

Assocamerestero

Associazione delle Camere
di Commercio
Italiane all'Estero

**Audizione presso la Commissione Affari
Costituzionali del Senato della Repubblica sul
Decreto legge 21 settembre 2019 n. 104**

Il DECRETO-LEGGE 21 settembre 2019, n. 104

Il Decreto prevede, tra le altre misure, la riorganizzazione delle funzioni in tema di commercio estero con il sostanziale passaggio delle attività in questo campo dalla prioritaria competenza del Ministero dello Sviluppo Economico a quella degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Sulla base del dettato normativo le **Camere di Commercio Italiane all'Estero rimangono nella competenza del Ministero dello Sviluppo Economico.**

In primo luogo si intende evidenziare la **condivisione di questa scelta fatta dal Governo** che, a nostro avviso, appare rispondente ad almeno quattro fondamentali motivazioni:

- **di carattere normativo-istituzionale:** sulla base dell'art. 1 della legge 580 e successive modifiche ed integrazioni le Camere di Commercio Italiane all'Estero rientrano nel più ampio concetto di Sistema camerale italiano, pur con le specificità che verranno descritte in seguito e che sono disciplinate dalla legge 518 del 1970;
- **di policy:** le CCIE si configurano come uno strumento di internazionalizzazione inquadrato in una più complessiva logica di sviluppo, in ciò condividendo la finalità dell'intero Sistema camerale che è quella di lavorare nell'ambito di "politiche industriali" con forte integrazione tra componenti e filiere (dalla manifattura, al commercio, ai servizi, al turismo, alla valorizzazione dei beni culturali alla crescita delle professionalità), in un paese caratterizzato da una imprenditoria minore e diffusa sul territorio, che va guidata **sulla base di un capillare approccio territorio in Italia- territorio all'estero** quando cerca sbocchi su altri mercati;
- **di assetto delle relazioni con i due Ministeri:** le CCIE, fin dal loro riconoscimento da parte dello Stato italiano, sperimentano un modello di governance che già vede un **duplice riferimento istituzionale del MiSE e del MAECI**, secondo originali procedimenti amministrativi e che sono stati collaudati nel tempo, dando luogo a importanti e convergenti risultati in termini di servizi alle imprese come si documenterà nel prosieguo;
- **di riconoscimento di un'azione sussidiaria:** le CCIE (associazioni private e binazionali d'impresa) si pongono come uno strumento di complementarietà degli altri enti pubblici nel campo dello sviluppo (con una dimensione internazionale) i quali hanno mission più settoriali e specializzate sull'estero (come l'Agenzia ICE, ma anche l'ENIT, oltre che gli organismi finanziari come SACE e SIMEST).

Azione e ruolo delle CCIE.

Le Camere di Commercio Italiane all'Estero (CCIE) sono un peculiare soggetto di internazionalizzazione, di coagulo e raccordo delle comunità di affari operanti all'estero. Si tratta di un soggetto "unico", quanto a forma di organizzazione e modalità di relazione, nel panorama non solo della promotion italiana, ma anche in quello dei paesi nostri competitor, che generalmente non dispongono di un Sistema camerale all'estero, integrato con il Sistema camerale domestico anche attraverso la specifica azione di Assocamerestero¹, confrontabile per forma organizzativa e capillarità di presenza.

¹ Assocamerestero è l'associazione paritaria di Unioncamere e delle 78 CCIE nel cui consiglio di Amministrazione siedono sia i Rappresentanti del MISE che quelli del MAECI e che svolge oltre che compiti di raccordo e coordinamento del network delle CCIE anche specifiche funzioni di preistrutturazione per conto del MISE.

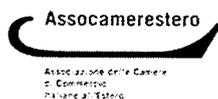
Le CCIE sono **associazioni private a base imprenditoriale operanti in 55 Paesi**, costituite all'estero per lo sviluppo dei processi d'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese, disciplinate dalla Legge 518/1970 e sono definite parte integrante del Sistema camerale italiano dall'articolo 1, comma 2, della Legge 580 del 1993 e successive modificazioni e integrazioni.

Le CCIE, in effetti, sono storicamente collocate al fianco del Sistema camerale "domestico" e Unioncamere ha costantemente dedicato alla realtà camerale all'estero attenzioni particolari, fin dall'inizio dello scorso secolo, come ben ricostruito storicamente da Giulio Sapelli.²

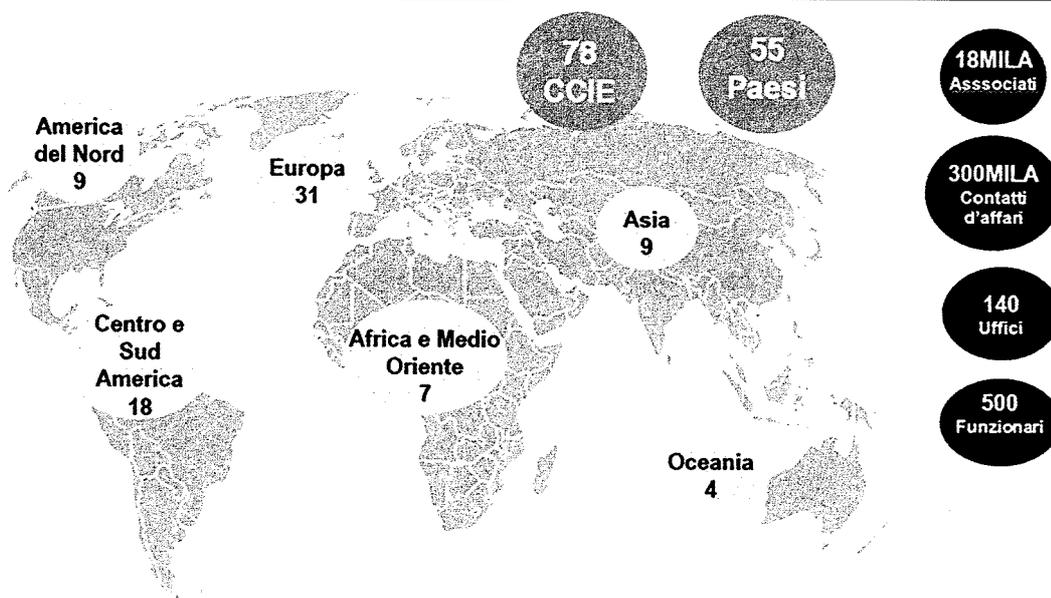
In forza di questo antico e produttivo legame di collaborazione per la promozione dei Territori e delle imprese all'estero, negli anni, le relazioni di partnership di singole CCIAA, dei loro Centri Regionali per il Commercio Estero, delle aziende speciali delle CCIAA costituite per favorire i processi di internazionalizzazione delle imprese, si sono intensificati a tutto vantaggio del Sistema Italia.

Nella configurazione ottimale del Sistema Camera Italiano, mentre le CCIAA hanno (sotto molti versi) il ruolo di "casello di entrata" delle richieste delle imprese e dei territori, le CCIE hanno in ruolo di "casello di uscita" di queste istanze, aiutano nella elaborazione delle risposte più idonee, forti di un radicamento nei territori esteri che ha i suoi punti di vantaggio nel:

- associare ed essere amministrate da soggetti imprenditoriali perlopiù esteri, ma collegati fortemente alla dimensione dell'italianità per origine, cultura e legami di business;
- avere dipendenti bi-culturali, di lunga esperienza, spesso nati nel Paese di operatività, capaci di mettere al servizio della CCIE una rete di relazioni ricca e variegata;
- operare immerse nelle business community locali profondamente collegate all'Italia da legami culturali e di origine.
- **Le CCIE contano oggi 78 realtà sul territorio di 55 paesi**, che rappresentano oltre l'80% dell'interscambio commerciale dell'Italia, con più di 140 punti di presenza nel



Le Camere di Commercio Italiane all'Estero DOVE SIAMO



² Giulio Sapelli "Tra identità culturale e sviluppo di reti. Storia delle Camere di Commercio Italiane all'estero" Edizioni Rubbettino, Collana "Studi Unioncamere", luglio 2000.

mondo e in cui lavorano oltre 500 addetti a tempo pieno, cui si aggiungono 1.300 amministratori che svolgono un ruolo importante, insieme agli associati, per la costituzione di network fiduciari orientati al business.

Le CCIE sono, quindi, *l'unica ampia rete privata di sostegno alle imprese per lo sviluppo dell'internazionalizzazione delle pmi* (che si affianca alla rete pubblica), *operante in una logica istituzionale* perché fa riferimento (attraverso il riconoscimento ministeriale) al Ministero dello Sviluppo Economico mentre all'estero è, da sempre, strettamente raccordata con le Rappresentanze Diplomatico-Consolari.

Le CCIE si sono specializzate su azioni di radicamento all'estero, di scouting di opportunità di affari, di realizzazione di missione di pmi, di incontri business to business, di verifica degli esiti delle missioni commerciali.

Le CCIE organizzano reticoli stabili di professionalità, in cui convivono (in una organizzazione che giuridicamente ha una forma privata e per di più di diritto estero, perché costituita in modo spontaneo sul territorio di altri paesi) imprenditori locali di origine italiana, imprenditori locali che non sono di origine italiana (ma appartenenti alla più vasta comunità di affari che guarda "all'Italia"), la comunità locale italiana, le Istituzioni politiche del paese ospitante, le Istituzioni dell'Italia.

Come rilevato in precedenza le Camere di Commercio Italiane all'Estero sono strettamente collegate con il Sistema delle Camere di Commercio Italiane, e quindi sono in grado di materializzare quella rete locale-Italia e locale-estera per favorire interventi sulle imprese di minori dimensioni, irrobustendone l'approccio all'internazionalizzazione³.

Trattandosi di un effettivo network a base imprenditoriale diffuso nel mondo, esse consentono, poi, di realizzare anche azioni multimercato per le imprese, potendo svolgere (per la matrice bi-nazionale) un'azione di "decodifica multilaterale" nei differenti contesti-paese di operatività.

Nel tempo, l'azione delle CCIE si è sempre più specializzata sulla tipologia di servizi che richiedono un approccio di tipo relazionale e che aumentano nel valore aggiunto aziendale come l'assistenza personalizzata e i contatti specifici di affari e il loro supporto.

Il sistema di finanziamento delle CCIE.

Le risorse finanziarie per il sostentamento delle CCIE sono reperite, in gran parte, sul mercato. Lo Stato Italiano ha erogato nel 2018 un cofinanziamento medio nell'ordine del 30% delle spese sostenute per la realizzazione delle attività progettuali per l'anno 2017.

Si deve parlare di media in quanto, grazie alla Riforma dell'anno 2014, di cui si dirà successivamente, c'è stato una *revisione del meccanismo di cofinanziamento che premia le CCIE più affidabili*.

In valore assoluto, nel 2018 il contributo pubblico destinato ai progetti camerali ammonterebbe a circa di 8,8 Milioni di Euro: la parte di questo stanziamento, **che va a contribuire ai costi del personale camerale e della struttura, pesa per il 13,1% sul fatturato**

³ Rete essenziale considerato che in Italia ci sono circa 6 milioni di imprese e di queste solo 126 mila sono quelle esportatrici (cui si aggiungono circa 50 mila imprese che hanno potenzialità di esportazione). Siamo secondi solo alla Germania per imprese esportatrici, ma abbiamo anche una quantità più elevata di piccoli esportatori, speso diffusi sul territorio dell'intero paese.

complessivo del network camerale, tutto il resto è a parziale ristoro di spese dirette per realizzare i servizi indispensabili allo svolgimento dell'attività promozionale.

Se si considera che il fatturato in questi anni è stato di circa 40 Milioni di Euro, si comprende come il cofinanziamento dello Stato si configura come un investimento dal forte effetto moltiplicativo perché, grazie al meccanismo di intervento del mercato e alla capacità di mobilitare anche risorse di altri paesi e di altre fonti, produce un volume di attività di più di tre volte superiore al contributo pubblico.

Il meccanismo di cofinanziamento dei progetti per le CCIE è stato riformato con il DM Guidi del 24 aprile 2014, che rappresenta un esempio virtuoso di contribuzione, parametrato all'efficienza strutturale degli enti.

Nel passato, tutte le CCIE ricevevano proporzionalmente la stessa quota di cofinanziamento. *Oggi le risorse di cofinanziamento sono attribuite alle CCIE secondo una procedura che valorizza il merito e l'affidabilità*: sulla base di una graduatoria di 16 parametri che misurano l'affidabilità organizzativa, strutturale, economico-finanziaria e di fare rete.

Il Ministero dello Sviluppo Economico, che si avvale di Assocamerestero per il supporto tecnico all'elaborazione della graduatoria, *attribuisce così una percentuale di cofinanziamento maggiore o minore rispetto al valore medio sulla base della posizione che la CCIE ha nella graduatoria di scoring*.

Si tratta di un sistema:

- innovativo, che non ci sembra abbia eguali in altre forme di contribuzione pubblica;
- che tende a concentrare le risorse di cofinanziamento sui soggetti più affidabili;
- fortemente competitivo;
- che stimola verso l'eccellenza.

Inoltre, il sistema è flessibile, perché può essere tarato al meglio ogni anno sulla base di un decreto direttoriale che può rimodulare i singoli parametri dello scoring e decidere di non finanziare le CCIE che presentano una soglia troppo bassa di rendicontazione. Inoltre, il processo di gestione camerale e approvazione dei contributi all'azione camerale **vede coinvolte in varie forme e modalità sia le Rappresentanze diplomatiche all'estero che il MAECI** (con un giudizio sulle istanze di riconoscimento, la valutazione dei rendiconti di attività e più in generale l'azione camerale, il processo di gradimento del Segretario generale, ecc.).

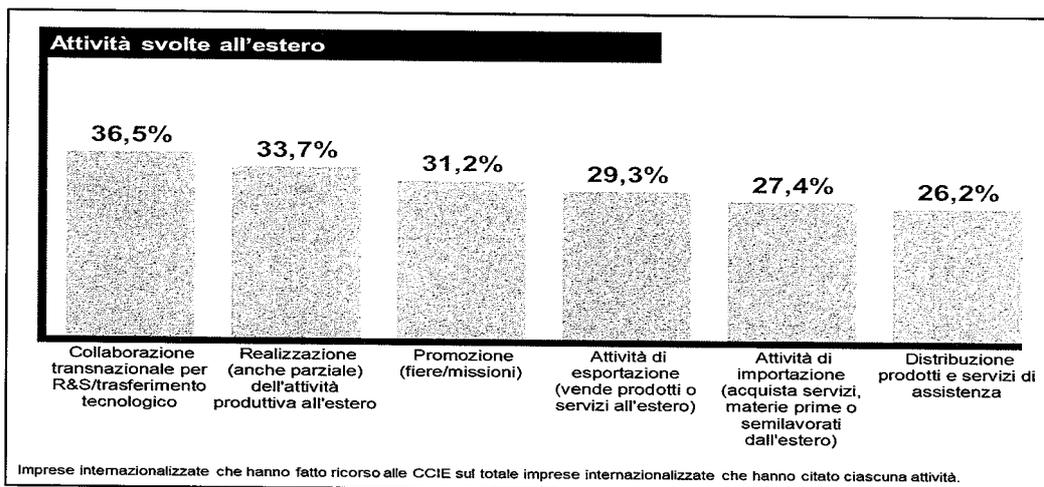
Il giudizio delle imprese sull'attività delle CCIE.

L'azione e la capacità operativa delle CCIE si riscontra nelle valutazioni delle imprese, secondo quanto risulta da un'indagine campionaria condotta dalla Doxa. La prima, più recente (del 2017), fornisce dati sulla conoscenza e l'utilizzo delle CCIE, che emergono tra i soggetti più noti tra quanti realizzano azioni a favore dell'internazionalizzazione.

	Notorietà (%)	Utilizzo (%)
Banche/Istituti di credito	72,0	48,0
Confindustria/Associazioni industriali	70,0	46,0
Camere di Commercio Italiane all'Estero	67,0	46,0
Enti fiera	65,0	45,0
Sistema delle CCIAA (Camere di Comm.)/Aziende speciali di promozione/Unioncamere	64,0	40,0
Società di consulenza/Studi legali/Dottori commercialisti	61,0	41,0

Cassa Depositi e Prestiti	60,0	33,0
Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale/Ambasciate e Consolati italiani nel mondo	58,0	36,0
Agenzia ICE (agenzia per la promozione all'estero)	56,0	39,0
Consorzi export	56,0	37,0
SACE (Servizi assicurativi del commercio estero)	53,0	32,0
Enti regionali di promozione/Sportelli regionali per l'internazionalizzazione delle imprese	50,0	34,0
SIMEST (Società italiana per le imprese all'estero)	46,0	32,0

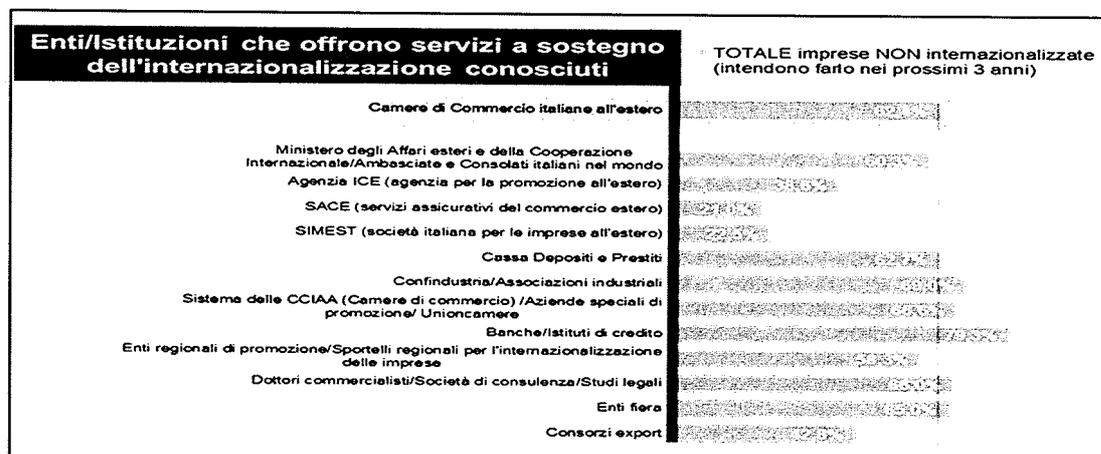
Fonte: Doxa, 2017.



Fonte: Indagine Doxa-Assocamerestero "Internazionalizzazione e servizi delle CCIE: la voce delle imprese" 2016.

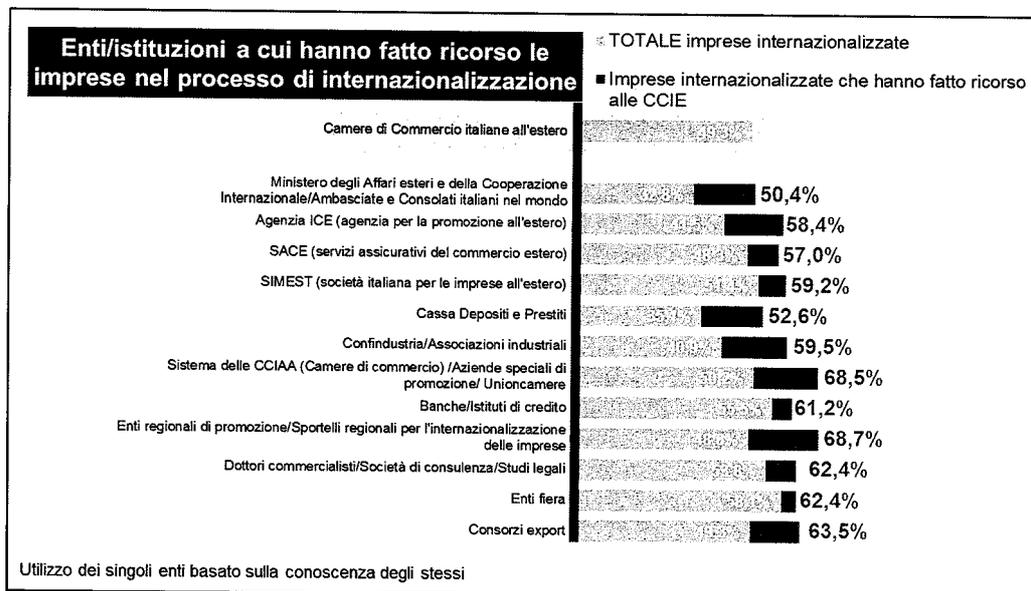
Le aziende scelgono di farsi affiancare dalle CCIE soprattutto per attivare partnership transazionali sul tema della R&S/trasferimento tecnologico (36,5%) e per insediare all'estero parte del processo produttivo (un terzo delle imprese, il 33,7%).

Se si guarda all'utilizzo dei diversi enti della promotion, chi sceglie le CCIE, utilizza in misura maggiore rispetto alla media anche i servizi di altri soggetti, quali ad esempio l'ICE-Agenzia (58,4% contro un valore medio del 41,5%) e il Sistema Camerale Italiano (addirittura al 68,5% contro il 50,2% delle imprese internazionalizzate), testimoniando come le Camere di Commercio, in Italia e all'estero, rappresentino un sistema consolidato in grado di affiancare l'azienda decodificandone le esigenze e aiutandola a far sì che l'internazionalizzazione sia una scelta consapevole e produttiva.



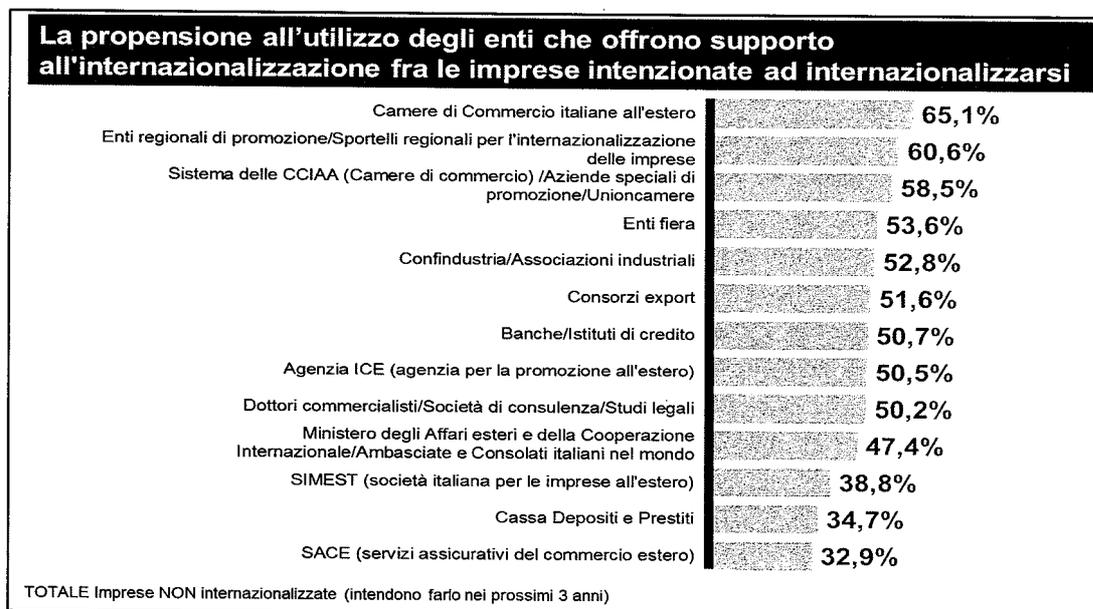
Fonte: Indagine Doxa-Assocamerestero "Internazionalizzazione e servizi delle CCIE: la voce delle imprese" 2016.

La notorietà delle CCIE risulta molto significativa anche tra le imprese che intendono internazionalizzarsi nei prossimi tre anni: tra queste, le CCIE sono conosciute quasi dal doppio di quanti dichiarano di conoscere l'ICE Agenzia (62,4% contro 38,6%), percentuale inferiore solo ai soggetti che per le imprese rappresentano quelli di maggiore prossimità sul territorio o che costituiscono il primo riferimento per un'azienda, quali banche e istituti di credito (79,3%), Associazioni di categoria (69%) e Sistema Camerale Italiano (66,6%).



Fonte: Indagine Doxa-Assocamerestero 2016.

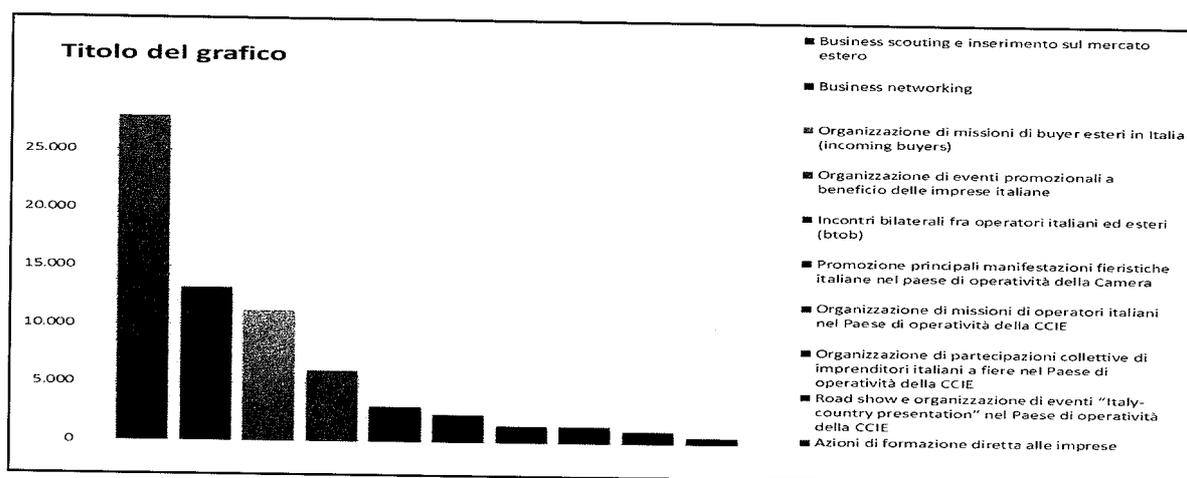
Inoltre, queste aziende individuano le CCIE anche come prioritario riferimento operativo per la loro azione di internazionalizzazione futura (che, comunque, nel caso specifico richiederebbe un'idonea azione preparatoria svolta sul territorio italiano).



Fonte: Indagine Doxa-Assocamerestero 2016

Un'ultima indicazione riguarda la numerosità del ricorso alle CCIE riferito all'ultimo dato disponibile che è il 2017. Le imprese italiane servite sono state oltre 68.000 con una ripartizione che sotto molti aspetti ricalca (nel consuntivo) le specializzazioni e gli orientamenti che emergono dall'indagine diretta.

Le imprese italiane servite dalla CCIE (numerosità)



Alcune riflessioni e proposte

Gli elementi informativi forniti fino ad ora evidenziano che l'assetto attuale risulta per le CCIE funzionale dal punto di vista organizzativo e istituzionale e il più efficace ed efficiente in termini di risultati conseguiti e utenti raggiunti.

Tuttavia il Decreto legge 104/2019, entrato in vigore in questi giorni, nel disporre con urgenza il trasferimento di funzioni e la riorganizzazione di alcuni Ministeri, tra cui quello dello Sviluppo Economico, e nello stabilire lo status quo per le Camere di commercio all'estero, ha ingenerato qualche incertezza normativa e interpretativa sulla collocazione delle funzioni connesse all'applicazione della legge 518 del 1970 che, da sempre, sono sottoposte all'indirizzo e alla vigilanza del MiSE.

Proprio per evitare in fase applicativa problematiche di tipo procedurale, che rischierebbero di avere effetti sul livello dei servizi alle imprese, compromettendo i buoni risultati fino ad ora conseguiti, sarebbe dunque **importante chiarire espressamente che le CCIE, e quindi le relative competenze del Ministero dello Sviluppo Economico attribuite in base alla legge 518/1970, sono escluse dall'ambito di applicazione dell'art. 2 del decreto legge 104/2019 e, quindi, dal passaggio di competenze al Ministero degli Affari Esteri.**

Conseguentemente, andrebbe poi **abrogato il comma 13 dello stesso articolo 2 che assegna il riparto del capitolo 2501 del Ministero dello Sviluppo economico, contenente le risorse per i contributi anche alle CCIE, ad un decreto del Ministero degli Affari Esteri (lasciando al MiSE il solo concerto, oltre a quello del MEF) e che non risulta coerente con l'assetto che il Governo ha voluto stabilire al riguardo.**

Da ultimo, in seguito alla soppressione della Direzione Generale per la politica commerciale internazionale, al fine di individuare gli uffici competenti si suggerisce di far transitare le CCIE sotto la nuova Direzione generale per la vigilanza sugli enti cooperativi, sulle società ed anche sul sistema camerale, in virtù dell'appartenenza Camere di Commercio Italiane all'Estero al Sistema camerale italiano in base del già citato articolo 1, comma 2, della Legge 580 del 1993.