbliche.

Toscana Promozione rappresenta una delle primissime esperienze in Italia che si pone quale soggetto pubblico unitario per il coordinamento operativo, la razionalizzazione e la gestione delle attività di promozione economica e di sostegno ai processi di internazionalizzazione dei principali settori produttivi della regione: agro alimentare, piccola e media industria, artigianato e turismo.

L'Agenzia è stata in origine strutturata su due livelli, le aree e i settori (Figura 3), nell'Area per i servizi alle imprese al fianco dei settori marketing territoriale, cooperazione internazionale e leggi di agevolazione troviamo lo Sprint, le cui attività sono presidiate da un responsabile organizzativo e da tre operatori interni all'Agenzia.

La responsabilità dell'attività dello Sportello è in capo al direttore generale dell'Agenzia che, in quanto membro del Comitato di coordinamento dello Sportello nonché del Comitato tecnico dell'Agenzia, funge da *trait d'union* tra amministrazioni centrali (anch'esse presenti nel Comitato di coordinamento), Regione e Agenzia. Detto comitato svolge la funzione di centro di coordinamento strategico delle attività dei diversi soggetti partner e

associati allo Sportello. Questo organismo è presidiato dall'Assessore alle attività produttive o da un suo delegato, da un rappresentante del Ministero per le Attività produttive, dal Direttore dell'Agenzia e da un referente di ogni soggetto *partner* e associato allo Sportello. Al Comitato di coordinamento spettano le funzioni di:

- indirizzo, programmazione, coordinamento e monitoraggio dell'attività realizzate e dei servizi erogati dallo Sportello;
- definizione dei servizi da erogare a livello provinciale ed il loro raccordo con la struttura centrale;
- definizione degli accordi con le associazioni regionali imprenditoriali, che possono essere chiamate a collaborare con lo Sportello;
- partecipazione agli indirizzi formulati dalla Regione in materia di promozione commerciale all'estero e di internazionalizzazione, ai fini della predisposizione del programma promozionale della Regione e dei programmi degli altri enti operanti sul territorio;
- acquisizione dei programmi promozionali, ai fini del raccordo tra programmazione nazionale e regionale in materia;
- proposta inerente ogni altra modifica riguardante le modalità organizzative dello Sportello.

Dopo i primi tre anni di attività, nel 2003 si ritiene conclusa la fase di *start-up* dell'Agenzia e con essa dello Sportello regionale per l'internazionalizzazione. In occasione dell'avvio della nuova fase di attività l'Agenzia è andata incontro ad un processo di riorganizzazione interna volto ad aumentare ulteriormente le sue caratteristiche di struttura snella, agile e soprattutto poco burocratica.

La nuova organizzazione, espressione delle analisi e degli studi condotti nel 2003 al fine di ottimizzare l'organizzazione del lavoro, favorire l'integrazione delle diverse iniziative settoriali ed elevare la capacità e la qualità della azione amministrativa, è basata sui processi e non sui settori. La razionale attuazione del nuovo

modello ha prodotto una sostanziale modifica dell'assetto generale dell'Agenzia.

Tutte le attività di promozione economica dell'Agenzia, dei diversi settori economico produttivi (agro-alimentare, turismo, Pmi, artigianato e comparto intersettoriale) sono stati accorpati in un unico servizio denominato Servizio iniziative promozionali. A questa ha fatto seguito la costituzione di tre ulteriori strutture dirigenziali con funzioni di linea, rispettivamente: Comunicazione, Servizi alle imprese, Politiche comunitarie e sviluppo nuove opportunità. Inoltre, alla parziale modifica la declaratoria delle funzioni dei "Servizi generali, bilancio e personale" (strutture di *staff*) sono stati istituiti due nuovi uffici: l'Ufficio di direzione e l'Ufficio di pianificazione e controllo (Figura 4)¹²³.

Per quanto concerne la sua configurazione sul territorio, la rete dei soggetti che interagiscono con e nello Sportello si posiziona su due livelli territoriali, nazionale e internazionale. Rispetto al primo livello (territorio nazionale) lo Sportello si articola nei 10 sportelli operativi attivati dall'Unioncamere Toscana presso gli uffici provinciali delle Camere di commercio¹²⁴. La definizione dei servizi offerti a livello provinciale ed il loro raccordo con la struttura centrale sono stabiliti dal Comitato di coordinamento. Per l'erogazione di una parte di essi lo Sportello si avvale del sistema Since.

Dal 2002 la rete territoriale dello Sportello ha cominciato ad allargarsi accogliendo la collaborazione di nuovi operatori. Un grosso contributo ai processi di espansione capillare sul territorio regionale è stato determinato:

- dalla convenzione stipulata tra l'agenzia con undici tra associazioni di categoria e di rappresentanza del sistema produttivo economico toscano. La condivisione delle

¹²³ Le informazioni relative alle modifiche organizzative che hanno interessato l'Agenzia sono tratte dalla Relazione periodica sulle attività dell'Agenzia, anno 2003.

¹²⁴ Le unità operative periferiche dello Sportello sono rappresentate dagli Sportelli provinciali delle Camere di commercio di Arezzo, Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa Carrara, Pisa, Pistoia, Prato e Siena.

strutture sul territorio¹²⁵ scaturita dalla convenzione ha portato ad un centinaio i punti attraverso cui promuovere e veicolare i servizi/prodotti offerti dallo Sportello.

- dagli accordi di associazione tra l'Agenzia Toscana promozione con il Monte dei paschi di Siena e con la Cassa di risparmio Fiorentina; accordi con i quali si definiscono gli ambiti in cui si realizza la collaborazione, le attività e i relativi oneri anche economico finanziari che i soggetti sono chiamati reciprocamente ad assumersi. Di particolare interesse è la convenzione stipulata con il Monte dei Paschi di Siena in cui il gruppo bancario dichiara di mettere a disposizione dei Toscana promozione, e quindi dello Sportello regionale per l'internazionalizzazione, la propria rete di uffici all'estero¹²⁶. L'importanza di tale operazione è meglio comprensibile alla luce della strategia della Regione di costruire una rete estera di strutture capaci di presidiare nuovi spazi di interesse economico per le imprese toscane¹²⁷.

L'idea alla base di questa operazione è quella di creare dei punti di riferimento per tutto il sistema economico regionale, dalle istituzioni pubbliche, all'associazionismo, alle imprese. In questo, la regione Toscana è in linea con una strategia politica nazionale in via di definizione. Infatti l'esigenza della Regione di localizzare sui mercati esteri strutture fisiche per la promozione della propria realtà

¹²⁵ La convenzione è stata sottoscritta da Api Toscana, Confederazione Italiana Agricoltori Regionale, Confederazione Nazionale dell'Artigianato, Federazione regionale Col diretti, Federazione regionale Cinfagricoltura, Confartigianato Toscana, Confcommercio Toscana, Confcooperative Unione regionale Toscana, Confesercenti Toscana, Federazione regionale Confindustria, Lega regionale toscana cooperative e mutue.

¹²⁶ L'accordo di collaborazione prevede che "Il Gruppo MPS si dichiara disponibile a mettere a disposizione di Toscana Promozione la propria rete estera in relazione alle iniziative all'estero da questa attivate nel campo della promozione del tessuto economico toscano, del marketing territoriale e della cooperazione internazionale. Le modalità di utilizzo della rete estera saranno concordate di volta in volta dal Gruppo di Lavoro, come definito al punto 6. In tale ambito saranno altresì definite le modalità di recupero dei costi e delle spese eventualmente sostenute per la realizzazione degli interventi realizzati".

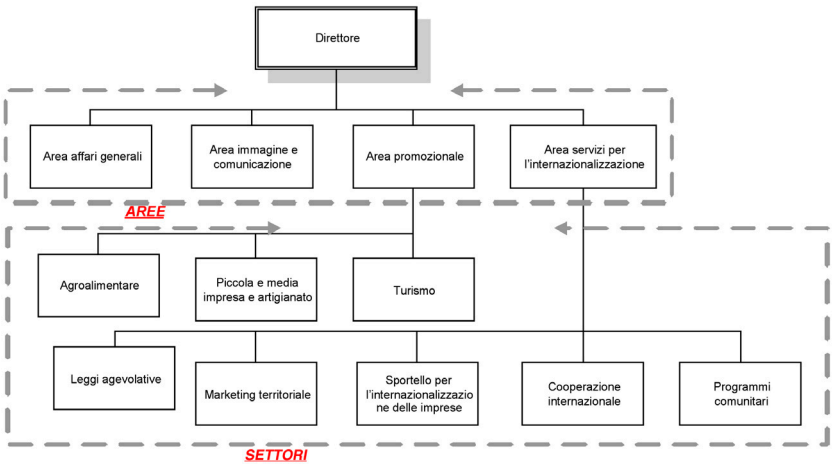
¹²⁷ Nel corso del 2003 la Regione Toscana ha inaugurato un Ufficio di Toscana promozione a New York (29 marzo 2004) e a distanza di qualche mese a Shanghai (13 novembre 2004).

economico produttiva e offrire assistenza diretta agli imprenditori che vogliono sviluppare il proprio *business* all'estero ricalca l'idea contenuta nel disegno di legge¹²⁸ d'istituzione degli Sportelli Italia all'estero. Anzi la precorre costituendo progressivamente i presupposti per guidare il processo di internazionalizzazione inteso non più solo come delocalizzazione produttiva, ma come il trasferimento all'estero dell'intero sistema produttivo e di servizi, finanziari, assicurativi, promozionali.

Dopo l'apertura delle sedi regionali di New York e di Shanghai, la Regione prevede l'apertura di nuove sedi a Mosca e Francoforte. A queste si aggiungerà infine un ufficio a Pechino che svolgerà funzione di promozione turistica. Tali uffici, chiamati a svolgere funzione di servizio alle imprese, diventano così un presidio dell'offerta toscana su tali mercati e un supporto concreto per gli operatori.

¹²⁸ Il Disegno di legge "Misure per l'internazionalizzazione delle imprese, nonché delega la Governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore" ha concluso il suo *iter* presso la decima commissione per le attività produttive della Camera dei Deputati in luglio ed ha cominciato il percorso di discussione presso il Senato della Repubblica.

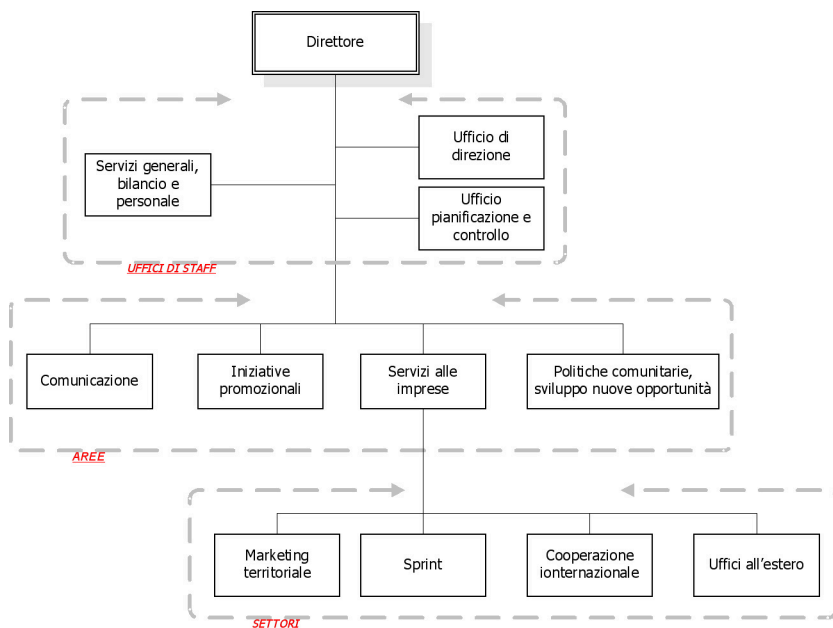
Figura 3.
Organigramma dell'Agenzia Toscana Promozione,
prima della riorganizzazione



Fonte: Agenzia di promozione economica della Toscana
Elaborazione: Consorzio MIPA

Figura 4.

Organigramma dell'Agenzia Toscana Promozione,
dopo la riorganizzazione



Fonte: Agenzia di promozione economica della Toscana
Elaborazione: Consorzio MIPA

9.4 Attività di Toscana Promozione e servizi di Sprint Toscana

I dati relativi alle iniziative realizzate dall'Agenzia nel corso di questi primi tre anni (Tabella 20) disegnano una curva sostanzialmente crescente. L'Agenzia nel corso del 2003 ha realizzato 262 iniziative promozionali per un investimento complessivo superiore ai nove milioni di euro, di cui circa il 24% proveniente da contributi dati da parte dei soggetti partecipanti agli eventi. Di queste iniziative, 94 sono state attivate mediante convenzione o contratto di compartecipazione con altri soggetti pubblici privati. Il ricorso a questa modalità di realizzazione delle iniziative esprime un preciso orientamento strategico della Regione che, su sollecito di Toscana Promozione, ha formulato un parere ufficiale di idoneità di ricorso a questo strumento per l'attivazione e gestione di progetti promozionali. Mediante questo strumento l'Agenzia irrobustisce la sua funzione di coordinamento e orientamento delle risorse, aumentando la sua presenza nei momenti a monte (la programmazione) e a valle (valutazione) del processo di erogazione di contributi pubblici alla promozione.

Nel corso del 2003 la gran parte delle iniziative è stata rivolta a coordinare e supportare la partecipazione a manifestazioni espositive internazionali, oltre alla promozione dell'immagine del sistema produttivo Toscano (Tabella 21). A livello di singolo settore si osserva come le fiere e le attività ad esse strettamente connesse sono lo strumento preferito dal settore industriale mentre l'agroalimentare e il turismo prediligono la promozione dell'immagine e la comunicazione (Tabella 22 e 23).

Tabella 20.

Iniziative di Toscana Promozione per area settoriale, 2001-2003

Area settoriale	Numero			Valore		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Agroalimentare	30	67	71	1.684.958,01	1.899.927,40	1.986.160,72
Industria	55	66	72	2.597.466,81	2.781.010,23	2.838.538,06
Turismo	60	92	65	2.278.342,28	3.835.532,99	2.396.371,80
di cui per misura 2.7.2 Docup					513.021,00	397.150,84
Intersettoriale	11	43	54	274.743,69	759.616,43	2.084.543,14
di cui per misura 2.7.1 Docup						28.800,00
TOTALE	156	268	262	6.835.510,79	9.276.087,05	9.305.613,72

Fonte: Relazione periodiche sull'attività dell'Agenzia - anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

Tabella 21.

Tipologia di iniziative realizzate, 2003

205

Tipo iniziativa	Numero
Partecipazione fiera	62
Supporto manifestazioni fieristiche	30
Iniziativa autonoma	3
Missione - Workshop	14
Promozione immagine	91
Simposio - Convegno	6
Servizi Promozionali	37
Marketing territoriale	10
Cooperazione allo sviluppo	9
TOTALE	262

Fonte: Relazione periodiche sull'attività dell'Agenzia - anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

Tabella 22.

Distribuzione delle numero delle iniziative per settore e tipologia, 2003

Tipo iniziativa	Agro- alimentare	Industria	Turismo	Inter- settoriale	Totale
Partecipazione fiera	18	23	19	2	62
Supporto manifestazioni fier.	4	21	4	1	30
Iniziativa autonoma	2			1	3
Missione - Workshop	3	4	6	1	14
Promozione immagine	29	7	31	24	91
Simposio - Convegno		6			6
Servizi Promozionali	15	9	5	8	37
Marketing territoriale				10	10
Cooperazione allo sviluppo		2		7	9
TOTALE	71	72	65	54	262

Fonte: Relazione periodiche sull'attività dell'Agenzia - anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

Tabella 23.Iniziative per settore e tipologia,
distribuzione del valore espresso in migliaia di euro, 2003

Tipo iniziativa	Agro- alimentare	Industria	Turismo	Inter- settoriale	Totale
Partecipazione fiera	1.403	960	1.148	59	3.571
Supporto manifestazioni fier.	162	1.351	351	80	1.945
Iniziativa autonoma	37			85	122
Missione - Workshop	3	85	60	9	157
Promozione immagine	312	236	686	1.213	2.448
Simposio - Convegno	0	65			65
Servizi Promozionali	67	82	150	444	744
Marketing territoriale				151	151
Cooperazione allo sviluppo		57		41	99
TOTALE	1.986	2.838	2.396	2.084	9.305

Fonte: Relazione periodiche sull'attività dell'Agenzia - anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

Per quanto concerne gli interventi rivolti ai mercati internazionali, le attività dell'Agenzia si sono concentrate in misura consistente verso il mercato comunitario con circa 115 azioni e il 41% del totale delle risorse investite in tale direzione. Secondo mercato per numero di iniziative e investimenti è rappresentato all'America settentrionale dove sono state intraprese 49 azioni per un investimento pari al 17% circa delle totale delle risorse disponibili. A seguire troviamo i mercati rappresentati dalla restante parte dei paesi europei e Asiatici, rispettivamente con 32 e 15 iniziative, con un impiego rispettivamente dell'11% e del 6% delle risorse (Tabella 24 e 25).

Gli operatori che nel corso del 2003 hanno partecipato alle iniziative promosse e gestite da Toscana promozione sono 1230, ripartite in 947 imprese e 256 tra associazioni, consorzi e altro. In considerazione del fatto che questi ultimi, rappresentano forme aggregate di operatori pubblici o provati si può affermare che il numero di soggetti coinvolti nelle iniziative per il 2003 sia certamente superiore a quello registrato (Tabella 26)¹²⁹.

¹²⁹ "La precedente considerazione porta a stimare che tramite tali operatori aggregati si sono raggiunte, in forma indiretta, un numero di imprese almeno pari a 1800. Assumendo in via cautelativa come verosimile tale quantificazione minima, il numero complessivo di contatti -sia diretti che indiretti- che l'Agenzia ha ottenuto nel periodo in esame, è valutabile in circa 3000." Relazione sulle attività dell'Agenzia, 2003, p.14.

Tabella 24.

Iniziative per mercato di riferimento realizzate, 2003

Mercato	Numero	% del valore economico sul totale
Unione Europea	75	31%
Italia	33	8%
Toscana	7	2%
Europa Orientale	23	8%
Altri Paesi Europei	9	3%
America Settentrionale	49	17%
America Centrale E Del Sud	7	1%
Africa Settentrionale	1	0%
Vicino E Medio Oriente	4	1%
Asia Orientale	11	5%
Mondo (*)	43	25%
TOTALE	262	100%

(*) il mercato "Mondo" è collegato ad iniziative promo-pubblicitarie generiche, non ascrivibili ad un mercato con una localizzazione specifica.

Fonte: Relazione periodica sull'attività dell'Agenzia - anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

Tabella 25.

Partecipazioni per mercato di riferimento, 2003

Mercati	N. partecipazioni	Composizione %
Unione Europea	624	50,7%
Europa orientale	97	7,9%
Altri Paesi europei	12	1,0%
America settentrionale	323	26,3%
America centrale e del sud	16	1,3%
Asia orientale	78	6,3%
Vicino e medio oriente	19	1,5%
Mondo (*)	61	5,0%
Totale	1230	100,0%

Fonte: Relazione periodica sull'attività dell'Agenzia - anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

Le iniziative così perseguite dall'Agenzia identificano un modello di espansione che mira all'internazionalizzazione dei distretti industriali. Le finalità sono, per un verso, di trasferire il *know how* necessario per il decollo di uno sviluppo endogeno nel paese di riferimento, e dall'altro di consentire al sistema economico toscano di acquisire nuovi vantaggi competitivi su quegli stessi mercati esteri. Nel perseguire questo obiettivo l'Agenzia può contare sulle attività realizzate da tre specifiche unità organizzative di secondo livello (Uffici Cooperazione internazionale, Marketing territoriale, Sportello regionale per l'internazionalizzazione) all'interno dell'Area servizi per l'internazionalizzazione.

Tabella 26.

Partecipanti alle iniziative divisi per tipologia di operatore, 2003

Operatore	N. partecipazioni
Imprese	
Impresa industriale	557
Impresa artigiana	46
Agenzia Viaggi	16
Associazione	22
Azienda Agricola	208
Ricezione	52
Servizi	17
Altri	56
Totale Tipologia Imprese	974
Operatori diversi	
APT	27
Associazione di categoria	16
Consorzio	166
Ente Pubblico	47
Totale Tipologia Operatori diversi	256
TOTALE	1230

Fonte: Relazione periodica sull'attività dell'Agenzia - anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

L'ufficio Cooperazione che nella sua opera di costruzione di *network* internazionale è assistito da un neo istituito ufficio specificamente diretto nell'ambito di progetti di cooperazione internazionale a sviluppare nuovi *business*. Le attività che danno corpo a questa strategia sono classificate in tre tipologie: progetti di cooperazione (Tabella 27); accoglienza di delegazioni estere in Italia (Tabella 28); missioni economico istituzionali (tabella 29).

Tabella 27.

Progetti di cooperazione programmati, 2003

Area	Ente co-finanziatore	Stato	Presentazione
Balcani	Ministero Attività Produttive (MAP)	Non finanziato	Maggio
Balcani	MAP - ICE	In valutazione	Luglio
Messico	Banco Interamericano di Sviluppo	In via di definizione	
Cile	Fondazione Cile	In via di definizione	

Fonte: Relazione periodica sull'attività dell'Agenzia - anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

Tabella 28.

Delegazioni estere accolte, 2003

Provenienza	Partecipanti
Repubblica Dominicana	Corporazione di sviluppo industriale della Repubblica Dominicana, Consolato di Milano, Confederazione delle PMI.
Kazakistan	Ambasciata del Kazakistan, Governatorato del Kazakistan del Sud.
Cina (province dell'Henan, del Jiangsu, di Shanghai)	Rappresentanti della Municipalità di Shanghai, della Provincia dell'Henan e della Provincia del Jiangsu

Fonte: Relazione periodica sull'attività dell'Agenzia - anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

Tabella 29.

Missioni economico-istituzionali reali

Luogo	Partecipanti
America Latina (Uruguay, Argentina, Cile, Brasile)	Regione Toscana, Toscana Promozione, Confindustria Toscana, CCIAA di Prato, CCIAA di Arezzo, Centro Sperimentale del Mobile, CISPEL, CE.SE.CA., Pratotrade, Associazione Conciatori Santa Croce sull'Arno, Consorzio Conciatori Ponte a Egola, Internazionale Marmi e Macchine (IMM), MPS.
Algeria	Regione Toscana, Toscana Promozione, Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione nel settore Agroforestale, Centro per lo Sviluppo Ittico Toscano, CISPEL, Autorità Portuale di Livorno, IMM, MPS.
Messico	Regione Toscana, Toscana Promozione, Ce.Se.Ca, Centro Sperimentale del Mobile, Promomoda, Confartigianato di Prato.
Cina	Regione Toscana, Toscana Promozione, Associazione Conciatori Santa Croce sull'Arno, CISPEL, IMM, MPS, CCIAA di Prato, Confindustria Toscana, Consorzio Produttori Orafici Aretini, Consorzio Toscana nel Mondo, Ce.Se.Ca, Consorzio Toscana Fashion.

Fonte: Relazione periodica sull'attività dell'Agenzia - anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

L'area Marketing territoriale ha contribuito nel perseguimento degli obiettivi generali dell'Agenzia sviluppando varie linee di attività.

Alle specifiche attività di Marketing territoriale finalizzate a promuovere la Toscana come luogo ideale per gli investimenti esteri, come le iniziative a Parigi e a New York titolate *“Investment in Tuscany, Your Prime Business Location”*, sono state realizzate altre importanti attività di programmazione strategica.

La Regione nel corso del 2003 ha attribuito all'Agenzia il ruolo di beneficiario e gestore delle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale per la promozione internazionale di questi territori come opportunità localizzative di investimenti esteri. In base al Piano di Fattibilità relativo al marketing d'area previsto dal Docup 2000-2006, Toscana Promozione ha adottato un Piano operativo regionale (Por) ed ha pubblicato un bando per il sostegno finanziario di progetti provinciali. Nel Por sono descritte le azioni che l'Agenzia dovrà svolgere quale “nodo di raccordo” tra l'offerta localizzazione produttiva proveniente dal territorio toscano e la domanda per lo

sviluppo di attività imprenditoriali che proviene dall'estero, in particolar modo dai paesi più industrializzati.

Un altro importante intervento è quello relativo alla costruzione e consolidamento di due *network*, uno nazionale e uno estero. Attraverso la stipula di accordi in particolare con altri soggetti pubblici (Amministrazioni provinciali, Comunali e altri organismi locali) si punta ad ingrandire la rete dei soggetti che partecipano alla realizzazione delle iniziative sul territorio nazionale. In un'ottica più generale si deve sottolineare la tendenza della regione a sottoscrivere intese e accordi quadro con altre regioni Italiane per la realizzazione di iniziative congiunte finalizzate al reciproco sviluppo dei sistemi regionali.

Parallelamente la Toscana punta ad allargare la rete di soggetti all'estero attraverso la sottoscrizione di protocolli di intesa con le corrispondenti strutture di promozione economica territoriale di altre regioni Europee e/o mondiali, come ad esempio quello sottoscritto con l'Agenzia Alsaziana per gli investimenti o, come già detto, attraverso la localizzazione all'estero sedi distaccate dell'Agenzia in grado di fornire sul posto servizi e assistenza alle imprese (New York, Shanghai).

In tale contesto un ruolo importante è svolto dallo Sportello Regionale per l'Internazionalizzazione delle Imprese Toscane. L'idea di Sportello muove proprio in un logica di semplificazione attraverso l'integrazione "in rete" dei diversi soggetti operanti sul territorio regionale e nazionale. La sua collocazione nell'Agenzia ne caratterizza le attività che consistono, oltre alla consueta gamma di servizi di informazione e consulenza diretta alle Piccole e medie imprese che desiderano aprirsi ai mercati esteri, in un supporto operativo alle attività dei settori promozione, cooperazione internazionale e marketing territoriale.

Per quanto riguarda le attività proprie dello Sportello, i servizi che la struttura propone per accompagnare il tessuto produttivo locale sui mercati esteri sono classificabili in: servizi finanziari, servizi assicurativi, servizi informativi e consulenza. Per la prima

tipologia di servizi, lo Sportello in collaborazione con Simest S.p.A., offre alle aziende toscane l'assistenza necessaria per usufruire dei servizi finanziari ed accedere alle agevolazioni, nazionali e regionali, a supporto dell' internazionalizzazione commerciale e produttiva (crediti all'esportazione, programmi di penetrazione commerciale all'estero, partecipazione a gare internazionali, costituzione di imprese miste all'estero, studi di fattibilità di assistenza tecnica).

Per i servizi assicurativi lo Sportello garantisce il collegamento e l'accesso delle imprese ai servizi assicurativi messi a disposizione dalla Sace S.p.A. riguardo ai rischi di natura politica, commerciale, economica e di cambio derivanti dalle esportazioni di merci e servizi, lavori civili e investimenti all'estero. Il servizio di informazione è invece garantito dalla collaborazione con la rete nazionale ed internazionale degli uffici Ice e delle Camere di commercio che forniscono un supporto alla conoscenza dei mercati esteri, alla ricerca di opportunità di investimento e/o di partner affidabili per lo sviluppo di progetti di internazionalizzazione.

L'attività di consulenza viene svolta da professionisti esterni che offrono assistenza agli imprenditori su questioni di natura legale (in materia di commercio internazionale), fiscale e tributaria, doganale e dei trasporti internazionali, sui mercati esteri (in particolare quello americano e australiano).

Dopo tre anni di intensa attività promozionale, lo Sportello toscano punta alla specializzazione dei servizi che dovranno assumere un livello di maggiore qualificazione e personalizzazione per le imprese. La nuova fase non implica tuttavia un ridimensionamento delle attività promozionali che continueranno a ricoprire un ruolo strategico e ad essere realizzate mediante le attività, ormai strutturate, dei seminari, tavoli, convegni e *country presentation*.

Nel corso del 2003 Sprint Toscana ha partecipato ad otto manifestazioni fieristiche di livello internazionale svoltesi nella regione (Tabella 30). Al fine di sensibilizzare il tessuto imprenditoriale locale è stata realizzato un fitto calendario di incontri seminariali su argomenti di attualità di natura tecnico/commerciale e

sul ruolo di supporto agli operatori che alcuni Enti ed Istituzioni, private e pubbliche, possono offrire (Tabella 31). L'attività di promozione degli strumenti dedicati al sostegno dei processi di internazionalizzazione delle imprese locali è stata perseguita anche attraverso incontri bilaterali denominati "tavoli per l'internazionalizzazione", nell'ambito dei quali gli imprenditori hanno potuto incontrare personalmente i diversi *partner* associati allo Sportello (Tabella 32).

Lo Sprint Toscana si è fatto inoltre promotore di un importante azione di formazione, in collaborazione con Unioncamere, che ha visto la realizzazione di 18 corsi a cui hanno preso parte 186 addetti agli Sportelli provinciali per l'internazionalizzazione delle Camere di commercio su argomenti squisitamente tecnici – volti a migliorare la professionalità degli addetti - come fondi strutturali, dogane e trasporti, fiscalità internazionale, e su come realizzare una comunicazione efficace, la gestione del *front office* e il *public speaking*.

Tabella 30.

Manifestazioni internazionali partecipate da Sprint Toscana, 2003

Manifestazione	Settore
Pitti Uomo	Abbigliamento maschile
Prato Expo	Tessile
Oro Arezzo	Orafo
Firenze Moda Pelle	Pelle
Carrara Marmotec	Lapideo
Vinitaly	Vinicolo
BIT	Turismo
Dire e Fare	Artigianato

Fonte: Relazione periodica sull'attività dell'Agenzia, anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

Tabella 31.

Seminari organizzati da Sprint Toscana, 2003

Titolo del seminario	Relatore	Numero	Presenze
Le origini delle merci e le sue implicazioni operative	Studio Toscano	2	44
Cessioni e acquisti intracomunitari	Studio Toscano	3	145
Il contratto di agenzia in Italia e all'estero	Studio Acta	2	35
I crediti documentari	Acta e Banca Etruria	3	95
Esportazione verso i Paesi extracomunitari. Problematiche e novità doganali	Studio Toscano	2	47
Le nuove regolamentazioni della FDA	Studio Grosser	4	109
Simest	Simest	3	43
La responsabilità amministrativa delle società	Studio Acta	1	10
I pagamenti internazionali	Studio Toscano	3	54
Prodotti tipici toscani e aretini negli USA	Studio Grosser	1	50
Concessione di vendita in Italia e all'estero	Studio Acta	1	15
La riforma del diritto societario: Il nuovo diritto delle società dei capitali	Studio Acta	1	35
Il contratto di subfornitura	Studio Acta	1	9
Scambi con i Paesi terzi: import e export	Studio Toscano	1	94
Il commercio elettronico	Studio Acta	1	53
allargamento UE	Sace Simest Toscano	1	20
Come predisporre i contratti aziendali	Studio Acta	1	9
Come difendersi dalla contraffazione	Studio Toscano	1	60
La polizza multiexport	SACE	1	60
Le tematiche fiscali delle aziende che operano con l'estero	Studio Acta	1	15
Totale		34	1002

Fonte: Relazione periodica sull'attività dell'Agenzia, anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

Tabella 32.

Tavoli per l'internazionalizzazione, 2003

Organizzazione	Tavoli	Numero incontri per consulenti
Toscana Promozione	6	70
Ice	6	61
Simest	6	41
Sace	5	26
MPS	5	21
MAP	2	22
Euler-Siac	4	18
Viscontea	4	19
Promosiena	1	18
Totale	39	296

Fonte: Relazione periodica sull'attività dell'Agenzia, anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

Per quanto riguarda il *core business* dello Sportello, ovvero i servizi di assistenza e consulenza alle imprese che desiderano internazionalizzare le proprie attività, i risultati raggiunti nel 2003 descrivono una crescita del suo ruolo nell'economia regionale. I contatti con le imprese nel 2003 sono stati complessivamente 1582 e in diversi casi si è andati oltre al primo contatto, in particolare per quelli riguardanti i servizi offerti da Simest S.p.A. e dalla Sace S.p.A..

I dati riportati dalla relazione a consuntivo 2003 di Sprint Toscana alla direzione dell'Agenzia confermano un *trend* crescente delle attività dello Sportello che solo nel primo semestre ha già realizzato un numero di contatti vicino a quello raggiunto nell'esercizio dell'intero anno precedente¹³⁰. Sembra insomma che lo Sprint Toscana stia assumendo sempre più il ruolo di "consulente globale" delle imprese che desiderano iniziare, o consolidare, un

¹³⁰ M. Ginneschi, Agenzia Toscana Promozione, III Conferenza nazionale degli Sprint - Nuove politiche a sostegno dell'internazionalizzazione, attività, risultati e strategie degli Sportelli Regionali, Napoli, ottobre 2004.

percorso di internazionalizzazione sfruttando in maniera più proficua mercati alternativi a quelli abituali.

Tabella 33.

Assistenza di Sprint Toscana alle imprese, 2003

Argomento	Ente/Consulente	Contatti
Dogane e trasporti	Studio Toscano	232
Istituto Nazionale per il Commercio con l'Estero	ICE	165
Contrattualistica internazionale e fiscalità	ACTA	139
Finanziamenti per l'export e	Simest	102
Marketing in USA	Studio Grosser	102
Assicurazione crediti all'export	SACE	35
Cooperazione internazionale	Avv. De Pasquale	31
Totale		806

Fonte: Relazione periodica sull'attività dell'Agenzia - anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

Come già detto, la chiusura di una fase di *start-up* non implica la cessazione delle attività promozionali dello Sportello per l'internazionalizzazione. La “comunicazione” continua ad essere una funzione centrale nei successivi momenti di sviluppo e consolidamento. A tale riguardo nel corso del 2003 tra le iniziative promozionali organizzate da Sprint Toscana (Tabelle 34 e 35) va menzionata la seconda Conferenza nazionale degli Sprint. Per la promozione della propria immagine lo Sportello ha fatto ricorso inoltre alla produzione di materiale pubblicitario veicolato sul territorio nazionale e regionale attraverso l'utilizzo di quotidiani e periodici.

Per il 2004-2005 è prevista la ristrutturazione del sito internet dello Sportello che vedrà potenziate le sue funzioni consentendo alle imprese una fruizione dinamica delle informazioni caratterizzate a loro volta da un alto contenuto specialistico. Il sito internet rappresenta una leva centrale per la politica di sviluppo dello Sportello

che vuole nei prossimi anni offrire servizi qualificati, tarati sulle specifiche esigenze di ogni singola impresa¹³¹.

La forte integrazione funzionale dello Sportello e la sua quasi identificazione con l'Agenzia da parte degli operatori fa sì che sullo Sprint Toscana ricadono gli effetti dei numerosi progetti e attività di comunicazione, istituzionale e non, che l'Agenzia realizza in tutto il mondo per promuovere non solo i suoi servizi, tra cui lo stesso Sprint Toscana, ma l'immagine e i prodotti della Regione Toscana.

Tabella 34.

Strumenti dedicati alla promozione dei servizi offerti dall'Agenzia

Newsmap: newsletter in formato cartaceo sulle attività dell'Agenzia, edita 4 volte l'anno e inviata ai soggetti istituzionali, e al mondo economico che ruota attorno e che opera con Toscana Promozione;

Serie televisiva di 25 puntate inserite in un breve notiziario quindicinale (durata 3 minuti) in onda su 15 tv regionali a coperture dell'intero territorio della Regione sulle iniziative che l'Agenzia attua;

Notiziari radiofonici regionale

Riprogettazione della brochure di Toscana Promozione, nuova sia nei contenuti che nella grafica

Realizzazione in collaborazione con il Sole24 ore del Dossier: "Piccola Impresa-Grande civiltà", distribuite ad un indirizzario mirato formato da seimila aziende toscane. Il Dossier è stato pubblicato in allegato al Sole24 ore di Lunedì 16 giugno 2003. Analoghe iniziative sono state pensate e realizzate su altri 2 periodici: "Impresa e Finanza" e "L'Attenzione".

Avvio di una campagna promozionale relativa allo Sportello per l'internazionalizzazione (Sprint). Tale campagna ha già visto la pubblicazione di una brochure che riporta anche il nuovo logo dello Sportello e proseguirà nel 2004 con una specifica campagna pubblicitaria.

Fonte: Relazione periodica sull'attività dell'Agenzia - anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

¹³¹ *Ibidem.*

Tabella 35.

Materiali di promozione prodotti in occasione di specifici eventi

Manifestazione	Prodotto realizzato
Missione istituzionale in Sud America	Brochure sulla Toscana
Italy Symposium	Inviti per i tour operator, brochure, gadget promozionali, video di 5 min. sulla Toscana, pannelli fotografici vari;
Grande evento di Mosca	Brochure sulla Toscana; Book Moda per la sfilata
BIT	Brochure sulla manifestazione; pannelli fotografici vari
Moda Calzado	Brochure sui partecipanti; pannelli fotografici
Vinitaly	Brochure sui partecipanti; pannelli fotografici
Salone Nautico	Pagine su catalogo
Mets	Pagine su catalogo
Shoes and Leathers	Pagine su catalogo
Museum Image	Pagine su catalogo
Index -Dubai	Pagine su catalogo
The Big Five Shoe Dubai	Pagine su catalogo
Grande Evento di New York	<p>Per l'organizzazione dell'iniziativa di degustazione agroalimentare presso il Palazzo dell'Onu: pannelli fotografici rappresentanti la Toscana e i suoi prodotti, varie tipologie di menù, cartolina promozionale con la promozione dell'evento.</p> <p>Per gli eventi all'Altman Building: pieghevole con una breve descrizione delle mostre allestite all'Altman Building, locandine sulle mostre allestite, banner all'esterno del Palazzo per segnalare la mostra.</p> <p>Per gli spettacoli di danza: depliant con le descrizioni delle compagnie di danza e il programma dei balletti, locandine con il programma delle rappresentazioni.</p> <p>Per tutte le iniziative sono state realizzate infine: video con lettering e musica della durata di 4 minuti circa, sull'offerta globale della Toscana che è stato proiettato sia alla serata di gala (9 ottobre) che alla cena a seguito del workshop turistico (14 ottobre) oltre che essere mandato a ripetizione sullo schermo predisposto all'Altman Building, depliant con le informazioni riepilogative sugli eventi (date e luoghi) che è stato divulgato prima che iniziasse la manifestazione gadget promozionali vari, cartolina promozionale sugli eventi in programma nella città di New York attraverso il canale della ditta GO- CARD che ha distribuito 60.000 cartoline in locali, bar e luoghi ad alta frequentazione della città street banner da appendere ai pali della città (50 in tutto) nella zona limitrofa all'Altman Building con la promozione della manifestazione.</p> <p>Video spot di 30 secondi realizzato per la Columbus Foundation che lo ha trasmesso sulla televisione locale in occasione del Columbus Day cui la Toscana ha partecipato con un carro che ha sfilato il giorno 13 ottobre sulla quinta strada.</p> <p>Inviti con le specifiche dell'evento organizzato.</p>

Manifestazione	Prodotto realizzato
Mons en Toscane	Brochure, menù e pannelli promozionali
Grande Evento in Europa Arte a Tavola - San Pietroburgo e Bruxelles	Brochure in russo; Brochure in francese
Workshop agroalimentare a Grosseto	Pannello promozionale
Grande evento di Francoforte	Brochure promozionale; menù
Anuga	Pannelli promozionali
Shangai Tex	Pannelli promozionali
Vetrina Toscana in Svezia	Menù cene e inviti alle iniziative
WTM	Video sulla Toscana
Missioni Istituzionali del Presidente	Brochure sulla Toscana in inglese
IT & ME	Video sulla Toscana
IGTM a Santo Domingo	Pannello per allestimento
Comunicazione settoriale non attribuibile ad una singola manifestazione	<p>"Toscana. I sentieri del sapere" opuscolo informativo e d'immagine in lingua italiana dedicato al turismo scolastico e presentato alla BIT 2003.</p> <p>"Toscana. Nuovi itinerari d'arte" progetto editoriale in collaborazione con la casa editrice Giunti, alla scoperta dei percorsi artistici meno conosciuti; la piccola guida tematica è apparsa in 3 versioni: italiano, inglese e tedesco. "Itinerari del vino e del gusto" progetto editoriale in collaborazione con il Movimento del Turismo del vino e con la Federazione delle Strade del Vino di Toscana, guida per la conoscenza dei vini, dei percorsi delle Strade del Vino di Toscana e della gastronomia della nostra regione in tre versioni: italiano, inglese e tedesco. E' uscita la versione italiana, presentata al Vinitaly 2003 e quella tedesca.</p> <p>"Golf in Toscana", guida tematica per i giocatori di golf, con la descrizione dei campi e consigli utili ai golfisti, realizzazione curata dall'Editore Pacini in tre versioni: italiano, inglese e tedesco. Sono uscite le versioni italiana e inglese. "Vini di Toscana DOCG e DOC" ristampa della versione bilingue italiano e inglese, edizione 2000, per il Vinitaly 2003.</p> <p>"Guida dell'Agriturismo in Toscana 2003. A tal fine è stato effettuato dall'Agenzia un ulteriore controllo sui testi della pubblicazione, aggiornando quelli dell'edizione passata e realizzando le necessarie integrazioni. Scoprire la toscana in bicicletta; toscana. die wege des wissens; mare di toscana; montagna di toscana; parchi di toscana ; le stagioni del liberty in toscana; nuovi itinerari d'arte.</p>

Fonte: Relazione periodica sull'attività dell'Agenzia - anno 2003

Elaborazione: Consorzio MIPA

10 Emilia Romagna, l'internazionalizzazione per l'innovazione di sistema

10.1 Processo istitutivo dello Sprint-er

L'Emilia Romagna è la Regione presso la quale è stato istituito il primo Sprint, il cui processo di avvio è durato circa cinque anni, dal 1996 al 2001 (Tabella 36). Gli atti istitutivi sottoscritti in questo periodo, come da prassi, sono tre: l'accordo di programma, l'intesa istitutiva e la convenzione operativa.

L'accordo di programma è stato sottoscritto nel 1996 tra la Regione Emilia Romagna e l'allora Ministero del Commercio estero, nell'ambito di un assetto regolamentare che riconosceva la Regione come soggetto pubblico che poteva concorrere allo sviluppo economico regionale mediante l'esplicazione di attività di promozione dei servizi per il sostegno del processo di internazionalizzazione del sistema delle imprese. L'accordo rientra nelle linee direttrici del programma promozionale del Ministero del 1996, nel quale si evidenzia l'opportunità di studiare e sperimentare forme di partecipazione congiunta ad iniziative promozionali finalizzate al rafforzamento del coordinamento tra le attività nazionali e quelle locali in favore dello sviluppo dei sistemi produttivi regionali.

Secondo gli indirizzi delle linee programmatiche ministeriali e gli obiettivi specifici degli atti di programma emanati dalla Regione, l'accordo stabilisce, per il triennio di sua validità, la stipula di apposite convenzioni annuali a regolamentazione delle iniziative congiunte per l'internazionalizzazione produttiva. Gli obiettivi per il triennio 1996-1999 sono i medesimi che ancora valgono per lo Sprint, in quanto l'accordo è stato tacitamente prorogato nei trienni successivi:

1. supporto allo sviluppo dell'internazionalizzazione, della promozione delle esportazioni, della razionalizzazione delle importazioni, della promozione di investimenti esteri a finanziamento di nuovi insediamenti produttivi;

2. valorizzazione di particolari comparti produttivi regionali, in particolare l'agroalimentare, il meccanico, il tessile, l'abbigliamento, il calzaturiero, il ceramico, l'arredo e il biomedicale;
3. individuazione di nuovi servizi di promozione della commercializzazione dei prodotti regionali nei mercati esteri;
4. progettazione e realizzazione di interventi di promozione, informazione e formazione tecnico manageriale per l'internazionalizzazione produttiva.

Già in questo primo atto istitutivo si individua la caratterizzazione dello Sprint emiliano romagnolo come "modulo" che opera essenzialmente a beneficio delle imprese artigiane e di piccole e medie dimensioni attive in comparti produttivi essenzialmente tradizionali. Le iniziative congiunte che rientranti nell'accordo vengono finanziate dal Ministero e dalla Regione, con possibilità di sostegno anche da parte di altri soggetti pubblici e privati operanti nel campo dell'internazionalizzazione. La responsabilità dei progetti è assegnata al Ministero o alla Regione a seconda della titolarità dei fondi di finanziamento di riferimento.

Tra la stipula dell'accordo di programma e la stipula dell'intesa istitutiva trascorrono tre anni, nel corso dei quali intervengono i ben noti cambiamenti che modificano l'assetto del sistema nazionale di promozione dell'internazionalizzazione e riformato gli enti di settore. In conseguenza di questi cambiamenti la Regione:

- disegna un progetto di riforma del sistema regionale e locale per la riqualificazione degli apparati amministrativi, la semplificazione delle procedure e l'adozione di forme di promozione della concorrenza nella gestione dei servizi pubblici locali;
- adotta il primo Programma triennale per le attività produttive industriali (per il periodo 2000-2002), nel quale si delineano gli interventi di sostegno all'internazionalizzazione produttiva e di riforma del sistema regionale e locale, e si

indica, tra le azioni programmate, la costituzione dello Sprint. Per la Regione Emilia Romagna si tratta del primo intervento organico in materia di politica industriale regionale.

La riforma regionale e la pianificazione triennale, adeguandosi al mutato sistema delle competenze Stato-Regioni e al nuovo assetto in materia di internazionalizzazione, introducono forme di collaborazione con gli enti di settore, il sistema camerale e le associazioni di imprese, per sviluppare attività e servizi per l'export, nonché strumenti agevolativi e assicurativi per le imprese, inaugurando la creazione di una rete di collaborazioni per il coordinamento delle azioni di sostegno all'internazionalizzazione.

È con la stipula dell'intesa istitutiva, avvenuta nell'ottobre del 1999 tra Regione, Ministero ed enti di settore, che si dà attuazione alla costituzione dello Sprint-er, la cui sede è identificata nell'ufficio regionale dell'Ice, con l'obiettivo di dare maggiore diffusione sul territorio degli strumenti nazionali di intervento verso l'estero, prestare servizi alle imprese in ambito promozionale, finanziario e assicurativo ed attuare forme di intervento co-finanziate da fondi nazionali e sub-nazionali destinati all'internazionalizzazione produttiva. Il suo coordinamento e indirizzo vengono assegnati ad un Comitato presieduto dall'Assessore alle Attività produttive, partecipato da un funzionario in rappresentanza di ciascun soggetto firmatario.

A poca distanza di tempo, nel febbraio del 2000, viene sottoscritto il terzo atto istitutivo, la convenzione operativa, con la quale si definiscono le modalità organizzative per l'attuazione dell'intesa istitutiva dello Sprint. In questo atto si specifica che lo Sprint-er è costituito da un modulo operativo centrale e da una rete di Sportelli operativamente situati presso gli uffici dei soggetti che creano la rete di collaborazione coordinata delle azioni di sostegno all'internazionalizzazione produttiva locale. La convenzione operativa specifica le attività da realizzarsi nella prima fase, per l'avvio dello Sprint, e nella seconda fase, dedicata al consolidamento delle stesse,

nonché le modalità organizzative da adottarsi, introducendo altri organi di funzionamento per i quali si specificano compiti e funzioni dei *partner*. La proroga sottoscritta nell'aprile del 2001, infine, rimanda il rinnovo della convenzione operativa ad un periodo successivo all'attuazione del regolamento di semplificazione amministrativa, dal quale si attende la specifica attribuzione di competenze amministrative in tema di Sportello regionale per l'internazionalizzazione.

Tabella 36.

Percorso istitutivo dello Sprint Emilia Romagna, cronologia dei provvedimenti normativi adottati nel quinquennio 1996-2001

	Provvedimenti nazionali	Provvedimenti regionali
1996		Accordo di programma tra la Regione Emilia Romagna e il Ministero per le attività produttive per la costituzione dello Sportello per l'internazionalizzazione delle imprese (09.05.1996).
1997	Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la semplificazione amministrativa e la razionalizzazione del sistema nazionale di promozione dell'internazionalizzazione (L. n. 59 del 15.03.1997, art. 24, comma 3).	
	Riforma dell'Istituto per il commercio estero (L. n. 68 del 25.03.97, art. 3, comma 3).	
1998	Attuazione della delega al Governo per la razionalizzazione del sistema nazionale di promozione dell'internazionalizzazione (d.lgs. n. 143 del 31.03.1998).	

	Provvedimenti nazionali	Provvedimenti regionali
1999		Riforma del sistema regionale e locale emiliano romagnolo, riqualificazione degli apparati amministrativi regionali, semplificazione delle procedure, promozione della concorrenza nella gestione dei servizi pubblici locali (L. R. n. 3 del 21.04.1999, art. 61, comma 2).
		Adozione del Programma triennale per le attività produttive industriali per gli anni 2000-2002, l'attuazione degli interventi di sostegno all'internazionalizzazione del sistema produttivo e la riforma del sistema regionale e locale (Delibera del Consiglio regionale del 13.05.99).
		Intesa tra la Regione Emilia Romagna, il Ministero per le attività produttive e gli Enti di settore per l'attuazione delle disposizioni contenute nell'accordo di programma relativamente all'avvio del modulo operativo denominato Sportello per l'internazionalizzazione produttiva (26.10.1999).
2000		Convenzione operativa di definizione degli accordi per l'attuazione dell'intesa sottoscritta - nel 1999 - a costituzione dello Sportello regionale per l'internazionalizzazione produttiva (14.02.2000, rinnovo del 18.04.2001).
2001	Approvazione, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi alla concessione di agevolazioni, contributi, incentivi e benefici per lo sviluppo delle esportazioni e per l'internazionalizzazione delle attività produttive (schema di regolamento del 19.01.2001, adottato con D.P.R. n. 161 del 9.02.2001).	Proroga dei termini di scadenza della convenzione operativa sottoscritta nel 2000 (sottoscrizione del 18.04.2001 a proroga della convenzione stipulata il 14.02.2000).

La scelta, da parte dell'allora Ministero del Commercio estero, di sperimentare in Emilia Romagna delle forme di collaborazione per il coordinamento delle azioni nazionali e sub-nazionali per lo sviluppo economico del territorio fu compiuta per motivi di opportunità e favorita dalla convergenza di indirizzo politico tra i due livelli di governo.

L'Emilia Romagna presentava una conformazione economico produttiva nella quale la compresenza di un elevato numero di Pmi operanti secondo consolidati modelli produttivi e forme di collaborazione pubblico privato la rendeva particolarmente adatta per sperimentare le prime modalità di integrazione verticale. L'esistenza nella regione di un buon grado di propensione all'integrazione orizzontale, tra soggetti pubblici e privati operanti in livelli di governo equivalenti e/o in ambiti di azione parzialmente complementari (i "distretti cooperativi" sono le forme più evidenti ma non le uniche) ha spinto a sperimentare lo Sprint con l'avvio di forme d'integrazione verticale.

La tradizione artigiana in Emilia Romagna ha favorito lo sviluppo di atteggiamenti volti a personalizzare i prodotti e a risolvere i problemi, a lavorare in rete sulla base di rapporti di fiducia e di reciproco riconoscimento delle competenze. Si contano, in tutta la regione, oltre 138 mila imprese artigiane, circa un terzo del totale. Essa rappresenta il più grande "distretto cooperativo" italiano e tra i maggiori in assoluto a livello europeo. La dimensione delle imprese cooperative è in alcuni casi molto elevata; tra le poche imprese di grandi dimensioni della regione una quota rilevante è rappresentata da quelle cooperative, un modello produttivo che sostiene l'integrazione socioeconomica e raccorda le filiere produttive. Non si tratta di grandi imprese riconducibili ai modelli organizzativi "fordisti", ma portatrici di un modello di sviluppo di filiera.

Dal punto di vista dell'indirizzo politico, inoltre, l'Assessorato per le Attività produttive della Regione Emilia Romagna ha inteso l'adesione all'avvio del modulo Sportello per l'internazionalizzazione come parte integrante della propria missione

istituzionale. Secondo questa visione, l'esercizio della titolarità del governo delle politiche pubbliche per lo sviluppo economico del territorio si esprimeva anche attraverso la sperimentazione di forme di collaborazione interistituzionale, nello specifico in tema di internazionalizzazione. La convergenza di intenti politici tra l'allora Ministero del Commercio estero e la Regione Emilia Romagna favoriva doppiamente la sperimentazione innovativa in quanto la Regione, oltre che essere storicamente propensa all'integrazione orizzontale, dimostrava di esercitare il proprio potere di *policy* secondo un modello strategico pro-attivo, disconstandosi dal modello adattivo tradizionalmente rintracciabile nello stile di gestione amministrativa delle organizzazioni pubbliche italiane¹³². Questo faceva supporre che la sperimentazione in quest'area geografica potesse portare anche ad esperienze utili per disegnare i successivi provvedimenti in materia.

La possibilità di usufruire di strumenti di politica industriale da sempre gestiti a livello centrale dal Ministero non è stata interpretata dalla Regione Emilia Romagna come una pura e semplice gestione periferica di strumenti già definiti nei loro contenuti. La Regione ha ritenuto che questa dovesse rappresentare l'occasione per costruire una strategia regionale per lo sviluppo e per la competitività del sistema economico e produttivo, per sperimentare meccanismi di intervento chiave per il perseguimento degli obiettivi di intervento, in particolare: il credito e il fisco per lo sviluppo, la programmazione negoziata, i procedimenti valutativi finalizzati ad obiettivi di elevato profilo strategico¹³³.

¹³² Il modello strategico di riferimento, qui citato come dicotomico rispetto a quello adattivo, è tratto dalla letteratura sociologica prodotta in tema di organizzazioni complesse, nel filone sviluppato da Michael Porter nello studio delle strategie imprenditoriali per la competizione nel mercato.

¹³³ Regione Emilia-Romagna, Assessorato alle Attività produttive, sviluppo economico e piano telematico, Piano triennale per le attività produttive, 2003-2005 (premessa).

10.2 Politiche economiche regionali e Sprint-er

Lo strumento di governo strategico utilizzato dalla Regione per l'attuazione delle politiche economiche regionali è il Programma triennale per le attività produttive e industriali, al quale si associano il Piano telematico e il Piano energetico.

Il Programma triennale per le attività produttive del 2000-2002 ha favorito, per la prima volta, l'adozione di un intervento organico in materia di sviluppo economico regionale. Il secondo Programma, 2003-2005, ha consolidato nuove iniziative a favore delle Pmi, delle associazioni e dei consorzi di imprese, finalizzate ad accrescere il sostegno anche alle imprese orientate all'innovazione nell'*high tech*, alla R&S e all'ampliamento della propria presenza nelle aree geografiche dove sono attivi i *Desk*.

Le misure di intervento adottate nel Programma triennale sono concordate e attuate in convenzione con le associazioni di imprese, le Cciao. e Unioncamere, gli Enti fiere, e un numero crescente di Enti locali, secondo le linee guida indicate dal Comitato per l'internazionalizzazione, sulla base degli studi condotti periodicamente in collaborazione con i medesimi soggetti. I principi guida del Programma sono:

- la definizione degli obiettivi strategici della politica di sviluppo regionale verso cui orientare gli strumenti nazionali decentrati in sinergia con gli strumenti definiti direttamente a livello regionale;
- la sperimentazione di meccanismi di intervento per il perseguimento degli obiettivi di intervento, in particolare: il credito e il fisco per lo sviluppo, la programmazione negoziata, i procedimenti di valutazione finalizzati ad obiettivi di elevato profilo strategico;
- la messa in rete degli operatori regionali e locali per lo sviluppo e la convergenza delle loro azioni verso le linee guida regionali.

La Regione Emilia Romagna persegue lo sviluppo economico, ma anche sociale, cercando di combinare l'accrescimento

della competitività internazionale con l'elevamento degli standard di vita e di coesione sociale. Il perseguimento della competitività regionale non si basa sull'inseguimento di soluzioni di efficienza produttiva basate sul costo del lavoro, quanto piuttosto sulla promozione dell'innovazione, delle competenze distintive, delle infrastrutture, sull'efficacia dell'operato pubblico e sull'internazionalizzazione. L'obiettivo è sviluppare l'economia della conoscenza, intesa non solo come risultato dello sviluppo imprenditoriale e tecnologico indotto dalle università e dai centri di ricerca, bensì come qualificazione tecnologica delle produzioni, valorizzazione e rafforzamento delle competenze tacite accumulate nel lavoro imprenditoriale, avvio di forme sistematiche di scambio e collaborazione tra imprese e centri di produzione di conoscenza tecnico scientifica.

La condizione che la Regione identifica come basilare è quella della messa a sistema delle relazioni: alla sommatoria di soggetti individualmente deboli occorre sostituire la complementarietà tra soggetti, in particolare tra società produttiva e società della conoscenza. Gli elementi di riferimento sono:

- le filiere tecnologiche: non sono più tanto le relazioni di produzione a definire il grado di compattezza dei sistemi produttivi locali (come da visione tradizionale dei distretti industriali) bensì i legami di conoscenza che legano tra loro le imprese per comunanze e complementarità tecnologiche, che favoriscono scambi di informazioni tecnologiche, collaborazioni orizzontali e verticali;
- la conoscenza: in ambito tecnologico, scientifico, umanistico e sociale, che si accumula in settori e gruppi professionali ad elevati livelli di scolarità, che animano il territorio e trasmettono alle imprese, anche informalmente, soluzioni avanzate;
- le risorse per la ricerca che, veicolate attraverso i numerosi centri di ricerca, formazione e istruzione universitaria,

possono intensificare le forme di interscambio tra sistemi, orientando la regione verso l'economia della conoscenza.

Con l'impiego di queste risorse, la Regione punta al rafforzamento ed alla stabilizzazione delle connessioni tra sistemi, tra gruppi e aggregazioni nelle diverse forme possibili.

L'internazionalizzazione è volta, per quanto possibile, ad ampliare le attività realizzate nel territorio regionale in quanto è mezzo per valorizzare il patrimonio di conoscenza regionale all'estero e per arricchirlo con l'apporto estero. A questo fine, strategie di promozione e penetrazione commerciale sempre più organizzate e realizzate a livello di filiera, ricorso a strumenti finanziari e assicurativi avanzati per la vendita di tecnologie e servizi, sviluppo degli investimenti diretti, delle imprese congiunte e del decentramento produttivo sono reputati strumenti essenziali; ciò senza escludere l'interesse negli investitori stranieri, soprattutto se portatori di innovazione tecnologica e manageriale.

Le reti di interscambio fisico e informativo, la sicurezza degli ambienti di lavoro e la riduzione dell'impatto ambientale della produzione e del consumo sono le aree di attenzione presidiate dalle iniziative sostenute dall'intervento pubblico regionale e integrate dai tre Piani: per le attività produttive (il cui asse 5 è dedicato all'internazionalizzazione), per la telematica e per l'energia.

La politica industriale regionale punta ad obiettivi di carattere strutturale, cioè rivolti a consolidare i fattori di competitività e di produttività di lungo periodo. Non è ritenuto essere compito delle politiche regionali intervenire sul sistema economico con strumenti di breve periodo di tipo anticongiunturale; al tempo stesso non sono favoriti gli aggiustamenti di corto respiro, volti al recupero dei costi di produzione senza attenzione all'efficienza complessiva del sistema produttivo espressa anche in termini di capacità innovativa. Le politiche regionali puntano ad interpretare e favorire lo sviluppo delle capacità insite nelle imprese e nelle forze sociali di promuovere il cambiamento e accelerare le dinamiche innovative, preservando l'ambiente e gli interessi collettivi.

Con il Programma triennale per le attività produttive la Regione intende sostenere gli sforzi delle imprese nella ricerca e nell'innovazione, gli investimenti produttivi e, in particolare, quelli in tecnologie informatiche e telematiche alla base dell'innovazione organizzativa. Le forme di aggregazione di imprese, nelle diverse espressioni conosciute, rappresentano le reti di collaborazione di tipo produttivo, commerciale, tecnologico e di servizio sulle quali la Regione investe prioritariamente. Le aggregazioni sono ritenute formule organizzative di successo, che generano crescita dei livelli di produttività: come risultato congiunto e complementare dei processi individuali delle imprese e dei processi di miglioramento dei contesti territoriali in cui esse agiscono.

Lo schema del Programma triennale mira all'accrescimento della competitività delle imprese e del sistema produttivo su scala regionale e locale, focalizzando l'intervento sulle strutture del sistema (credito, fiere, energia, telematica e ricerca) e, quindi, sugli strumenti di finanziamento per lo sviluppo delle imprese, sui progetti di investimento per l'innovazione, i programmi di ricerca industriale e di trasferimento tecnologico, di nuova imprenditorialità e crescita professionale, internazionalizzazione e sviluppo territoriale.

Gli ambiti prioritari d'azione sono:

- il sistema regionale di accesso al credito, in particolare per le Pmi;
- la qualificazione innovativa delle imprese e delle reti di imprese, soprattutto l'innovazione di processo e di gestione a basso impatto sull'ambiente;
- la ricerca industriale e le relazioni ricerca-industria;
- le attività imprenditoriali ad alto contenuto professionale, il lavoro autonomo e le imprese femminili;
- l'internazionalizzazione del sistema produttivo, con attenzione alla valorizzazione delle produzioni regionali all'estero;
- le infrastrutture e la modernizzazione dei servizi pubblici per l'attrazione di opportunità d'affari;

- l'occupazione qualificata, per contrastare la precarizzazione del lavoro.

All'internazionalizzazione è dedicato l'asse 5 del Programma, gestito dal Servizio Sprint-er nella misura 5.2 dedicata al sostegno ai percorsi di internazionalizzazione delle imprese, le cui azioni sono orientate a:

- A. strategie di penetrazione commerciale (L. n. 394/81);
- B. costituzione di imprese all'estero (L. n. 100/90 e d. Lgs n. 143/98 art. 22);
- C. iniziative di cooperazione produttiva, commerciale e tecnologica permanenti in forma aggregata (L. n. 83/89);
- D. iniziative aggregate strutturate, rappresentative di filiera, di promozione, penetrazione commerciale e cooperazione industriale.

Tabella 37.

Struttura del Programma triennale per le attività produttive
in Emilia Romagna, 2003-2005

Asse	Misura	Azione
1 Finanza per lo sviluppo delle imprese e sostegno agli investimenti per l'innovazione	1.2 Accesso al credito e interventi di agevolazione sugli investimenti	A. Fondi di garanzia per l'accesso al credito
		B. Finanziamenti di progetti aziendali di investimento, anche integrati (L. n. 1329/65- 598/94)
	1.3 Sostegno alla crescita d'impresa	
	1.4 Capitalizzazione delle P.M.I.	A. Capitale di rischio
		B. Sensibilizzazione e diffusione della conoscenza sugli strumenti finanziari innovativi
	1.5 Qualificazione e sviluppo dei consorzi fidi mediante processi di riorganizzazione e aggregazione	
2 Piano qualità regionale	2.2 Sostegno di progetti di sviluppo di sistemi di gestione globale e integrata della qualità delle imprese	A. Progetti per lo sviluppo di sistemi integrati di gestione
		B. Progetti per reti di imprese
		C. Ricerca, sperimentazione e realizzazione di sistemi di adozione della responsabilità sociale
	2.3 Sviluppo e qualificazione dell'impresa cooperativa	A. Servizi per la cooperazione
		B. Programmi di integrazione e sviluppo
		C. Creazione e sviluppo competitivo di imprese cooperative: legge n. 49/85

Asse	Misura	Azione
3 Programma per la ricerca industriale e il trasferimento tecnologico (L.R. n. 7/02)	3.2 Sviluppo del sistema produttivo regionale verso la ricerca industriale e strategica	A. Progetti di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo B. Sviluppo di laboratori industriali
	3.3 Generazione di nuove attività imprenditoriali e professionali ad alto contenuto tecnologico	A. Programmi per la creazione di nuove attività imprenditoriali e professionali B. Sostegno finanziario all'avvio di iniziative imprenditoriali
	3.4 Trasferimento di conoscenze e competenze tecnologiche	
	3.5 Sviluppo di rete	A. Laboratori di ricerca e trasferimento tecnologico B. Centri per l'innovazione C. Servizi per lo sviluppo della rete della ricerca D. Attività di indirizzo, valutazione e monitoraggio
4 Generazione di nuova imprenditorialità e nuova occupazione	4.2 Sostegno alle attività nel lavoro autonome e nelle professioni	A. Sostegno a progetti professionali nel lavoro autonomo B. Sostegno alle attività libero-professionali
	4.3 Sostegno a nuove iniziative imprenditoriali	A. Creazione di nuove imprese e ricambio generazionale: interventi regionali
5 Sostegno alla internazionalizzazione del sistema produttivo	5.2 Programma per la promozione dell'export e l'internazionalizzazione del sistema produttivo regionale	
	5.3 Sostegno ai percorsi di internazionalizzazione delle imprese (Sprint-er)	A. Sostegno delle strategie di penetrazione commerciale (L. n. 394/81) B. Sostegno alla costituzione di imprese all'estero (L. n. 100/90 e D. lgs. n. 143/98 art. 22) C. Sostegno alla cooperazione produttiva, commerciale e tecnologica permanenti in forma aggregata (L. n. 83/89) D. Sostegno a iniziative aggregate strutturate, rappresentative di filiera, di promozione, penetrazione commerciale e cooperazione industriale
	5.4 Azioni di marketing territoriale internazionale	

Asse	Misura	Azione
6 Sviluppo territoriale	6.2 Progetti per lo sviluppo di infrastrutture innovative nei sistemi produttivi locali	
	6.3 Iniziative di programmazione negoziata territoriale	A. Promozione di contratti di programma per iniziative di investimento nel territorio regionale
		B. Attuazione di iniziative di programmazione negoziata
		C. Interventi in procedure di crisi e ristrutturazione di imprese in difficoltà
7 Interventi a favore della messa in rete di servizi	7.2 Interventi a favore della messa in rete di servizi	
	7.3 Analisi economica, monitoraggio e valutazione	
Altri interventi	Sviluppo e qualificazione dell'artigianato (L. R. n. 20/94, n. 32/01 e L. n. 949/52)	

Fonte: Regione Emilia Romagna
Elaborazione: Consorzio MIPA

10.3 Modello organizzativo dello Sprint-er

Lo Sprint-er è quello di più antica costituzione. La sua inaugurazione è stata sancita in via sperimentale in un periodo di transizione al nuovo sistema di *governance*, il cui processo si è concluso con la riforma del titolo V della Costituzione.

Avviato inizialmente come semplice modulo operativo in base alle intese con il Ministero per le Attività produttive, Sprint-er ha operato fin dall'inizio ad identificare le strategie volte alla promozione dell'internazionalizzazione sul territorio emiliano-romagnolo. Gli elementi di contesto che hanno reso necessario l'avvio dello Sprint-er e caratterizzato i suoi obiettivi operativi dei primi anni di attività sono stati:

- la necessità di portare più vicino alle imprese, gli strumenti nazionali di Ice, Sace S.p.A. e Simest S.p.A. per l'internazionalizzazione delle attività produttive;
- l'opportunità di offrire alle imprese una serie di servizi informativi, consulenziali e formativi di sostegno al processo di penetrazione dei mercati esteri.

I fattori di contesto che hanno sostenuto il successo di Sprint-er nella prima fase istitutiva sono:

- l'alto numero di Pmi presenti nella Regione;
- il sistema produttivo a distretto industriale;
- il tasso di attività superiore alla media nazionale.

L'impegno della Regione e, in particolare, l'attecchimento dell'assessorato alle Attività produttive sono risultati determinanti per il successo di Sprint-er. L'assessorato ha infatti assunto fin dall'inizio una posizione chiaramente favorevole all'integrazione territoriale a sostegno dell'internazionalizzazione, perseguendo strategie per il consolidamento progressivo di forme di integrazione orizzontale (con istituzioni nazionali, al fine di sperimentare l'adeguamento degli strumenti nazionali alle esigenze locali) e di integrazione verticale (con associazioni imprenditoriali e di categoria, per specificare le esigenze territoriali ed intessere una rete policentrica di collaborazioni

pubblico-privato utili anche per promuovere direttamente presso le imprese l'operato pubblico).

L'attività più impegnativa della fase istitutiva, infatti, è stata il far conoscere lo Sprint-er ai principali attori locali coinvolti nell'internazionalizzazione, quindi alle associazioni industriali, al sistema camerale e a quello bancario-creditizio (iniziando con le banche tesoriere della Regione con le quali erano già attivi dei rapporti di conoscenza reciproca). Per raggiungere le imprese - che normalmente vedono la pubblica amministrazione più come soggetto che autorizzata all'esercizio della propria attività piuttosto che come soggetto che agevola lo sviluppo del territorio - i primi anni di attività dello Sprint-er sono stati dedicati ad un'opera di promozione sul territorio attraverso l'organizzazione di convegni, *workshop*, seminari e cicli formativi per operatori del settore. La Regione ha sostenuto questa attività, garantendo un supporto operativo attraverso l'ufficio regionale dell'Ice e sviluppando strumenti agevolativi ad integrazione dell'offerta nazionale. I soggetti che hanno interagito con lo Sprint-er e che hanno contribuito a far conoscere la sua attività sul territorio sono, sostanzialmente:

1. le associazioni industriali, le associazioni delle Pmi, le associazioni degli artigiani, il sistema camerale, la Lega delle cooperative, i consulenti, gli enti fieristici che possono far conoscere lo Sportello ed i suoi strumenti d'intervento presso le imprese;
2. le società finanziarie di *forfaiting*, i doganalisti, gli istituti di credito e le banche, che possono offrire competenze diverse da quelle dei tradizionali *partners* dello Sprint.

Le reti di relazioni che si sono create tra gli operatori dell'internazionalizzazione della regione sono state spesso di tipo informale; in molti casi si è fatto ricorso a convenzioni. L'aspetto più delicato ha riguardato l'avvio delle collaborazioni con queste categorie di soggetti, che ha richiesto un'opera di "convincimento" sull'utilità dello Sprint e sulle possibili ricadute positive sull'economia territoriale; si è cercato, prima di tutto, di creare una rete di rapporti di

collaborazione informali e solo successivamente di strutturare alcuni nodi essenziali con la formalizzazione di convenzioni. L'esperienza sembra indicare che queste reti hanno funzionato, determinando un alto tasso di circolazione delle informazioni tra soggetti, nonché "filtrando" le esigenze delle imprese.

La strategia di comunicazione, rivelatasi di successo, oltre che puntare sui tradizionali strumenti di comunicazione e diffusione delle informazioni (pubblicazioni sulla stampa locale e organizzazione di convegni) si è rivolta a categorie di operatori in grado di veicolare le informazioni, in maniera mirata, verso utenti intermedi e finali dei servizi per l'internazionalizzazione: banche, enti fiere, camere di commercio, associazioni di rappresentanza¹³⁴.

I primi contatti sono stati presi con le associazioni industriali e le Camere di commercio. Durante lo svolgimento di incontri preliminari con i responsabili di queste organizzazioni, sono state esplicitate le attività dello Sprint, sondati i possibili ambiti di collaborazione e valutati i possibili benefici per le imprese. In seguito a questa attività promozionale, le associazioni e le Camere di commercio, sulla base di accordi informali che in alcuni casi sono andati gradualmente formalizzandosi, hanno partecipato all'organizzazione e alla gestione dei eventi formativi e informativi sui temi dell'internazionalizzazione. Contestualmente sono stati fissati degli incontri preliminari con i responsabili del servizio estero delle banche o con i responsabili d'area o, nel caso di realtà più piccole, con gli stessi direttori di filiale. Ciò per il ruolo che le banche svolgono nel contesto economico e sociale della regione. Si è successivamente passati all'organizzazione di convegni sui temi dell'internazionalizzazione. Solo con il tempo lo Sprint ha attivato un altro canale di promozione indiretta presso le imprese: attraverso

¹³⁴ Secondo l'ing. Marco Palazzi, esperto Simest S.p.A. presso lo Sprint-er, "lo Sprint deve cooperare con tutti gli operatori che permettono di raggiungere le imprese, perché il numero di imprese che è possibile raggiungere tramite la normale attività di pubblicità, annunci sulla stampa, convegni ed altre iniziative, aumenta se ci si appoggia a quella che è stata definita la rete, i canali che sono delle associazioni industriali e di PMI, di imprese artigiane, banche, camere di commercio, consulenti, società finanziarie, società di *forfaiting*, etc." (2003).

collaborazioni con società di servizi e di consulenza per l'internazionalizzazione.

Una prima immagine del modello giuridico-organizzativo dello Sprint-er è stata ricostruita nel corso della realizzazione del progetto “Sostegno per l'avvio e il consolidamento degli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione delle imprese”, realizzato dal Formez nel 2002-2003, sempre in collaborazione con il Consorzio Mipa.

Allora lo Sportello era collocato presso l'Ufficio Ice Emilia Romagna. Nell'organigramma della Regione (Figura 5), al contempo, era presente il servizio Sportello per l'internazionalizzazione delle imprese: un'unità organizzativa di secondo livello, funzionalmente dipendente dalla Direzione generale Attività produttive, commercio e turismo.

Il Coordinatore operativo dello Sprint era, in questa fase di avvio, un esperto incaricato dalla Regione, con consolidata esperienza nel settore bancario e creditizio.

Lo Sprint-er, cui non era attribuita personalità giuridica, era costituito da un modulo operativo centrale, situato presso l'ufficio Ice di Bologna, e da una rete di sportelli operativi situati sul territorio presso le Camere di commercio, le associazioni imprenditoriali e gli altri organismi regionali impegnati nel sostegno del sistema produttivo con i quali la Regione, d'intesa con il Ministero per le Attività produttive, l'Ice, la Sace S.p.A. e la Simest S.p.A., si riservava di sottoscrivere ulteriori accordi, secondo quanto stabilito nel primo Programma triennale per le attività produttive industriali.

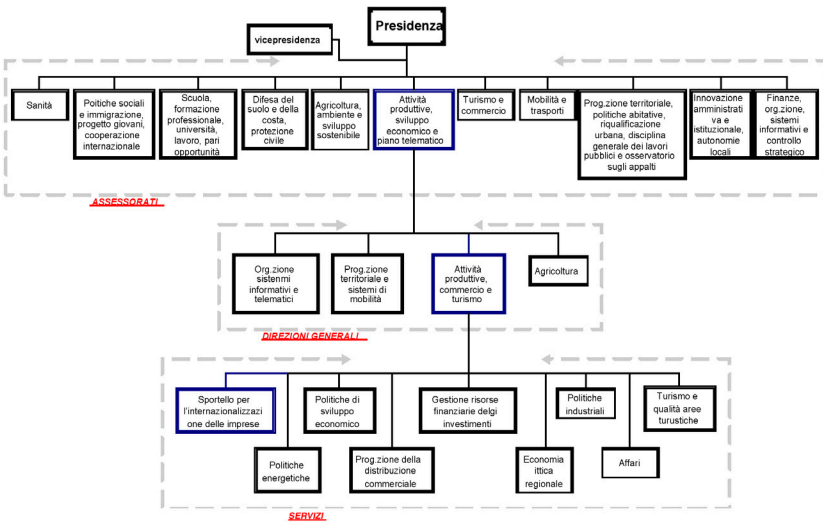
Le finalità e le strategie dello Sprint-er erano (sono):

1. promuovere in maniera coordinata il processo di internazionalizzazione e di sviluppo degli scambi commerciali con l'estero del sistema produttivo emiliano-romagnolo, agevolando l'incontro tra la domanda di servizi e la strumentazione nazionale e regionale, diffondendone la conoscenza e favorendone l'utilizzo e l'integrazione ed al

tempo stesso garantire il raccordo tra gli indirizzi e la programmazione nazionale e quella regionale;

2. promuovere la presenza operativa congiunta in Emilia Romagna di Ice, Sace S.p.A. e Simest S.p.A. e favorire il raccordo e la collaborazione con gli organismi regionali operanti sul territorio: sistema camerale, associazioni imprenditoriali, sistema fieristico, sistema bancario.

Figura 5.
Organigramma della Regione Emilia Romagna



Fonte: Regione Emilia Romagna
Elaborazione: Consorzio MIPA

La funzione di indirizzo e coordinamento dello Sprint era (è) esercitata da due comitati:

1. il “Comitato per l’export e l’internazionalizzazione”, presieduto dall’Assessore alle attività produttive della Regione, per l’indirizzo e il controllo sulle attività realizzate

- dallo Sprint, la partecipazione alla definizione degli indirizzi emanati dalla Regione per il programma promozionale regionale e l'espressione del parere sullo stesso;
2. il "Comitato operativo", presieduto dall'Assessore regionale alle attività produttive, composto da rappresentanti di Ministero per le Attività produttive, dell'Ice, della Sace S.p.A. e Simest S.p.A.. Il Comitato operativo può, di volta in volta, coinvolgere soggetti regionali che sottoscrivono accordi di collaborazione per la costituzione dei terminali dello sportello; al Comitato operativo competono la progettazione e il coordinamento delle attività dello Sportello.

Compiti e le funzioni sono stati ripartiti tra i soggetti *partner* nel seguente modo:

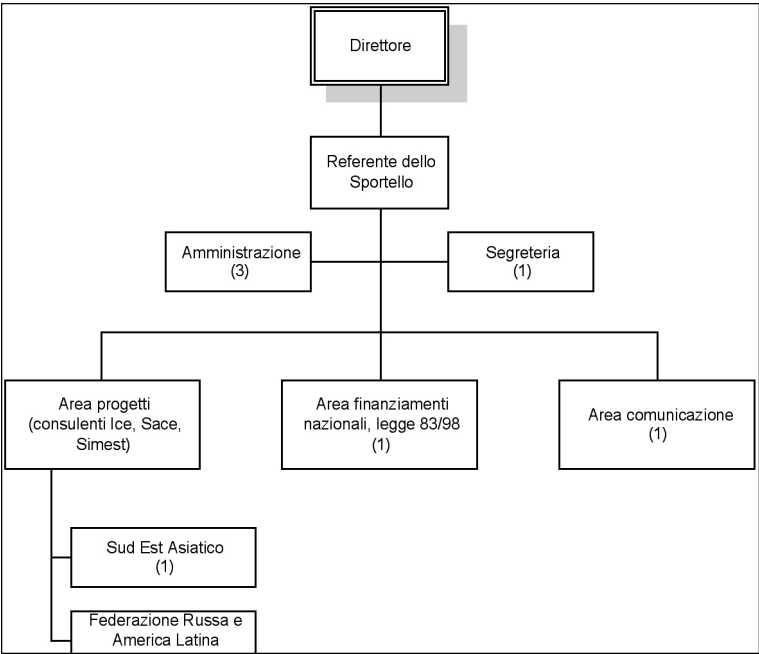
- la Regione garantisce la funzione di raccordo istituzionale con gli organismi regionali per la definizione degli accordi per l'avvio degli sportelli operativi sul territorio e l'organizzazione, congiuntamente all'Ice, dell'attività dello Sprint, nel perseguimento degli obiettivi prefissati dal Programma triennale regionale per le attività produttive, anche tramite l'impegno di risorse umane dedicate;
- l'Ice garantisce la disponibilità e la gestione della sede attrezzata, presta, tramite la propria struttura, i servizi previsti dalla convenzione e partecipa alla realizzazione delle attività di propria competenza; garantisce con il proprio personale, il servizio di relazioni con gli utenti che si rivolgono allo Sportello;
- Sace S.p.A. e Simest S.p.A. erogano servizi informativi, formativi, di assistenza e progettazione, partecipando, con propri funzionari, alla realizzazione delle attività previste dalla convenzione.

L'organizzazione dello Sprint-er è, quindi, diversa rispetto a quella generalmente adottata dalle altre Regioni nella fase iniziale di

avvio: sono presenti due distinti organi (comitati) che svolgono le funzioni che di norma sono attribuite ad un unico organo.

La Regione consoliderà successivamente un ruolo strategico nello sviluppo dello Sprint, designando il dirigente responsabile e incardinandolo nella linea del comando della struttura organizzativa regionale. Il responsabile delle attività dello Sprint-er è attualmente dirigente del servizio Sportello per l'internazionalizzazione delle imprese, che esercita il potere di firma e di raccordo tra il “braccio operativo esterno” dello Sportello e il settore Attività produttive, commercio e turismo della Regione. L'attuale assetto organizzativo dello Sprint-er, è rappresentato nella Figura 6.

Figura 6.
Assetto organizzativo dello Sprint Emilia Romagna



Fonte: Regione Emilia Romagna
Elaborazione: Consorzio Mipa

10.4 Obiettivi e attività del Servizio Sprint-er

Il Servizio Sprint-er eroga servizi informativi, formativi e di assistenza tecnica di carattere promozionale, finanziario e assicurativo al sistema produttivo regionale. In particolare:

- servizi in materia promozionale, supportando la realizzazione di iniziative di promozione e la partecipazione a manifestazioni fieristiche all'estero. Esso si avvale della rete internazionale degli uffici Ice;
- servizi finanziari ed assicurativi, volti a garantire agli utenti finali l'assistenza completa per l'utilizzo degli interventi previsti dalla legislazione nazionale (gestiti da Sace S.p.A. e Simest S.p.A.) e di quelli istituiti dalla Regione.

Lo Sprint offre, inoltre, servizi di assistenza tecnica e progettazione per la realizzazione di studi di fattibilità per investimenti all'estero sulla base di specifiche convenzioni da stipulare singolarmente tra Regione e soggetti interessati.

Nei cinque anni tra il 1996 e il 2001, lo Sprint-er ha operato secondo il modello giuridico organizzativo delineato dagli atti siglati con il Ministero per le Attività produttive e gli Enti di settore. Con questo assetto e con i finanziamenti congiunti conferiti anche dall'Ice, le attività svolte fino al 2003, che rientrano in quelle specificate nella convenzione operativa, sono:

1. la prestazione di servizi di informazione e di assistenza alle imprese che si rivolgono al nucleo operativo centrale dello Sprint;
2. la creazione della rete sul territorio attraverso la definizione degli accordi di collaborazione con gli organismi regionali: il sistema camerale, le associazioni imprenditoriali, gli enti fieristici ed il sistema bancario;
3. la formazione del personale messo a disposizione da tali organismi per l'attivazione degli sportelli operativi;
4. azioni informative e di animazione rivolte al sistema economico produttivo, sugli strumenti nazionali e regionali

per l'internazionalizzazione, realizzati in collaborazione con gli organismi regionali;

5. la creazione di un sito web dedicato allo Sprint e del relativo *network* telematico;
6. la realizzazione di altri supporti informativi e divulgativi;
7. lo studio e la progettazione di eventi promozionali sui mercati esteri a sostegno del programma promozionale regionale, anche in raccordo con gli eventi nazionali;
8. l'implementazione della banca dati sulle imprese regionali operanti all'estero.

Le tipologie di attività promozionali realizzate dallo Sprint-er nei primi tre anni di funzionamento sono:

- incontri promozionali con banche, Camere di commercio, associazioni industriali e imprenditoriali, consulenti, per chiarificare e spiegare i contenuti e le modalità di accesso allo Sprint;
- convegni e seminari, organizzati con associazioni industriali, Camere di commercio e banche, diretti alle imprese per diffondere informazioni sugli strumenti agevolativi per l'internazionalizzazione;
- frequenti contatti diretti con le imprese (circa 350 l'anno) finalizzati all'erogazione diretta dei servizi per l'internazionalizzazione.

A conferma dell'investimento iniziale in attività di promozione, nel periodo 2000-2001, primo periodo di monitoraggio delle attività, risulta che il 55% del totale delle attività si sostanziava in incontri con operatori e nell'organizzazione e realizzazione di convegni. Nel 2002, il 70% delle attività consisteva, invece, nel prestare assistenza alle imprese nell'ambito di contatti formali e informali tesi a formalizzare l'accesso agli strumenti agevolativi per l'internazionalizzazione. A questo dato ne va associato un'altro: circa l'80% delle domande di accesso agli strumenti agevolativi inoltrate da imprese che si sono avvalse dei servizi dello Sprint si sono concluse con esito positivo.

Al 2002 le operazioni gestite dallo Sprint sono state circa sessanta e riguardano prevalentemente imprese di medie e piccole dimensioni. Alle attività di assistenza diretta delle imprese si sono aggiunte, nel tempo:

- la formazione agli operatori, per far conoscere loro come veicolare le informazioni alle imprese e in quali casi indirizzare le imprese verso lo Sprint o verso gli altri *partners*. La funzione formativa e informativa rivolta agli operatori - prevalentemente di camere di commercio, istituti finanziari, banche e associazioni di categoria - è stata svolta anche organizzando seminari;
- la comunicazione con il sito *web* dedicato e la *newsletter* elettronica. Il primo ha rappresentato la vetrina dello Sprint, il secondo ha offerto, oltre ad un servizio informativo, anche una modalità di risposta da parte di esperti ai quesiti posti dai lettori;
- i servizi in sinergia con la Regione; ad esempio, l'intervento a garanzia di finanziamenti, lo studio cofinanziato di orientamento alle aziende, il programma promozionale a finanziamento degli studi di fattibilità, altro.

Un obiettivo posto al termine di questo primo periodo di attività era il “completamento” di un’offerta di servizi alle imprese.

Dal 2001 lo Sprint-er ha, quindi, avviato un processo di consolidamento delle attività e degli strumenti in uso, dei modelli di intervento e della rete dei soggetti che si sono associati; esso ha consolidato la prestazione dei servizi di assistenza tecnica e progettazione alle imprese per la realizzazione di studi di fattibilità per investimenti all'estero sulla base di specifiche convenzioni con soggetti interessati.

Negli ultimi due anni lo Sprint-er è impegnato nell'integrazione tra gli strumenti finanziari nazionali e regionali a favore delle Pmi con l'obiettivo di divenire il centro servizi a sostegno dei processi di internazionalizzazione delle imprese e lo strumento

operativo di raccordo tra associazioni imprenditoriali territoriali e settoriali, camere di commercio, fiere, imprese, consulenti, banche.

Attualmente lo Sprint-er costituisce uno strumento di supporto per la Regione per la definizione degli indirizzi per il programma promozionale regionale e per la sua progettazione, in attuazione dello stesso Programma triennale per le attività produttive (Tabella 38), divenendo quindi un'entità che svolge anche funzioni diverse da quelle del *front-office* di servizio per le imprese.

La principale finalità della misura 5.2 del Programma triennale per le attività produttive, gestito dallo Sprint-er, è “promuovere la partecipazione delle Pmi ai processi di globalizzazione e internazionalizzazione delle economie, in modo da consentire il mantenimento e l'espansione delle quote di mercato e di facilitare l'insediamento in paesi prioritari per l'ampiezza dei mercati locali, la loro dinamicità e le prospettive di *business*”¹³⁵. Le azioni che esso persegue sono:

- favorire l'accesso delle imprese agli strumenti finanziari e alle opportunità progettuali nazionali e internazionali promosse dal Governo italiano, dalla Commissione europea e dalla stessa Regione Emilia Romagna;
- sostenere le forme stabili di aggregazione tra Pmi per favorirne la penetrazione nei mercati esteri più difficili;
- facilitare l'avvio e il consolidamento di strategie di internazionalizzazione per filiere produttive specializzate.

In attuazione delle azioni 5.2.A e 5.2.B l'Emilia Romagna ha sottoscritto (agosto 2002) un accordo quadro con il Ministero per le Attività produttive, a seguito del quale ha istituito il Fondo regionale di garanzia per il finanziamento delle strategie di penetrazione commerciale delle Pmi (L. 394/81). Gli accordi operativi seguenti (dicembre 2002 e giugno 2003) ne hanno disciplinato l'utilizzo ed

¹³⁵ Programma di attuazione della mis. 5.2 del Piano triennale 2003-2005, Assessorato attività produttive, sviluppo economico e piano telematico - D.G. Attività produttive, commercio e turismo - Servizio Sprint-er, Presentazione alle Associazioni, pag. 6 (Bologna, 22 Aprile 2004).

estesa l'operatività¹³⁶ ad altri strumenti agevolativi¹³⁷, le cui risorse finanziarie aggiuntive sono state conferite con l'approvazione del Piano triennale 2003-2005 – misura 5.2 – potenziamento del Fondo di garanzia regionale.

Nei primi mesi del 2004 la Regione, il Ministero per le Attività produttive, la Simest S.p.A. e il Consorzio Fidi hanno costituito un gruppo di lavoro permanente per:

1. proseguire il processo di adeguamento progressivo degli strumenti agevolativi nazionali alle esigenze specifiche del territorio regionale;
2. potenziare l'accordo stipulato nel 2002 elevando il limite di intervento posto ai Confidi a beneficio delle imprese di minori dimensioni;
3. estendere l'operatività dell'accordo quadro ad altri strumenti agevolativi nazionali, sui quali i benefici per le imprese sono ancora ridotti¹³⁸.

Una *task force* sta valutando le modalità di istituzione di un Fondo regionale di investimento per l'internazionalizzazione, potenziando i contributi in conto interessi erogati dalla Simest S.p.A. con interventi *equity* sul capitale sociale delle imprese.

L'obiettivo operativo della misura 5.2.D, infine, è promuovere la valorizzazione delle principali filiere produttive regionali in aree geografiche e paesi prioritari di rilievo e interesse regionale, sui quali esprime parere favorevole il Comitato per l'export e l'internazionalizzazione. Il programma di attuazione di questa

¹³⁶ Accordo operativo del 27 dicembre 2002, sottoscritto da Regione Emilia Romagna, Fidindustria E.R., Artigiancredit E.R. e Coop.E.R. Fidi, per la disciplina delle forme d'utilizzo. Accordo operativo del 7 giugno 2003, sottoscritto tra Regione Emilia Romagna e Ministero delle Attività produttive per il potenziamento del finanziamento del Fondo e l'estensione della sua destinazione anche agli interventi di promozione delle esportazioni e finanziamenti per la realizzazione di studi di prefattibilità, fattibilità e programmi di assistenza tecnica collegati alle esportazioni o agli investimenti di imprese italiane all'estero.

¹³⁷ L. n. 304/90 e D. Lgs. n. 143/98.

¹³⁸ L. n. 100/90: supporto agli investimenti produttivi all'estero; L. n. 304/90: finanziamento per la realizzazione di studi di prefattibilità e fattibilità di investimenti e insediamenti all'estero; D. Lgs. n. 143/98: finanziamenti per l'assistenza tecnica alle imprese che investono e si insediano all'estero.

misura completa il quadro del sostegno regionale emiliano-romagnolo alle Pmi, aggiungendosi al Programma promozionale (misura 5.1) e alle misure di sostegno ai consorzi export (misura 5.2.C). La misura 5.2.D, infatti, sostiene le forme stabili di associazione di imprese come “cerniera” per il rafforzamento dell’azione sinergica a favore del territorio. Le linee di intervento che vi rientrano sono tre, dal sostegno alla partecipazione alle fiere internazionali alla costituzione di distretti industriali.

Nell’ambito della politica economica per lo sviluppo regionale, le aree di intervento progettuale gestite dallo Sprint-er¹³⁹ sono quattro e rientrano nel “percorso di internazionalizzazione” che la Regione ha individuato e specificato in fasi operative, ordinate per livello di approfondimento e di impegno richiesto per la loro realizzazione:

- a. partecipazione a fiere, convegni, eventi;
- b. prospezione del mercato e primi contatti istituzionali regione-regione;
- c. promozione di azioni di cooperazione commerciale e industriale B2B;
- d. sigla di convenzioni istituzionali regione-regione;
- e. insediamento: *desk* paese.

Rispetto a questo percorso, identificato come la naturale evoluzione dei processi di internazionalizzazione territoriale, lo Sprint-er gestisce quattro linee di attività: i progetti *desk*, i progetti paese, i progetti per la cooperazione e quelli per l'internazionalizzazione dei sistemi fiere.

¹³⁹ Le politiche di internazionalizzazione delle imprese della Regione Emilia Romagna, i progetti promozionali deliberati (2003) - Assessorato per le Attività produttive, Servizio Sprint-er.

Tabella 38.

Asse 5 del Programma triennale per le attività produttive, misure di sostegno all'internazionalizzazione in Emilia Romagna, 2003-2005

Misura	Obiettivi	Strumenti	Attuatori	Beneficiari
5.1. Programma promozionale e per l'export e l'internazionalizzazione del sistema produttivo regionale (linee di indirizzo triennali dell'Asse 5: aree geografiche e paesi, settori, forme di intervento)	Alleanze strategiche con regioni dei paesi ritenuti maggiormenti e promettenti per l'economia regionale, la promozione dell'immagine e della regione come sistema	<p>1. progetti di sistema per:</p> <p>prospezione mercati esteri</p> <p>cooperazione commerciale e industriale</p> <p>tessitura relazioni istituzionali</p> <p>valorizzazione di filiere produttive</p> <p>creazione di strutture e <i>desk</i> regionali</p> <p>valutazione insediamenti aggregati di imprese</p> <p>2. servizi Sprint-er di:</p> <p>informazione su opportunità d'affari e bandi di gara</p> <p>assistenza tecnica sugli strumenti agevolativi</p> <p>assistenza tecnica su mercati e <i>partnership</i></p> <p>promozione buone pratiche di internazionalizzazione</p> <p>3. sostegno all'internazionalizzazione del sistema fieristico regionale</p> <p>4. sostegno all'internazionalizzazione del sistema ricerca e innovazione <i>high tech</i></p> <p>5. forum permanente delle imprese esportatrici e internazionalizzate</p> <p>6. ricerca e innovazione (a rilevante impatto per il sistema produttivo regionale, sul livello di apertura del sistema produttivo emiliano-romagnolo, sull'internazionalizzazione di settori regionali e delle province)</p>	<p>Regione E.R.</p> <p>Associazioni imprenditoriali</p> <p>Sistema camerale</p> <p>Enti locali</p> <p>Sistema fieristico</p> <p>Università e centri di ricerca</p> <p>Partner Sprint-er</p>	Tutte le imprese, anche in forma di aggregazioni e associazioni e cooperative

Misura	Obiettivi	Strumenti	Attuatori	Beneficiari
5.2. Sostegno ai percorsi di internazionalizzazione delle imprese (Sprint-er)	Accesso ai finanziamenti nazionali per l'internazionalizzazione di lungo periodo (L. 394/81 - D.M. 467/99 - L. R. 3/99)	1. estensione della copertura dei finanziamenti agevolati concessi da SIMEST 2. Sprint-er , servizi di: ▪ informazione ▪ assistenza tecnica per l'accesso al finanziamento agevolato	Consorzi fidi regionali, SIMEST e istituti bancari convenzionati	P.M.I. industriali e artigiane, costituite in qualunque forma, che realizzano programmi di penetrazione commerciale all'estero
Azione A. Penetrazione commerciale	Accesso ai finanziamenti nazionali per investimenti produttivi e commerciali in paesi extra U.E. (L. 100/90 - D. Lgs. 143/98)	1. fondo di garanzia costituito presso i Confidi regionali	Consorzi fidi regionali, SIMEST e istituti bancari convenzionati	P.M.I. ... che realizzano investimenti all'estero
Azione B. Costituzione di imprese all'estero				
Azione C. Cooperazione produttiva, commerciale e tecnologica permanente in forma aggregata	Attività permanenti di cooperazione produttiva, commerciale e tecnologica di imprese consorziate nel medio e lungo periodo (L. R. 3/99 - L. 83/89)	1. contributi ai consorzi export erogati per bandi di gara annuali relativi a progetti di internazionalizzazione rivolti ad aree indicate nelle Linee di indirizzo triennali del Programma promozionale (Misura 5.1)	Regione E. R.	Consorzi di P.M.I. e di imprese artigiane esportatrici
Azione D. Iniziative aggregate strutturate, rappresentative di filiera, promozione, penetrazione commerciale e cooperazione industriale	Partecipazione delle imprese aggregate (es. filiere) a iniziative comuni all'estero di promozione, cooperazione industriale, partecipazione a strutture e servizi promossi dalla Regione, costituzione di "distretti" (L. R. 3/99)	1. iniziative promozionali , fieristiche, commerciali e di cooperazione industriale 2. accesso a strutture e servizi all'estero promossi dalla Regione 3. costituzione di "distretti industriali" gestiti dalle imprese o promossi da soggetti pubblici, associazioni, sistema camerale, enti fiere, università ed enti di ricerca emiliano-romagnoli	Regione E. R.	P.M.I. e imprese artigiane, costituite in qualunque forma di associazione

Misura	Obiettivi	Strumenti	Attuatori	Beneficiari
5.3. Azioni di marketing territoriale internazionale	Conoscenza del sistema regionale, settoriale e di filiera, sui mercati internazionali per attrarre investimenti esteri su beni immateriali e servizi, soprattutto se <i>high tech</i> , rispettosi dell'ambiente e dell'occupa- zione	<p>1. definizione del marketing mix della Regione</p> <p>2. piano di comunicazione sistemico regionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ sito web ▪ database imprese esportatrici e internazionalizzate ▪ fiere e iniziative rilevanti ▪ workshop itineranti ▪ rapporti con le istituzioni internazionali ▪ campagne pubblicitarie <p>3. progetti integrati per l'attrazione di investimenti diretti</p> <p>4. servizi Sprint-er, prima assistenza ai potenziali investitori esteri</p>	Regione E. R. ed EE. LL.	Tutte le imprese, anche in forma di aggregazioni, associazioni e cooperative

Progetti *desk*. La Regione individua e organizza diverse strutture nelle aree geografiche di strategico interesse economico (Centri di servizio, Centri per la cooperazione industriale, *Desk* paese), con soluzioni organizzative più o meno flessibili, risultato di *partnership* diversificate, che hanno un tratto comune rintracciabile nella finalità perseguita: creare opportunità di sviluppo per le Pmi e le imprese artigiane in coerenza agli obiettivi di sistema perseguiti dalla politica economica regionale.

Nella progettazione e nella pianificazione esecutiva delle iniziative i *desk* fanno riferimento alla rete estera dell'Ice, delle ambasciate e dei consolati italiani. Nei quattro anni di operatività dello Sprint-er sono stati inaugurati tre Centri servizi e tre *Desk* paese, con la prospettiva di aprirne altri due, in Croazia e in Brasile (Tabella 39).

Tabella 39.
Progetti Desk della Regione Emilia-Romagna

Area g.	Struttura	Partner	Servizi
Oriente	Centro servizi <i>Shanghai</i>	Regione E. R. Associazioni imprenditoriali Enti fiere di Parma, Bologna e Rimini A.P.T. regionale Unioncamere C.C.I.A.A. dell'E.R. Porto di Ravenna Aderiscono le Associazioni imprenditoriali regionali	informazioni commerciali ricerche partner consulenze legali e finanziarie assistenza tecnica show room prodotti eventi promozionali (vino, moda, edilizia)
America Latina	Centro per la cooperazione industriale <i>Buenos Aires</i>	Regione E. R. I.C.E. Università di Bologna (sede di Buenos Aires)	ricerche di mercato ricerche partner database imprese argentine ed E. R. news-letter eventi promozionali missioni di imprenditori club degli imprenditori
Mediterraneo	Centro servizi per il packaging <i>Città del Cairo</i>	Regione E. R. Associazioni imprenditoriali	
Balcani	Desk paese in: <i>Bulgaria</i> <i>Serbia</i> <i>Bosnia</i>	Regione E. R. Sistema camerale e Camere di commercio all'estero	servizi per gli investimenti produttivi

Fonte: Regione Emilia Romagna

Elaborazione: Consorzio MIPA

I progetti paese (Tabella 40) riguardano paesi considerati prioritari ma per i quali il livello di sviluppo progettuale e di coinvolgimento dei soggetti istituzionali non è ancora maturo per insediamenti *desk*. Si tratta di aree geografiche di interesse per l'internazionalizzazione delle filiere produttive emiliano-romagnole, nelle quali sono in corso di realizzazione le indagini conoscitive

finalizzate al successivo avvio di iniziative di cooperazione industriale e stipula di accordi istituzionali.

Tabella 40.
Progetti Paese della Regione Emilia Romagna

Tipologia	Paese	Finalità
Prospezione di nuovi mercati e settori	Russia	sviluppo
	Giappone	delle relazioni universitarie
	Cuba	ricerca (high tech)
	India	presenza regionale
		collaborazioni con le imprese del distretto Bangalore-Madras (multimediale e software)
	Cile	iniziative in progettazione
Sperimentazione di nuove modalità di intervento sistemico	Vietnam	iniziative in progettazione
	Brasile	iniziative ad ampio spettro
	Russia	(agroindustria)
	India	

Fonte: Regione Emilia Romagna
Elaborazione: Consorzio MIPA

I progetti di cooperazione industriale e tecnologica per filiere produttive (Tabella 41), verticali e orizzontali sono rivolti soprattutto alle Pmi e loro aggregazioni.

I settori obiettivo sono riferiti alle produzioni tradizionali (agro-industria, meccanica, moda, edilizia, ambiente) a sostegno delle quali si sostengono iniziative per l'identificazione di opportunità di cooperazione industriale negli ambiti scientifici e tecnologici, per i quali si sollecita la partecipazione delle università e dei centri di ricerca regionali.

Tabella 41.

Progetti di cooperazione della Regione Emilia-Romagna

Tipologia	Paese	Settore	Beneficiari
Cooperazione tecnologica	Brasile	agroindustria	P.M.I.
	Romania	meccanica	raggruppamenti di imprese
	Cina	moda	filieri produttive verticali
	Nord America	edilizia e sistema casa	filieri produttive orizzontali
	Balcani	ambiente	
	Russia	ambiente	
	Mediterraneo	ambiente	
Cooperazione per la R&S	Cina	high tech	Università di Ferrara
	Cina	nanotecnologie	C.N.R. di Bologna
	altri paesi	spin-off accademici	Università emiliano-romagnole

Fonte: Regione Emilia Romagna

Elaborazione: Consorzio MIPA

Gli interventi per l'internazionalizzazione delle fiere (Tabella 42) sono iniziative di promozione mediante le manifestazioni fieristiche finalizzate sia all'insediamento all'estero degli Enti fiere emiliano-romagnoli, che alla promozione dei poli fieristici regionali presso gli operatori esteri.

Le linee di indirizzo per il 2004, volte all'ottimizzazione del funzionamento dello Sprint-er, prevedevano:

1. la sigla di nuove convenzioni (post-costitutive);
2. il completamento dell'offerta di servizi alle imprese mediante la progressiva integrazione funzionale tra *partner* e il consolidamento di progetti integrati di sostegno alle imprese e al territorio;
3. la programmazione pluriennale delle risorse economiche, umane e strumentali;
4. la strutturazione dei materiali promozionali;
5. la certificazione di qualità secondo il modello declinato dalla norma UNI EN ISO 9001:2000.

Il programma delle attività è indicato nella Tabella 43.

Tabella 42.

Iniziative di promozione del sistema fieristico emiliano-romagnolo

Finalità	Paese	Settore	Beneficiari
Operatori esteri	Mediterraneo	edilizia e sistema casa	poli fieristici
Enti fiere regionali		calzature tecnologie per il settore bancario e finanziario	
Enti fiere regionali	Brasile	high tech	poli fieristici
	Cile	nanotecnologie	
Paesi esteri	Cuba	spin-off accademici	

Tabella 43.

Programma Sprint-er 2004

Eventi	seminario sugli strumenti venture SIMEST seminario sul sistema bancario russo convegno sulla Cina evento promozione degli investimenti con la Germania iniziativa SprinterFest
Progetti	progetto "Valorizzazione di filiere produttive"
Servizi	iniziativa Servizi per il mercato russo aggregazione regionale imprese iniziative in Russia con I.C.E. Mosca, S.P. e Novosibirsk ciclo di seminari tecnici a Bologna (il primo sul sistema bancario russo) iniziativa Servizi per il mercato cinese (in collaborazione con Sistema camerale, basati sul Centro servizi di Shanghai) iniziativa "Porte aperte" il secondo mercoledì di ogni mese anche senza appuntamento incontri con gli esperti di: - Regione, bandi Mis. 5.2.C e D - Russia, Cina, Balcani - I.C.E., S.A.C.E., SIMEST, Banche - Assicurazioni private - Ordine doganalisti e trasportatori
Comunicazione	campagna di comunicazione via stampa, TV, brochure, sito web realizzazione della newsletter del sito web produzione e pubblicazione di ricerche di mercato e studi

Fonte: Regione Emilia Romagna

Elaborazione: Consorzio MIPA

La progettazione e l'implementazione del sistema qualità risponde all'esigenza di integrare procedure, modalità e tempistiche delle iniziative dei *partners*. Il “manuale della qualità” potrà rappresentare l'occasione per identificare i processi che caratterizzano l'attività dello Sprint-er, ottimizzare la distribuzione delle competenze tra i soggetti partecipanti e superare la frammentazione tra le attività dello Sprint.

Per quanto riguarda l'obiettivo di completamento dell'offerta di servizi alle imprese mediante l'integrazione funzionale tra *partner*, la Regione prevede, sul versante esterno, di consolidare la funzionalità dei Centri servizi (ad esempio, quello di Shanghai), intesi sempre più come luogo di rappresentanza unitaria del sistema emiliano-romagnolo dove si integrano le iniziative fieristiche, turistiche e commerciali. In questo ambito, in particolare:

- la Regione si impegna nel coordinamento della partecipazione unitaria dei *partner* del Centro e nella cura dei rapporti istituzionali con le autorità locali;
- il sistema fieristico realizza attività finalizzate ad incrementare la partecipazione degli operatori economici cinesi alle manifestazioni fieristiche in Emilia Romagna ed incentiva la partecipazione degli operatori della regione alle principali occasioni espositive del mercato cinese. BolognaFiere S.p.A. e Rimini Fiera S.p.A. hanno costituito *joint venture* in Cina per organizzare delle rassegne professionali, mentre Fiere di Parma S.p.A. intende sviluppare la promozione di manifestazioni volte a far conoscere il sistema produttivo regionale come Cibus e Cibus Tech;
- il sistema camerale si impegna a garantire la massima diffusione informativa e l'erogazione dei servizi di *match-making* per le opportunità d'affari tra le due aree attraverso gli sportelli provinciali delle Camere di commercio;

- l'Apt intende aumentare l'affluenza di turismo d'affari e commerciale cinese verso la regione emiliana-romagnola, per poi puntare successivamente al turismo di massa.

Con la Cina la Regione ha, tra l'altro, avviato una collaborazione nel campo della ricerca. Il Protocollo d'intenti¹⁴⁰, tra le Università emiliano-romagnole, il Cnr di Bologna, Aster¹⁴¹ e l'università Fudan di Shanghai, riguarda la ricerca applicata ai comparti della meccanica avanzata, delle nanotecnologie e della mecatronica. L'accordo consolida un rapporto crescente, in diversi campi, tra l'Emilia Romagna e Shanghai, dove sono già insediate molte importanti imprese emiliano-romagnole. La cooperazione scientifica con il paese asiatico è considerata un'opportunità per accedere all'enorme potenziale ed *expertise* scientifico e tecnologico presente in Cina, dove operano oltre 515 mila ricercatori, di cui il 37% in centri di ricerca, il 26% nel settore industriale e il 31% presso le varie università.

Il consolidamento in atto è soprattutto finalizzato a garantire la presenza all'estero di luoghi rappresentativi del sistema economico regionale, nonché a promuovere una campagna conoscitiva e di immagine della produzione locale, per internazionalizzare il sistema della ricerca universitaria. I risultati che la Regione si intende conseguire sono:

- il rafforzamento dei rapporti istituzionali;
- l'intensificazione dell'interscambio culturale e scientifico;
- il consolidamento delle imprese nei territori esteri;
- l'incremento del turismo in ingresso nel sistema regionale.

Sempre sul versante esterno, un altro paese con il quale la Regione ha sviluppato iniziative integrate di internazionalizzazione è la Russia, alla quale sono state dedicate le iniziative 2004 del progetto "Federazione russa".

¹⁴⁰ Protocollo d'intenti del 31 marzo 2004.

¹⁴¹ Aster è un Consorzio tra Regione Emilia Romagna, università, Enti di ricerca e imprese per lo sviluppo di servizi e progetti comuni di interesse regionale atti a promuovere la ricerca industriale, il trasferimento tecnologico e l'innovazione del tessuto produttivo dell'Emilia Romagna.

Per favorire le imprese regionali in Russia e promuovere iniziative di collaborazione, la Regione, in *partnership* con le associazioni imprenditoriali, gli enti fiere e il sistema camerale del territorio ha finora promosso e ancora promuoverà (nel triennio 2003-2005) una serie di iniziative organizzate per filiere produttive. Inoltre, si sta sviluppando un'intensa attività di diplomazia economica curando i rapporti con istituzioni estere, con le "*local authorities*", come primo passo per sviluppare forti iniziative promozionali e per individuare programmi operativi comuni con i *partner* esteri, russi in questo caso. All'interno del Progetto Paese Russia, nel 2004 si sono realizzate manifestazioni fieristiche nei settori moda, edilizia e agro-alimentare. Il protocollo d'intesa tra Emilia Romagna e Regione di Leningrado (maggio 2004) prevede forme di collaborazione nel campo delle infrastrutture, della logistica e dei trasporti, oltre che dei servizi pubblici, delle attività manifatturiere e dello sviluppo tecnologico. Un analogo protocollo di collaborazione è in corso di definizione con la Regione di Mosca.

Un terzo tipo di interevento segnala il progressivo consolidamento di forme di rappresentanza unitaria o, quantomeno, di integrazione funzionale tra soggetti istituzionali. L'Emilia Romagna ha siglato protocolli d'intesa con altre regioni italiane. Primo di questi, quello con la Toscana, finalizzato alla condivisione degli strumenti di intervento per la risoluzione di problemi comuni legati alla gestione del territorio. L'intesa verte su temi di comune interesse:

1. programmi strategici volti a sviluppare iniziative congiunte di cooperazione internazionale di natura economica, umanitaria, sanitaria, culturale con i paesi dell'America latina, dei Balcani, del Medio oriente; una politica delle infrastrutture (collaudata con il protocollo d'intesa sui collegamenti appenninici) estesa anche ad altri sistemi di collegamento quali lo sviluppo del corridoio Tirreno-Brennero che collega il porto di Livorno con l'interporto di Bologna ed il porto di Ravenna. Un impegno comune anche è anche per la diffusione della telematica e delle reti di e-

government; creazione di un parco culturale della Linea gotica; definizione di intese istituzionali di programma per le zone montane e per le zone di confine (per il comprensorio sciistico tosco emiliano-romagnolo è già in atto una collaborazione per la valorizzazione del territorio); individuazione di ambiti interregionali di gestione dei servizi pubblici, acqua e rifiuti in particolare; azioni congiunte di promozione dell'*export*; apertura di centri servizi in comune nei mercati emergenti; azioni di prevenzione del rischio sismico nelle zone appenniniche; iniziative contro i rischi di inquinamento industriale; creazione di *Monitor*, un osservatorio sulla sicurezza, per disporre di un sistema informativo su condizioni di lavoro, sicurezza, tutela della salute dei lavoratori addetti alle grandi infrastrutture di interesse interregionale (variante di valico, alta velocità);

2. collaborazioni in tema di innovazione, come la titolarità della gestione della rete Erik¹⁴² e lo sviluppo di azioni innovative nella logistica per i sistemi di Pmi; in tema di turismo e commercio, attraverso il sostegno agli interventi promozionali nei parchi per la realizzazione di ippovia tra i due mari attraverso le aree protette, ed il coordinamento del turismo termale, parchi; in tema di pari opportunità, attraverso la valorizzazione del ruolo femminile nel settore tessile artigianale; in tema di sistema moda, soprattutto sul versante del commercio internazionale; in tema di servizi, come le intese per la gestione del servizio idrico integrato e rifiuti;
3. collaborazioni in tema di cultura e spettacolo per promuovere una rete di istituzioni teatrali soprattutto per le giovani compagnie; in tema di sistema formativo e, in particolare di diritto-dovere alla formazione; in tema di arte

¹⁴² La rete, della Commissione Europea, comprende 13 regioni europee *partner* ed interessa 80 regioni titolari dei programmi per le azioni innovative PRAI riguardanti le tematiche dell'economia regionale basata sulla conoscenza e sull'innovazione tecnologica.

contemporanea, attraverso la definizione di un percorso comune per la costruzione di una rete, per inserire l'arte dell'Italia centrale nel contesto internazionale.

Per l'attuazione degli accordi siglati con l'intesa, le due Regioni hanno istituito una cabina di regia composta dagli Uffici di Gabinetto delle due presidenze, che si avvalgono della collaborazione degli Uffici di programmazione e delle Direzioni competenti per materia.

Altro accordo¹⁴³ è stato stipulato con il Friuli Venezia Giulia per fissare, con la costituzione di alcuni specifici gruppi di lavoro, l'avvio di rapporti bilaterali in campo istituzionale, in ambito comunitario e nella prospettiva dell'apertura dei nuovi mercati del Centro-Est Europa. Il protocollo prevede:

1. la creazione di quattro tavoli permanenti di cooperazione per lo sviluppo e l'intensificazione dei rapporti internazionali con i nuovi *partner* dell'UE e del Sud-Est Europa affacciata sull'Adriatico, per l'*e-government*, per le reti di infrastrutture immateriali e per la mobilità e i trasporti;
2. la collaborazione per quel che riguarda agricoltura (utilizzo degli Ogm) e turismo;
3. la collaborazione nella cooperazione decentrata allo sviluppo, le attività produttive, la tutela ambientale, la pianificazione territoriale e la protezione civile, la ricerca e la cultura, il settore socio-sanitario ed i rapporti tra gli Enti locali.

Nell'immediato, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia si sono accordate per sviluppare una comune iniziativa politica per favorire l'incontro con le istituzioni ed il sistema economico dei paesi dell'Europa centro e sud orientali mettendo in comune sedi all'estero e progettualità nella prospettiva delle nuove politiche di coesione UE¹⁴⁴.

¹⁴³ Accordo di collaborazione del 24 maggio 2004.

¹⁴⁴ Il commissario M. Barnier ha presentato al Parlamento europeo e al Comitato delle regioni il secondo *Rapporto sulla coesione economica e sociale*, adottato nel 2004 dalla Commissione Europea "Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori", con il quale si traccia un bilancio della politica di coesione e si impostano i temi del dibattito sul futuro di questa politica nella prospettiva di un'Europa allargata".

L'attenzione delle due regioni è rivolta sulle possibili collaborazioni che si possono generare dalla comunanza del territorio marino adriatico, dal Friuli Venezia Giulia alla Puglia, dalla Slovenia all'Albania.

11 Lombardia, la rete delle Camere di commercio e degli Sportelli Antenna

11.1 Processo istitutivo

La Lombardia è tra le ultime Regioni che hanno concluso il percorso istituito dello Sprint. Il Protocollo operativo, ultimo dei tre atti istitutivi degli Sprint, è stato infatti stipulato nel febbraio del 2004. L'iter istitutivo è durato meno di cinque mesi.

Il primo atto è l'accordo di programma, stipulato nell'ottobre 2003, tra Ministeri competenti, Regione Lombardia e Camere di commercio lombarde.

A neanche due mesi, è seguita la firma dell'intesa istituzionale per l'avvio della "Rete degli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione della Lombardia" con l'obiettivo di:

1. favorire una maggiore diffusione nel territorio degli strumenti comunitari, nazionali e regionali di politica commerciale verso l'estero,
2. fornire un supporto semplificato e coordinato ai progetti di promozione dell'export e di internazionalizzazione, con particolare riferimento alle Pmi.

La Rete degli Sprint lombardi è stata inizialmente costituita dalla Regione, dal Ministero per le Attività produttive e dal sistema camerale, Unioncamere Lombardia e dalle undici Camere di commercio lombarde¹⁴⁵. Partecipano anche l'Ice, la Sace S.p.A. e la Simest S.p.A..

Il protocollo operativo, siglato nel febbraio del 2004 ha definito gli accordi per l'avvio e il funzionamento della Rete degli Sprint.

¹⁴⁵ Rispettivamente di Milano, Bergamo, Sondrio, Como, Mantova, Lodi, Leggo, Cremona, Brescia, Pavia e Varese.

Per promuovere lo sviluppo degli scambi commerciali e l'internazionalizzazione è previsto che la Rete:

- promuova l'informazione e il supporto alle imprese nelle attività di internazionalizzazione, nonché la conoscenza circa le modalità e le procedure per accedere ai programmi di finanziamento comunitari e per partecipare agli appalti europei e internazionali;
- agevoli l'accesso degli operatori economici ai servizi promozionali, assicurativi e finanziari e agli strumenti internazionali, comunitari, nazionali e regionali disponibili, mediante una maggiore diffusione degli stessi nel territorio;
- fornisca supporto per lo sviluppo di progetti di promozione dell'export e di internazionalizzazione, con particolare riguardo alle Pmi, assicurando il coordinamento per la programmazione nazionale e quella regionale.

La Rete degli Sportelli ha il compito di erogare servizi di informazione, formazione e assistenza alle imprese di tipo promozionale, finanziario ed assicurativo per l'utilizzo degli strumenti di supporto all'internazionalizzazione previsti a livello internazionale, comunitario, nazionale e regionale.

L'atto istitutivo segnala la diversità dello Sprint Lombardia, rispetto agli altri, territorialmente articolato presso le sedi delle Camere di commercio e delle relative strutture operative, nonché presso le sedi di altri soggetti successivamente accreditati. In questi termini, infatti, piuttosto che di Sprint Lombardia si dovrebbe parlare di Rete degli Sprint lombardi. Contrariamente ad altre regioni la Regione Lombardia è approdata all'istituzione dello Sprint in tempi rapidissimi. I connotati distintivi del suo modello, così come argomentato nel prosieguo, sono rintracciabili anche nel processo di riforma del sistema regionale di programmazione e regolamentazione degli strumenti di sostegno allo sviluppo economico regionale, nonché dell'ordinamento delle strutture e delle procedure pubbliche preposte al servizio dello sviluppo economico imprenditoriale.

Gli interventi regionali per lo sviluppo delle “imprese industriali e artigiane minori” vengono adottati nel 1996 con un provvedimento legislativo mirato a dare impulso alla crescita, strutturale e qualitativa, delle imprese di minori dimensioni attraverso l’offerta di servizi reali, di tipo infrastrutturale, nonché per la commercializzazione. Negli anni seguenti, in particolare dal 2001 al 2002, la Lombardia adotta altri provvedimenti finalizzati, da un lato, alla modifica e all’integrazione delle disposizioni di attuazione del Dpefr (Documento di pianificazione economico finanziaria regionale), dall’altro lato, alla semplificazione delle procedure delle strutture regionali e locali preposte all’erogazione dei servizi a imprese e cittadini, oltre che all’impulso (strettamente correlato) degli Sportelli unici per le imprese. La Tabella 44 schematizza, in sequenza cronologica, gli interventi di regolamentazione e delegificazione adottati a livello nazionale e, parallelamente, a livello regionale in riferimento alla riforma amministrativa, alla regolamentazione delle forme di sostegno pubblico alle imprese e, in questo ambito, all’istituzione della Rete degli Sprint lombardi.

L’analisi di dettaglio delle politiche regionali per lo sviluppo economico territoriale e l’internazionalizzazione d’impresa è delineata nel seguito.

Tabella 44.

Percorso istitutivo della Rete degli Sprint lombardi, cronologia dei provvedimenti normativi adottati nel periodo 1996-2004

	Provvedimenti nazionali	Provvedimenti regionali
1996		Adozione di interventi regionali per lo sviluppo delle imprese industriali ed artigiane minori (art. 2; L. R. n. 35 del 16.12.1996).
1997	Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la semplificazione amministrativa e la razionalizzazione del sistema nazionale di promozione dell'internazionalizzazione (l. n. 59 del 15.03.1997, art. 24, comma 3).	
	Riforma dell'Istituto per il commercio estero (l. n. 68 del 25.03.97, art. 3, comma 3).	
1998	Attuazione della delega al Governo per la razionalizzazione del sistema nazionale di promozione dell'internazionalizzazione (d. lgs. n. 143 del 31.03.1998).	
2001	Approvazione, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Regolamento di semplificazione dei procedimenti relativi alla concessione di agevolazioni, contributi, incentivi e benefici per lo sviluppo delle esportazioni e per l'internazionalizzazione delle attività produttive (19.01.2001, adottato con D.P.R. n. 161 del 9.02.2001).	Modifiche ed integrazioni alle disposizioni regionali in materia di assetto istituzionale, sviluppo economico, territorio, ambiente, infrastrutture e servizi alla persona finalizzati all'attuazione del DPEFR (L. R. n. 3 del 2.02.01, in attuazione dell'art. 9-ter della L. R. n. 34/1978).
2002		Disposizioni legislative per l'attuazione del DPEFR, in attuazione dell'art. 9-ter della L. R. n. 34/1978 (L. R. n. 32 del 20.12.2002).
		Legge di semplificazione (L. R. n. 15 del 22.07.2002)

	Provvedimenti nazionali	Provvedimenti regionali
2003		Accordo di programma tra la Regione Lombardia e il Ministero per le Attività produttive e il Sistema camerale lombardo per la costituzione della Rete degli Sportelli lombardi per l'internazionalizzazione delle imprese (28.10.2003).
2004		Intesa istitutiva tra la Regione Lombardia, il Ministero per le Attività produttive, il Sistema camerale e gli Enti di settore per l'attuazione delle disposizioni contenute nell'accordo di programma relativamente all'avvio della Rete degli Sportelli lombardi per l'internazionalizzazione delle imprese (5.12.2003).
		Protocollo operativo di definizione degli accordi per l'attuazione dell'intesa sottoscritta - nel 2003 - a costituzione della Rete degli Sportelli lombardi per l'internazionalizzazione delle imprese (12.02.2004).

Fonte ed elaborazione: Consorzio MIPA

11.2 Politiche economiche regionali e Sprint Lombardia

La politica economica regionale a sostegno dello sviluppo industriale e artigianale delle Pmi mira ad “agevolare il riequilibrio territoriale della struttura industriale, sviluppare le realtà imprenditoriali presenti nelle diverse aree della regione e sostenere i livelli di competitività della complessiva struttura produttiva della Lombardia”¹⁴⁶. Per questo la Regione ha puntato alla realizzazione di infrastrutture per lo sviluppo dei sistemi produttivi locali e la diffusione delle strutture di servizio per le Pmi, e, in particolare ha adottato misure volte a promuovere:

- lo sviluppo delle strutture di servizio per le Pmi, costituite e gestite da Enti locali, Camere di commercio, associazioni imprenditoriali, consorzi di imprese, cooperative tra imprese e società consortili, che abbiano come finalità la prestazione di servizi reali rivolti alla diffusione dell'innovazione e al trasferimento tecnologico, all'assistenza organizzativa e gestionale, allo sviluppo della commercializzazione, nonché della presenza nei mercati esteri;
- appositi accordi con gli Enti locali per attivare programmi di azioni coordinate, finalizzati a sostenere la costituzione e lo sviluppo di imprese innovative, a promuovere la cooperazione tra imprese, università e centri di ricerca e il trasferimento tecnologico, a stimolare la partecipazione delle Pmi ai progetti comunitari, nazionali e regionali in collaborazione con università e centri di ricerca pubblici e privati, a sostenere la capacità di brevettare delle Pmi;
- la valorizzazione delle risorse imprenditoriali locali e lo sviluppo delle capacità innovative e competitive delle Pmi, agevolando la creazione di imprese innovative, la presenza delle imprese minori nei mercati esteri, la partecipazione delle Pmi ai programmi di ricerca dell'UE e dello Stato, nonché alle gare d'appalto internazionali,

¹⁴⁶ Legge regionale n. 35/96, art. 1.

- l'accesso al credito da parte delle Pmi che realizzano progetti d'investimento finalizzati all'incremento dell'occupazione, allo sviluppo della presenza nei mercati esteri, al miglioramento della tutela ambientale, della sicurezza del lavoro e del risparmio energetico.

Per promuovere questi ambiti, la Regione ha deciso di favorire - mediante l'erogazione di contributi ad Enti locali, Camere di commercio, società ed agenzie a partecipazione pubblica, associazioni imprenditoriali, consorzi di imprese e altre forme di aggregazione imprenditoriale - il coordinamento tra le strutture e i centri di servizio per le Pmi diffusi sul territorio regionale, con l'obiettivo di realizzare le possibili complementarietà nella gestione delle risorse tecniche disponibili e di offrire alle imprese una rete integrata di servizi specialistici.

Per selezionare i beneficiari dei contributi regionali secondo le finalità istituzionali regionali, ogni anno la Regione approva il programma annuale degli interventi. Il principale strumento di programmazione economica è, infatti, il Pic (Piano integrato di intervento per il commercio¹⁴⁷), integrato dai Pli, i Programmi locali di intervento. Questi ultimi, coerentemente agli obiettivi della programmazione e della normativa regionale, sono finalizzati alla "rivitalizzazione e riqualificazione della rete dei servizi commerciali"¹⁴⁸ ed interessano le zone caratterizzate dall'attività commerciale e da quelle dove la presenza di esercizi non è sufficiente a garantire un'offerta adeguata alla domanda dei cittadini.

Lo scopo dei Programmi, costituiti da un insieme di progetti e azioni promosse e attuate da una pluralità di soggetti, è quello di favorire l'insediamento, lo sviluppo e l'ammodernamento delle attività d'impresa nonché di migliorare le infrastrutture pubbliche. In questo ambito i Pli rappresentano uno strumento innovativo per attuare una politica unitaria d'incentivazione del sistema commerciale, a

¹⁴⁷ D.g.r. 14 novembre 2003 n. VII/15056, integrata con d.g.r. 5 marzo 2004 n. VII/15656.

¹⁴⁸ Disposizioni per la presentazione delle domande di ammissione al finanziamento dei progetti - azioni compresi nei PLI di cui al punto 6 del DDG 28 luglio 2004".

vantaggio delle imprese e dei cittadini, nonché un'occasione per creare le condizioni di valorizzazione della progettualità dei soggetti locali, pubblici e privati, oltre che per favorire le forme associative tra imprese. Gli obiettivi specifici dei Pli sono:

1. contrastare i fenomeni di “desertificazione delle funzioni commerciali”;
2. incrementare la qualità complessiva e la fruibilità delle zone dove si esercita il commercio, permettendo lo sviluppo economico dell'intero comparto e l'integrazione tra i soggetti privati e l'operatore pubblico oppure tra privato e privato;
3. migliorare le attività commerciali e valorizzare l'economia creando ricadute positive in termini di indotto occupazionale.

Per quanto attiene, nello specifico, alle misure di sostegno per la competitività delle Pmi, la Regione promuove e sostiene la realizzazione di progetti concernenti lo sviluppo della loro presenza nei mercati esteri mediante la stipula di accordi di cooperazione produttiva, commerciale e tecnologica con imprese estere, l'utilizzo degli strumenti a tal fine predisposti da parte dell'UE ed altri organismi internazionali, nonché lo sviluppo di intese di cooperazione con altre Regioni dei paesi maggiormente interessati ad iniziative di collaborazione interaziendale.

Rientrano nel perseguimento di questa misura gli accordi con gli istituti di credito per l'agevolazione all'accesso al credito, l'istituzione del Fondo di rotazione per l'innovazione, gestito da Finlombardia S.p.A. - che gestisce tutti i fondi dedicati all'applicazione delle leggi regionali per lo sviluppo economico - nonché le azioni specificatamente rivolte all'internazionalizzazione d'impresa. Per quest'ultima misura (identificata come misura D2 per lo Sviluppo dell'internazionalizzazione delle imprese; L.R. n. 35/96, art. 6 lett. b, c) la Regione può concorrere, mediante Finlombardia S.p.A. e le sue società controllate, alla costituzione, sottoscrizione e gestione di fondi mobiliari che, direttamente o indirettamente, partecipino al capitale di rischio o al finanziamento di imprese estere, per promuovere l'internazionalizzazione delle Pmi lombarde e la

presenza delle imprese minori nei mercati esteri (a tale scopo è stato istituito un apposito Fondo di garanzia presso Finlombardia S.p.A.).

Dal punto di vista strutturale organizzativo, la Regione si avvale, oltre che della citata società finanziaria, di altre tipologie di soggetti:

- il Comitato tecnico di valutazione, presieduto dal direttore generale e composto da cinque funzionari regionali, oltre che da un tecnico del centro lombardo per lo sviluppo tecnologico delle Pmi, e da dieci esperti di nomina regionale;
- il Cestec, Centro lombardo per lo sviluppo tecnologico delle Pmi;
- i Cat, Centri di assistenza tecnica alle imprese del commercio¹⁴⁹, dei quali la Direzione generale Commercio, fiere e mercati della Regione si avvale, dal punto di vista tecnico, operativo e organizzativo, per l'attuazione dei Pic.

La misura D2 per lo sviluppo dell'internazionalizzazione delle imprese¹⁵⁰ è schematizzata nella Tabella 45.

¹⁴⁹ Deliberazione n. VII/16656 del 5 marzo 2004.

¹⁵⁰ Legge regionale n. 35/96, art. 6 lett. b, c.

Tabella 45.

Caratteristiche della misura D2 per lo sviluppo dell'internazionalizzazione delle imprese in Lombardia

Soggetti beneficiari	Tipologia di contributo	Tipologia degli interventi	Spese ammissibili
Pmi industriali ¹⁵¹ appartenenti al settore manifatturiero ¹⁵² aventi unità produttive in Lombardia, esclusi i settori della produzione, della trasformazione, della commercializzazione dei prodotti agricoli e della pesca, dell'industria carbonifera, della siderurgia, delle costruzioni navali, delle fibre sintetiche, dell'industria automobilistica e dei trasporti	una quota pari al 50% a titolo di contributo in conto capitale a fondo perduto una quota pari al 50% a titolo di finanziamento a tasso agevolato	realizzazione di nuovi insediamenti produttivi permanenti all'estero in forma diretta (100% del capitale detenuto dall'impresa lombarda) realizzazione di nuovi insediamenti produttivi permanenti all'estero attraverso la costituzione di joint venture con imprese dei medesimi Paesi (escluse le joint-venture in cui uno dei partecipanti detiene oltre il 75% e l'acquisizione di quote di capitale sociale di imprese estere esistenti	in tutti i casi: acquisizione di consulenze specialistiche connesse alla realizzazione del progetto con particolare riferimento alla valutazione fiscale, legale contrattuale, economico finanziaria, e di progettazione / engineering inerenti l'introduzione di un nuovo prodotto o di un prodotto già esistente su un nuovo mercato, personale dipendente coinvolto direttamente nell'attuazione del progetto (esclusi soci ed amministratori), viaggio ed alloggio del personale dipendente (esclusi soci ed amministratori), traduzioni ed interpretariato; installazione e potenziamento di collegamenti telematici tra imprese, nel caso di investimento diretto acquisto e ristrutturazione di beni immobili all'estero (la ristrutturazione dei beni immobili è ammessa solo nel caso in cui l'immobile venga acquistato), affitto di beni immobili all'estero, macchinari, impianti ed attrezzature destinati all'insediamento produttivo estero, nel caso di joint-venture conferimenti come quota capitale sociale in denaro o in natura (immobili, macchinari, impianti e attrezzature), affitto di beni immobili all'estero in uso esclusivo alla JV.

¹⁵¹ Così come definite nell'allegato I Regolamento CE n. 70/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001.

¹⁵² Lettera D classificazione Istat delle attività economiche, Ateco.

Soggetti beneficiari	Tipologia di contributo	Tipologia degli interventi	Spese ammissibili
Idem		realizzazione di nuovi insediamenti produttivi sul territorio regionale lombardo in joint venture con imprese estere (escluse le joint-venture in cui uno dei partecipanti detiene oltre il 75%)	<p>acquisizione di consulenze specialistiche connesse alla realizzazione del progetto con particolare riferimento alla valutazione fiscale, legale contrattuale, economico finanziaria, e di progettazione / engineering inerenti l'introduzione di un nuovo prodotto o di un prodotto già esistente su un nuovo mercato, personale dipendente coinvolto direttamente nell'attuazione del progetto (esclusi soci ed amministratori),</p> <p>viaggio ed alloggio del personale dipendente (esclusi soci ed amministratori),</p> <p>traduzioni ed interpretariato, installazione e potenziamento di collegamenti telematici tra imprese, conferimenti come quota capitale sociale in denaro o beni (immobili, macchinari, impianti e attrezzature),</p> <p>affitto di beni immobili sul territorio lombardo in uso esclusivo alla JV.</p>

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Consorzio MIPA

11.3 Modello organizzativo della Rete Sprint Lombardia

L'avvio della Rete degli Sprint della Lombardia inaugura quella che il Ministero per le Attività produttive ha definito la "seconda fase degli Sportelli", riferendosi al particolare modello giuridico organizzativo che ne connota l'istituzione e il funzionamento: "Fin dall'atto di sottoscrizione dell'intesa è stata prevista una funzione specifica delle Camere di commercio, che insieme alla Regione, il Ministero e l'Ice sono uno dei soggetti firmatari che istituiscono la Rete degli Sprint. Nell'intesa con la Lombardia abbiamo in qualche misura già anticipato quello che realizzeremo attraverso una lettera di intenti che sottoscriveremo con le altre Regioni"¹⁵³.

La Rete degli Sprint Lombardia opera attraverso la presenza diretta di undici uffici di assistenza e orientamento, attivi presso le Camere di commercio, denominati Lombardia Point, Punti operativi per l'internazionalizzazione. La Rete è stata inaugurata (giugno 2004) dalla sede di Lombardia Point Milano, seguita dalle altre nove sedi nelle rispettive province lombarde (con l'eccezione di Varese); ciò per garantire la massima prossimità alle imprese¹⁵⁴.

I Point sono il punto di sintesi, d'integrazione e di snodo per l'accesso ai servizi erogati dai diversi soggetti istituzionali *partner* della Rete, ai quali aderiscono anche Promos - Azienda della Camera di commercio di Milano per lo sviluppo delle attività internazionali, la cui missione è quella di promuovere il sistema imprenditoriale e le aree di eccellenza di Milano e della sua provincia all'estero - ed il Centro estero delle Camere di commercio lombarde.

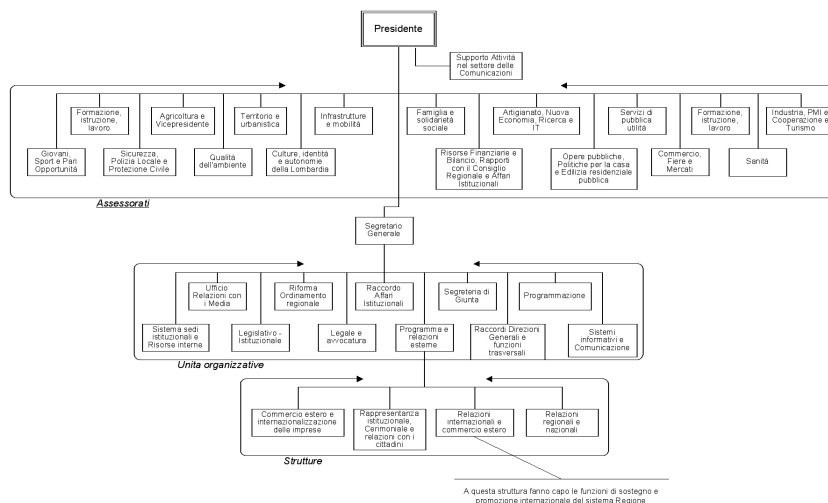
La Rete dipende funzionalmente dalla Direzione per le relazioni esterne e il commercio estero del Segretariato generale della Regione Lombardia (Figura 9). Le funzioni di indirizzo e di coordinamento, analogamente a quanto avviene nelle altre Regioni

¹⁵³ On. Adolfo Urso, vice Ministro per le Attività produttive, Il Conferenza nazionale degli Sprint, Firenze, marzo 2003.

¹⁵⁴ On. Adolfo Urso, Convegno di inaugurazione di Lombardia Point Milano, giugno 2004.

italiane, sono esercitate d'intesa con il Ministero per le Attività produttive.

Figura 9.
Organigramma della Regione Lombardia



Fonte: Regione Lombardia
Elaborazione: Consorzio MIPA

Il Comitato di coordinamento della Rete è costituito da un rappresentante di ogni soggetto fondatore. Possono associarsi altri soggetti, accreditabili con bando pubblico. Il Comitato si riunisce almeno una volta ogni sei mesi su convocazione del Presidente, ed è presieduto dal dirigente della Struttura per il commercio estero e l'internazionalizzazione della Regione Lombardia. Il Comitato garantisce la "corretta erogazione dei servizi", decidendo in merito a:

- indirizzo, programmazione, coordinamento, organizzazione, monitoraggio e controllo sulle attività realizzate dalla Rete degli Sportelli;

- individuazione dei servizi minimi garantiti dalle sedi della Rete degli Sportelli e la fissazione di uno *standard* omogeneo, qualitativo e quantitativo, degli stessi;
- attivazione delle forme di condivisione, collegamento e integrazione dei servizi informativi messi a disposizione da tutti i soggetti, nonché per il raccordo tra i siti Internet del Ministero per le Attività produttive, della Regione e degli altri *partner* fondatori e associati;
- verifica periodica dei risultati dell'attività della Rete degli Sportelli;
- modifica delle modalità organizzative dalla Rete, derivante dall'ingresso in associazione di nuovi soggetti;
- definizione del piano di comunicazione, realizzazione dei relativi materiali informativi e divulgativi sui servizi erogati dalla Rete;
- definizione degli obiettivi formativi da perseguirsi a beneficio del personale addetto alla Rete.

I soggetti *partner* che hanno istituito la Rete, svolgono, rispettivamente, le seguenti funzioni:

1. Ministero per le Attività produttive: raccordo tra gli strumenti nazionali e regionali di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese; presidio del corretto svolgimento delle attività svolte presso la Rete dagli Enti sottoposti a sua vigilanza;
2. Regione Lombardia: raccordo istituzionale tra le attività della Rete e le altre strutture che, a livello locale, operano per l'internazionalizzazione del sistema economico lombardo; raccordo della Rete con quella dei Punti operativi esteri della Regione; integrazione tra gli Sportelli della Rete attivati presso le sedi operative camerali e quelli attivati presso i soggetti successivamente accreditati dalla Regione; facilitazione delle forme di accesso al Pli dei soggetti fondatori e dei soggetti successivamente accreditati;
3. Ice: collegamento con l'ufficio regionale Ice per l'erogazione dei servizi informativi (Since) e promozionali (Programma

- promozionale e accordi di programma); raccordo della Rete con quella dei propri uffici all'estero; collegamento della Rete con i propri funzionari distaccati presso gli organismi internazionali;
4. Simest S.p.A.: facilitazione di accesso delle imprese regionali alle informazioni concernente agevolazioni in materia d'internazionalizzazione; erogazione di informazioni sugli adempimenti necessari per l'espletamento delle procedure di concessione delle agevolazioni;
 5. Sace S.p.A.: fornitura di informazioni sui propri servizi; formazione volta ad agevolare l'accesso delle imprese ai detti servizi; partecipazione ad iniziative coordinate dalla Rete degli Sportelli per il conseguimento delle proprie finalità.

Gli Enti strumentali del Ministero per le Attività produttive, inoltre, mettono a disposizione il proprio personale presso le sedi territoriali della Rete, ovvero presso la sede di Lombardia Point di Milano.

Per promuovere la competitività del sistema economico regionale nei mercati internazionali, la Regione Lombardia ha contemporaneamente costituito una Rete di punti operativi all'estero, in collaborazione con diversi *partner* istitutivi (Figura 10). I ventiquattro uffici della Rete estera lombarda presidiano le aree geografiche considerate di interesse strategico, svolgendo un'attività di *scouting* di nuove opportunità di *business* e offrendo servizi d'informazione direttamente nel paese di riferimento. La rete estera della Lombardia risulta essere la più ramificata di tutte quelle finora attivate.

Figura 10.
Rete estera Lombardia



Fonte: sito internet Lombardia Point

L'avvio degli Sportelli provinciali, in particolare nelle province collocate nelle aree considerate economicamente più rilevanti e più attive sul piano internazionale, dovrebbe rafforzare ulteriormente la Rete.

L'importanza di questa regione nel sistema economico italiano rende questa esperienza di particolare importanza. La sfida è “quella di equilibrare questo sistema funzionale con il vasto, forte, diffuso sistema della rappresentanza politica degli interessi delle imprese lombarde”¹⁵⁵. Se si riuscirà in questo intento i Lombardia Point potranno effettivamente divenire un modello.

11.4 Obiettivi e attività della Rete Lombardia Point

La Rete dei Lombardia Point persegue l'obiettivo di affiancare le imprese in tutte le fasi del processo di internazionalizzazione, offrendo loro assistenza informativa e indirizzandola verso i servizi specialistici forniti dai *partner* della Rete.

¹⁵⁵ U. Calzoni, Ice, Convegno di inaugurazione di Lombardia Point, Milano, giugno 2004.

Il Lombardia Point di Milano, nella misura in cui riuscirà a valorizzare il contatto diretto con le imprese e a creare una percezione di interlocutore unico, potrà assumere anche un ruolo di collettore delle istanze delle imprese orientate all'internazionalizzazione¹⁵⁶.

I servizi sono offerti alle imprese estere che si rivolgono al sistema lombardo e alle imprese lombarde che si affacciano ai mercati esteri. Le tipologie attualmente previste, erogate da ciascun *partner* secondo la suddivisione delle funzioni citata in precedenza, sono:

- assistenza per l'accesso alle agevolazioni e ai contributi per il commercio e gli investimenti;
- organizzazione di missioni commerciali e di incontri d'affari, partecipazione alle manifestazioni fieristiche internazionali, realizzazione di campagne di *marketing* e comunicazione;
- contrattualistica, dogane, fiscalità, pagamenti, trasporti, tutela marchi, brevetti e *know-how*, strategie d'ingresso e posizionamento sui mercati internazionali;
- elenchi di imprese, liste verificate di nominativi, selezione di potenziali fornitori, importatori, *buyer*, distributori, agenti;
- coperture assicurative per le attività internazionali delle Pmi;
- corsi, seminari, incontri di aggiornamento, *country presentation*;
- certificati di origine, attestati di libera vendita, *carnet* Ata e *carnet* Tir, depositi agli atti, vidimazioni firme e altri documenti necessari per operare all'estero;
- distribuzione gratuita delle pubblicazioni delle Camere di commercio;
- messa a disposizione delle guide alle attività oltre confine.

A questi si aggiungono i servizi *on line*, erogati mediante l'interconnessione dei siti Internet dei *partner* istitutivi e di quelli operativi, in particolare:

- www.infoexport.it: pareri *on line* espressi da esperti qualificati in materia di *import-export* e di *trading*

¹⁵⁶ B. Ermolli, Promos, Convegno di inaugurazione di Lombardia Point, Milano, giugno 2004.

internazionale¹⁵⁷, rivolti soprattutto alle Pmi che incontrano difficoltà nel commercio internazionale;

- www.mglobale.it: aggiornamenti sulle tecniche e le procedure del commercio con l'estero (contratti, dogane, Iva, pagamenti, trasporti);
- www.ice.gov.it: informazioni sui mercati esteri, schede Paese, pubblicazioni e prodotti editoriali.

Il sistema ExTender, infine, attraverso la rapida diffusione delle informazioni, favorisce la partecipazione delle Pmi a progetti e gare internazionali.

Per l'erogazione di questi servizi, la Rete si avvale dei sistemi informativi dell'Ice (Since), delle Camere di commercio all'estero (Globus) e della rete degli *Euro Info Centre* riconosciuti dall'UE ed operativi presso le Camere di commercio della Lombardia, di Formaper (Formazione finalizzata), nonché di altri strumenti regionali, nazionali e comunitari idonei per il raggiungimento degli obiettivi delineati.

Il processo di integrazione dei diversi servizi informativi messi a disposizione dai soggetti che aderiscono alla Rete è, d'altronde, un processo che richiederà del tempo e non può certo considerarsi concluso, così come peraltro evidenziato da precedenti analisi condotte sul processo di avvio e di consolidamento degli Sprint¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Più in particolare, su questioni inerenti la contrattualistica internazionale, i pagamenti e trasporti internazionali, le dogane e Intrastat, la fiscalità internazionale, la tutela di marchi e brevetti, i servizi assicurativi per il commercio estero.

¹⁵⁸ Progetto "Sostegno per l'avvio e il consolidamento degli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione del sistema delle imprese", Consorzio MIPA - FORMEZ, settembre 2002 - febbraio 2003 (fase di ricognizione sullo stato di avvio degli Sprint); atti del convegno "Presentazione dei risultati del progetto *Avvio e consolidamento degli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione del sistema delle imprese*", tenutosi a Roma il 2 luglio 2003.

12 Casi internazionali a confronto: Spagna e Canada

12.1 Obiettivi del confronto

Il confronto internazionale ha l'obiettivo di studiare le soluzioni amministrative e funzionali adottate in altri paesi per i quali si sono posti problemi, analoghi a quelli italiani, di coordinamento e integrazione delle strategie di promozione e sostegno delle attività economiche e dei sistemi paese, con particolare riferimento ai rapporti tra la rete diplomatico-consolare, le attività degli addetti commerciali e le strutture delocalizzate preposte a fornire servizi alle imprese che intendono internazionalizzarsi.

L'analisi comparativa sui casi studio internazionali interviene trasversalmente al raggiungimento degli obiettivi della ricerca nella misura in cui, rispetto ad un percorso di riforma istituzionale in via di definizione, le esperienze di altri paesi possono contribuire al dibattito in corso in Italia e sono in grado di fornire elementi di orientamento ai *decision makers* impegnati nella formulazione degli indirizzi politici e strategici relativi alla organizzazione del sistema Italia all'estero e alle politiche di internazionalizzazione economica e istituzionale.

Come già ampiamente illustrato nei capitoli precedenti, il testo della proposta di legge che istituisce gli Sportelli Italia all'estero si inserisce nel più ampio dibattito che comprende livelli di analisi apparentemente molto diversi di questioni, riguardanti:

- la necessità di potenziare l'immagine del Sistema Italia all'estero;
- la riforma amministrativa in atto che tende a snellire e semplificare le procedure per accedere alle informazioni riguardanti le politiche di internazionalizzazione;

- il processo di riforma in senso federale dello Stato e le nuove attribuzioni alle Regioni relative alle politiche commerciali con l'estero;
- le sfide imposte dalla globalizzazione e la conseguente necessità di potenziare il grado di competitività e di attrattività del territorio nazionale, di tutelare l'origine dei prodotti nazionali, di governare la spinta verso fenomeni di delocalizzazione produttiva.

Rispetto a tutti questi temi, apparentemente non riconducibili a categorie di analisi omogenee, ministeri e regioni sono negli ultimi anni impegnati a riformare prassi e procedure al fine di rispondere alle nuove esigenze delle imprese, del mercato, della società in genere.

I diversi temi enunciati sopra sono in realtà, come ormai noto, collegati funzionalmente gli uni agli altri, spesso da un rapporto causa/effetto, nella misura in cui il processo di mondializzazione accelerato dall'utilizzo delle nuove tecnologie, internet in particolare, ha stimolato contestualmente le autorità locali e nazionali di tutto il mondo a rispondere, sia in modo autonomo che congiunto, alle sollecitazioni imposte da questi fenomeni. Le politiche che sono in corso di definizione mirano tutte a creare i presupposti per governare il velocissimo processo che consente agli operatori economici di accedere alle risorse naturali, umane, materiali ed immateriali in qualsiasi parte del mondo generando da un lato ricchezza e reddito, e dall'altro - in assenza di regole certe e condivise dalla comunità economica mondiale - lo sfruttamento delle risorse e il depauperamento di interi territori, non solo nel sud del mondo (basti pensare all'aspetto più negativo del fenomeno di delocalizzazione produttiva che, se non governata, porta interi agglomerati produttivi a trasferirsi altrove, in territori più "generosi" generando disoccupazione nelle aree abbandonate)¹⁵⁹.

Il governo dei processi di internazionalizzazione quindi, passa attraverso numerosi percorsi istituzionali, culturali ed economici

¹⁵⁹ Territori che presentano maggiori vantaggi per la competitività: minore imposizione fiscale, minore costo del lavoro, altro.

e, proprio per la natura stessa dell'internazionalizzazione che è trasversale rispetto a tutte le competenze politiche, appare complesso delimitare ambiti rigorosi di indagine.

La comparazione tra paesi è stata condotta analizzando:

1. il Sistema Paese, inteso come capacità di approccio sistemico alle politiche di internazionalizzazione, come capacità di sviluppare la cooperazione inter-istituzionale ed il potenziamento dell'immagine e delle strategie di comunicazione istituzionale;
2. il rapporto pubblico-privato, considerato in termini di capacità di governo del processo di internazionalizzazione, a livello nazionale e locale, attraverso il potenziamento delle politiche di cooperazione economica e di programmazione strategica;
3. il rapporto centro-periferia, inteso in termini di cooperazione istituzionale tra i livelli di governo, di sussidiarietà degli interventi, di capacità di programmazione complementare a livello nazionale, regionale e locale;
4. le politiche di sostegno e di incentivo, in termini di capacità di elaborazione di strumenti innovativi di sostegno alle imprese, di coerenza degli strumenti rispetto agli specifici contesti economici territoriali in rapporto alle opportunità e alle fide del contesto internazionale.

12.2 Paesi oggetto della comparazione e metodo di analisi

I paesi individuati per il confronto internazionale sono stati la Spagna ed il Canada. Uno stato europeo ed uno extra europeo che rappresentano modelli culturali ed economici molto diversi tra loro ma con alcune somiglianze con il sistema Italiano e che rappresentano sistemi all'avanguardia per quel che riguarda il modo di rappresentarsi all'esterno e di condurre le proprie relazioni internazionali e commerciali.

Canada e Spagna, pur avendo adottato architetture istituzionali, modelli di comunicazione strategica e tipologie di servizi tra loro molto diversi, come sarà analizzato più in dettaglio successivamente, hanno sviluppato esperienze che inducono a riflessioni interessanti relativamente agli obiettivi di questa ricerca, con particolare riferimento agli aspetti di natura organizzativo e funzionale, alle tipologie di servizi erogati agli operatori, alle relazioni di cooperazione interistituzionale di tipo orizzontale e verticale, tra centro e periferia.

Il sistema canadese si caratterizza come un sistema fortemente decentrato, sia da un punto di vista geografico che in termini di quantità di strutture preposte, ma altrettanto compatto e unitario sia sul piano dell'immagine che dal punto di vista funzionale. I servizi offerti agli operatori nelle sedi estere decentrate sono in genere standardizzati ed il ruolo degli strumenti informatici nell'erogazione dei servizi e della gestione è di rilevanza strategica.

Il sistema spagnolo, invece, si configura come un sistema molto aperto e flessibile, con un'elevata capacità di coordinamento tra le strutture preposte. Le modalità di relazione tra i diversi uffici si configurano come un sistema a carattere orizzontale e non gerarchico, che si caratterizza per una consolidata capacità di lavorare in rete da parte degli uffici ed un alto grado di cooperazione interistituzionale.

La scelta dei paesi sui quali realizzare l'approfondimento sui casi internazionali della ricerca è stata effettuata sulla base di alcune considerazioni:

1. il Canada, rappresenta uno dei sistemi "modello", insieme a USA, UK e Francia, studiato dai ministeri proponenti ed è più volte citato anche nel testo della proposta di legge che istituisce gli Sportelli Italia, in quanto esempio di integrazione tra i servizi all'estero, con particolare riferimento alle strutture decentrate di supporto al commercio estero con la rete delle ambasciate e dei consolati. Si tratta inoltre di un sistema con un forte decentramento delle

strutture preposte alla promozione e all'internazionalizzazione;

2. la Spagna, perché presenta una architettura istituzionale, con particolare riferimento al ruolo delle Regioni e all'assetto centro/periferia, confrontabile con il sistema italiano, ma anche perché le analogie con l'Italia sono notevoli sia sul piano culturale che su quello economico e sociale.

Altri elementi, che ci hanno spinto a scegliere questi paesi come casi di studio, sono, in particolare:

- la presenza di soggetti pubblici/privati che svolgono, analogamente a quelli italiani, a diverso livello istituzionale, attività di sostegno all'internazionalizzazione;
- la presenza di un sistema organizzativo pubblico in costante evoluzione, con particolare riferimento ai processi di riforma e di riorganizzazione dell'architettura istituzionale preposta al sostegno delle politiche di internazionalizzazione e di servizi pubblici all'estero.

Abbiamo fino ad ora parlato di confronto internazionale. In realtà la ricerca sui casi internazionali può essere definita di tipo “esplorativo” piuttosto che “comparativo” in virtù del fatto che non si ritiene ancora opportuno comparare un sistema, come quello italiano, che è ancora in corso di definizione. Si è quindi optato per un'indagine mirata ad individuare eventuali elementi di criticità funzionali ad arricchire il dibattito nazionale sul tema degli Sportelli Italia all'estero e dei relativi servizi.

I due studi di caso sono stati realizzati tramite una prima fase di analisi *desk* attraverso l'analisi di informazioni sui siti internet istituzionali dei due paesi, le pubblicazioni ufficiali, dati statistici, precedenti studi di settore. Una seconda fase ha poi previsto interviste ai rappresentanti istituzionali spagnoli e canadesi in Italia presso le ambasciate e gli uffici commerciali, al fine di reperire informazioni più “informali” sulla modalità di funzionamento dei servizi erogati in Italia e per verificare il grado di consapevolezza sui cambiamenti in atto in Italia relativamente all'internazionalizzazione. Si è ritenuto

infatti utile rilevare eventuali impressioni e suggestioni sull'istituzione degli Sportelli Italia da parte di interlocutori esteri che lavorano in Italia nel settore dei servizi all'internazionalizzazione, anche per rispettare una sorta di principio di reciprocità, o meglio per considerare la questione dei servizi pubblici per l'internazionalizzazione da tutti i punti di vista e quindi da quello dei servizi per soggetti italiani interessati ad operare nei paesi oggetto di studio e viceversa.

12.3 Analisi comparata

12.3.1 Sistema Paese

Come per lo Sprint, anche il nuovo strumento proposto dal Ministero per le Attività produttive e dal Ministero degli Affari esteri intende creare, sul piano dell'immagine e sul piano funzionale, un architettura sinergica dove tutte le sfere e le connesse aree politiche (commercio, produzione, cultura, turismo) che compongono il sistema italiano convergono in un disegno istituzionale volto a rafforzare l'immagine ed il ruolo dell'economia italiana all'estero.

Per far questo la proposta ipotizza innanzitutto la creazione di uffici unici, il cui modo di operare, da un punto di vista strettamente funzionale, non è stato però ancora esplicitato, in termini di specifiche attribuzioni, mandati istituzionali, modalità operative, tipologie di connessione in rete etc..

Integrare servizi - che fanno capo a centri diversi - all'interno di un unico ufficio, significa anche uniformare la comunicazione strategica, individuare forme e procedure di comunicazione interna. In breve si tratta di lavorare sull'identità (marchio), sul mandato istituzionale (*mission*) e sulla condivisione di questi due elementi da parte di chi rappresenta l'istituzione.

“Il marchio e la *mission* sono gli elementi che all'interno ed all'esterno di una azienda concorrono significativamente a determinare l'identità.

Per un'azienda, definire la missione vuol dire definire il mercato in cui operare e il ruolo da assumere per valorizzare i propri prodotti e per acquisire risultati utili per sé e per la propria clientela.

Il marchio ha, invece, nelle moderne strategie di *marketing*, non solo il compito tradizionale di distinguere l'azienda o un suo prodotto ma quello di comunicare l'identità stessa.

Il marchio è, nella comunicazione istituzionale, l'elemento primo e fondamentale con cui l'azienda si presenta al pubblico, la sua carta d'identità, il suo biglietto da visita, deve permettere di riconoscere l'azienda e di differenziarla nel panorama delle aziende concorrenti: il pubblico attribuirà all'azienda le stesse caratteristiche del marchio. L'autorevolezza di un'azienda passa attraverso l'autorevolezza del marchio. Il marchio mantiene vivo il rapporto tra azienda e consumatore.

Utilizzare ogni volta un marchio diverso, anche se leggermente variato, significa per un'azienda restituire al pubblico un'immagine disomogenea, di un'azienda mal organizzata e comunque ogni volta diversa. Da qui la necessità di salvaguardarne l'identità visiva regolamentando l'uso del marchio con un manuale che ne stabilisca le norme fondamentali per il rispetto e le istruzioni per il suo utilizzo corretto in tutte le azioni comunicative in un sistema di immagine coordinata.

Anche all'interno, marchio e *mission* assumono significati importanti: una missione condivisa, e un marchio che piaccia, riconosciuto come bello e autorevole, capace di rappresentare l'azienda e il suo personale, contribuiscono a creare tra i dipendenti consenso sugli obiettivi, spirito di gruppo ed identificazione con l'azienda”¹⁶⁰.

Una questione rilevante che alimenta il dibattito in Italia circa le politiche di internazionalizzazione è la creazione di un *brand* per il *Made in Italy*. Anche rispetto a questo argomento sono già in discussione proposte di legge legate all'identificazione e alla

¹⁶⁰ Tratto dal sito web della Regione Lombardia all'indirizzo <http://www.regione.lombardia.it>.

tracciabilità dei prodotti e dei manufatti industriali e artigianali italiani soprattutto al fine di porre un freno alla contraffazione dei prodotti da parte di operatori di altri paesi che utilizzano stile e *design* italiani, introducendo sui mercati prodotti copiati a prezzi competitivi (progetto di legge n. 40019). A tal proposito si sottolinea che tutte le iniziative promosse ad oggi sulla tutela del *Made in Italy* sono realizzate da privati, sia in Italia che all'estero.

I progetti di legge in tal senso rappresentano proposte a tutela di consumatori e produttori, oltre che di promozione, che se realizzate consentiranno di valorizzare e supportare la produzione italiana all'estero. Le proposte di legge, pur prevedendo strumenti per garantire la tracciabilità e la certificazione, non affrontano ancora il tema legato alla promozione del territorio nazionale, all'immagine dei territori italiani da cui provengono i prodotti in termini di promozione di filiera dei sistemi locali.

Nonostante le innumerevoli immagini e rappresentazioni dell'immaginario collettivo nazionale e internazionale, non è ancora stato definito, come molti altri paesi hanno fatto un piano di comunicazione istituzionale collegato ad un *brand*, capace di rappresentare e ricondurre ad unità logica territoriale l'intero Sistema Italia. Provocatoriamente si potrebbe affermare, alla "maniera di Pirandello", che è il tema dell'identità l'oggetto della riflessione. Dall'identità condivisa nasce un sistema che si organizza, che si rappresenta, che porta e condivide interessi economici e culturali.

Fino a qualche tempo fa, prima cioè dell'era del *marketing* e della comunicazione strategica, erano le bandiere nazionali a caratterizzare i prodotti e le culture locali. Oggi, sempre di più la tendenza in atto da parte dei territori è quella di collegare alla bandiera un messaggio di maggiore "*appeal*", maggiormente caratterizzante, al fine di cogliere l'attenzione e di imprimere nella memoria che un dato messaggio, un dato contenuto, una certa pubblicità, detiene un "origine territoriale controllata". L'idea del marchio infatti, deriva certamente dalla necessità, per alcuni produttori, di sopperire al *deficit* di comunicazione tra territorio ed imprese, di garantire la qualità di

prodotti tipici - realizzabili cioè solo a certe condizioni (naturali, climatiche, economiche o culturali) e solo in determinate realtà territoriali - di difendere l'immagine di quei prodotti da eventuali contraffazioni. L'idea di un'immagine per un sistema territoriale o un paese ha, evidentemente, origini e ambizioni diverse, ma fondamentalmente queste prendono le mosse dall'esigenza di collegare le identità territoriali, il sentire degli abitanti, con la necessità di comunicare all'esterno e di rappresentare un'immagine capace di rendere immediatamente identificabile l'intero territorio, le sue istituzioni, i suoi prodotti, i suoi abitanti, nel paese e all'estero.

Esistono evidentemente livelli di analisi diversi per affrontare questa problematica assai complessa in particolare in un territorio, come quello italiano, caratterizzato dalle differenze e dalle peculiarità regionali e territoriali.

Esiste infatti un livello istituzionale nazionale, rispetto al quale paesi come Francia e Canada hanno risposto con un logo, legato alla bandiera nazionale, che ricomprende qualsiasi livello istituzionale centrale (Ministeri, Enti pubblici nazionali, Istituti di cultura, Rappresentanze all'estero, ecc.).

Canada



La Spagna, invece, che individua nel settore turistico uno dei segmenti strategici per l'economia nazionale, ha creato un marchio identificativo *ad hoc* di promozione turistica.



Molte Regioni hanno ormai da tempo iniziato a promuovere il proprio territorio attraverso specifiche azioni di comunicazione, creazione di marchi gestiti attraverso apposite procedure.



Regione Lombardia

Il disegno di legge che istituisce gli Sportelli Italia all'estero risponde ad una duplice esigenza:

- razionalizzazione degli enti operanti nel settore dell'internazionalizzazione delle imprese, anche attraverso la costituzione di sportelli unici all'estero capaci di rappresentare un interlocutore unico per gli operatori pubblici e privati;
- creare un collegamento funzionale tra i servizi per l'internazionalizzazione erogati dagli enti preposti e rete diplomatico consolare presente all'estero.

A tal fine il disegno di legge prevede di operare una semplificazione amministrativa innanzitutto attraverso la costituzione di uffici unici, in termini di sede fisica, dove partecipino gli enti operanti in materia di internazionalizzazione - Enit, Ice, Camere di commercio italiane all'estero - che mantengono le proprie competenze e dove possono partecipare enti nazionali o regionali operanti in loco.

Il Ministero degli Affari esteri, che promuove di concerto con il Ministero per le Attività produttive la costituzione degli sportelli, non ha un ruolo specifico all'interno dell'ufficio unico, anche se il disegno di legge prevede che il responsabile dell'ufficio, pur essendo nominato dal Ministero per le Attività produttive, faccia parte dell'organico della rete diplomatico-consolare. Questo ultimo punto, insieme al ruolo delle Regioni ed il raccordo con gli Sprint rimangono, invero, ancora poco chiari, ed il disegno di legge rimanda ad un

successivo atto regolamentare per disciplinare proprio le questioni di carattere organizzativo.

Sul piano degli indirizzi strategici per le politiche di internazionalizzazione è evidente l'intento del Governo ad attuare una più stretta azione di sinergia tra le funzioni diplomatiche e quelle della promozione commerciale e produttiva. A tal fine la legge 143/98 prevede l'istituzione di una apposita commissione permanente in seno al Comitato interministeriale per la programmazione economica, con il compito di emanare direttive circa gli indirizzi prioritari delle politiche di sostegno all'internazionalizzazione. I due Ministeri competenti, inoltre, hanno istituito una Cabina di regia per assicurare una concertazione costante tra le due amministrazioni e per giungere ad una pianificazione congiunta delle attività istituzionali all'estero.

Il percorso appena descritto intrapreso dal Governo italiano appare molto simile all'iter promosso dal governo Trudeau in Canada già nel 1969, quando venne istituita una *task force* per studiare le possibili modalità di integrazione tra le funzioni istituzionali all'estero. "In un'era caratterizzata da modalità di comunicazione istantanea il ruolo degli ambasciatori e della diplomazia andava ripensato"¹⁶¹.

L'anno successivo (1970) fu creato un Comitato interdipartimentale per le relazioni internazionali fortemente mirato alla promozione del commercio e della produzione canadese, nel giro di cinque anni il Ministero divenne probabilmente l'organo amministrativo più potente in termini di compiti e responsabilità istituzionali, ma solo nel 1981 si giunse alla creazione di un vero e proprio maxi-Ministero che avrebbe accorpato le funzioni della cooperazione internazionale, politiche migratorie, commercio e politica estera. Circa dodici anni per giungere alla creazione del *Department of External Affairs and International Trade* (che cambiò nome nel 1995 in *Department of Foreign Affairs and International Trade*), finché le due funzioni principali - commercio e politica estera

¹⁶¹ Storia della politica estera canadese: si veda il sito web all'indirizzo: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/departement/history/history-11-en.asp>.

- non furono nuovamente separate in due diversi ministeri all'inizio del 2004.

Nonostante la relazione introduttiva della proposta di legge che istituisce gli Sportelli Italia all'estero, presentata lo scorso ottobre 2003, faccia esplicito riferimento ad esempi di altri paesi (tra cui il Canada) da utilizzare come modello di riferimento, dalle interviste realizzate agli interlocutori nazionali, delle amministrazioni centrali e regionali, si evince la necessità di immaginare e creare un "modello italiano" per l'implementazione degli sportelli esteri. Una via italiana, che guarda all'organizzazione ed alle strategie degli altri ma che si caratterizza per scelte che rappresentano anche il frutto di riflessioni interne sull'Italia come sistema culturale, istituzionale, politico, organizzativo sociale ed economico con una forte caratterizzazione distintiva.

Questa esigenza manifestata - più che essere letta come un atteggiamento autoreferenziale - dovrebbe probabilmente indurre a pensare a come riconoscere e valorizzare gli elementi distintivi del sistema italiano. Percepire la necessità di "stare al passo" con i cambiamenti, con l'evoluzione dei sistemi economici e della cultura a livello mondiale, di guardare "quello che fanno gli altri", di rafforzare l'immagine e i servizi all'estero, non può non considerare le peculiarità di un sistema caratterizzato da molti elementi caratteristici quali: piccole economie territoriali, forte spinta della periferia locale a governare i processi di sviluppo e non ultimo una riforma in atto in senso federalista dello stato.

La frammentarietà che caratterizza il sistema e sottosistemi locali italiani, porta con se elementi positivi, diversificazione culturale ed economico-produttiva, spinte propulsive diversificate, ed elementi di criticità come la scarsa propensione alla cooperazione interna, la scarsa informazione, la scarsa capacità di comunicazione interna dei diversi soggetti e livelli istituzionali e, non ultimo, la difficoltà a ricondurre ad un'unica immagine territoriale tutti gli aspetti che si intendono esternare.

Oltre all'elemento della frammentarietà del sistema, una altra caratteristica peculiare, forse conseguenza della prima, è la flessibilità del sistema. Sempre dalle interviste, infatti, si evince che spesso alcuni di questi elementi di criticità sono di fatto, nella sostanza, superati da logiche informali. Accade spesso cioè che la capacità di fare Sistema Italia all'estero si concretizza quando se ne intravede la necessità, in maniera non sistematica, tra imprenditori, tra funzionari di diverse istituzioni all'estero ecc. A volte anche a livello più formale si aprono canali di comunicazione efficienti. Ad esempio, l'apertura di uffici Ice o delle antenne Ice nei paesi¹⁶², è spesso il frutto di una esplicita richiesta dell'Ambasciatore italiano nel paese!

Altro esempio che caratterizza il sistema italiano, infatti, è - forse in assenza di linee guida e direttrici forti di politica e strategia estera condivisa a livello di più Ministeri - l'importanza del ruolo della periferia (nell'accezione ampia del termine, sia le strutture decentrate all'estero sia il livello periferico locale) che spesso rappresenta il motore propulsore, l'agente di innovazione e dunque è spesso origine di richieste puntuali nei confronti del livello centrale.

12.3.2 Relazione centro-periferia e pubblico-privato

Dopo la riforma Titolo V della Costituzione che conferisce nuovi poteri alle regioni in tema di internazionalizzazione, gli elementi di maggiore rilievo, ai fini dell'analisi, in termini di criticità/opportunità sono rappresentati dalle rinnovate potenzialità di articolare i rapporti tra il centro e la periferia e tra il pubblico e il privato.

Le autorità locali sono chiamate sempre più a dovere leggere, interpretare e supportare i segnali di dinamismo che provengono dal territorio, a farsi tramite di comunicazione istituzionale nei confronti del centro e del resto del mondo.

La politica di internazionalizzazione in Italia, in generale, ha subito negli ultimi anni un processo di grande trasformazione, non è

¹⁶² Dipartimento rapporti con le regioni e coordinamento reti, Istituto nazionale per il commercio estero (Ice).

più sinonimo esclusivo di promozione e commercio e delocalizzazione, ed è tutt'oggi oggetto di un più ampio dibattito generato in particolare dalla riforma delle politiche europee di coesione e di cooperazione. Appare sempre più evidente quanto oggi sia fondamentale formulare strategie di apertura internazionale di interi sistemi territoriali, basate su specifici accordi di cooperazione internazionale in materia, oltre che di commercio e produzione, di trasporti e infrastrutture, ambiente, politiche migratorie e politiche del lavoro, regole di comportamento delle imprese, scambi in campo culturale. Si tratta di nuova cultura dell'internazionalizzazione dove i confini tra cooperazione e integrazione non esistono, dove alla riduttiva logica della competizione si affiancano altri comportamenti, orientati al dialogo e alla cooperazione, promossi appunto dalle istituzioni locali, regionali e nazionali. Questo è il contenuto delle nuove politiche promosse dall'UE sia all'interno, con il futuro obiettivo di coesione della cooperazione territoriale europea, che esternamente con gli obiettivi espressi dalla politica di vicinato. La politica di *Wider Europe* proposta intende operare sui territori di prossimità integrando i fondi interni di coesione con i fondi esterni di cooperazione a diversi livelli di governo, e le realtà regionali e provinciali avranno, in questo processo, un ruolo di primo piano. Un approccio assolutamente innovativo e complesso che vedrà, nei prossimi anni di sperimentazione, le amministrazioni con proposte progettuali di partenariato già avviate, impegnate a ricoprire un ruolo pilota rispetto ai territori dell'UE e dei paesi confinanti.

Le materie e le politiche in questione rappresentano, nella maggior parte dei casi, cosiddette materie di legislazione "concorrente", quelle materie quindi che possono essere oggetto di accordi internazionali siglati da enti regionali, nell'ambito di una normativa quadro nazionale. In tale ambito appare fondamentale comprendere anche il nuovo ruolo di tutte le amministrazioni centrali competenti per materia e le necessarie modalità di pianificazione delle iniziative e di raccordo tra le Regioni e il Governo nazionale.

In tale contesto si ricorda il progetto di internazionalizzazione del Mezzogiorno denominato “Italia internazionale, sei Regioni per cinque continenti”¹⁶³ promosso dal Ministero degli Affari esteri e dal Ministero per le Attività produttive nell’ambito del Pon Atas. Tra le varie attività condotte nell’ambito di questo progetto, sono state elaborate due modalità di programmazione che meritano di essere prese in considerazione ai fini della ricerca, il Print (Programma regionale di internazionalizzazione) e il Progetto Paese, volte a garantire lo sforzo programmatico delle regioni in termini di impatto di lunga durata, capacità di coordinamento di tutti gli uffici e le strutture coinvolte, razionalizzazione delle risorse destinate all’internazionalizzazione. Queste modalità, se utilizzate dalle regioni e coordinate con le amministrazioni centrali competenti, potrebbero da un lato, fornire un utile strumento di coordinamento e monitoraggio nei rapporti centro-periferia e dall’altro garantire un approccio sistemico nei rapporti pubblico-privato.

Da quanto descritto si evince un sistema, non solo italiano bensì europeo, in grande trasformazione, in cui le esperienze degli altri paesi oggetto della ricerca forniscono elementi utili alla riflessione.

Il Canada è una monarchia costituzionale parlamentare, con un’organizzazione statale di tipo federale. Il Parlamento nazionale è competente “per legiferare ai fini della pace, dell’ordine e del buon governo del Canada”, tranne che per quelle “materie assegnate esclusivamente agli organi legislativi delle Province”. Le province hanno la competenza di emendare le loro costituzioni mediante legge ordinaria, ferme restando le limitazioni imposte dalla costituzione nazionale. La materia del Commercio estero non è espressamente citata dalla carta costituzionale. I costituenti inclusero nella lunga lista delle materie di competenza esclusiva del parlamento nazionale la voce “regolazione del commercio”; la Corte suprema federale ha poi interpretato tale disposizione nel senso di riferirsi al commercio

¹⁶³ Si veda il sito web all’indirizzo <http://www.italiainternazionale.it>.

interprovinciale ed estero.

L'ordinamento regionale spagnolo presenta invece una sostanziale differenza con l'ordinamento italiano: il commercio estero è, secondo la costituzione spagnola, materia di competenza esclusiva dello Stato mentre nel nuovo ordinamento italiano è di competenza concorrente. Il testo costituzionale include il commercio estero tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, ma assegna alla competenza della Comunità "lo stimolo allo sviluppo economico della Comunità autonoma", sebbene in accordo agli obiettivi stabiliti dalla politica economica nazionale. Anche in Italia la legge nota come "Legge La Loggia", art. 6, afferma che le intese o gli accordi con soggetti esteri delle regioni possono essere funzionali al "loro sviluppo economico, sociale, culturale". Per ciascuna delle materie di competenza regionale, gli accordi delle regioni con soggetti esteri possono essere finalizzati a favorire direttamente relazioni di mercato tra operatori locali, oppure, in alternativa, a stabilire scambi gratuiti di beni e servizi (indipendentemente da quale sia la finalità indiretta o seconda del dono).

Lo Statuto della Catalogna, sancisce che "la *Generalità* ha facoltà, nell'ambito delle sue competenze, di creare istituzioni per promuovere ... lo sviluppo economico e costituire imprese pubbliche come mezzo di esecuzione delle funzioni di sua competenza", attribuendole sia la competenza esclusiva in materia di Camere di commercio (sempre nel rispetto dell'ordinamento costituzionale) che l'esecuzione delle leggi dello Stato in materia di fiere internazionali organizzate nella regione.

Il Ministero spagnolo degli affari internazionali e della Cooperazione è l'organo dell'amministrazione spagnola Generale dello Stato che, nell'adempire le direttive del Governo e garantire l'unità dello Stato all'estero, ha affidata la realizzazione delle seguenti funzioni:

- pianificare, dirigere, attuare e valutare la politica estera dello Stato;
- organizzare e gestire i rapporti con altri Stati e con le

organizzazione internazionali;

- sviluppare le relazioni economiche, culturali e scientifiche della Spagna;
- dirigere la politica di cooperazione internazionale allo sviluppo;
- assicurare la protezione dei cittadini spagnoli all'estero e partecipare alle proposte e all'applicazione della politica migratoria.

Al fine di eseguire i compiti sopra descritti il Ministero usufruisce dell'appoggio di tre segretariati di Stato e di un sottosegretariato, dell'Agenzia spagnola per la cooperazione allo sviluppo internazionale (Aeci) e degli Istituti Cervantes.

Il Ministero dell'Industria, turismo e commercio, è l'organo dell'amministrazione spagnola incaricato della proposta e dell'esecuzione della politica del governo in materia il sviluppo industriale, politica commerciale, alimentazione, piccola e media impresa, turismo e telecomunicazioni. Dall'inizio del 2004 ha assunto le competenze che fino a quel momento erano attribuite al Ministero dell'Economia ad eccezione di corrispondenti alla direzione per i finanziamenti internazionali, prezzi e tariffe, tributi regionali.

Il Ministero degli Affari esteri e del Commercio internazionale del Canada, (*Department of Foreign Affairs and International Trade* - Dfait) è stato suddiviso in due distinti ministeri all'inizio del 2004.

Tutti i programmi e i servizi offerti precedentemente dal Dfait, sono ora affidati a:

1. il *Foreign Affairs Canada* (Fac), che promuove la pace, la prosperità ed i valori del Canada nel mondo, attraverso:
 - la conduzione di tutte le relazioni diplomatiche e consolari per conto del Canada;
 - l'organizzazione e la gestione dei rapporti con altri Stati e con le Organizzazione Internazionali;
 - la gestione di negoziati internazionali che coinvolgono il Canada;

- l'amministrazione dei servizi esteri del Canada;
 - promuovendo lo sviluppo del diritto internazionale e della sua applicazione nelle relazioni esterne del Canada.
2. l'*International Trade Canada* (ItCan), che supporta lo sviluppo del commercio attraverso servizi specifici per promuovere l'esportazione, le politiche di sviluppo e l'attrazione degli investimenti in Canada. I servizi offerti sono compresi nelle seguenti tipologie:
- servizi all'imprenditoria canadese *Services for canadian business*;
 - servizi alle imprese non canadesi;
 - informazioni circa l'andamento dell'economia e delle relazioni commerciali canadesi.

12.3.3 Politiche di sostegno

Il *Canadian Trade Commissioner Service* (Ctcs) è l'istituzione canadese che più si avvicina all'idea di ufficio unico all'estero. Il Ctcs, infatti - fino alla scissione dei due ministeri (esteri e commercio estero) - dipendeva dall'unico Ministero per gli Affari esteri e il commercio internazionale. Il Ctcs dipende adesso esclusivamente dal Ministero per il Commercio estero (*International Trade Canada*) ma gli addetti continuano ad essere ospitati presso gli uffici della rete diplomatico-consolare canadese presente all'estero. Il Ctcs è composto da *team* di esperti e diplomatici - in numero variabile in base alla sede estera di competenza -, che svolgono una funzione simile all'Ice italiano e che operano presso le sedi delle ambasciate e dei consolati canadesi all'estero. Rappresentano, cioè un via di mezzo tra gli addetti commerciali delle ambasciate e l'Ice.

I *team* di operatori è formato sia da esperti che da diplomatici, sono sempre *team* misti, ed erogano servizi gratuitamente alle aziende canadesi ed estere. Il *team* è sempre composto da esperti e responsabili con competenze e funzioni specifiche relative, in particolare, a commercio, investimenti e scienze e tecnologia. Non

esiste una connessione particolare con istituti culturali o uffici di promozione turistica. I Ctes si occupano di cultura solo da un punto di vista commerciale, quindi esclusivamente per prodotti culturali (libri, cinema, altro).

Ogni *team* del *Trade Commisioner* è coordinato dall'ambasciatore o dal Console generale del paese di competenza. I servizi erogati da ogni ufficio (circa 130 nel mondo) sono: analisi di mercato, *scouting* all'estero, ricerca di contatti qualificati, logistica delle visite commerciali, briefing individuali con i *Commissioners*, informazioni riservate su aziende locali, risoluzione di problemi connessi alle attività commerciali (*troubleshooting*);

La caratteristica più peculiare Sistema Canada all'estero e dei servizi istituzionali che sono erogati, da punto di vista funzionale, è certamente rappresentato dai servizi informatizzati erogati dal *Trade Commisioner Service*.

In generale si può affermare che l'intero sistema canadese opera in rete, dal *Team Canada Inc.*, Tci, che è il nodo principale della rete canadese, sono interconnesse tutte le agenzie regionali e i ministeri nazionali competenti, le agenzie nazionali che erogano servizi come il *Trade Commissioner*. Questo sistema si presenta come un gigantesco portale che permette agli operatori interni di disporre di tutte le informazioni possibili e comunicare in tempo reale con gli uffici di tutto il mondo. I diversi nodi della rete sono, oltre il *Trade Commssioner*:

- *Regional trade networks*: sono 10 (uno per Provincia) e costituiscono l'espressione regionale del Tci nazionale. Consistono anch'essi in associazioni di istituzioni pubbliche federali, provinciali e locali, e rappresentanti del settore privato; hanno il compito di assicurare che i servizi di Tci siano quanto più possibile calibrati sulle esigenze specifiche degli esportatori regionali;
- *Canada business service centres*: sono 13 (uno per ciascuna Provincia e territorio) e rappresentano gli sportelli unici locali di accesso ai prodotti e servizi di *Team Canada Inc* e

dei *Regional trade networks*;

- *International business opportunities centre*: gestito dal Dfai e dal Ministero dell'Industria, è un ufficio che coopera con i *Trade commissioners* per far incontrare la domanda estera con l'offerta canadese: i *Trade Commissioners* individuano le opportunità all'estero e le comunicano all'Iboc, il quale provvede ad identificare e contattare il potenziale esportatore canadese. In altri termini, i *Trade Commissioners* assicurano lo *scouting* all'estero e l'Iboc il *matchmaking* in patria;
- *International trade centers*: localizzati in ciascuna Provincia, sono uffici del Ministero dell'Industria preposti ad appoggiare le imprese, soprattutto le Pmi, nell'espansione e diversificazione dei mercati; offrono servizi nelle aree della consulenza e dell'accesso ai mercati;
- *Trade team Canada sectors*: gruppi misti governo-imprese organizzati secondo i settori chiave della produzione canadese; hanno il compito di pianificare la attività di promozione commerciale secondo le esigenze dei distinti settori;
- Governi provinciali, territoriali e municipali: in pratica, le agenzie o dipartimenti governativi, a livello regionale e locale, preposti all'assistenza e sviluppo dell'internazionalizzazione delle attività produttive;
- *Forum for international trade training*: ente di formazione specializzato nel commercio estero.

L'ultima innovazione del *Trade Commssioner* è rappresentata dal "*virtual trade commissioner*"¹⁶⁴, un sistema informatizzato molto sofisticato che consente alle aziende registrate di avere informazioni personalizzate, richiedere servizi specializzati, ottenere informazioni di mercato sempre aggiornate, iscriversi direttamente a eventi e fiere internazionali.

¹⁶⁴Si veda il sito Internet all'indirizzo <http://www.infoexport.gc.ca>.

L'organizzazione spagnola all'estero, come nel caso canadese, è coordinata dall'ambasciata del paese di competenza. Gli uffici economici e commerciali che dipendevano dal Ministero dell'economia dipendono - dall'inizio del 2004 - dal Ministero dell'Industria e del turismo.

I servizi spagnoli all'estero si caratterizzano per la flessibilità di approccio e funzioni in base ai paesi e all'ambiente economico e culturale di competenza. Gli uffici spagnoli a Milano, ad esempio, sono specializzati in servizi di consulenza e supporto alle piccole e medie imprese sugli aspetti legati al commercio estero, mentre gli uffici di Roma forniscono consulenza e supporto al Governo spagnolo relativamente alle relazioni economiche tra i suoi paesi. Non tutte le sedi commerciali, infatti, incorporano gli uffici Icx, che sono l'omologo dell'Ice, all'interno delle strutture. In Italia Icx è presente alla sede di Milano ma non a Roma.

L'elemento della flessibilità che caratterizza il sistema spagnolo è facilmente apprezzabile sia in riferimento alla specializzazione dei servizi, di esperti e di funzioni, che sono variabili di paese in paese, che relativamente alla gestione dei rapporti con gli altri enti e ministeri nazionali.

Dal Ministero dell'Industria, turismo e commercio, dipende infatti sia la rete *exterior*, composta dalle Camere di commercio, l'Icx, gli Uffici economici e commerciali presenti all'estero e dalle rappresentanze degli organismi internazionali e multilaterali, che dalla rete *territorial* composta dalle direzioni regionali e territoriali distribuite sull'intero territorio spagnolo.

I rapporti tra questi soggetti sono "funzionali" a specifiche esigenze o programmi, non hanno una struttura verticale o gerarchica. Parecchi programmi sono gestiti direttamente dall'Icx, dalle Camere di Commercio o dalle agenzie di sviluppo regionale che, possono avere antenne o veri o propri uffici autonomi all'estero, e possono, se ritengono, coordinarsi con gli uffici commerciali presenti nel paese.

Gli uffici commerciali, come l'Icx o le camere di commercio, non risiedono di norma nella stessa struttura

dell'ambasciata ma vengono coordinate da questa. Anche queste, come il caso del Canada, erogano servizi gratuiti.

Una caratteristica del sistema spagnolo di particolare interesse è rappresentata dalla composizione degli esperti e dei funzionari degli uffici commerciali. Al fine di garantire il ventaglio massimo di competenze e di flessibilità gli uffici sono composti in parte da funzionari stabili, in genere i responsabili e gli analisti, e in parte da un turn over di dipendenti, consiglieri di altri ministeri, in particolare Ministero dell'agricoltura, della cultura e dell'educazione, del turismo.

Sul piano dei servizi sono certamente da menzionare due innovazioni introdotte dal sistema spagnolo: il programma Pipe e la Guida agli investimenti.

Il Pipe¹⁶⁵, programma di iniziazione alla promozione estera, promosso da Icx, Camere di commercio e dalle agenzie di sviluppo regionale, è un programma di assistenza e tutoraggio alle Pmi spagnole che intendono aprirsi ai mercati esteri.

La guida agli investimenti in Spagna¹⁶⁶, invece, è una pubblicazione annuale dell'Icx che fornisce tutte le informazioni necessarie agli operatori pubblici e privati interessati all'economia spagnola. Oltre ai dati sul commercio e sull'andamento dell'economia spagnola, infatti, la guida fa una rassegna di tutte le norme relative al mercato del lavoro e della formazione, al sistema fiscale, agli incentivi al commercio e agli investimenti, descrive il territorio spagnolo da un punto di vista politico, istituzionale, sociale, geografico, infrastrutturale ecc, e fornisce un'esauritiva rubrica di tutti gli operatori pubblici e privati spagnoli.

¹⁶⁵ <http://portal.icex.es/pipe2000/>.

¹⁶⁶ <http://www.investinspain.org>.

12.4 Conclusioni

Da questo primo confronto, che non ha certo l'ambizione di esaurire tutti gli aspetti della questione, è possibile formulare alcune prime considerazioni di carattere generale.

Innanzitutto, rispetto ai temi citati in premessa appare chiaro il ruolo fondamentale che assumono le autorità centrali nella definizione di strategie e di obiettivi, prima ancora che nella definizione di un sistema per la rappresentanza unica all'estero. Per condividere gli stessi obiettivi da parte di più soggetti che dovranno operare in sinergia, infatti, è fondamentale condividere una stessa strategia dalla quale discendono poi obiettivi specifici.

È evidente che gli obiettivi di cui si parla non sono obiettivi di carattere generale, che sono facilmente condivisibili da soggetti che, se pur a vario titolo, sono accomunati dallo stesso mandato istituzionale (promuovere l'economia italiana all'estero); gli obiettivi da condividere assumono in questo nuovo contesto un accezione molto più specifica e operativa, che può discendere solo da una strategia unitaria per l'intero Sistema-Italia.

Questa strategia dovrebbe essere formulata da tutti i ministeri competenti e discussa in sede di conferenza Stato-Regioni. In assenza di una strategia condivisa, espressione della volontà delle istituzioni ad operare in comune per un progetto unico, lo sforzo di collaborazione e coordinamento che il d.d.l. si propone, rischierebbe di non raggiungere l'impatto auspicato in termini di integrazione funzionale e qualificazione dell'immagine nazionale.

Gli esempi degli altri Paesi analizzati, dimostrano come solo attraverso una chiara strategia paese possono essere declinati gli obiettivi specifici relativi al rafforzamento del sistema paese in termini di immagine, di identità, ed altresì essere definite le migliori politiche di sostegno, specifiche per le diverse realtà regionali in Italia e in base all'area geografica estera di interesse.

In una prospettiva di lavoro in rete, è ancora più importante che le linee guida rivolte alle singole strutture (nodi della rete) siano unificate e condivise. Se l'intento è quello che tutti i soggetti

partecipanti perseguano un medesimo obiettivo, questo deve essere chiaramente espresso e declinato operativamente sotto forma di linee guida utili a tutti i componenti della rete.

Da questo punto di vista il Canada e la Spagna rappresentano due modelli diversi pur mirando al raggiungimento dello stesso risultato: l'integrazione e la specializzazione funzionale per aumentare l'impatto delle politiche e della visibilità all'esterno degli stati nazionali.

In un sistema di tipo verticale con un approccio programmatico di tipo *top-down*, è possibile che le diverse entità non conoscano i reciproci obiettivi di azione perché, tranne in caso di sovrapposizioni di funzioni, risulta chiara la percezione all'esterno del mandato istituzionale e questo non genera quindi false aspettative o ambiguità. Nel caso di strutture che devono operare in rete, invece, la definizione degli obiettivi necessita della massima precisione ma l'aspetto più rilevante è forse rappresentato dal livello di assimilazione e di condivisione da parte dei soggetti (dirigenti, diplomatici e funzionari) che dovranno poi trovare soluzioni pratiche per la messa in opera della strategia. Un sistema a rete, infatti, è caratterizzato da un livello abbastanza scarso di procedure burocratiche che definiscono il funzionamento del sistema e di conseguenza le soluzioni derivano dalla pratica, dall'esperienza e dalla buona volontà degli operatori stessi che, in assenza di obiettivi definiti, evidentemente non sono messi in grado di operare in modo efficace per il conseguimento di risultati auspicati.

La definizione di una strategia comune, con specifici obiettivi per le diverse realtà appartenenti alla rete, passa necessariamente attraverso la definizione di priorità rispetto alle aree geografiche del mondo, selezionate in base a variabili quali:

- la collocazione dell'Italia rispetto ai paesi vicini del Mediterraneo ed i rapporti con questi (zona est e zona sud);
- i rapporti di cooperazione economica produttiva per le imprese nazionali con i paesi emergenti o con paesi in via di sviluppo;

- le relazioni con i paesi che esprimono le *business communities* italiane;
- i rapporti con i paesi da cui provengono i flussi maggiori di migranti;
- i rapporti con i paesi che rappresentano i mercati più adeguati per le produzioni tipiche e i beni di lusso *Made in Italy*, altro.

Rispetto alla definizione di queste priorità potranno poi essere identificati gli strumenti più adeguati, quali, ad esempio:

- le iniziative di cooperazione culturale e scientifica;
- i programmi di cooperazione di vicinato;
- gli incentivi per la cooperazione economica per l'accompagnamento alla delocalizzazione dei sistemi produttivi e creazione di *joint ventures*;
- le politiche di sostegno alla cooperazione transfrontaliera e interregionale, altro.

Infine, ma non ultimo in termini di importanza, un aspetto rilevante per la definizione delle priorità nazionali è certamente quella di stabilire, rispetto alle scelte prioritarie determinate su base pluriennale, le opzioni più adeguate per i diversi territori regionali italiani, in base a:

- le specifiche vocazioni culturali;
- la posizione geografica;
- la dotazione infrastrutturale e logistica;
- le specificità produttive, altro.

Quest'ultima analisi, che rappresenta forse la prima in ordine di priorità, necessita di una forte concertazione centro-periferia, in termini di definizione delle scelte e di programmazione delle risorse a livello nazionale e di negoziazione con la Commissione Europea per i fondi strutturali.

Entrambe le realtà analizzate, Canada e Spagna, operano con un sistema reticolare anche se con dinamiche e logiche molto diverse. Il sistema canadese è caratterizzato dalla qualità e dalla standardizzazione dei servizi offerti all'estero, dalla professionalità degli operatori che li erogano, all'interno di un sistema, quindi, dove

la specializzazione funzionale, l'integrazione e la condivisione degli obiettivi sono definiti in ogni aspetto e puntualmente gestiti.

È evidente che un sistema così strutturato non ha bisogno di una totale assimilazione degli obiettivi da parte degli operatori, così come invece è necessario in sistemi caratterizzati da una forte componente di flessibilità come in Spagna (o in Italia). Il Canada ha saputo combinare un approccio di tipo *top down* - in termini di programmazione e gestione - con un approccio di tipo reticolare dovuto alla netta distinzione dei compiti e dei partecipanti alla rete (integrazione e specializzazione funzionale).

In Spagna invece si potrebbe parlare di sistema reticolare puro, dove i diversi nodi della rete sono chiamati a integrarsi e affrontare le problematiche in modo congiunto solo in presenza di un programma puntuale di attività. E' evidente in questo caso come, a differenza dei funzionari e dei dirigenti che operano nel sistema canadese, qui sia di fondamentale importanza un alto livello di assimilazione delle strategie nazionali e di condivisione degli obiettivi generali, prima ancora che specifici su un programma da attuare. In generale è possibile affermare che la differenza fondamentale tra i due approcci è rappresentata dal tipo di programmazione: in Canada l'integrazione funzionale è una caratteristica costante nella programmazione delle attività, mentre in Spagna questa è legata a una programmazione di specifici programmi di azione o progetti che agiscono su un arco temporale medio-breve.

Il requisito della flessibilità dell'organizzazione è da intendersi, oltre che dal un punto di vista organizzativo interno alla struttura o alla rete di strutture, anche in un accezione più ampia, di approccio nei confronti dell'esterno. Trattandosi di strutture dislocate in varie parti del mondo infatti, l'importanza della comprensione delle dinamiche del contesto dove una struttura opera è fondamentale per il successo delle relazioni e dei servizi che si intendono erogare. Il concetto di flessibilità, quindi, lungi dall'essere una caratteristica esclusivamente interna ad un'organizzazione complessa, rappresenta, per chi opera all'esterno del contesto di provenienza, una proprietà

fondamentale che nella fattispecie degli sportelli esteri si traduce nella capacità di essere reale snodo tra domanda e offerta tra Italia e resto del mondo.

Il concetto di politiche per l'internazionalizzazione è andato evolvendo nel tempo: si distingue nettamente dal concetto di politica estera dei governi, non è più confuso con il processo di globalizzazione (del quale rappresenta una risposta), è andato al di là della distinzione bipolare in internazionalizzazione passiva (attrazione degli investimenti esteri in Italia) e attiva (commercio estero e promozione all'estero degli investimenti) che conferiva al termine un carattere prevalentemente economico; è oggi entrato a fare parte di quelle politiche trasversali collegate funzionalmente alla strumentazione per i programmi di sviluppo integrato, come la società dell'informazione, l'innovazione, l'informatizzazione, altro.

Un esempio per concludere. Un consorzio di soggetti italiani (università, imprese, enti strumentali, altro) che si aggiudica un appalto di servizi in un paese estero per fornire *expertise* specializzata ed esperienza su un dato settore (ad esempio la riforma agraria, o uno scavo archeologico) potrebbe generare, se il progetto va a buon fine, un tessuto connettivo tra i due territori coinvolti che produrrà ulteriori forme di dialogo, sul piano sociale, economico o istituzionale. Due comunità che si incontrano e trovano comuni bisogni da soddisfare, merci da scambiare, o legami culturali e storici comuni rappresentano un patrimonio di valori per i due sistemi territoriali.

In questo senso, con questo nuovo approccio nei confronti del fenomeno internazionalizzazione e con le conseguenti politiche che si intendono promuovere, il ruolo di tutte le amministrazioni centrali, di quelle regionali e periferiche, delle tecnostutture centrali e regionali (Anpa, Arpa, Sovrintendenze, altri) dei soggetti del partenariato economico e sociale (associazioni datoriali, associazioni di categoria, terzo settore, altro) deve essere definito all'interno di un disegno nazionale complessivo.

Questo disegno, per quanto generico considerata l'ampiezza del tema in questione, deve individuare spazi di collaborazione tra i

diversi attori, per il raggiungimento di obiettivi politici, istituzionali e di sviluppo economico definiti.



Bibliografia

Alberti F., *Assetti reticolari e morfologie del distretto industriale di Como, Piccola e media impresa* 8, settembre 2002.

Alessandrini, S., *I servizi reali all'internazionalizzazione delle imprese*, Il Mulino, Bologna, 1997.

Atti del convegno di inaugurazione di Lombardia Point, Milano - 28 giugno 2004.

Atti del convegno nazionale sugli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione "Per il successo internazionale dell'impresa", Firenze - 2003.

Bastioni M.B., *Il Ministero delle attività produttive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, p. 1085 ss.

Bello, D., Williamson N.C., *The American Export Trading Company*, in *Journal of Marketing* n. 49, 1985.

Bianchi P. e Guerrieri G., *L'attività e le procedure di intervento del Ministero del commercio con l'estero con particolare riferimento alle relazioni con la Comunità Europea*, in *L'amministrazione dell'industria e del commercio estero*, Il Mulino, Bologna, 1990.

Bonazzi G., *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, Milano, 2000.

Bonvicini G. e Gurrieri P., *Per una politica economica estera dell'Italia nell'era della competizione globale*, ricerca dell'Istituto affari internazionali IAI, Mediocredito Centrale, Roma, 1997.

Borgonovi E., *L'organizzazione a rete nelle amministrazioni pubbliche*, in *Azienda Pubblica*, 4/2000.

Borgonovi E., *Governare l'amministrazione pubblica con il sistema a rete*, in *Azienda Pubblica*, 5/2000.

Brondoni, S.M., *Mercato globale, risorse immateriali e spazio competitivo d'impresa*, SYMPHONYA Emerging Issue in Management, Milano, 2003.

Brondoni S.M., Gatti M., Corniani M., *Competizione globale, risorse immateriali e responsabilità sociale dell'impresa*, in *Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione*, Atti XXV Congresso Aidea, Giuffrè Editore, Milano, 2003.

Bruno Biancone A.M., *L'impresa minore nel processo di internazionalizzazione dei mercati*, Giappichelli Editore, 1999.

Bruno C. Mazzeo E., *Trasformazioni della struttura produttiva ed esportativa del Mezzogiorno*, Quaderni di ricerca n. 6, Istituto nazionale per il commercio estero Ice, Roma, 1998.

Butera F., *Il castello e la rete. Impresa, organizzazioni e professioni nell'Europa degli anni 90*, Franco Angeli, Milano, 2005.

Caroli M.G., *Piccole imprese oltre confine*, Carocci Editore, Roma, 2002.

Caroli M.G., Fontana F., *Economia e Gestione delle Imprese*, McGraw-Hill, 2003.

Caselli L., *Le parole dell'impresa. Guida alla lettura del cambiamento*, Franco Angeli, Milano, 1995.

Cassese S., *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Giuffrè Editore, Milano, 2003.

Centro Interdipartimentale sul Diritto e l'Economia dei Mercati - CIDEM, *Fondi Strutturali e Regioni Ob. 1: formazione e affiancamento per l'internazionalizzazione delle imprese*, Progetto Pass - Dip. Funzione pubblica, Roma, 2000.

Confindustria, *Il rilancio della competitività in Italia. Analisi e proposte*, Mimeo, 1999.

Consorzio MIPA - Formez, *progetto Sostegno all'avvio e il consolidamento degli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione del sistema delle imprese*, 2002/2003.

Commissione europea, *Costruire un'Europa imprenditoriale - Le attività dell'Unione a favore delle piccole e medie imprese*, Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, 2001.

Commissione europea, *Libro bianco sui servizi di interesse generale*, 2004.

Camera di Commercio di Torino, *Progetto Imprenditoriale Estero*, 2004.

Caroli, M.G., *Piccole imprese oltre confine*, Carocci Editore, Roma, 2002.

Ceccarini A., *Verso una nuova disciplina in materia di assicurazioni dei crediti all'esportazione per operazioni garantite a medio e lungo termine*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999.

Conti D., *È l'Emilia Romagna il pioniere dell'"intersportello"*, *Commercio internazionale*, n. 3/2001.

Conti D., *Lo Sportello unico, un primo bilancio dall'Emilia Romagna*, *Commercio internazionale*, n. 8/2002.

Cotta Ramusino E., *Impresa e industria finanziaria nel processo di globalizzazione*, Giuffrè Editore, Milano, 1998

Creti A., Bettoni G., *Dai distretti ai megadistretti: una definizione*, *Economia e Istituzioni* 3, 2001.

De Cesare C., *Il d.lgs. n. 143/98: nuove regole per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema del imprenditoriale italiano*, in *Dir. comm. intern.*, 1998.

Drucker P.F., *La società post-capitalistica*, Sperling & Kupfer Editori, 1993.

Dunning J.H., *Multinational enetrprises and the global economy*, Addison Wesley, Workingham - UK, 1993.

Doz Y., Santos J., Williamson P., *From global to metanational*, Harvard Business School Press, Boston, 2001.

Falcon G., *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Il Mulino, Bologna, 1998.

Franchini C., *Commercio estero*, in *Enc. Dir., Aggiornamento*, Giuffrè Editore, Milano, 1997.

Franchini C., *La disciplina giuridica del commercio con l'estero. Profili amministrativi e costituzionali*, Padova, Cedam, 1987.

Gallino L., *La scomparsa dell'Italia industriale*, Einaudi, 2004.

Giannini M.S., *Diritto Pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, I ed., 1997.

Giudici E., *I mutamenti nelle relazioni impresa-ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, 1997.

Giunta regionale Emilia-Romagna, Assessorato alle Attività produttive, sviluppo economico e piano telematico, *Piano triennale per le attività produttive, 2003-2005*.

Giunta regionale Emilia-Romagna, Assessorato attività produttive, sviluppo economico e piano telematico, *Programma di attuazione della mis. 5.2 del Piano triennale 2003-2005*

Giunte regionale Emilia-Romagna, Assessorato per le Attività produttive, *Le politiche di internazionalizzazione delle imprese della Regione Emilia Romagna*, progetti promozionali deliberati nel 2003.

Giunta regionale Lombardia, *Piano Integrato di intervento per il Commercio 2003*.

Giunta regionale Lombardia, *Programmi locali di intervento 2003*.

Giunta regionale Toscana, Direzione generale sviluppo economico, *Programma regionale di sviluppo economico 2003 - 2006*.

Giunta regionale Toscana, Direzione generale sviluppo economico, *Programma regionale di sviluppo 2001 - 2005*.

Giunta regionale Toscana, Direzione generale sviluppo economico, *Programma regionale di sviluppo 2003 - 2005*.

Giunta regionale Toscana, Direzione generale sviluppo economico, *DOCUP Obiettivo 2 anni 2000 - 2006, Complemento di programma*.

Golinelli G., *La dinamica evolutiva del sistema impresa tra economia e finanza*, Cedam ed., Padova, 2000.

Grandori A., *L'organizzazione delle attività economiche*, Il Mulino, Bologna, 1995.

Guerini C., Franchini A., *L'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese italiane: le realtà manifatturiere di Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Toscana, Trentino Alto Adige e Veneto*, *Economia Aziendale* 12/2002.

Irpet Unioncamere Toscana, *La situazione economica toscana, consuntivo 2003, previsioni 2004-2005*.

Istituto Affari internazionali, Centro Europa Ricerche, *Le politiche dell'internazionalizzazione per il Mezzogiorno di fronte alla sfida dell'Europa e del Mercato globale; Rassegna Economica, Quaderni di ricerca, n. 3*, Banco di Napoli, Napoli, 2000.

Istituto nazionale per il commercio estero ICE, *L'Italia nell'economia internazionale, Rapporto Ice 1999-2000*, 2000.

Istituto nazionale per il commercio estero ICE, *L'Italia nell'economia internazionale, Sintesi del Rapporto Ice 2000-2001*, 2001.

Istituto nazionale per il commercio estero Ice, *Rapporto sul commercio estero*, ICE, Roma, 1998.

Klein J., *Sociologia dei gruppi*, Einaudi, Torino, 1986.

Lanza A., *Knowledge governance: dinamiche competitive e cooperative nell'economia della conoscenza*, Egea, 2000.

Lavanda G., *Fenomenologia dell'internazionalizzazione: possibili sviluppi alla luce della Riforma del titolo V della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, rivista elettronica di diritto amministrativo di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del centro di ricerche sulle Amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-IT/>).

Lomi A., *Reti organizzative*, Il Mulino, Bologna, 1991.

Manzella G.P., *Sviluppo Italia: profili organizzativi e criteri di indirizzo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, p. 1151 ss, 1999.

Manzella G.P., *La razionalizzazione degli ausili finanziari alle imprese*, in *Giornale di diritto amministrativo*, p. 853 ss, 1998.

Manzella G.P., *Il decreto legislativo n. 123/98 nel contesto delle modifiche alla legislazione di ausilio all'iniziativa economica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, p. 887 ss, 1998.

Mariotti S., *L'internazionalizzazione dell'industria italiana*, in *L'industria*, n. 2, aprile/giugno 2000.

Ministero per le Attività Produttive, *Strumenti di sostegno per l'internazionalizzazione delle imprese*, Roma, 2003.

Ministero per le attività produttive, *Piano promozionale per l'internazionalizzazione*, Roma, 2005.

Ministero dell'Industria e del Commercio Estero, *Velocità, semplicità, sviluppo. Politiche per l'innovazione e le imprese nuove*, Libro bianco, 2000.

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, *Cento idee per lo sviluppo. Schede di programma 2000-2006*, a cura del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, 1998.

Monti L., *Processo di internazionalizzazione e globalizzazione*, in *Amministrazione in cammino*, rivista elettronica di diritto amministrativo di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del centro di ricerche sulle Amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-IT/>).

Paino A., Torchia L., *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n.300 e 3003 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministri*, Il Mulino, Bologna, 2000.

Pellicelli G., *Marketing internazionale. Mercati globali e nuove strategie competitive*, Etas, 1999.

Pellizer, *Commercio con l'estero (disciplina amministrativa)*, in *D. disc. Pubbl.*, III, Utet, Torino, 1990.

Prahalad C.K., Venkat Ramaswamy, *The future of competition*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 2004.

Quaderni del commercio internazionale, *L'esperienza dello sportello per l'internazionalizzazione delle imprese in Emilia Romagna*, Ipsa, marzo 2002.

Regione Emilia-Romagna, *Accordo operativo per la disciplina delle forme d'utilizzo del il Fondo regionale di garanzia per il finanziamento delle strategie di penetrazione commerciale delle Pmi*, 27 dicembre 2002.

Regione Emilia-Romagna, *Accordo operativo per il potenziamento del finanziamento del Fondo regionale di garanzia per il finanziamento delle strategie di penetrazione commerciale delle Pmi*, 7 giugno 2003,

Regione Emilia-Romagna, D.G. Attività produttive, commercio e turismo - Servizio Sprint-er, *Presentazione alle Associazioni*, Bologna, 22 Aprile 2004.

Rispoli, M., *Sviluppo dell'impresa e analisi strategica*, Il Mulino, Bologna, 2002.

Schumpeter Joseph A., *Capitalism, Socialism & Democracy*, New York, Harper & Row, 1942, traduzione Italiana (1994), Capitalismo, socialismo e democrazia, Etas Libri, Milano.

Stipo M., *Commento al d.lgs. n. 112/98. Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Maggioli, Rimini, 1998.

Thompson J., *L'azione organizzativa*, Isedi, Torino, traduzione 1994.

Turato F., *Le nuove frontiere dell'internazionalizzazione, modelli ed organizzazione sui mercati di cina, india e brasile*, Quaderni Fondazione Nord Est, Collana Ricerche, n. 15, 2003.

Unioncamere e le associazioni di imprese, *Le proposte delle imprese per la competitività e il rilancio dello sviluppo*, Roma, 2004.

Urban S., *Europe in the global competition, problems, markets, strategies*, Gaebler, Wiesbaden, 1997.

Usai G., *Relazioni ambiente impresa e costituzione europea*, Cciaa, Cagliari, 2004.

Velo, F., *La domanda di servizi knowledge intensive nel processo di internazionalizzazione delle imprese*, Università di Udine, 2003.

Viesti G., *Le esportazioni dei sistemi italiani di piccola e media impresa*, Quaderni di ricerca n. 3, Ice, Roma, 1997.