



Politica federale di promozione delle esportazioni

Valutazione delle prestazioni, dei costi e
del coordinamento tra gli attori

Politica federale di promozione delle esportazioni

Valutazione delle prestazioni, dei costi e del coordinamento tra gli attori

L'essenziale in breve

Il rinnovo del finanziamento della promozione delle esportazioni per il periodo 2004 - 2007 è stato intensamente discusso in Parlamento. Alla fine dei dibattiti è stata presa la decisione di accordare un tetto massimo di 34 milioni di franchi, e questo per il solo biennio 2004 - 2005, mentre per la concessione o meno di ulteriori finanziamenti il Parlamento ha deciso di attendere i risultati di un esame che avrebbe analizzato sette aspetti considerati essenziali nel settore della promozione delle esportazioni. Il Consiglio federale ha demandato questo esame al Controllo federale delle finanze. Dal canto suo, il Seco ha nel frattempo preso in esame diverse strategie concernenti l'Organizzazione per la promozione delle esportazioni (OSEC) e preso in considerazione diverse misure per migliorare la situazione attuale.

Complessivamente, la Confederazione investe circa 47 milioni all'anno per la promozione delle esportazioni. Questo importo è suddiviso tra il Dipartimento federale degli affari esteri (50%), il Seco (5%), l'OSEC (35%) e la Swiss Organisation for facilitating Investments (SOFI, 10%). La SOFI è stata incaricata dal Seco di sostenere le imprese che investono nei Paesi con economie in sviluppo e in transizione. Le camere di commercio, dal canto loro, ricevono meno dell'1 per cento del finanziamento complessivo.

Risultati positivi...

Il Controllo federale delle finanze ritiene che la legge sulla promozione delle esportazioni entrata in vigore all'inizio del 2001 abbia sinora dato buoni risultati. La professionalità dei servizi offerti in materia di esportazioni alle imprese svizzere è migliorata. Gli attori della promozione delle esportazioni danno prova di buona volontà e cercano di fare del loro meglio per assolvere i loro compiti nell'interesse della Confederazione. Una parte dei finanziamenti a disposizione è stata concentrata su 13 Paesi, considerati come prioritari, mentre l'offerta di servizi è stata standardizzata. Il sistema di controllo introdotto garantisce d'altra parte un preciso monitoraggio delle prestazioni offerte e dei loro costi. I sondaggi realizzati tra 2001 e 2002 hanno dato risultati positivi: le imprese si sono dichiarate soddisfatte dell'OSEC; le rappresentanze all'estero hanno invece raccolto un consenso più mitigato.

... ma anche un considerevole potenziale di miglioramento

Il **coordinamento** resta il principale punto debole dell'attuale sistema. Esso si rivela particolarmente difficile da realizzare, considerato l'elevato numero di attori presenti e, soprattutto, la tripartizione della struttura decisionale (Seco, DFAE, OSEC), quando invece la legge affida espressamente questo coordinamento all'Organizzazione per la promozione delle esportazioni. L'OSEC non ha cercato di riunire in modo sistematico le informazioni interessanti per le PMI, né a livello degli strumenti di sostegno offerti dalla Confederazione, né a livello dei servizi offerti da organizzazioni private in Svizzera o all'estero. Dal 1997, alcuni rapporti, che non sono stati resi pubblici, hanno messo in luce problemi di coordinamento tra i diversi servizi del Seco, che sembrano funzionare a compartimenti stagni. Le conclusioni a cui sono giunti questi rapporti non sono tuttavia state prese in considerazione. Tra OSEC e SOFI esiste una certa rivalità, di cui risente la qualità delle loro relazioni. Il loro mandato - sostenere le imprese - si sovrappone in numerosi punti, così come i Paesi che esse considerano prioritari (in particolare Cina, Russia e India). La dispersione dei mezzi a disposizione tra i diversi attori rende particolarmente difficile coordinare le diverse strategie da seguire a livello decisionale e la definizione delle priorità. Anche la trasparenza nelle prestazioni offerte alle imprese risente di queste difficoltà di coordinamento.

Gli intenti della legge non sono stati concretizzati per quanto concerne la ricerca di **complementarità** con l'offerta delle camere di commercio, delle organizzazioni di settore e delle imprese private. Questo, va det-

to, è un elemento fondamentale di tutto il dispositivo, poiché consente di indirizzare l'interlocutore all'organizzazione più adatta a trattare il suo caso. Un clima di diffidenza ha prevalso: numerosi attori hanno pensato che l'OSEC volesse imporre il suo punto di vista agli altri partner. Molti hanno avuto l'impressione di essere trattati come partner di secondo piano e si sono sentiti forzati a cedere clienti a un'organizzazione di Zurigo ignara, secondo loro, delle vere esigenze delle imprese. Il Seco, dal canto suo, non ha cercato di fissare chiari limiti all'OSEC. Questa ha preferito optare per una strategia che prevedeva l'offerta di un'ampia gamma di servizi per tutti i settori imprenditoriali e per tutte le regioni geografiche, nonostante l'analisi di mercato nel settore della consulenza all'esportazione indichi chiaramente che la concorrenza non è così elevata. I diversi attori sono infatti presenti su segmenti di mercato differenti e molto specializzati. È essenziale che l'Organizzazione per la promozione delle esportazioni non tenga per sé dei mandati per cui esistono sul mercato attori più adatti.

Purtroppo il Seco non ha ritenuto utile mettere a concorso i mandati affidati all'Organizzazione per la promozione delle esportazioni, eccezion fatta per la SOFI. Il concorso avrebbe obbligato tutti gli attori privati e pubblici ad esprimere in modo più chiaro il loro effettivo interesse per i differenti compiti e, se del caso, a formulare una concreta offerta di servizi. Probabilmente in questo modo sarebbe stato possibile definire modalità di collaborazione, o persino tracciare nuove ripartizioni.

Per quanto concerne la **rete esterna**, la più importante novità introdotta dalla legge sulla promozione delle esportazioni è l'istituzione di 13 punti di appoggio all'estero (*Swiss Business Hubs*). Undici di essi sono stati attribuiti al Dipartimento federale degli affari esteri, in modo di poter beneficiare dei fondi già disponibili nell'ambito della rete di rappresentanze diplomatiche. La strategia non è chiara per quanto concerne la scelta dei Paesi in cui insediare gli *Swiss Business Hubs*, le priorità da seguire in questi Paesi, come pure la ripartizione dei compiti tra punto di appoggio e rappresentanza diplomatica. Se l'istituzione di questi *hub* ha contribuito, da un lato, a rendere più professionali i servizi offerti, dall'altro, il fatto di affidarli a personale consolare, per vocazione generalista, comporta certi inconvenienti e non consente sempre di mantenere un'ampia rete di contatti nel Paese ospite.

I lavori del Controllo federale delle finanze indicano che gli *hub* gestiti dal DFAE costano alla Confederazione da due a quattro volte più di quelli gestiti dalle camere di commercio bilaterali. Va tuttavia tenuto conto che queste ultime si assumono parte dell'onere finanziario e che, inoltre, i loro costi salariali sono decisamente meno elevati. Non da ultimo, le rappresentanze del DFAE si assumono numerosi altri compiti nell'interesse delle imprese svizzere e dell'economia elvetica in generale. Esse offrono il vantaggio di garantire un accesso diretto alle autorità locali; lo statuto di rappresentanza diplomatica, inoltre, assume una notevole importanza soprattutto nei Paesi in transizione, dove l'influsso dello Stato sull'economia è particolarmente importante. Determinati compiti non possono essere delegati a privati, come la negoziazione, ad esempio, di convenzioni di doppia imposizione, oppure di misure per combattere la discriminazione di imprese svizzere. I costi salariali per il personale diplomatico e consolare nel settore della promozione delle esportazioni sono in media quattro volte più elevati rispetto a quelli per il personale locale. Gli *hub* del DFAE riescono attualmente a fatturare il 5 per cento circa dei loro costi salariali; questa percentuale è comunque in crescita. Per la maggior parte dei casi, gli *hub* hanno semplicemente sostituito i servizi economici e commerciali già offerti in precedenza dalle rappresentanze svizzere all'estero. Essi non si occupano esclusivamente di promozione delle esportazioni ma si assumono compiti di interesse pubblico e le loro prestazioni non possono essere paragonate a quelle offerte da attori privati.

Due elementi mitigano in parte il giudizio severo espresso dal Controllo federale delle finanze a conclusione del suo esame. In primo luogo, in seguito ai cambiamenti avvenuti in seno al Seco e ai vertici dell'OSEC (le misure prese in considerazione sono descritte alla fine del rapporto), da qualche mese a questa parte si può constatare una chiara volontà di migliorare la collaborazione. In secondo luogo va sottolineato che la nuova legge sulla promozione delle esportazioni è entrata in vigore solo il 1° marzo 2001.

Il Controllo federale delle finanze ritiene comunque che tutti i problemi messi in luce non vadano ritenuti delle semplici pecche di gioventù. Si tratta infatti di problemi di natura strutturale. Per questa ragione ha ritenuto importante proporre misure che sappiano dare una risposta precisa alle lacune constatate. Allo scopo di **semplificare le strutture** e di **rendere più professionali i servizi offerti** dalla rete esterna sono pertanto state formulate cinque raccomandazioni:

1. Diminuire il numero di attori pubblici o fortemente sovvenzionati, in particolare riunendo l'attuale offerta di prestazioni dell'OSEC e della SOFI.
2. Semplificare le strategie e migliorare la trasparenza dei costi a livello di rete esterna. A questo scopo, la migliore soluzione sarebbe affidare gli *Swiss Business Hubs* all'Organizzazione per la promozione delle esportazioni.
3. Raggruppare i servizi offerti dall'Organizzazione per la promozione delle esportazioni, dalle camere di commercio e dalle camere di commercio bilaterali.
4. Definire in modo chiaro il principio di sussidiarietà e applicarlo di conseguenza.
5. Rafforzare la vigilanza sull'Organizzazione per la promozione delle esportazioni.

Come emerge da queste raccomandazioni, il Controllo federale delle finanze ritiene che il mandato di promozione delle esportazioni non spetti per principio all'OSEC e che pertanto vada messo a concorso.

Le prese di posizione del DFAE e del Seco in merito al disegno di rapporto e alle raccomandazioni (versione del 3 dicembre 2004) si trovano nell'**allegato 6**.

Testo originale in francese