



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**REALIZZAZIONE DELLE INIZIATIVE FINANZIATE DAL FONDO PER
LA PROMOZIONE INTEGRATA DI CUI ALL'ART. 72 DEL D.L. 17
MARZO 2020, N. 18 CONV. CON MODIFICAZIONI DALLA L. 24
APRILE 2020, N. 27 (DECRETO CURA ITALIA)**

Deliberazione 26 febbraio 2024, n. 56/2024/G



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**REALIZZAZIONE DELLE INIZIATIVE FINANZIATE DAL FONDO PER
LA PROMOZIONE INTEGRATA DI CUI ALL'ART. 72 DEL D.L. 17
MARZO 2020, N. 18 CONV. CON MODIFICAZIONI DALLA L. 24
APRILE 2020, N. 27 (DECRETO CURA ITALIA)**

**Relatore
Paolo Romano**

Hanno collaborato
per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Gabriella Pace, Stefania Vassura

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	5
* * *	
Relazione	11
Sintesi	13
CAPITOLO I – Oggetto e finalità dell’indagine; quadro normativo di riferimento	15
1. Oggetto e finalità dell’indagine.....	15
2. Quadro normativo di riferimento (2020-2023).....	16
CAPITOLO II – Quadro finanziario-contabile	21
1. Quadro finanziario-contabile (es. finanziario 2020)	21
2. Ulteriori finanziamenti (ee. ff. 2021-2022).....	27
CAPITOLO III – Interventi realizzati e risultati raggiunti	31
1. Utilizzazione dei fondi tra le diverse finalità individuate alle lettere a),b),c) e d) del comma 1 dell’art. 72 del d.l. n. 18/2020 “Cura Italia”	31
2. Iniziative di cui alla lettera a)	31
2.1 Interventi realizzati	33
2.2. Obiettivi e risultati ottenuti – analisi di impatto	35
2.2.1 Controllo e monitoraggio del Maeci	39
2.2.2 Controllo e monitoraggio dell’Ice.....	40
3. Iniziative di cui alla lettera b)	40
3.1. Indicatori di risultato delle iniziative di cui alla lettera b).....	44
4. Iniziative di cui alla lettera c).....	48
5. Iniziative di cui alla lettera d)	49
6. Volumi di spesa deliberati Fondo per la Promozione integrata – Es. 2020	51
6.1 Esercizio 2021	52
6.2. Esercizio 2022	56
6.3. Esercizio 2023 (aggiornamento al 31 agosto)	58
7. Controllo e monitoraggio della Simest e del Maeci	63
CAPITOLO IV - Osservazioni circa il controllo di efficacia	67
1. L’approccio all’efficacia della regolazione	67
2. Norme e prassi per il controllo della regolazione	71
2.1 Il quadro comunitario	71
2.2 Il quadro nazionale	72
3. Le relazioni al Parlamento <i>ex</i> art.14, comma 10 della legge 28 novembre 2005, n. 246	73
4. La struttura organizzativa per l’attuazione dell’AIR e della VIR.....	75
5. La posizione del Consiglio di Stato.....	79

CAPITOLO V - Considerazioni conclusive, esiti del contraddittorio e raccomandazioni	85
1. Considerazioni conclusive	85
2. Esiti del contraddittorio	87
3. Raccomandazioni	88

INDICE DELLE TABELLE

Tabella n. 1 - E.F. 2020 - Decreto Interministeriale Mef-Maeci n.1202/703 del 9/4/2020 di ripartizione dei Fondi previsti dal D.L. n. 18/2020 (Cura Italia) -.....	22
Tabella n. 2 - E.F. 2020 Decreto Interministeriale Mef-Maeci n. 1202/1482 del 29 luglio 2020 di ripartizione dei fondi previsti dal D. L. n. 34/2020 (Decreto Rilancio) - articolo 48, comma 1.	23
Tabella n. 3 - E.F. 2021 (residui 2020) – Fondi previsti dai D.L. N. 104/2020, D.L. n.137/2020 e D.L. 157/2020.....	25
Tabella n. 4 - E.F. 2020 –Dotazione complessiva Fondo promozione integrata	26
Tabella n. 5 - EE.FF. 2021-2022 – Stanziamenti iniziative lett. d) – Cap. 2320 p.g. 01	28
Tabella n. 6 - Operazioni approvate anni 2020-2023 su risorse deliberate	28
Tabella n. 7 – Delibere di operazioni assunte dal Comitato Agevolazioni, per anno, per strumento e con importi totali	29
Tabella 7 bis Delibere di operazioni assunte dal Comitato agevolazioni, per anno, per strumento e con importi totali al 31.12.2023	30
Tabella n. 8 - Suddivisione del budget iniziative lett. a) tra i singoli “Paesi obiettivo”	35
Tabella n. 9 - Trasferimenti di risorse finanziarie da Invitalia alle imprese	43
Tabella n. 10 - Iniziative di cui alla lett. b) – indicatori di risultato	45
Tabella n. 11 -Volumi di spesa deliberati Fondo per la Promozione Integrata - Es. 2020	51
Tabella n. 12 – Volumi deliberati per prodotto – Fondo promozione integrata – Es. 2021	55
Tabella n. 13 – Volumi deliberati per prodotto – Fondo promozione integrata – Es. 2022	57

DELIBERAZIONE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

I Collegio

Adunanza del 12 febbraio 2024 e
Camera di consiglio del 12 febbraio 2024

Presieduta dal Presidente Mauro OREFICE

Composta dai magistrati:

Presidente della Sezione: Mauro OREFICE

Presidente aggiunto della Sezione: Paolo Luigi REBECCHI

Consiglieri: Domenico PECCERILLO, Patrizia COPPOLA BOTTAZZI, Paola COSA, Carlo PICUNO, Michele SCARPA, Gerardo de MARCO, Paolo ROMANO, Fabia D'ANDREA, Giuseppe VICANOLO

Primo Referendario: Paola LO GIUDICE, Salvatore GRASSO, Simonetta INGROSSO

Referendari: Andrea GIORDANO, David DI MEO

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 1° marzo 2022, n. 3/2022/G con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2022 e nel contesto triennale;

vista la relazione, presentata dal Consigliere Paolo Romano, che illustra gli esiti dell'indagine avente a oggetto *"Realizzazione delle iniziative finanziate dal fondo per la promozione integrata di cui all'art. 72 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 conv. con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27 (Decreto Cura Italia)"*;

visto il decreto n. 2/2020 e successive integrazioni e modificazioni del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

visto il decreto n. 1/2024 con cui i Magistrati sono assegnati a tutti i collegi;

vista l'ordinanza n. 1/2024 prot. n. 289 del 19 gennaio 2024, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il I Collegio per l'adunanza del 06 febbraio 2024, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota di convocazione prot. n. 304 del 19 gennaio 2024, in attuazione della succitata ordinanza presidenziale n. 1/2024, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha dato avviso che la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato è

stata convocata in adunanza per il giorno 06 febbraio 2024, trasmettendo la suddetta nota ai seguenti uffici:

- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale:

Ufficio di Gabinetto del Ministro – Capo di Gabinetto del Ministro;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

Direzione generale per la promozione del Sistema Paese;

- Ministero dell'economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;

- ICE – Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane:

Direzione generale;

- Simeste S.p.A.:

Direzione generale;

vista la nota di convocazione prot. n. 563 del 5 febbraio 2024 con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha dato avviso che la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato è stata convocata in adunanza per il giorno 12 febbraio 2024, trasmettendo la suddetta nota ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri:

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi;

vista la nota prot. n. 564 del 05 febbraio 2024 con la quale, su disposizione del Presidente Mauro Orefice, il Servizio di segreteria per le adunanze ha dato avviso alle amministrazioni elencate nella nota sopracitata prot. n. 304 del 19 gennaio 2024, del rinvio e della nuova convocazione dell'adunanza pubblica al giorno 12 febbraio 2024;

udito il relatore, Consigliere Paolo Romano;

uditi, in rappresentanza delle Amministrazioni:

- per la Presidenza del Consiglio dei Ministri:

dott. Francesco SARPI, Dipartimento degli Affari giuridici e legislativi;

- per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale:

Direzione generale per la promozione del Sistema Paese, Min. Plenipotenziario Fabrizio LOBASSO Vice Direttore generale, Cons. Ambasciata Alessandra PASTORELLI, Capo Ufficio II, Cons. di Legazione, Massimo BALDASSARRE, Capo Ufficio V, Cons. di Legazione Carlotta COLLI, Vicaria Ufficio VI DGSP, dott. Andrea CANAPA, esperto settore promozione Made in Italy, e dott. Alessandro AUTIERO, funzionario (assiste);

- per l'ICE:

dott. Luca DI PERSIO, Direttore centrale Marketing Innovazione e Servizi alle Imprese;

- per la SIMEST S.p.A.:

dott. Luca BASSOTTI, responsabile gestione finanza agevolata, dott. Daniele MINELLI, responsabile pianificazione e controllo, e dott.ssa Maria Cristina ARMENIA, funzionario (assiste);

viste le memorie: n. 1 acquisita al prot. n. 531 del 31 gennaio 2024, n. 2 acquisita al prot. n. 549 del 2 febbraio 2024 e n. 3 acquisita al prot. n. 561 del 5 febbraio del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale – Direzione generale per la Promozione del Sistema Paese;

vista la memoria n. 4 acquisita al prot. n. 648 del 12 febbraio della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di Camera di consiglio, la relazione avente a oggetto *“Realizzazione delle iniziative finanziate dal fondo per la promozione integrata di cui all’art. 72 del d.l. 17 marzo 2020, n 18 conv. con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27 (Decreto Cura Italia)”*.

La presente deliberazione e l’unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, al Ministro dell’economia e delle finanze, al Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri:
Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi;
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale:
Ufficio di Gabinetto del Ministro – Capo di Gabinetto del Ministro;
Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
Direzione generale per la promozione del sistema Paese;
- Ministero dell’economia e delle finanze:
Ufficio di Gabinetto del Ministro;
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;
- ICE – Agenzia per la promozione all’estero e l’internazionalizzazione delle imprese italiane:
Direzione generale;
- Simeste S.p.A.:
Direzione generale.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell’art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall’art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l’eventuale provvedimento motivato previsto dall’art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell’art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

La relativa relazione è inviata, altresì, alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il Relatore
Cons. Paolo Romano
f.to digitalmente

Il Presidente
Mauro Orefice
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 26 febbraio 2024

Il Dirigente
Dott.ssa Anna Maria Guidi
f.to digitalmente

RELAZIONE

SINTESI

L'istruttoria svolta circa la gestione del Fondo per la promozione integrata, posto a disposizione per realizzare gli interventi stabiliti a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese italiane dall' art. 72 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (cd. "Cura Italia"), ha evidenziato che le relative azioni, sin qui predisposte ed attuate, ovvero tuttora in corso, sono state condotte in sostanziale conformità al disposto legislativo e con una sufficiente cura dei pertinenti aspetti contabili e gestionali. Se alcuni residui delle cifre stanziare, inoltre, possono essere giustificati considerato il contesto di emergenza pandemica, la media dell'impiego delle risorse, fra il 2020 ed il 2023, risulta pari al settantotto per cento di quelle rese complessivamente disponibili secondo quanto per ultimo comunicato dal Dicastero (prot. Cdc 521 del 31 gennaio 2024). Anche taluni indicatori, nonostante la scarsità di quelli d'impatto, risultano formulati correttamente e correttamente riscontrati, con riferimento, ad es. ai KPI (*Key Performance Indicator*), e militano per una sufficiente diligenza nell'elaborazione dei programmi stessi; questi, tuttavia, nel loro effettivo sviluppo, avrebbero potuto essere ancora più tempestivi, considerata l'eccezionalità della congiuntura da contrastare.

Quanto alla valutazione di efficacia delle misure applicate il MAECI, nel riferire circa gli esiti ritenuti positivi, non ha tuttavia partecipato elementi risolutivi al riguardo. Invero l'analisi di quel dicastero non ha presentato legami sufficientemente certi e verificati fra gli interventi riepilogati ed i risultati indicati, cioè tali da escludere o ridurre ragionevolmente la possibilità che questi ultimi provengano da altre cause rispetto a quelle assunte dal dicastero; cause, peraltro, talvolta evocate in dubbio dalla medesima struttura ministeriale. Il conseguente, necessario approfondimento circa le attività di verifica di impatto della regolazione (VIR) e dell'analisi di impatto della regolazione (AIR), ha restituito elementi di fragilità organizzativa e di minore consuetudine rispetto a tali pratiche, tali da indurre a rappresentare, nelle conclusioni dell'indagine, l'opportunità dell' eventuale programmazione, da parte del MAECI, di una specifica attività di VIR sul tema in questione, al fine verificare i contenuti dei propri iniziali giudizi. Al riguardo il MAECI, durante l'istruttoria, ha apprezzabilmente anticipato la propria volontà a procedere in tal senso. L'emergere di limiti analoghi rispetto ai medesimi adempimenti anche da parte di altri dicasteri, per come presentati

nella documentazione ufficiale, soprattutto governativa, pubblicata in rete, ha infine indotto ad auspicare una riflessione della Presidenza del Consiglio – DAGL- circa l'opportunità di migliorare l'esile assetto organizzativo, sostanzialmente mantenuto tale nel tempo, per l'esercizio delle funzioni in esame a livello ministeriale, senza escludere la prospettiva di interventi legislativi idonei a incardinare tali funzioni su strutture invece stabilmente costituite, dotate di competenze multidisciplinari ed eventualmente abilitate, in via transitoria, ad un accesso agevolato a esperti ed imprese particolarmente qualificati in punto di AIR e VIR. In adunanza pubblica il DAGL ha confermato che avvierà un approfondimento circa il tema segnalato.

La verifica d'impatto della regolazione, infatti, oltre ad essere un esercizio previsto in via normativa, nella sostanza rappresenta uno dei passaggi essenziali del controllo democratico sull'impiego delle risorse statuali, nonché indispensabile premessa per l'utilizzazione sempre più razionale delle stesse.

CAPITOLO I

OGGETTO E FINALITA' DELL'INDAGINE; QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Sommario: 1. Oggetto e finalità dell'indagine. – 2. Quadro normativo di riferimento.

1. Oggetto e finalità dell'indagine

L'emergenza dovuta al virus Covid-19, a far data dagli ultimi giorni del 2019, ha inciso negativamente sulle imprese, sia su quelle maggiormente posizionate sul mercato domestico, che su quelle con maggiore vocazione all'esportazione. Si è così determinato un emergente bisogno di rispondere, in maniera tempestiva e con un approccio multidimensionale e globale, alla crisi indotta dalla pandemia che, per dimensioni e gravità, travalicava l'ambito economico e finanziario, rischiando di compromettere la stessa immagine dell'Italia su scala globale.

Il Governo, inizialmente, è intervenuto in sostegno delle attività produttive e dell'*export* con una serie di misure contenute nel decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (cd. "Cura Italia"), convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27.

Nello specifico, l'art. 72 comma 1 di tale provvedimento ha istituito, nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il "Fondo per la promozione integrata" – FPI - tra le cui finalità rientra quella di operare, in sinergia con il Fondo di cui alla legge n. 394/81¹, onde favorire il *Made in Italy* in modo efficace e diretto. In particolare, le citate disposizioni fissano quattro principali direttrici di intervento, elencate nel richiamato art. 72, comma 1, con riferimento alle lettere da a) a d), per realizzare una campagna straordinaria di comunicazione a sostegno dell'*export* e internazionalizzazione del sistema produttivo, potenziare le attività di promozione del

¹ Il tema del Fondo n.394 è stato, da altra prospettiva, già in parte affrontato da questa Sezione centrale di controllo con la Deliberazione n. 29/2022 in punto di attuazione del Pnrr, recante "Rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da Simest" ed è a tale delibera che la presente relazione fa rinvio, per quanto riguarda le ricorrenti correlazioni, le ricostruzioni in essa contenute e, in special modo le condivise conclusioni. A tal riguardo va debitamente evidenziato, in via preliminare, che i cofinanziamenti a fondo perduto del FPI integrano quelli del Fondo 394/81, in regime "*de minimis*", gestito da Simest, essendo la concessione di tali cofinanziamenti subordinata ed accessoria alla concessione dei finanziamenti agevolati a valere sul Fondo 394/81. Entrambe le gestioni sono fuori bilancio.

nostro sistema Paese e reagire, in tal modo, agli incombenti rischi.

Coniugare, in una logica d'insieme, le eccellenze del *Made in Italy* nella dimensione economica, culturale, scientifica e tecnologica, è stata ritenuta, invero, la migliore strategia per promuovere l'Italia nel mondo. Così si è inteso dare visibilità e nuovo slancio sia ad ambiti tradizionali- come enogastronomia, cinema e *design* - sia valorizzare contestualmente settori innovativi e ad alto contenuto tecnologico, quali ad esempio l'industria aerospaziale, la meccanica, la *green economy*, le grandi infrastrutture di ricerca.

Il perseguimento di tali obiettivi è stato avviato avvalendosi anche della rete all'estero del MAECI e dell'ICE- Agenzia per l'internazionalizzazione delle imprese e per l'attrazione degli investimenti, nonché con il cofinanziamento di iniziative di promozione dei mercati esteri realizzate da altre pubbliche amministrazioni, mediante apposite convenzioni.²

Nel delineato contesto, e con riguardo alle iniziative promosse in adempimento alla specifica normativa richiamata, la presente indagine si è proposta di verificare la gestione delle risorse dedicatevi, nonché il riscontro dei risultati ottenuti rispetto a quelli attesi, a tale ultimo fine muovendo da quanto riferito dal MAECI nel merito della valutazione di efficacia degli interventi.

2. Quadro normativo di riferimento (2020-2023)

Il "Fondo per la promozione integrata" (d'ora in poi "Fondo"), come accennato, è stato istituito, ai sensi del citato articolo 72, comma 1, del decreto-legge n. 18/2020 convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020 n. 27 (decreto "Cura Italia") con una dotazione iniziale di 150 milioni di euro, assegnata al capitolo di riparto 2421, appositamente istituito, nel corso dell'esercizio 2020, nello stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Esso è stato finalizzato a sostenere le seguenti iniziative:

² La convenzione MAECI – SIMEST per la gestione delle quote di risorse del citato FPI, lettera d) è stata prevista dal decreto interministeriale del 9 aprile 2020 MAECI – MEF, e sottoscritta il successivo 26 giugno 2020.

- a) realizzazione di una campagna straordinaria di comunicazione, volta a potenziare le esportazioni italiane e l'internazionalizzazione del sistema economico nazionale nel settore agroalimentare e negli altri settori colpiti dall'emergenza derivante dalla diffusione del Covid-19, anche avvalendosi di ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane;
- b) rin vigorimento delle attività di promozione del sistema Paese realizzate, anche mediante la rete diplomatica e consolare, dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e da ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane;
- c) cofinanziamento di iniziative di promozione dirette a mercati esteri realizzate da altre amministrazioni pubbliche, mediante la stipula di apposite convenzioni;
- d) concessione di cofinanziamenti a fondo perduto, fino al cinquanta per cento dei finanziamenti, per l'internazionalizzazione delle imprese concessi a valere sul Fondo di cui alla legge n. 394/1981, secondo criteri e modalità stabiliti con una o più delibere del Comitato agevolazioni.³ Tali cofinanziamenti sono stati doverosamente subordinati al rispetto dei limiti e delle condizioni vigenti ai sensi dalla vigente normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Successivamente, l'articolo 48, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2020, ha ampliato le risorse messe a disposizione, sostituendo le parole "150 milioni" con "400 milioni" ed ha concesso, al comma 2, lettera b., la possibilità al Comitato di elevare i limiti massimi dei finanziamenti agevolati del Fondo 394/81 fino al doppio di quelli sino a quel momento previsti. Ciò ha determinato un forte interesse delle imprese verso le richiamate progettualità.

Con il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (cd. "Agosto"), convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126, i fondi previsti per il richiamato cofinanziamento a fondo perduto, ed in particolare quelli destinati alla misura "Patrimonializzazione del sistema fieristico" sono stati ulteriormente incrementati per 63 milioni di euro, ed è stata istituita una sezione apposita per tale tema nel Fondo 394/81.

³ Istituito presso la SIMEST e costituito da due rappresentanti del MAECI, uno del MIMIT e da un rappresentante delle Regioni (art. 1, comma 270 della legge 27 dicembre 2017, n. 205).

Con il successivo D.L. 28 ottobre 2020, n. 137 (cd. “Ristori”), convertito con modificazioni dalla L. 18 dicembre 2020, n. 176, attraverso l’art. 6, comma 2, i citati fondi stanziati per il cofinanziamento a fondo perduto a favore dell’internazionalizzazione delle PMI mediante finanziamenti a valere sul Fondo di cui alla legge n. 394/81, sono stati altresì aumentati di una cifra pari a 200 milioni di euro; inoltre il medesimo provvedimento ha introdotto le possibilità di concedere, tramite SIMEST, agli enti fieristici italiani, contributi a fondo perduto commisurati ai costi fissi sostenuti al 1° marzo 2020 e non coperti da utili o da misure di sostegno erogate dalla P.A..

Ed ancora il D.L. 30 novembre 2020 n. 157 (cd. “Ristori-*quater*”) convertito nella legge n. 176/2020, nell’introdurre il nuovo articolo 6 *bis* nel citato DL n. 137/2020, ha potenziato per 100 milioni di euro aggiuntivi le citate autorizzazioni di spesa per il cofinanziamento a fondo perduto a favore dell’internazionalizzazione delle PMI, mediante finanziamenti a valere sul Fondo n. 394/81.⁴

Per ultimo, quanto al 2020, la legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio per il 2021) ha disposto altri finanziamenti del FPI per il triennio 2021-2023, pari a 610 milioni per il 2021 e 60 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023.

Nel 2021, l’art. 38 del D.L. 22 marzo 2021, n. 41, ha ancora incrementato il FPI di 150 milioni di euro, destinandoli nuovamente agli enti fieristici come contributi a fondo perduto commisurati ai costi fissi non coperti, sempre alla data del 1° marzo 2020.

Per ultimo, quanto al 2021, l’art. 11 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, ha incrementato per l’anno di riferimento le risorse del FPI di 400 milioni di euro e ridotto la misura massima dei cofinanziamenti a fondo perduto fino al 10 per cento (dall’iniziale 50 per cento), introducendo, comunque, un regime transitorio, applicabile fino al 31 dicembre 2021, con concessioni di fondi fino al 25 per cento.

Quanto al 2022, le quote di risorse di cui FPI, lettera d), sono state impegnate direttamente in via normativa con riguardo alla protezione delle imprese esportatrici danneggiate dalle ripercussioni economiche a seguito del conflitto russo-ucraino, in particolare con riferimento alle difficoltà ed ai rincari per gli approvvigionamenti; altre quote di tale disponibilità, sempre in via normativa, sono state impiegate per il

⁴ Tali fondi sono stati resi disponibili solo nell’esercizio finanziario 2021 (come residui 2020).

cofinanziamento, a fondo perduto, delle domande di finanziamento della misura PNRR finanziata con risorse del Fondo 394/81, per i tre interventi denominati “Transizione digitale ed ecologica – *E-commerce* e Fiere ed eventi”, secondo il disposto dell’art. 40, comma 1 *bis*, del D.L. 23 settembre 2022, n. 144, per una disponibilità complessiva di 180 milioni di euro. Si tratta di una misura varata su un modello del tutto analogo a quella precedente, finanziata con fondi UE.

Con riguardo al 2023, l’art. 13, del D.L. 29 dicembre 2022, n. 198, ai commi 2 e 3 ha prorogato al 31 dicembre 2023 gli aiuti del FPI (fino al 40 per cento per un valore di 8 milioni) alle imprese danneggiate dalla vicenda ucraina, e con l’art. 10 del D.L. 1° giugno n. 61, sono state autorizzate, inoltre, erogazioni alle imprese esportatrici localizzate nel territorio dei recenti eventi alluvionali, per un importo a valere nel FPI di 300 milioni di euro, di cui, alla data del 31 agosto ne sono stati effettivamente erogati 12.

Si tratta, come evidente da quanto appena riportato, di tipologie di interventi a sostegno delle imprese fra loro molto diversificati, in relazione alle diverse fattispecie di danni e di avverse congiunture via via prese in considerazione.

In effetti, sul tema, dal 2020 all’agosto 2023, sono stati formalizzati almeno 14 interventi legislativi che, a loro volta, hanno prodotto numerosi decreti ministeriali applicativi e numerose circolari operative da parte del competente Comitato.

In più la descritta e complessa trama normativa, formatasi sotto la spinta di diversificati eventi emergenziali, è stata soggetta anche a ricorrenti statuizioni della Unione Europea ed a continue interlocuzioni con la medesima degli enti competenti.

CAPITOLO II

QUADRO FINANZIARIO-CONTABILE

Sommario: 1. Quadro finanziario contabile (ee.ff 2020). – 2. Ulteriori finanziamenti (ee.ff. 2021-2022). -

1. Quadro finanziario-contabile (Esercizio finanziario 2020)

In coerenza con le richiamate indicazioni normative ed ai sensi del comma 3 del sopracitato articolo 72, il Fondo è stato inizialmente ripartito, in base alle diverse finalità previste dalla medesima norma (comma 1 lett. a,b,c,d,), tra i pertinenti capitoli di spesa dello stato di previsione del Maeci, mediante due decreti del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con quello dell'economia e delle finanze.

Con il primo provvedimento, del 9 aprile 2020⁵, si è proceduto a iscrivere nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale lo stanziamento iniziale del Fondo, pari – come detto - a 150 milioni di euro, secondo la ripartizione dettagliata nella sottostante tabella n. 1.

⁵ Decreto Interministeriale Mef-Maeci n. 1202/703 del 09 aprile 2020

Tabella n. 1 - E.F. 2020 - Decreto Interministeriale Mef-Maeci n.1202/703 del 9/4/2020 di ripartizione dei Fondi previsti dal D.L. n. 18/2020 (Cura Italia) -

Missione	Programma	Azione	Capitolo/P.g	E.F 2020
Iniziative di cui alla lettera a)				
Commercio internazionale ed internazionalizzazione e del sistema produttivo	Sostegno alla internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane	2415/02 Fondo da assegnare all'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane	50.000.000
Iniziative di cui alla lettera b)				
L'Italia in Europa e nel mondo	Promozione della cultura e della lingua italiana all'estero	Promozione e diffusione della lingua e della cultura italiana all'estero	2471/18 Spese per acquisto di beni e servizi	3.500.000
			2491/02 Spese per la promozione, la diffusione della lingua e cultura italiana e l'insegnamento della lingua italiana a stranieri, etc.	500.0000
			2761/02 Assegni agli istituti italiani di cultura all'estero	7.000.000
	Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	Funzionamento delle strutture diplomatico-consolari e attività istituzionali delle sedi all'estero	1613/10 Dotazioni finanziarie per le rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari di prima categoria	18.000.000
TOTALE				29.000.000
Iniziative di cui alla lettera c)				
Commercio internazionale ed internazionalizzazione e del sistema produttivo	Sostegno alla internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	Internazionalizzazione del sistema produttivo e cooperazione scientifica e tecnologica in ambito internazionale	2308/03 Spese in Italia ed all'estero per iniziative relative all'internazionalizzazione del sistema Paese	1.000.000
TOTALE				1.000.000
Iniziative di cui alla lettera d)				
Commercio internazionale ed internazionalizzazione e del sistema produttivo	Sostegno alla internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	Internazionalizzazione del sistema produttivo e cooperazione scientifica e tecnologica in ambito internazionale "	2320/01 "Contributi a fondo perduto per l'internazionalizzazione delle PMI attraverso l'utilizzo del fondo di cui alla legge n. 394/81"	70.000.000
TOTALE				70.000.000
TOTALE GENERALE				150.000.000

Fonte: elaborazione C.d.c su dati Maeci

Il successivo Decreto Interministeriale Mef-Maeci n. 1202/1482 del 29 luglio 2020 ha definito, invece, la ripartizione delle ulteriori risorse assegnate al Fondo, pari a 250 milioni di euro⁶, così come stabilito dall'articolo 48, comma 1, del D.L. n. 34/2020 (Decreto "Rilancio") secondo il dettaglio riepilogato nella tabella che segue.

Tabella n. 2 – E.F. 2020 Decreto Interministeriale Mef-Maeci n. 1202/1482 del 29 luglio 2020 di ripartizione dei fondi previsti dal D. L. n. 34/2020 (Decreto Rilancio) - articolo 48, comma 1.

Missione	Programma	Azione	Capitolo/P.g	E.F 2020
Iniziative di cui alla lettera b)				
Commercio internazionale ed internazionalizzazione e del sistema produttivo	Sostegno alla internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	Piano straordinario del Made in Italy	7959/02 Fondo per la promozione del Made in Italy	18.000.000
		Internazionalizzazione del sistema produttivo e cooperazione scientifica e tecnologica in ambito internazionale	2308/04 Spese in Italia ed all'estero per iniziative relative alla internazionalizzazione e del sistema Paese	500.000
L'Italia in Europa e nel mondo	Promozione della cultura e della lingua italiana all'estero	Promozione e diffusione della lingua e della cultura italiana all'estero	2742/03 Contributo Società Dante Alighieri	500.000
			2471/18 Spese per acquisto di beni e servizi	2.000.000
TOTALE				21.000.000
Iniziative di cui alla lettera d)				
Commercio internazionale ed internazionalizzazione e del sistema produttivo	Sostegno alla internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	Internazionalizzazione del sistema produttivo e cooperazione scientifica e tecnologica in ambito internazionale	2320/01 Cofinanziamenti a fondo perduto per l'internazionalizzazione delle PMI legge n. 394/1981	229.000.000
TOTALE				229.000.000
TOTALE GENERALE				250.000.000

Fonte: elaborazione C.d.c su dati Maeci

⁶ DMT 74190 del 19 giugno 2020

Sono state poi conferite, solo per l'esercizio finanziario 2020, in ottemperanza al DL n. 104/2020, art. 91, comma 3, risorse ulteriori per 63 milioni di euro sul cap. 2320, destinate al cofinanziamento a fondo perduto per l'internazionalizzazione delle PMI (fino al 50 per cento dei finanziamenti concessi a valere sul Fondo di cui alla legge n. 394/1981) come accennato, con particolare riferimento alla patrimonializzazione del sistema fieristico.

Ed ancora, in applicazione del D.L. n. 137/2020, articolo 6 comma 2, sul medesimo cap. 2320, per il 2020, per le finalità di cui alla lett. d) sono state assegnate al "Fondo" risorse aggiuntive per 200 milioni di euro finalizzate alla concessione di cofinanziamenti a fondo perduto, fino al cinquanta per cento dei finanziamenti concessi, alle imprese esportatrici, a valere sul fondo rotativo di cui all'art. 2 del decreto-legge del 28 maggio 1981, n. 250.

Infine, per effetto di quanto stabilito dall'art. 12, del D.L. 30 novembre 2020, n. 157 (come già accennato confluito nell'art. 6 *bis* del decreto-legge 137/2020 in sede di conversione nella legge n. 176/2020)⁷ sono stati incrementati di ulteriori 100 milioni di euro – nell'esercizio finanziario 2021 come residui 2020 – i fondi disponibili sul cap. 2320, sempre per il cofinanziamento a fondo perduto a favore dell'internazionalizzazione delle PMI.

Relativamente agli esercizi finanziari 2021 e 2022, il cap. 2421 intestato al "Fondo" non presenta stanziamenti iniziali di competenza e di cassa, in quanto non vi è stata alcuna ulteriore iniziativa legislativa parlamentare che abbia previsto suoi rifinanziamenti.

Nella seguente tabella 3 sono evidenziate le somme individuate dai citati decreti-legge e successivamente assegnate.

⁷ DMT 240435

Tabella n. 3 - E.F. 2021 (residui 2020) - Fondi previsti dai D.L. N. 104/2020, D.L. n.137/2020 e D.L. 157/2020

Iniziative di cui alla lettera d)				
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	Sostegno alla internazionalizzazione delle imprese e promozione del <i>made in Italy</i>	Internazionalizzazione del sistema produttivo e cooperazione scientifica e tecnologica in ambito internazionale	2320/01 Cofinanziamenti a fondo perduto per l'internaz.ne delle PMI legge n. 394/1981	63.000.000 200.000.000 100.000.000
TOTALE				363.000.000

Fonte: elaborazione C.d.c su dati Maeci

Complessivamente, le somme destinate al “Fondo “dalla normativa di riferimento e ripartite con successivi provvedimenti ministeriali in capitoli di spesa nell’esercizio finanziario 2020, ammontano pertanto a 763 milioni di euro, come dettagliato nella seguente tabella n. 4.

Tabella n. 4 – E.F. 2020 – Dotazione complessiva Fondo promozione integrata

Capitolo/ Pg	Denominazione	Lettera iniziativa	Importo stanziato (D.L. 18/2020)	Importo aggiuntivo (D.L. 34/2020)	Ulteriori integrazioni Simest (D.L. 104/2020 e D.L. 137/2020)	Totale stanziato
2415/02	Fondo da assegnare all'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane - ICE	a)	50.000.000			50.000.000
7959/02	Voucher D-TEM Invitalia Potenziamento delle attività di promozione del sistema Paese e internazionalizzazione delle imprese italiane all'estero, da realizzarsi anche mediante l'ICE-Agenzia	b)	-	18.000.000		18.000.000
2320/01	L.394/81 - Cofinanziamenti a fondo perduto per l'internazionalizzazione delle PMI fino al 50 per cento dei finanziamenti a valere sul fondo di cui alla legge n. 394/81	d)	70.000.000	229.000.000	363.000.000	662.000.000
2308/03	Cofinanziamento di iniziative di promozione dirette a mercati esteri realizzate da altre amministrazioni pubbliche mediante la stipula di apposite convenzioni.	c)	1.000.000	-		1.000.000
2308/04	Potenziamento delle attività di promozione del sistema paese e internazionalizzazione delle imprese italiane all'estero	b)	-	500.000		500.000
2471/18	Spese per manifestazioni artistiche e culturali per il potenziamento delle attività di promozione della lingua e della cultura italiana	b)	3.500.000	2.000.000		5.500.000
2761/02	IIC - Spese per il potenziamento della promozione e diffusione della lingua e cultura italiana all'estero attraverso la rete degli IIC	b)	7.000.000	-		7.000.000
2491/02	EDITORIA - Spese per il potenziamento della promozione e diffusione della lingua e cultura italiana anche attraverso la valorizzazione del settore dell'editoria	b)	500.000	-		500.000

Segue tabella 4						
Capitolo/ Pg	Denominazione	Lettera iniziativa	Importo stanziato (D.L. 18/2020)	Importo aggiuntivo (D.L. 34/2020)	Ulteriori integrazioni Simest (D.L. 104/2020 e D.L. 137/2020)	Totale stanziato
2742/03	CONTRIBUTO SOCIETA' DANTE ALIGHIERI- Potenziamento delle attività di promozione del sistema Paese da realizzarsi all'estero	b)	-	500.000		500.000
1613/10	Ambasciate - Dotazioni per le rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari di prima categoria	b)	18.000.000	-		18.000.000
			TOTALE			
2421	"Fondo per la promozione integrata"		150.000.000	250.000.000	363.000.000	763.000.000

Fonte: elaborazione C.d.c su dati Maeci

La situazione descritta evidenzia che su risorse complessive pari a 763 milioni di euro riguardanti l'anno 2020, la quota parte di 662 milioni è stata finalizzata a cofinanziamenti, a fondo perduto, (fino al 50%) per l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese. Se ne deduce l'assoluta preponderanza conferita dalle scelte legislative a tale tipologia di interventi; preponderanza che è confermata anche nei successivi esercizi. Per tale ragione, principalmente, l'analisi quantitativa dei dati finanziari e contabili è stata concentrata sulla specifica tipologia d'interventi, anche nel prosieguo della presente relazione.

2. Ulteriori finanziamenti (ee.ff. 2021, 2022 e 2023)

Per le finalità dell'art. 72, comma 1, lettera d) del decreto n. 18/2020, sono stati poi stanziati ancora 1.160 milioni di euro per il 2021, 210 milioni di euro per il 2022, 210 milioni di euro per il 2023 (aggiornamento al 31 agosto) portando la dotazione

complessiva del Fondo per la Promozione Integrata 2020-2021-2022-2023 a 2.242 milioni di euro nel quadriennio 2020-2023 (vedi seguente tabella n. 5).

Tabella n. 5 – EE.FF. 2020-2023 (al 31/08) – Stanziamenti iniziative lett. d) – Cap. 2320 p.g. 01

ANNO	STANZIAMENTO TOTALE*	EROGAZIONE FINANZIAMENTO*	RESIDUO STANZIAMENTO*	PERCENTUALE DI UTILIZZO SU TOTALE STANZIAMENTO
2020	662	193,8	468,2	29,27%
2021	1.160	1.068,6	91,3	92,12%
2022	210	128	82	61,95%
2023 (al 31/8)	210*	88,1	122	41,95%
Totale	2.242	1.478,5	763,5	65,95%*

In milioni di euro - Fonte Maeci per gli ess. dal 2020 al 2022 - *Fonte Conosco Cdc per l'es. 2023

*Il Maeci, con propria comunicazione del 31.1.2024 ha aggiornato il dato al 31.12.2023, specificando che la percentuale di utilizzo è attualmente pari al 78 per cento ed in adunanza pubblica ha soggiunto che ad oggi la percentuale è ulteriormente salita.

Le operazioni poste in essere attraverso l’impiego di tali risorse sono riepilogate nella successiva tabella 6.

Tabella n. 6 – Operazioni approvate anni 2020-2023 (fino al 31 agosto) su risorse deliberate

Anno	Numero operazioni	Risorse deliberate
2020	3.268	193,8
2021	10.457	1.068,6
2022	774	128
2023	965	88,1
Totale	15.464**	1.478,5**

Fonte: Maeci

**Il Maeci, con propria comunicazione del 31.1.2024 ha aggiornato il dato al 31.12.2023, specificando come pari a 17.168 il numero delle operazioni concluse ed a 1.754.237.476 di euro le risorse utilizzate.

Può osservarsi, quindi, dalle citate tabelle che, a fronte di una percentuale media di impiego delle risorse disponibili nel quadriennio di circa il 78 per cento, il 2021 registra un picco, pari al 92 per cento, per un volume di 1.068 milioni di euro pertinenti a 10457

operazioni. In altri termini può affermarsi che al momento di maggiore incisività della pandemia si è temporalmente contrapposto il massimo sforzo per il sostegno alle imprese; purtuttavia sarebbe stato auspicabile un maggiore e più tempestiva spesa delle risorse rese disponibili nel periodo in esame.

Rispetto alle risorse deliberate al 31 agosto 2023 (1.478,5 milioni di euro) quelle effettivamente erogate, dopo i previsti controlli, secondo quanto comunicato dalla SIMEST, ammontano ad 1.172.032.756 di euro. A fronte di tale ultimo importo, sempre al 31 agosto 2023 le disponibilità di risorse finanziarie finali di periodo figurano come pari a 1.082.916.616 di euro. I due valori sommano 2.254.949.372 di euro. La differenza tra la disponibilità di risorse finanziarie al 31.08.2023 e lo stanziamento totale (esercizio dal 2020 al 31.08.2023) ammonta a 12.949.372 di euro, e, come specificato dal Maeci con aggiornamento del 31.1.2024, essa deriva da operazioni rinunciate o revocate, meglio di seguito precisate, nel successivo capitolo III, paragrafo 7.

Nella successiva tabella sono riportati gli elementi di sintesi di tutte le deliberazioni assunte dal Comitato agevolazioni, per anno, strumento ed importo totale.

Tabella n. 7 - Delibere di operazioni assunte dal Comitato agevolazioni, per anno, per strumento e con importi totali (fino al 31 agosto 2023)

Quota Fondo Promozione Integrata Accoglimenti per strumento	2020		2021		2022		Situazione al 31.08.2023		Totale complessivo	
	Numero op.ni	Importi €	Numero op.ni	Importi €	Numero op.ni	Importi €	Numero op.ni	Importi €	Numero op.ni	Importi €
Patrimonializzazione	1.760	156.154.426	2.965	616.552.975	1	320.000			4.726	773.027.401
Inserimento sui mercati esteri	101	7.525.340	594	155.375.621	499	92.163.069			1.194	255.064.030
Studi di fattibilità e assistenza tecnica	45	1.690.154	332	8.628.046	66	1.362.071			443	11.680.271
Fiere ed eventi	1.175	20.607.693	5.000	83.498.925	7	103.920			6.182	104.210.538
E-commerce	133	6.033.285	1.093	53.900.558	37	1.130.894			1.263	61.064.737
Temporary Export Manager	54	1.777.477	367	9.837.779	16	358.355			437	11.973.611
Contributi Ristoro costi fissi			50	112.979.320					50	112.979.320
Enti fieristici			56	27.898.887					56	27.898.887
Ucraina Export					97	19.597.662	8	2.334.520	105	21.932.182
Ucraina Import					51	12.914.613	10	5.462.379	61	18.376.992
Transizione digitale ed ecologica ex PNRR							786	65.513.146	786	65.513.146
E-commerce ex PNRR							83	2.342.016	83	2.342.016
Fiere ed eventi ex PNRR							49	860.326	49	860.326
Contributi Alluvione Emilia Romagna							29	11.573.170	29	11.573.170
Totale complessivo	3.268	193.788.375	10.457	1.068.672.109	774	127.950.584	965	88.085.557	15.464	1.478.496.625

Fonte: Simest

Tabella n. 7 bis - Delibere di operazioni assunte dal Comitato agevolazioni, per anno, per strumento e con importi totali al 31.12.2023

Delibere di operazioni assunte dal Comitato Agevolazioni, per anno, per strumento e con importi totali

Quota Fondo Promozione Integrata Accoglimenti per strumento	2020		2021		2022		2023**		Totale complessivo	
	Numero op.ni	Importi €	Numero op.ni	Importi €	Numero op.ni	Importi €	Numero op.ni	Importi €	Numero op.ni	Importi €
Patrimonializzazione	1.760	156.154.426	2.965	616.552.975	1	320.000			4.726	773.027.401
Inserimento sui mercati esteri	101	7.525.340	594	155.375.621	499	92.163.069	17	722.095	1.211	255.786.125
Studi di fattibilità e assistenza tecnica	45	1.690.154	332	8.628.046	66	1.362.071			443	11.680.271
Fiere ed eventi	1.175	20.607.693	5.000	83.498.925	7	103.920	683	9.440.991	6.865	113.651.529
E-commerce	133	6.033.285	1.093	53.900.558	37	1.130.894	16	224.267	1.279	61.289.004
Temporary Export Manager	54	1.777.477	367	9.837.779	16	358.355			437	11.973.611
Ristoro costi fissi			50	112.979.320					50	112.979.320
Enti fieristici			56	27.898.887					56	27.898.887
Ucraina Export					97	19.597.662	199	62.546.021	296	82.143.683
Ucraina Import					51	12.914.613	337	185.017.561	388	197.932.174
Transizione digitale ed ecologica ex PNRR							788	65.725.851	788	65.725.851
E-commerce ex PNRR							83	2.342.016	83	2.342.016
Fiere ed eventi ex PNRR							49	860.326	49	860.326
Contributi Alluvione Emilia Romagna							54	16.848.006	54	16.848.006
Ristoro perdita reddito							3	4.675.088	3	4.675.088
Transizione digitale ed ecologica							440	15.424.186	440	15.424.186
Totale complessivo	3.268	193.788.375	10.457	1.068.672.109	774	127.950.584	2.669	363.826.408	17.168	1.754.237.476

**Si tratta di dati gestionali di pre consuntivo non ancora definitivi

Fonte: Memoria Maeci n 2 del 2 febbraio 2024 prot. Cdc n. 549

CAPITOLO III

INTERVENTI REALIZZATI E RISULTATI RAGGIUNTI

Sommario: 1. Utilizzazione dei fondi tra le diverse finalità individuate alle lettere a), b) c) e d) del comma 1 dell'art. 72. del D.L. n. 18/2020 "Cura Italia". - 2. Iniziative di cui alla lettera a). - 2.1. Interventi realizzati. - 2.2. Obiettivi e risultati ottenuti - Analisi di impatto. - 2.2.1. Controllo e monitoraggio del Maeci. - 2.2.2. Controllo e monitoraggio dell'ICE. - 3. -. Iniziative di cui alla lettera b). - 3.1. Indicatori di risultato delle iniziative di cui alla lettera b) - 4. Iniziative di cui alla lettera c). - 5. Iniziative di cui alla lettera d). - Volumi di spesa deliberati Fondo per la promozione integrata Es. 2020 - 6.1 - Esercizio 2021 - 6.2. - Esercizio 2022 - 6.3. - Esercizio 2023 (agg. al 31 agosto) - 7. Controllo e monitoraggio della Simest e del Maeci.

1. Utilizzazione dei fondi tra le diverse finalità individuate alle lettere a), b) c) e d) del comma 1 dell'art. 72 del d.l. n. 18/2020 "Cura Italia".

Come innanzi riassunto, con un primo decreto Interministeriale Mef-Maeci ⁸ è stata definita la iniziale ripartizione del fondo per la promozione integrata tra le diverse finalità individuate dall'articolo 72, comma 1, lettere a), b), c), d) del decreto-legge n. 18/2020 ("Cura Italia").

Nello specifico la relativa provvista, pari a 150 milioni di euro, è stata suddivisa come segue.

2. Iniziative di cui alla lettera a)

Esse sono state finalizzate alla realizzazione di una campagna straordinaria di comunicazione del valore di 50 milioni di euro, volta a sostenere le esportazioni italiane e l'internazionalizzazione del sistema economico nazionale nel settore agroalimentare e negli altri settori colpiti dall'emergenza derivante dalla diffusione del Covid-19, anche avvalendosi di ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane.

Le pertinenti risorse sono state allocate sul capitolo 2515/02 dello stato di previsione del MAECI e trasferite alla predetta Agenzia, al fine di avviare la procedura ad evidenza pubblica per l'affido e la realizzazione della campagna.

⁸ n. 1202/703 del 09 aprile 2020

Al riguardo il MAECI, visto il carattere innovativo dell'oggetto della procedura, ed al fine di garantire la massima partecipazione possibile alla stessa da parte degli operatori interessati, ha ritenuto opportuno procedere ad un previo percorso di consultazione del mercato.

Nel mese di agosto 2020 è stato pubblicato l'avviso di gara del valore di 39.000.000 di euro⁹ con l'invito a partecipare ad una procedura ristretta. A questa, hanno aderito 14 raggruppamenti tra imprese (RTI), ai quali è stato trasmesso il disciplinare della gara stessa con l'invito a trasmettere delle proposte vincolanti nei tempi prescritti. La fase di valutazione delle 10 proposte ammesse si è conclusa a marzo 2021.¹⁰

All'esito delle operazioni di valutazione della Commissione giudicatrice, l'R.T.I. con mandataria la società *Pomilio Blumm*, risultava la migliore offerente.¹¹

A un anno di distanza dall'avviso di gara, e ad oltre sedici mesi dall'emanazione del d.l. n. 18 del marzo 2020, è stato firmato il contratto tra ICE Agenzia e "*Pomilio Blumm*" mandataria del R.T.I. aggiudicatario della procedura ristretta" per la realizzazione di una campagna straordinaria globale di comunicazione a favore del *made in Italy*.¹²

Nella considerazione che, nel caso di specie, gli obiettivi da perseguire erano effettivamente connotati da somma eccezionalità ed urgenza, e pur tenuto conto del contesto di generale rallentamento causato dall'emergenza pandemica e dalla peculiarità dell'aggiudicazione richiesta, va dunque preliminarmente osservato che i tempi impiegati per predisporla avrebbero potuto essere maggiormente contenuti.

⁹ Complessivamente 47.870.000 euro, per la gara e spese accessorie. In data 16 marzo 2021 ICE ha versato al Mef € 2.130.000, ammontare residuale rispetto all'importo di gara in quanto non impegnato entro il 31/12/2020.

¹⁰ A fronte di istanze ricevute da alcune RTI partecipanti, la stazione appaltante ICE ha richiesto un parere di precontenzioso all'ANAC in merito a profili di ammissione delle offerte tecniche stabiliti dalla Commissione di valutazione. Pervenuto il parere positivo dell'ANAC il 26 maggio 2021, ICE-Agenzia ha provveduto a firmare la determina di aggiudicazione, a seguito della quale è stato osservato un periodo di 35 giorni di "*standstill*". Decorso tale termine, si è proceduto alla sottoscrizione del contratto fra ICE e RTI aggiudicataria, in data 10 agosto 2021.

¹¹ A seguito della seduta pubblica di apertura dell'offerta economica, le offerte economiche dei concorrenti ammessi, con lettura dei ribassi formulati, su una base d'asta pari a 5.000.000,00 (cinque milioni/00) di euro sono state le seguenti: ARMANDO TESTA (mandataria) ribasso del 22,00%; MYNTELLIGENCE (mandataria) ribasso del 40,00%; CARAT (mandataria) ribasso del 41,00%; POMILIO BLUMM (mandataria) ribasso del 56,26%."

¹² La campagna di comunicazione *Italy is simply extraordinary: be IT* promossa da MAECI e Agenzia ICE, firmata dal R.T.I. da *Pomilio Blumm* S.r.l. con la partecipazione di *Triboo Digital* S.r.l., *T-Mediahouse* S.r.l. e *LVenture Group* S.p.A, si è avvalsa della collaborazione del Dipartimento di *Marketing* e Studi Sociali della Libera Università Luiss Guido Carli, del contributo narrativo della Scuola *Holden* e di tre direttori creativi. Tra i partner figura anche *Treedom*, società italiana dalla declinazione "verde", dalla protezione della biodiversità, alla lotta alle emissioni di CO2.

2.1. Interventi realizzati

Il progetto, secondo quanto riferito dal Maeci, a prevalente componente digitale, ha inteso perseguire una dimensione globale, con un *focus* su 26¹³ Paesi obiettivo dislocati in Europa, Asia ed America (vedi tabella n.7 riguardo all'allocazione delle risorse rese disponibili), considerati mercati di riferimento per l'*export* italiano ovvero Paesi ad alto potenziale di sviluppo (Arabia Saudita, Austria, Belgio, Brasile, Canada, Cina, Corea del Sud, Emirati Arabi Uniti, Federazione Russa, Francia, Germania, Giappone, India, Messico, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica, Ceca, Romania, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia e Vietnam).

I destinatari della campagna sono stati consumatori, categorie *business*, *opinion leaders* e rappresentanti delle istituzioni come, ad esempio, potenziali compratori di beni e servizi *made in Italy*, la grande distribuzione, possibili investitori, enti e *stakeholder* istituzionali.

La declinazione dei relativi intenti, secondo il dicastero, può essere sintetizzata come segue:

1. riproporre, in meglio, l'immagine dell'Italia attraverso una vera e propria campagna di *nation branding*;
2. sostenere le esportazioni italiane, attraverso il rilancio dei settori economici più colpiti dall'emergenza Covid-19 e ridare, al contempo, slancio al settore turistico;
3. ampliare e diversificare i mercati esteri di riferimento per le PMI italiane, in aggiunta ad un'azione di consolidamento della presenza del nostro *export* in quelli più tradizionali;
4. favorire l'attrazione degli investimenti esteri in Italia.

A tali fini, la campagna di *Nation branding BelT*¹⁴ è stata caratterizzata da un approccio innovativo e un'allocazione dei contenuti in spazi fisici ma, prevalentemente, sui canali digitali per una diffusione massiccia sui richiamati 25 mercati considerati come *target* prioritari.

¹³ Poi ridotti a 25 per l'esclusione della Federazione russa.

¹⁴ Nota Maeci prot. 3962 del 7 dicembre 2023

Il contratto è stato suddiviso in 2 tipologie di spesa:

- 1) diritti di agenzia, pari a 2.187.009,62 euro;
- 2) pianificazione e sviluppo della campagna, pari a 36.812.990,39.

Secondo quanto rappresentato dal MAECI si è inteso realizzare una campagna “madre” di tipo “valoriale”, alla quale sono state agganciate, come parti integranti del progetto, promozioni verticali per settori/Paesi o per gruppi di Paesi culturalmente omogenei, con una loro massiccia diffusione, tramite l'utilizzo prioritario delle piattaforme degli altri canali digitali proposti, in particolare *social network*, *app* ed altri *media*, veicolanti messaggi promozionali, attraverso il supporto delle *Information & Communication Technologies* (ICTs).

L'intervento, ha specificato il MAECI, è stato sviluppato, per lo più, attraverso la regia e la produzione di contenuti multimediali (audio, video, mini-serie *web*, brevi documentari e filmati, interviste, info-grafiche, animazione, etc.) e lanciato attraverso strumenti interattivi, capaci di attuare strategie di *marketing*. Sono stati impiegati anche prodotti virtuali (quali *podcast*, *story feed*, ed altri strumenti simili) a supporto dei *boost* nei vari canali indicati, idonei a strutturare una azione globale di “*nation branding*” ad ampio spettro e della massima efficacia comunicativa.

La progettualità ha incluso anche la pianificazione e l'acquisizione di spazi pubblicitari sui diversi *media*, individuati e sottoposti a valutazione preventiva dell'ICE-Agenzia, e l'utilizzo di mezzi e strumenti tra i più innovativi e idonei al raggiungimento degli obiettivi istituzionali, secondo le regole del settore.

La campagna è terminata il 31 ottobre 2022.

Nel corso dell'istruttoria è stato comunicato che il progetto ha superato gli obiettivi di diffusione indicati nel capitolato di gara, dimostrando la capacità di veicolare presso un vasto numero di utenti dei 25 Paesi *target* i contenuti creati: oltre 14 miliardi di “*impression*” (visualizzazioni di contenuti effettuati da un utente); 13,02% CTR medio per Paese (numero di volte in cui un utente clicca su un contenuto); oltre 336 milioni di interazioni; più di 161 milioni di visualizzazioni della piattaforma di riferimento (il portale *madeinitaly.gov.it*); circa 670 milioni di utenti unici per i nuovi canali Social creati (*Facebook-Instagram*) e 29 milioni di “*view*” su *YouTube*.

Tabella n. 8 - Suddivisione del budget iniziative lett. a) tra i singoli “Paesi obiettivo”

PAESI TARGET	% BUDGET	BUDGET
Arabia Saudita	3,50%	1.288.454,65
Austria	1,10%	404.942,89
Belgio	1,80%	662.633,82
Brasile	4,51%	1.660.974,25
Canada	4,00%	1.472.519,60
Cina (incluso Hong Kong)	12,30%	4.527.997,77
Corea del Sud	4,00%	1.472.519,60
Emirati Arabi Uniti	3,50%	1.288.454,65
Federazione Russa	3,40%	1.251.641,66
Francia	4,20%	1.546.145,58
Germania	5,40%	1.987.901,46
Giappone	5,89%	2.167.576,71
India	4,84%	1.781.299,00
Messico	5,24%	1.930.763,72
Paesi Bassi	1,10%	404.942,89
Polonia	2,89%	1.484.950,73
Regno Unito	5,40%	1.546.145,58
Repubblica Ceca	0,80%	294.503,92
Romania	1,30%	478.568,87
Spagna	3,31%	1.220.000,00
Svezia	1,10%	404.942,89
Svizzera	2,89%	1.065.356,11
Turchia	5,40%	1.987.901,46
Ungheria	0,50%	184.064,95
Usa	7,60%	2.797.787,24
Vietnam	4,07%	1.500.000,00
TOTALE	100%	36.812.990,00

Fonte: elaborazione C.d.c su dati ICE

2.2. Obiettivi e risultati ottenuti – analisi di “impatto”

Il capitolato di gara sviluppato per stabilire gli obiettivi della campagna fissava, a tal fine, anche dei parametri quantitativi, tesi a misurare il numero dei contatti effettuati con gli utenti dei Paesi esteri oggetto delle attività in quanto dato ritenuto, secondo quanto riferito dal Maeci¹⁵, un primo criterio per l’avvio di una valutazione obiettiva della campagna e del suo conseguente impatto sul pubblico.

La società esecutrice, nella definizione degli obiettivi di attesa “efficacia” dell’intera campagna si è infatti dotata di alcuni indicatori (KPI)¹⁶ come l’inserimento di un contatore

¹⁵ (Risposta Maeci prot. Cdc. 1340 del 31.3.2023)

¹⁶ Numero di *impression* totali della campagna: le *impression* rappresentano il numero di volte che un contenuto, un

relativo alle *impression* (il numero di visualizzazioni di un contenuto effettuato da uno stesso utente), CTR (indicatore con valenza qualitativa che esprime, in termini percentuali, quanti, tra gli utenti che hanno visualizzato un "*impression*", abbiano poi approfondito l'annuncio, accedendo, mediante un *click*, a contenuti ulteriori) ed altri dati di accesso alla "*landing page*" della campagna, come indicatore dei risultati di ingaggio degli utenti esteri via via raggiunti. Con i risultati quantitativi descritti nel precedente paragrafo.

Nonostante tali premesse il MAECI ha poi affermato che è risultato, comunque, difficile realizzare una efficace analisi d'impatto dei risultati ottenuti dalla campagna fra novembre 2021 e ottobre 2022, poiché essa si riferisce a indicatori esogeni, utilizzabili per verificare variazioni relative *pre* e *post* campagna che, tuttavia, sono stati ancora in qualche modo influenzati dall'emergenza pandemica stessa che si intendeva contrastare.

Nello stesso intervallo di tempo, infatti, alcuni Paesi hanno mantenuto aperta ed operante ogni attività economica, altri registravano chiusure ed aperture, più o meno lunghe, ma decise secondo criteri specifici per ogni mercato, e ciò, in qualche misura, ha avuto effetti distorsivi sui dati statistici che ne sono scaturiti.

Inoltre, l'andamento variabile degli indicatori individuati, secondo quanto ha affermato in prosecuzione il MAECI, non è certamente dipeso solo dagli effetti della campagna ma da molteplici altri avvenimenti, che hanno reso problematico legare tali modifiche attraverso un rapporto causa effetto alla sola iniziativa all'esame.

In ogni caso, per misurare gli effetti di quest'ultima rispetto agli obiettivi, sono stati individuati altri indicatori quali:

- variazione dell'*export rate* italiano sull'*export rate* degli altri Paesi tra il periodo *pre-campagna* e *post-campagna*;
- variazione dell'*export rate* delle PMI italiane sull'*export rate* degli altri Paesi tra il periodo *pre-campagna* e *post-campagna* per settore strategico;

video, una pagina *web*, un *banner* o qualsiasi altro contenuto *web* hanno avuto la possibilità di essere visualizzati dagli utenti.

CTR medio complessivo per i mezzi di comunicazione digitali: il CTR, *Click Through Rate*, indica il tasso di *click* effettuati su un determinato *link*, ossia la percentuale di volte che un determinato contenuto digitale "cliccabile" è stato aperto dagli utenti che sono stati esposti alla sua visualizzazione;

GRP medio per tutti gli altri mezzi di comunicazione: il GRP, *Gross Rating Point*, indica la pressione pubblicitaria esercitata da un determinato piano, mezzo o veicolo pubblicitario rispetto ad un certo pubblico in un dato periodo di tempo.

- variazione degli IDE¹⁷ (*inflow*) diretti verso l'Italia sugli IDE (*inflow*) diretti verso gli altri Paesi tra il periodo *pre-campagna* e *post-campagna*.

I dati relativi a questi indicatori riferiti all'Italia sono stati comparati con quanto registrato all'interno dei mercati dei Paesi oggetto della campagna, intesi come blocco. Questi rappresentano un campione significativo costituendo, nel loro complesso, i mercati di destinazione di oltre l'80 per cento dell'*export* italiano.

Si indicano a seguire, riportando quanto asserito dal MAECI, i risultati raggiunti:

Obiettivo 1. “Rilanciare l’immagine dell’Italia con una vera e propria campagna di *nation branding*”.

L’attuazione del progetto da parte della RTI, secondo le affermazioni del MAECI ha superato tutti gli obiettivi di *performance* quantitativa indicati nel capitolato, dimostrando così la capacità di veicolare presso un vasto numero di utenti esteri i contenuti appositamente elaborati, nel rispetto delle previsioni contrattuali.¹⁸

Il portale “*madeinitaly.gov.it*” presenta adesso un’alta concentrazione di contenuti in grado di promuovere i vari profili dell’eccellenza italiana nel mondo e di valorizzare numerosi settori merceologici in tutti i Paesi interessati (25 rispetto ai 26 originari). Al riguardo, con riserva di approfondire il tema nelle sue linee generali, può preliminarmente osservarsi che il raggiungimento degli obiettivi quantitativi di natura contrattuale non implica, di per sé, il conseguimento del ben più vasto obiettivo strategico, ovvero quello del rilancio dell’immagine italiana.

¹⁷ Flusso di investimenti effettuati dagli operatori in Paesi diversi da quello dove è insediato il centro della loro attività. In particolare, sono definiti i. d. e., anche noti con la sigla IDE, gli investimenti internazionali volti all’acquisizione di partecipazioni ‘durevoli’ (di controllo, paritarie o minoritarie) in un’impresa estera (*mergers and acquisitions*) o alla costituzione di una filiale all’estero (investimenti *greenfield*) che comporti un certo grado di coinvolgimento dell’investitore nella direzione e nella gestione dell’impresa, partecipata o costituita. (TRECCANI)

¹⁸ In particolare, con riferimento ai KPI (*Key Performance Indicator*) definiti dal capitolato, si sono raggiunti oltre 14,5 miliardi di “*impression*” (visualizzazioni di contenuti effettuati da un utente) superando i 10,857 miliardi previsti nell’offerta tecnica; 10,60 per cento CTR medio (numero di volte in cui un utente clicca su un contenuto) superando quello di 7,36 per cento proposto nell’offerta tecnica; infine, come GRP totale 12.039,70 raggiunti superando i 9.517 previsti nell’offerta tecnica. Inoltre 336 milioni di interazioni; più di 161 milioni di visualizzazioni della piattaforma di riferimento (il portale *madeinitaly.gov.it*; circa 670 milioni di utenti unici per i nuovi canali *Social* creati (*Facebook-Instagram*) ed infine circa 29 milioni di “*view*” su *YouTube*.

Obiettivo 2. “Sostenere le esportazioni italiane, attraverso il rilancio dei settori economici più colpiti dall'emergenza Covid-19 e ridare, al contempo, slancio al settore turistico”.

A fine 2022, secondo i dati riferiti dal MAECI, l'Italia ha registrato un valore di *export* pari a circa 625 miliardi di euro, equivalenti al 20 per cento in più di quanto generato nell'anno 2021, con un ampio aumento delle vendite dei nostri prodotti all'estero. Per quanto riguarda il confronto con altri Paesi, il gruppo dei 25 Paesi in cui è stata realizzata la campagna ha registrato complessivamente un miglioramento del 18 per cento, inferiore a quanto registrato in Italia.

Anche in questo caso i dati segnalati non sembrano suscettibili di una univoca lettura poiché l'unico elemento di confronto richiamato riguarda il 2021, ovvero un anno ancora fortemente penalizzato dalla pandemia, superato il quale si è registrato un fisiologico, significativo e diffuso “rimbalzo” di diversi indicatori economici e finanziari; inoltre l'incremento dell'*export* registrato quale dato medio dei citati 25 Paesi è di soli due punti inferiore a quello nazionale e ciò lascia aperta la possibilità che alcuni dei dati riguardanti l'*export*, riferiti a ciascuno dei Paesi stessi, possano essere risultati superiori al 20 per cento italiano.

Obiettivo 3. “Ampliare e diversificare i mercati esteri di riferimento per le PMI italiane, in aggiunta ad un'azione di consolidamento della presenza del nostro *export* in quelli più tradizionali”.

Per analizzare i risultati conseguiti in relazione a questo obiettivo, il MAECI ha specificato di aver preso in considerazione l'ammontare del valore dei beni prodotti dalle PMI italiane che vengono esportati in altri Paesi. Questo indicatore, comparato con i corrispettivi dei Paesi in cui è stata realizzata la campagna, ha consentito di valutare i potenziali benefici economico-finanziari della campagna “*beIT*” sulle PMI. Nel quarto trimestre del 2022, le PMI italiane hanno registrato un valore di *export* pari a circa 351 miliardi di euro, equivalenti al 9 per cento in più di quanto generato nell'anno 2021. Lo stesso valore riferito al blocco dei 25 Paesi in cui si è realizzata la campagna è pari all'1 per cento, quindi, molto inferiore a quello conseguito dall'Italia.

Anche per questo obiettivo vanno considerate le perplessità espresse per il precedente in

quanto la valutazione espressa, basata sul solo confronto con il 2021, sembra comunque priva, alla stregua degli elementi resi disponibili, di una netta concatenazione causale fra le azioni realizzate ed i segnalati incrementi percentuali dell'*export*.

Obiettivo 4. “Favorire l’attrazione degli investimenti esteri in Italia”

La comprensione degli investimenti diretti esteri in Italia in una fase *pre* e *post*-campagna e il confronto con gli altri blocchi, secondo il Maeci, consente di valutare la capacità di “*beIT*” di favorire l’attrazione degli investimenti esteri in Italia. Gli investimenti diretti esteri (IDE) rappresentano i trasferimenti di capitale e tecnologie da un Paese all’altro.

Al quarto trimestre del 2022, l'Italia ha generato una variazione degli investimenti diretti esteri (IDE), data dalla differenza tra passività e attività, pari a 25.3 miliardi di euro, con una crescita del 57 per cento rispetto al 2021. Nello stesso intervallo di tempo, i Paesi oggetto della campagna hanno registrato un incremento del 12 per cento, inferiore quindi a quanto registrato per l'Italia. Si tratta, ad ogni modo, secondo il MAECI, di un settore in cui il nesso di causalità fra indicatori ed attività della campagna di comunicazione risulta più tenue per la compresenza di diversi altri fattori, idonei ad influire sulla *performance*. (Risposta Maeci prot. Cdc. 1340 del 31.3.2023).

In questo caso è lo stesso Dicastero interessato a riconoscere la potenziale, minore affidabilità del dato segnalato.

2.2.1. Controllo e monitoraggio del Maeci

In aggiunta alle attività di vigilanza ordinarie, il MAECI ha riferito di aver inviato all’ICE due atti di indirizzo e di richiesta informazioni, con particolare riferimento al monitoraggio continuo ed in *itinere* dei dati che - che secondo tali direttive- andava reso possibile attraverso una *dashboard* (pannello di controllo), con la previsione di strumenti atti a garantire la qualità e non solo la quantità dei dati. In tal modo si è inteso valutare in che misura le attività implementate rispondessero sia agli obiettivi generali che agli obiettivi specifici di comunicazione; un approccio *Data Driven* facilmente accessibile e semplice da interpretare.

2.2.2. Controllo e monitoraggio dell'ICE

L'ICE, a sua volta, nella propria relazione sulle attività del 2021, ha riferito che l'impianto di monitoraggio complessivo ha mirato a controllare, da un lato, i prodotti di comunicazione e le iniziative inserite nel piano complessivo di campagna per fasi e attività al fine di determinarne l'impatto globale, dall'altro, la gestione complessiva del progetto, il *management*, il rilascio dei *deliverables* (prodotti finali), l'avvio e coordinamento delle iniziative, secondo un piano operativo di lavoro.

Il monitoraggio è stato quindi sviluppato attraverso un controllo articolato svolto in tre fasi:

- mensile, per l'avanzamento delle attività e il controllo della funzionalità della campagna;
- trimestrale, per la definizione dei risultati di breve termine e la definizione degli eventuali correttivi ed integrazioni delle attività previste dal progetto complessivo;
- finale, per la valutazione dell'efficacia e la verifica della corretta attuazione del progetto (collaudo).

3. Iniziative di cui alla lettera b)

Alle iniziative di cui all'art. 72, comma 1, lett. b) del Decreto "Cura Italia" e del D. L. n. 34/2020 (Decreto "Rilancio")¹⁹ sono stati rispettivamente destinati fondi per 29 milioni di euro e 21 milioni di euro, ripartiti fra i diversi capitoli e piani gestionali.²⁰

Con decreti interministeriali del 9 luglio e 29 aprile 2020, per l'esercizio finanziario 2020, sul capitolo di bilancio 2471 P.g. 18 (attivato ad *hoc*), secondo quanto riferito dal MAECI, sono state assegnate le prime risorse per un totale di 5.500.000 (3.500.000 euro + 2.000.000 euro)²¹ con cui sono stati realizzati interventi per un totale di 5.435.906,84 euro, dedicati al potenziamento delle attività di promozione per il sistema Paese. Esse

¹⁹ Ulteriori risorse destinate al Fondo, pari a 250 milioni di euro.

²⁰ Decreto Interministeriale Mef-Maeci n.1202/703 del 9/4/2020 e Decreto Interministeriale Mef-Maeci n. 1202/1482 del 29 luglio 2020 di ripartizione dei fondi.

²¹ Il residuo non utilizzato è stato restituito al Mef.

sono state attuate, anche mediante la rete all'estero, dal MAECI e dell'Agenzia ICE per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese. Nello specifico, si è puntato alla realizzazione di iniziative sul territorio nazionale finalizzate alla valorizzazione della cultura italiana, del patrimonio artistico e religioso, anche attraverso l'acquisto di servizi e prodotti digitali a scopo promozionale.

I fondi allocati sul capitolo 2491 P.g. 02, per un totale di 500.000 di euro sono stati utilizzati, in occasione del settimo centenario dalla morte di Dante Alighieri, per la realizzazione di un progetto finalizzato alla diffusione del lascito artistico del Poeta che si è articolato in diverse iniziative fra cui: 1) audiolibro dantesco – versione italiana; 2) audiolibro dantesco – cofanetto multilingue; 3) procedura per l'erogazione di contributi straordinari alla traduzione del libro italiano; 4) acquisto e spedizione libri per biblioteche degli istituti italiani di cultura.

Le spese integralmente sostenute per le attività sopra elencate sono state pertanto pari a 335.438,91 euro.²²

I fondi assegnati sul cap.1613 P.g. 10 (destinato ad Ambasciate e Consolati) e sul cap. 2761 P.g.02 (destinato agli Istituti Italiani di Cultura) rispettivamente di 7 milioni di euro e 18 milioni di euro ²³, sono stati impiegati per i seguenti obiettivi specifici:

- rafforzare la narrazione dell'Italia e del *Made in Italy* all'estero;
- integrare le dotazioni già assegnate alla Rete estera per incrementare le iniziative promozionali in coerenza con la strategia promozionale della Farnesina denominata "Vivere all'italiana" e tenuto conto della situazione straordinaria determinata dalla pandemia.

Il D.I. Maeci – Mef del 29 luglio 2020, ha destinato alla medesima iniziativa risorse pari a 18 milioni di euro sul capitolo 7959 P.g. 02.

A tale scopo, è stata istituita la misura agevolativa "*Voucher per l'Internazionalizzazione – Digital Temporary Export Manager*" che ha attivato un contributo in conto capitale a micro e piccole imprese manifatturiere, che avessero inteso realizzare percorsi di internazionalizzazione attraverso l'acquisizione di

²² All'esito delle attività sopra specificate, sono state registrate economie complessive pari ad € 164.561,09.

²³ Le assegnazioni su entrambi i capitoli alle sedi estere hanno corrisposto quasi per intero allo stanziamento totale, con un residuo complessivo inferiore allo 0,3%.

consulenze specialistiche di professionisti nel settore del commercio elettronico, della durata di dodici mesi, erogate da fornitori iscritti in apposito elenco istituito dal Maeci.

Sulla base di apposita convenzione firmata il 2 dicembre 2020 e dall'*addendum* del 21 gennaio 2021, l'Amministrazione ha incaricato Invitalia Spa della gestione operativa della misura.

Tra aprile e dicembre 2021, attraverso otto decreti cumulativi²⁴, sono stati assegnati contributi in forma di *voucher* a 2.143 società.

Con Decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale è stata disposta l'erogazione di un'anticipazione del contributo di importo pari a 10.000 euro per ciascuna società assegnataria del contributo, entro la fine dell'anno 2021.

Invitalia ha svolto un'attività di verifica e controllo propedeutica e successiva all'erogazione dei contributi, come previsto dalla menzionata convenzione e secondo i requisiti previsti dai decreti ministeriali²⁵, con particolare riguardo al controllo dell'identità delle società e dei legali rappresentanti e alle verifiche istruttorie.²⁶

²⁴ A firma del Direttore generale per la promozione del Sistema Paese del Maeci.

²⁵ Decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale – 3623/1544 del 18 agosto 2020 e decreto del Direttore generale per la promozione del Sistema Paese – 3600/2508 dell'11 marzo 2021.

²⁶

- in fase di istruttoria di concessione dei contributi;
- in fase di istruttoria per l'erogazione dell'anticipo;
- in fase di istruttoria per l'erogazione del saldo.

Le verifiche di ammissibilità della spesa oggetto del contributo sono state attuate in fase di istruttoria per l'erogazione del saldo per ciascun contributo concesso. Oltre a verificare la vigenza dei requisiti di ammissibilità delle società, è stata verificata *on desk* la documentazione di spesa. In caso di esito negativo delle verifiche viene avviato il procedimento di revoca e la procedura per il recupero dell'anticipo già erogato;

- in caso di rinuncia al contributo è stata attuata la procedura per il recupero dell'anticipo eventualmente già erogato. Le verifiche sulla permanenza dei requisiti per l'erogazione dell'anticipo sono state attuate per rinunce e allo scadere dei termini ultimi per la trasmissione della richiesta di erogazione del saldo;
- in caso di mancata rendicontazione è stato revocato il contributo ed avviata la procedura per il recupero dell'anticipo già erogato.

Tabella n. 9 - Trasferimenti di risorse finanziarie da Invitalia alle imprese

Trasferimento	Importo
1.714 anticipazioni versate alle imprese	16.429.821,58 euro
31 pagamenti all'Agenzia delle Entrate	303.036,82 euro
1.714 ritenute d'acconto	684.575,90 euro
Totale erogato	17.417.434,30 euro*

Fonte: dati Maeci

*Per l'importo residuo non utilizzato di 582.565,70 euro, è stata disposta la riduzione dell'impegno e il conseguente versamento in economia.

Ulteriori risorse rientranti nelle iniziative di cui alla lettera b), destinate al potenziamento delle attività di promozione del sistema paese e internazionalizzazione delle imprese italiane all'estero, sono allocate sul capitolo 2308 P.g. 04 per complessivi 500.000 euro.

L'amministrazione ha riferito che il relativo provvedimento di attribuzione dei fondi aggiuntivi è stato perfezionato fuori tempo utile per un proficuo utilizzo delle risorse.

Con ulteriore nota di aggiornamento il MAECI ha comunicato²⁷ :

- per quanto concerne il cap. 2471 "Spese per manifestazioni artistiche e culturali per la promozione della lingua e cultura italiana" a fronte di uno stanziamento di 5.500.000 euro, nel 2020 sono state realizzate iniziative per un totale di 5.435.906,84 euro. Il residuo non utilizzato, corrispondente a circa l'1% del totale, è stato restituito al MEF. A valere sul predetto stanziamento non sono pertanto state finanziate ulteriori attività negli anni successivi al 2020;
- 25 milioni di euro complessivi provenienti dal Decreto "Cura Italia" sono stati assegnati rispettivamente: 18 milioni di euro destinati al finanziamento dei bilanci di Ambasciate e Consolati sul cap. 1613 e 7 milioni di euro destinati ai contributi agli Istituti Italiani di Cultura sul cap. 2761.

L'assegnazione delle dotazioni dal MAECI alle Sedi per entrambi i capitoli è stata completata nel 2020. È stato corrisposto quasi per intero lo stanziamento totale, con un residuo complessivo inferiore allo 0,3%. L'utilizzo delle dotazioni assegnate, è avvenuto

²⁷ Con nota prot. 3962 del 7 dicembre 2023

nel 2020 ma soprattutto nel 2021, considerate le tempistiche di valutazione delle richieste ed erogazione delle dotazioni.

In misura progressivamente decrescente e fino ad esaurimento delle stesse, le dotazioni, confluite nei bilanci delle Sedi assegnatarie e gestite secondo le vigenti regolamentazioni amministrativo-contabili applicate alla rete estera MAECI, sono state impiegate anche nel 2022. Ciò alla luce dell'emergenza pandemica che ha imposto, a livello globale, il posticipo di eventi o comunque impedito per prolungati periodi lo svolgimento di iniziative in ottemperanza alle disposizioni dei singoli Paesi di accreditamento.

In considerazione del numero di Uffici della rete diplomatico-consolare e degli Istituti Italiani di Cultura e della varietà dei contesti culturali e ambientali di operatività, il MAECI si è dotato di un applicativo informatico di monitoraggio delle attività promozionali denominato "Catalogo Eventi". Le Sedi sono state chiamate a registrare nel Catalogo gli eventi promozionali realizzati a valere sui capitoli 1613 e 2761, inserendo una serie di dati che consentono l'elaborazione di statistiche per diverse categorie (Paese, sede, settore). Di recente l'applicativo è stato aggiornato inserendo nuove funzioni e nuove voci di monitoraggio quantitativo e qualitativo con l'obiettivo di rafforzare il controllo.

Inoltre, ad avviso dell'Amministrazione, i fondi del Decreto "Cura Italia" hanno consentito di sostenere concretamente il comparto culturale e creativo italiano; promuovere l'Italia in maniera capillare nel mondo; incrementare il numero di iniziative promozionali realizzate all'estero: 7.247 nel 2021 (+22 per cento rispetto al 2020); 9.174 eventi nel 2022 in 132 Paesi (+19,27 per cento).

3.1 Indicatori di risultato delle iniziative di cui alla lettera b)

Il Maeci ha precisato che, a valere sul piano gestionale 18 del cap. 2471, all'apertura di nuovi canali e supporti di comunicazione ha corrisposto anche un aumento della varietà di contenuti. I diversi formati delle iniziative, secondo il Dicastero, hanno consentito di raggiungere in modo efficace anche pubblici nuovi rispetto a quello tradizionale adulto, con progetti indirizzati ai più piccoli ed ai giovani. In particolare,

nel 2020 si sono valorizzati i seguenti tre indirizzi di intervento:

1. sostegno al comparto culturale e creativo tramite la diffusione di avvisi pubblici per la creazione di nuove opere;
2. attivazione di canali digitali di diffusione e promozione della cultura italiana e per la partecipazione di molteplici tipologie di pubblico alle iniziative;
3. nuove iniziative quali mostre, progetti audiovisivi, di *gaming* ecc. prodotte dalla Direzione Generale e messe a disposizione della rete diplomatico-consolare all'estero.

In merito, l'Amministrazione ha sintetizzato nella tabella seguente gli indicatori di valutazione della capacità di produrre e diffondere all'estero contenuti tali da rafforzare l'immagine e la reputazione del Paese per il periodo 2020-2021.

Tabella n. 10 - Iniziative di cui alla lett. b) - indicatori di risultato

Lett.	INDICATORE	DESCRIZIONE	RISULTATO
a)	Numero di nuove iniziative prodotte dal MAECI per ampliare offerta di contenuti promozionali	Numero di nuove iniziative (mostre, progetti audiovisivi, <i>gaming</i> ecc) prodotte dalla Direzione Generale della Promozione Sistema Paese del MAECI e messe a disposizione della rete diplomatico-consolare all'estero grazie alle risorse del decreto "Cura Italia" per ampliare l'offerta di contenuti e il numero di iniziative delle Sedi all'estero	26 iniziative, di cui 2 - "Vivere all'italiana in musica" e "Vivere all'italiana sul palcoscenico" - hanno portato alla realizzazione di ulteriori 40 nuove produzioni culturali + iniziativa Cantica21 (Cantica21 - <i>Italian Contemporary Art Everywhere</i>) + Cortometraggi d'autore
b)	Grado di partecipazione agli Avvisi pubblicati dall'Ufficio	Numero di artisti e creativi che hanno risposto agli avvisi pubblici	701 proposte ricevute a seguito di 4 bandi

Segue tabella 10

Lett.	INDICATORE	DESCRIZIONE	RISULTATO
c)	Numero degli eventi realizzati su base annuale da Ambasciate, Consolati e Istituti Italiani di Cultura	Incremento delle iniziative realizzate da Ambasciate, Consolati e Istituti Italiani di Cultura anche grazie all'ampliamento dell'offerta di contenuti messi a disposizione dal MAECI. Fonte: monitoraggio applicativo informatico "Catalogo Eventi DGSP"	5.913 eventi realizzati (divenuti poi 7.242 nel 2021, pari al +22%)
d)	Realizzazione del primo portale dedicato MAECI per la diffusione di contenuti culturali	Creazione di un nuovo canale di diffusione digitale delle iniziative realizzate dal MAECI e dalla Rete di Ambasciate, Consolati e Istituti Italiani di Cultura e di promozione della lingua, cultura e creatività italiana	Realizzato e messo in funzione il portale "Italiana. Lingua cultura creatività nel mondo", tuttora operativo www.italiana.esteri.it Apertura di un canale Vimeo
f)	Numero di visualizzazione per iniziativa sul portale <i>italiana.esteri.it</i>	Numero di visualizzazioni relativo alle iniziative realizzate dalla Direzione Generale in formato digitale dall'inaugurazione al 30.11.2021	79.179 "impression" con 24.916 letture per le 6 pubblicazioni sfogliabili 6.985 visualizzazioni dai video-spettacoli legati all'avviso pubblico "Vivere all'italiana sul palcoscenico" 5.028 visualizzazioni per il video "Dolente Bellezza" progetto cortometraggi d'autore
g)	Numero di <i>download</i> del videogioco "Italy Land of Wonders"	Numero di utenti che hanno scaricato il primo videogioco interattivo di promozione dell'Italia realizzato dal MAECI indirizzato ai ragazzi in età scolare dalla pubblicazione al 15.05.22	499.642 <i>download</i>

Segue tabella 10

h)	Effettiva esposizione e circuitazione all'estero delle mostre prodotte dal MAECI	Numero di tappe espositive all'estero delle mostre ideate nel 2020	DIVA. Italian Glamour in Jewellery Tappe realizzate: Abu Dhabi-Doha-Manama-Amman-Kuwait City-Tashkent-Cape Town-Luanda. La mostra continua a circuitare nella rete estera. 3CO-DESIGN Tappe realizzate: Praga-Doha-Shenzen-Tunisi-Tripoli-Romania-Bulgaria. La mostra continua a circuitare nella rete estera <i>Created in Italy</i> San Francisco-Melbourne-Jakarta La mostra continua a circuitare nella rete estera Figure per Gianni Rodari. Eccellenze italiane San Paolo-Zagabria-Singapore-Parigi-Seoul-Jakarta-Praga-Singapore-Madrid-San Francisco-Washington Digital Art Experience Berlino-Atene-Madrid-Dublino-Londra-Barcellona Fumetti nei musei Dhaka-Tbilisi Riga-San Paolo-Lione-Tokyo-Skopje-Lima-Madrid-New York- Abu Dhabi-Algeri-Libreville
----	--	--	---

Fonte: dati Maeci

Va osservato, al riguardo che il MAECI, oltre ai dati quantitativi di resoconto delle iniziative realizzate, presentati come indicatori per la valutazione, non ha aggiunto ulteriori indicazioni o considerazioni, oggettivamente atte a suffragare il concreto successo della campagna.

4. Iniziative di cui alla lettera c)

Le risorse allocate sul capitolo 2308 P.g. 03, pari a un milione di euro²⁸, per la parte spesa, sono state impiegate in iniziative di promozione, dirette a mercati esteri, e realizzate da altre amministrazioni pubbliche mediante la stipula di apposite convenzioni.

Il Maeci ha confermato che il progetto in questione è terminato e ha visto l'impiego di risorse per euro 351.779 (come accennato su un totale stanziato di un milione di euro) ed è consistito nella realizzazione di 16 prodotti multimediali attraverso la stipula di 6 convenzioni con i maggiori Enti di ricerca italiani. La valutazione finale generale del progetto, per quanto potuto realizzare, secondo il Dicastero è pienamente positiva: i 16 prodotti - ancora disponibili sul portale Innovitalia per ulteriori iniziative delle Sedi estere a favore della valorizzazione dell'eccellenza italiana in campo scientifico e tecnologico²⁹ - sono stati presentati ufficialmente in occasione dell'evento "*The Italian Innovation*" tenutosi il 16 marzo 2021 al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e poi utilizzati da molte Sedi della rete diplomatica e consolare per due edizioni della Giornata della Ricerca italiana nel Mondo (15 aprile 2021 e 2022) e per la Giornata nazionale dello Spazio (16 dicembre 2021). L'impatto del progetto e il gradimento dell'iniziativa da parte delle Sedi della rete diplomatica e consolare sono stati tali da suggerire l'opportunità di estendere il progetto ad altri ambiti della ricerca e tecnologia italiana con altri fondi di promozione integrata. (Risposta Maeci prot. Cdc. 1340 del 31.3.2023)

Il materiale realizzato in collaborazione con i principali Enti di ricerca pubblici nazionali, comprende una serie di 16 prodotti multimediali tra cui: video in alta definizione (in formato HD e 4K), cataloghi multimediali delle industrie innovative e visite virtuali di laboratori e centri di ricerca. I settori promossi sono stati: spazio, astrofisica, agroalimentare, ambiente ed economia circolare, tecnologie applicate alla

²⁸ Dello stanziamento complessivo, pari a 1.000.000 di euro, si è provveduto a restituire all'Erario la quota non utilizzata, corrispondente a 648.221,00 euro.

Inoltre, considerando che tali fondi dovevano essere spesi entro l'esercizio finanziario 2020, non è stato possibile impegnare proficuamente tutto lo stanziamento allocato, anche tenuto conto che lo stanziamento stesso è stato reso disponibile solo nella seconda parte dell'anno di riferimento.

²⁹ La pagina web non è accessibile

medicina ed ai beni culturali e tecnologie marine.

I prodotti sono stati realizzati prioritariamente in lingua inglese, prevedendo poi versioni in cinese, arabo, spagnolo, portoghese e russo.

Il Ministero ha stipulato i relativi accordi con i seguenti Enti di ricerca: Agenzia Spaziale Italiana (ASI), Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), Agenzia-Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'Energia e lo Sviluppo Economico Sostenibile (ENEA), Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (INFN), Istituto Nazionale di Astrofisica (INAF), Istituto Nazionale di Oceanografia e Geofisica Sperimentale (OGS), allo scopo di disciplinare, nell'ambito delle competenze di ciascun ente, la realizzazione congiunta di un piano di promozione integrata per le finalità sopraindicate.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, "l'iniziativa ha rappresentato un importante elemento dell'azione complessiva di diplomazia scientifica italiana, raggiungendo l'obiettivo di mettere a disposizione delle Sedi diplomatiche all'estero un ampio ed organico ventaglio di prodotti promozionali della scienza e tecnologia italiana, in grado di essere valorizzati all'estero sia in ambito istituzionale sia presso un pubblico più ampio.

Da osservare che da quanto riferito sul tema specifico non emergono, come precedentemente annotato, ulteriori elementi in grado di corroborare e sostenere, con dati di efficacia concreta, le affermazioni circa lo sviluppo assolutamente positivo delle iniziative, pur dettagliatamente riferite.

5. Iniziative di cui alla lettera d)

La legge 24 aprile 1990, n.100, recante "Norme sulla promozione della partecipazione a società ed imprese all'estero" ha istituito la Società italiana per le imprese all'estero - SIMEST S.p.A., finanziaria di sviluppo e promozione degli investimenti delle imprese italiane all'estero, con una partecipazione pubblica pari al 76 per cento e una partecipazione privata, rappresentata da banche e da elementi del sistema imprenditoriale italiano.

L'obiettivo era quello di sostenere i processi di internazionalizzazione delle imprese italiane sui mercati internazionali ai fini di un aumento dell'*export* determinato

dall'accesso a nuovi mercati o dal consolidamento di quote di mercato estere già esistenti.

Nel corso del 2020, per quanto qui di specifico interesse, come già accennato, il Fondo per la promozione integrata è stato finanziato per un ammontare totale di 662 milioni di euro, onde realizzare le azioni di cui alla lettera d) dell'art. 72 del decreto-legge n. 18/2020. Tali risorse, a valere sul capitolo 2320 dello stato di previsione del Maeci, sono state integralmente trasferite a SIMEST, presso il conto di Tesoreria Centrale dello Stato n. 22044 intestato a "SIMEST Fondo ex l. n. 394/81", essendo stata quest'ultima incaricata, con apposita variante legislativa, a decorrere dal 16 giugno 2020, di gestire la sezione del Fondo per la Promozione Integrata destinata a cofinanziamenti a fondo perduto, subentrando al Ministero dello sviluppo economico.

L'articolo 72 del decreto-legge 18/2020, come in precedenza ricordato, ha previsto, alla lettera d), la concessione di cofinanziamenti a fondo perduto fino al 50% dei finanziamenti agevolati a valere sul Fondo di cui alla legge n. 394/81.

Ciò ha consentito, secondo la comunicazione ricevuta da MAECI e SIMEST, di concedere contributi a fondo perduto, nel corso del 2020, a 7.167 aziende.

Come illustrato nel precedente capitolo, per le medesime iniziative, ma con riferimento al 2021 sono stati stanziati, inoltre, 1.160 milioni di euro, mentre 210 sono stati resi disponibili per il 2022, portando la dotazione complessiva del Fondo per la Promozione Integrata 2020-2022 a 2.032 milioni di euro (vedi tabella n. 5).

Secondo quanto riferito dal Maeci, come già precedentemente sottolineato, l'importo totale degli stanziamenti resi disponibili per il periodo 2020 - agosto 2023 ha consentito, sin qui, di concedere, complessivamente, cofinanziamenti a fondo perduto a 15.464³⁰ operazioni per un importo complessivo deliberato di circa 1.478 milioni di euro (dato al 31 agosto 2023), onde permettere la realizzazione di programmi volti al rafforzamento dell'internazionalizzazione delle imprese, mediante il supporto alle seguenti iniziative:

- a. programmi di inserimento nei mercati esteri;
- b. studi di prefattibilità e fattibilità, programmi di assistenza tecnica in Paesi esteri;
- c. miglioramento della solidità patrimoniale delle imprese esportatrici e della solidità

³⁰ Operazioni deliberate dal Comitato Agevolazioni tra il 2020 e l'agosto 2023.

patrimoniale a supporto del sistema fieristico;

- d. finanziamento per la partecipazione a fiere e mostre in Paesi esteri e per la partecipazione a manifestazioni fieristiche internazionali in Italia;
- e. programmi per lo sviluppo del commercio elettronico (*e-commerce*) in Paesi esteri;
- f. inserimento provvisorio in azienda di *Temporary Export Manager* (TEM) funzionali alla realizzazione di progetti di internazionalizzazione in Paesi esteri.

6. Volumi di spesa deliberati Fondo per la Promozione Integrata – Es. 2020

La Simest a partire dal 16 giugno 2020, sulla base di quanto deliberato dal-Comitato Agevolazioni (organo deliberante interministeriale per le attività a valere sul Fondo) ha approvato le operazioni di cui alla seguente Tab. 11.

Tabella n. 11 - Volumi di spesa deliberati Fondo per la Promozione Integrata – Es. 2020

Prodotti	Numero operazioni	Milioni di euro risposta Simest
Patrimonializzazione	1.760	156,2
Inserimento nei mercati esteri	101	20,6
Fiere e mostre	1.175	7,5
<i>E-commerce</i>	133	6,0
Studi di fattibilità e programmi di assistenza tecnica	45	1,7
<i>Temporary Export Manager</i>	54	1,8
Totale	3.268	193,8

Fonte: Simest Bilancio e relazioni d'esercizio 2020

I finanziamenti agevolati (a fondo perduto) a sostegno dell'internazionalizzazione sono-stati ripartiti come segue:

- i finanziamenti a fondo perduto per la patrimonializzazione delle PMI esportatrici sono stati pari a 156 milioni di euro;
- per i programmi di inserimento nei mercati esteri, che comportano la realizzazione di strutture commerciali permanenti, si sono registrate operazioni per 21 milioni di euro;

- i finanziamenti per la partecipazione a fiere e mostre sono risultati pari a 8 milioni di euro;
- i finanziamenti per la realizzazione di piattaforme informatiche per la promozione e la vendita di prodotti online (*e-commerce*) hanno registrato operazioni per 6 milioni di euro;
- i finanziamenti per gli studi di fattibilità e i programmi di assistenza tecnica collegati a investimenti italiani si sono attestati a 2 milioni di euro;
- i finanziamenti per il *Temporary Export Manager* (TEM), finalizzati a supportare l'affiancamento temporaneo di un professionista specializzato per progetti di internazionalizzazione, sono stati pari a 2 milioni di euro.

Le PMI sono risultate destinatarie del 90% dei volumi deliberati, a fronte del 94% del precedente esercizio, mentre il restante 10% è andato a beneficio delle grandi imprese. Rispetto al 2019, il volume dei nuovi finanziamenti concessi è aumentato per effetto delle misure emergenziali. Tra gli elementi che hanno reso maggiormente appetibili alle imprese i finanziamenti agevolati si segnalano:

- la rimodulazione del requisito di fatturato estero e dei parametri di solidità patrimoniale per l'accesso alla patrimonializzazione;
- la revisione delle strutture finanziabili con lo strumento inserimento mercati;
- la revisione del prodotto *e-commerce*;
- la facoltà per le imprese di richiedere l'esenzione dalla prestazione delle garanzie (con evidente beneficio di accessibilità agli strumenti in termini sia di volumi sia di costi, in particolare per le PMI).

6.1. Esercizio 2021

Il Comitato Agevolazioni ha approvato, a valere sul Fondo per la promozione integrata, nel corso del 2021, 10.457 operazioni per 1.068 milioni, rispetto alle 3.268 operazioni per un importo di 193,8 milioni di euro approvate nel 2020, sempre a valere sul Fondo suddetto.

I finanziamenti agevolati a sostegno dell'internazionalizzazione, erogati nel corso dell'annualità in esame, sono stati ripartiti come segue:

- i finanziamenti per la patrimonializzazione delle imprese esportatrici sono stati pari a 617 milioni;
- per i programmi di inserimento nei mercati esteri, che comportano la realizzazione di strutture commerciali, si sono registrate operazioni per 155 milioni di euro;
- i finanziamenti per la partecipazione a fiere e mostre sono risultati pari a 83 milioni di euro;
- i finanziamenti per la realizzazione di piattaforme informatiche per la promozione e la vendita di prodotti online (e-commerce) hanno registrato operazioni per 54 milioni di euro;
- i finanziamenti per il *Temporary Export Manager*, finalizzati a supportare l'affiancamento temporaneo di un professionista specializzato per progetti di internazionalizzazione, sono stati pari a 10 milioni di euro;
- i finanziamenti per gli studi di fattibilità e i programmi di assistenza tecnica collegati a investimenti italiani si sono attestati a 9 milioni di euro.

Tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021, sono state inoltre attivate due linee di intervento volte al supporto del sistema fieristico, in considerazione delle difficoltà degli operatori del settore, gravemente colpito dalle misure restrittive introdotte per fronteggiare la situazione di emergenza sanitaria.

I due nuovi interventi, la cui operatività è stata avviata nel corso del 2021, sono i seguenti:

- patrimonializzazione enti fieristici: l'articolo 91, comma 1, del D.L. 104/2020, convertito, con modificazioni, dalla Legge 126/2020, ha istituito un'apposita sezione del Fondo 394/81 volta al supporto dei processi di internazionalizzazione degli enti fieristici italiani costituiti in forma di società di capitali, la cui operatività è stata successivamente estesa, dall'articolo 6, comma 3, n. 1, del D.L. 137/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 176/2020, anche alle imprese aventi come attività prevalente l'organizzazione di eventi fieristici di rilievo internazionale. A valere su tale strumento, nel corso del 2021 sono state approvate operazioni per 28 milioni di euro a valere sul Fondo promozione integrata;
- ristoro costi fissi: l'articolo 6, comma 3, n. 2, del D.L. 137/2020, convertito, con

modificazioni, dalla legge n. 176/2020, ha introdotto la misura finalizzata alla concessione, nel rispetto delle disposizioni europee in materia di aiuti di stato, di contributi a fondo perduto commisurati ai costi fissi non coperti da utili, misure di sostegno erogate da pubbliche amministrazioni o da altre fonti di ricavo, sostenuti dal 1° marzo 2020, a favore degli enti del sistema fieristico a valere sulle risorse del Fondo per la Promozione Integrata. Tale misura, notificata alla Commissione europea, è stata autorizzata in regime di *Temporary Framework* con Decisione della Commissione C (2021) 1879 *final* del 16 marzo 2021 – SA.61294. A valere su tale strumento, nel corso del 2021 sono state approvate 50 operazioni per 113 milioni di euro. Il volume dei nuovi finanziamenti concessi nel corso dell'anno è aumentato, da un lato, per effetto delle misure adottate con i vari provvedimenti normativi introdotti a partire dal 2020 (D.M. 11 giugno 2020 c.d. "Intra-UE", DL 18/2020 c.d. "Cura Italia", D.L. 34/2020 c.d. "Rilancio", D.L. 104/2020 c.d. "Agosto", DL 137/2020 c.d. "Ristori" e successivi) nel corso dell'emergenza sanitaria prima ed economica poi, a partire dal primo trimestre del 2020 e che ha caratterizzato anche il 2021, nonché per effetto delle risorse stanziare per il 2021 dalla Legge 178/2020 (Bilancio 2021) – 610 milioni di euro per i cofinanziamenti a fondo perduto – e dal D.L. 73/2021 "Sostegni bis" – 400 milioni di euro per i cofinanziamenti a fondo perduto – che hanno consentito la riapertura del Portale SIMEST per la presentazione delle domande di finanziamento agevolato, a decorrere dal 3 giugno 2021.

Tabella n. 12 - Volumi deliberati per prodotto - Fondo promozione integrata - Es. 2021

Prodotto	Numero operazioni	Milioni di euro risposta Simest
Patrimonializzazione	2.965	616,6
Inserimento nei mercati esteri	594	155,2
Fiere e mostre	5.000	83,5
<i>E-commerce</i>	1.093	53,9
Patrimonializzazione Enti Fieristici	56	27,9
Ristoro Costi Fissi	50	113,0
<i>Temporary Export Manager</i>	367	9,8
Studi di fattibilità e programmi di assistenza tecnica	332	8,6
Totale	10.457	1.068,5

Fonte: Simest Bilancio e relazioni d'esercizio 2021

Riepilogando, nel 2021, i finanziamenti agevolati a fondo perduto a sostegno sono stati ripartiti come segue:

- per la patrimonializzazione delle imprese esportatrici 616,6 milioni di euro;
- per i programmi di inserimento nei mercati esteri, che comportano la realizzazione di strutture commerciali, si sono registrate operazioni per 155,2 milioni di euro;
- gli oneri di partecipazione a fiere e mostre sono risultati pari 83,5 milioni di euro;
- per la realizzazione di piattaforme informatiche per la promozione e la vendita di prodotti online (*e-commerce*) si sono registrate operazioni per 53,9 milioni di euro;
- per il *Temporary Export Manager*, ovvero per l'affiancamento temporaneo di un professionista specializzato per progetti di internazionalizzazione, sono state autorizzate operazioni pari a 9,8 milioni di euro;
- per gli studi di fattibilità e i programmi di assistenza tecnica collegati a investimenti italiani sono stati erogati 8,6 milioni.

In totale sono state 10.457 le operazioni deliberate per un complessivo importo di 1068,5 milioni.

6.2. Esercizio 2022

L'operatività di SIMEST, secondo quanto riferito dalla stessa, per la quota di cofinanziamenti a fondo perduto a valere sul Fondo per la Promozione Integrata è stata gestita, nel primo semestre 2022, nell'ambito del regime temporaneo di aiuti di Stato cosiddetto "*Temporary Framework*", avviato nel corso del 2020 a seguito della crisi economica generata dalla pandemia da Covid-19. Tale regime è stato in vigore fino al 30 giugno 2022. Per fare fronte agli effetti sull'economia del conflitto in Ucraina, iniziato nel mese di febbraio 2022 a seguito dell'aggressione della Russia, la Commissione europea ha emanato un nuovo regime di aiuti transitorio denominato "*Temporary Crisis Framework*", finalizzato a sostenere le imprese dell'UE con esportazioni e costi degli approvvigionamenti energetici e di materie prime impattati dal conflitto. La disposizione, emanata il 23 marzo 2022 e valida fino al 31 dicembre 2022, è stata successivamente emendata per estenderne la durata fino al 31 dicembre 2023. Nell'ambito di tale regime di aiuti, tramite due disposizioni normative (art. 5 *ter* del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 2022, n. 28 e art. 29 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91), è stato possibile implementare due linee di intervento agevolativo (c.d. "*Ucraina 1 Export*" e "*Ucraina 2 Import*") a valere sulle risorse del Fondo 394/81 (e sul Fondo per la Promozione Integrata per la relativa quota di cofinanziamento a fondo perduto) a sostegno delle imprese esportatrici italiane colpite dalle conseguenze del conflitto russo-ucraino.

In merito alle due linee di intervento sopra citate SIMEST ha segnalato che:

- ne è stata attivata l'operatività il 12 luglio 2022 con la Circolare "*Ucraina Export*" e il 20 settembre 2022 con la Circolare "*Ucraina Import*";
- le domande di finanziamento pervenute entro la data di chiusura del 30 ottobre 2022 del Portale SIMEST dei finanziamenti agevolati sono state 309 per 235 milioni di euro (di cui 65 milioni di euro a fondo perduto, pari a circa il 30% dei finanziamenti complessivamente richiesti). La chiusura del portale si è resa necessaria per poter completare le istruttorie entro il 31 dicembre 2022, termine originariamente previsto per la scadenza del regime di *Temporary Crisis Framework*;

- nel corso del 2022 sono stati deliberati 104 finanziamenti agevolati a valere sull'operatività di cui alla Circolare "Ucraina Export" pari a 57 milioni di euro (di cui 20 milioni di euro a fondo perduto) e 51 finanziamenti agevolati a valere sull'operatività di cui alla Circolare "Ucraina Import" pari a 33 milioni di euro (di cui 13 milioni di euro a fondo perduto).

Tabella n. 13 - Volumi deliberati per prodotto - Fondo promozione integrata - Es. 2022

Prodotto	Numero operazioni	Milioni di euro
Inserimento nei mercati esteri	499	92,2
Ucraina 1 Export	97	20
Ucraina 2 Import	51	13
Patrimonializzazione	1	0,3
Studi di fattibilità e programmi di assistenza tecnica	66	1,44
E-Commerce	37	1,1
Temporary Export Manager	16	1,4
Fiere ed eventi	7	0,1
Totale	774	128,0

Fonte: Simest Bilancio e relazioni d'esercizio 2022

I volumi dei finanziamenti agevolati approvati nel 2022 di cui quota a valere sul Fondo promozione integrata, sono stati ripartiti come segue:

- 499 finanziamenti per 92 milioni di euro per la realizzazione di programmi di inserimento nei mercati esteri, che supportano le imprese italiane nella realizzazione di strutture commerciali all'estero;
- 148 finanziamenti totali per complessivi 33 milioni di euro per linee di intervento agevolativo (c.d. "Ucraina 1 Export" e "Ucraina 2 Import") a sostegno delle imprese esportatrici italiane colpite dalle conseguenze del conflitto russo-ucraino;
- 1 finanziamento per 0,3 milioni di euro per la patrimonializzazione delle imprese esportatrici;
- 66 finanziamenti per 1 milione di euro per la realizzazione di studi di fattibilità e i programmi di assistenza tecnica collegati a investimenti italiani;
- 37 finanziamenti per 1 milione di euro per la realizzazione o il potenziamento di piattaforme e-commerce per la promozione e la vendita di prodotti online;

- 16 finanziamenti per 0,4 milioni di euro per l’inserimento temporaneo di un *Temporary Export Manager* (TEM), professionista specializzato per progetti di internazionalizzazione;
- 7 finanziamenti per 0,1 milioni di euro per la partecipazione a fiere ed eventi internazionali, anche in Italia, e missioni di sistema.

6.3. Esercizio 2023

Secondo quanto ulteriormente riferito da SIMEST e MAECI, nel corso del 2023 la quota di risorse del FPI di cui alla lettera d), è stata normativamente impiegata nei cofinanziamenti a fondo perduto delle due operatività del Fondo 394/81 di supporto alle imprese esportatrici che hanno subito ripercussioni economiche a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina, con le due misure del sostegno alle imprese esportatrici in Ucraina e/o Federazione Russa e/o Bielorussia e del sostegno alle imprese esportatrici per difficoltà o rincari negli approvvigionamenti da Ucraina e/o Federazione Russa e/o Bielorussia, che sono state prorogate e aggiornate a seguito **della** Comunicazione della Commissione europea 2022/C 426/01 in vigore dal 28 ottobre 2022 fino al 31 dicembre 2023³¹

Con l’articolo 13, commi 2 e 3, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14, sono state pertanto prorogate fino al 31 dicembre 2023 le due misure del Fondo 394/81 con connesso cofinanziamento a fondo perduto del FPI fino al 40% dell’intervento complessivo di sostegno, di cui all’articolo 5-ter del DL n. 14/2022 ed all’articolo 29 del DL n. 50/2022 e sono state apportate modifiche alle discipline dei due strumenti.

La Commissione europea ha successivamente disposto con Comunicazione C/2023/1188 una ulteriore proroga al 30 giugno 2024 delle succitate misure; conseguentemente, con il decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215 (art. 9, commi 1 e 2) è

³¹ “Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina” (*Temporary Crisis Framework - TCF*) che ha sostituito il precedente Quadro temporaneo di crisi adottato il 23 marzo 2022 e modificato il 20 luglio 2022, e che è stata a sua volta sostituita dalla Comunicazione della Commissione europea 2023/C 101/03 del 17 marzo 2023 “Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina” (*Temporary Crisis and Transition Framework - TCTF*).

stata dunque disposta la proroga del termine stabilito per le due misure autorizzate del fondo 394/81 al 30 giugno 2024.

Il Comitato Agevolazioni, nel rispetto della Sezione 2.1 (Aiuti di importo limitato) del *Temporary Crisis Framework*, ha adottato le due Delibere 28 febbraio 2023 poi aggiornate il 30 marzo 2023³² che sono state notificate alla Commissione europea che ha autorizzato i relativi regimi di aiuto di Stato con le Decisioni della Commissione europea C (2023) 4059 *final* del 19 giugno 2023³³, con validità fino al 31 dicembre 2023.

Le imprese hanno così potuto presentare le domande di finanziamento agevolato del Fondo 394/1981 con cofinanziamento a fondo perduto del FPI in regime di *Temporary Crisis and Transition Framework*, a partire dal 3 maggio 2023 e fino al 31 ottobre 2023 come da Avviso pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 79 del 3 aprile 2023.

Alla data del 31 agosto 2023, le domande presentate a SIMEST per tali due misure richiedevano cofinanziamenti a fondo perduto per 233 milioni di euro del FPI, e il Comitato Agevolazioni ha, quindi, approvato nel corso del 2023 finanziamenti agevolati eleggibili delle due misure di Supporto alle imprese esportatrici che hanno subito ripercussioni economiche a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, con i connessi cofinanziamenti a fondo perduto del FPI in regime di *Temporary Crisis and Transition Framework*, per un totale di 18 operazioni per 8 milioni di euro del FPI.

Inoltre, a seguito degli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023, per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza con delibere del Consiglio dei ministri del 4 maggio 2023, del 23 maggio 2023 e del 25 maggio 2023, l'articolo 10 (*Misure di*

³² «Condizioni per la concessione dell'Intervento agevolativo di cui all'articolo 5-ter del DL 25 febbraio 2022, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 2022, n. 28 come modificato dall'articolo 13, comma 2, del DL 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n.14, di "Sostegno alle imprese italiane esportatrici in Ucraina e/o Federazione Russa e/o Bielorussia", con cofinanziamento a fondo perduto ai sensi della sezione 2.1 della Comunicazione della Commissione europea 2023/C 101/03 del 17 marzo 2023 "Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina"» e «Condizioni per la concessione dell'Intervento agevolativo di cui all'articolo 29 del DL 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91 come modificato dall'articolo 13, comma 3, del DL 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14, di "Sostegno alle imprese esportatrici con approvvigionamenti da Ucraina e/o Federazione Russa e/o Bielorussia", con cofinanziamento a fondo perduto ai sensi della sezione 2.1 della Comunicazione della Commissione europea 2023/C 101/03 del 17 marzo 2023 "Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina"».

³³ *State Aid SA.107149 (2023/N) Italy TCTF: Direct grants to companies with commercial relationships in Ukraine, Russia, and Belarus affected by the current crisis (Re-introduction of State Aid SA.103464)*, e C (2023) 4060 *final* del 19 giugno 2023 - *State Aid SA.107150 (2023/N) Italy TCTF: Direct grants to companies relying on supply from Ukraine, Russia and Belarus affected by the current crisis (Re-introduction of State Aid SA.104242)*".

sostegno alle imprese esportatrici) del Decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2023, n. 100, ha autorizzato SIMEST S.p.A. - nel rispetto del regolamento (UE) 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato e, in particolare, dell'art. 50 (*Regimi di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali*) - all'erogazione di contributi a fondo perduto, per l'indennizzo dei comprovati danni diretti subiti dalle imprese esportatrici localizzate nei territori interessati dagli eventi alluvionali, nei limiti della quota dei medesimi danni per la quale non si è avuto accesso ad altre forme di ristoro a carico della finanza pubblica, secondo condizioni, termini e modalità stabiliti con una o più deliberazioni del Comitato Agevolazioni, nel limite massimo di 300 milioni di euro delle disponibilità di cui alla lettera d) del FPI già presenti sul conto di tesoreria intestato a SIMEST per tale gestione.

Il Comitato Agevolazioni ha, quindi adottato la Delibera 7 giugno 2023 recante *"Condizioni, termini e modalità per la concessione di contributi a fondo perduto al fine di sostenere le imprese esportatrici localizzate nei territori interessati dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 di cui all'articolo 10 del decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61"* e la relativa Circolare operativa n. 1/FPI/2023 *"Contributo a fondo perduto per indennizzo dei danni materiali diretti subiti dalle imprese esportatrici localizzate nei territori colpiti dagli eventi alluvionali"*.

La misura è stata comunicata alla Commissione europea e registrata come aiuto di Stato SA 107957 concesso ai sensi del Reg. (UE) n. 651/2014, con validità fino al 1° maggio 2027.

L'Amministrazione con propria memoria del 31 gennaio 2024 prot. 521, comunica che il Comitato Agevolazioni ha adottato la Delibera 3 ottobre 2023 recante *"Condizioni, termini e modalità per la concessione di contributi a fondo perduto al fine di sostenere le imprese esportatrici localizzate nei territori interessati dagli eventi alluvionali, verificatisi a partire dal 1° maggio 2023, ai sensi dell'articolo 10 del decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2023, n. 100, per la perdita di reddito dovuta alla sospensione totale o parziale dell'attività"* e la relativa Circolare operativa n. 2/FPI/2023 *"Contributo a fondo perduto per l'indennizzo della perdita di*

reddito subita dalle imprese esportatrici localizzate nei territori colpiti dagli eventi alluvionali".

Tale misura è stata comunicata alla Commissione europea e registrata come aiuto di Stato SA.109729 concesso ai sensi del Reg. (UE) n. 651/2014, con validità fino al 1° maggio 2027.

Nella medesima riunione, il Comitato Agevolazioni ha adottato anche la Delibera 3 ottobre 2023 di Modifica della Delibera del 7 giugno 2023 recante "*Condizioni, termini e modalità per la concessione di contributi a fondo perduto al fine di sostenere le imprese esportatrici localizzate nei territori interessati dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 di cui all'articolo 10 del decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2023, n. 100*", e della relativa Circolare operativa n. 1/FPI/2023 come modificata il 3 ottobre 2023 "*Contributo a fondo perduto per indennizzo dei danni materiali diretti subiti dalle imprese esportatrici localizzate nei territori colpiti dagli eventi alluvionali.*".

Tale misura è stata comunicata alla Commissione europea e registrata come aiuto di Stato SA.109681 (che modifica SA.107957) concesso ai sensi del Reg. (UE) n. 651/2014, con validità fino al 1° maggio 2027.

Le imprese esportatrici hanno potuto presentare le domande di contributo a fondo perduto del FPI per indennizzo dei danni materiali diretti subiti concessi ai sensi del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, a partire dal 21 novembre 2023 come da Avviso pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 242 del 16 ottobre 2023.

Alla data del 31 agosto 2023 le domande presentate a SIMEST per tale misura richiedevano contributi a fondo perduto per 20 milioni di euro del FPI, e il Comitato Agevolazioni ha, quindi, approvato nel corso del 2023 fino alla data del 31 agosto 2023, contributi a fondo perduto del FPI ai sensi del regolamento (UE) n. 651/2014 eleggibili di tale misura, per un totale di 29 operazioni per € 12 milioni del FPI.

A seguito degli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 2 novembre 2023, che hanno colpito il territorio delle Province di Firenze, Livorno, Pisa, Pistoia e Prato per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza con delibera del Consiglio dei ministri del 3 novembre 2023, l'articolo 13-quater (*Misure urgenti di sostegno alle imprese esportatrici*),

commi 1 e 2, del Decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 dicembre 2023, n. 191, ha esteso la misura prevista dal predetto articolo 10 del decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2023, n. 100, fermo il limite massimo di risorse ad essa destinate, previsto dal comma 3 del medesimo articolo 10, alle imprese esportatrici localizzate nei territori interessati dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 2 novembre 2023 per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza con delibere del Consiglio dei ministri del 3 novembre 2023, in relazione ai comprovati danni diretti subiti in conseguenza dei medesimi eventi.

Il Comitato Agevolazioni, nella riunione del 19 dicembre 2023 ha adottato la Delibera 19 dicembre 2023 *"Concessione di contributi a fondo perduto al fine di sostenere le imprese esportatrici localizzate nei territori interessati dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 2 novembre 2023 per l'indennizzo dei comprovati danni materiali subiti"*, e la relativa Circolare operativa n. 3/FPI/2023, con avvio di presentazione delle domande di contributo dal 9 gennaio 2024.

Tale misura è stata comunicata alla Commissione europea e registrata come aiuto di Stato SA 111380 concesso ai sensi del Reg. (UE) n. 651/2014, con validità fino al 2 novembre 2027.

Il Comitato Agevolazioni ha apportato anche modifiche di adeguamento conseguenti all'articolo 13-quater (*Misure urgenti di sostegno alle imprese esportatrici*), comma 2, del Decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 dicembre 2023, n. 191, delle predette Delibera del 7 giugno 2023 come modificata il 3 ottobre 2023 e relativa Circolare n. 1/FPI/2023 e Delibera 3 ottobre 2023 e relativa Circolare n. 2/FPI/2023, con avvio di presentazione delle domande di contributo dal 9 gennaio 2024.

Tali misure sono state comunicate alla Commissione europea e registrate come aiuto di Stato SA 111384 (che modifica SA 107957 già modificata da SA 109681) e aiuto di Stato SA. 111383 (che modifica SA 109729) concessi ai sensi del Reg. (UE) n. 651/2014, con validità fino al 1° maggio 2027.

Sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 164 del 17 luglio 2023 è stato pubblicato il Decreto 1° giugno 2023 *"Disciplina degli strumenti finanziari a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese,*

a valere sul Fondo rotativo 394/81” che ha sostituito il decreto 7 settembre 2016, il decreto 8 aprile 2019 e il decreto 11 giugno 2020, e che disciplina le nuove tipologie di finanziamenti agevolati del Fondo 394/81 (Inserimento mercati; Transizione digitale o ecologica; Fiere ed eventi; E-commerce; Certificazioni e consulenze; *Temporary manager*), confermando la possibilità di una quota di cofinanziamento a fondo perduto ai sensi dell’articolo 72, comma 1, lettera d), del Decreto-legge n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 27/2020 come modificato e integrato, nella misura del 10 per cento.

Il Comitato Agevolazioni nella riunione del 12 luglio 2023 ha adottato le Circolari operative dei 6 interventi agevolati del Fondo 394, che contengono anche la determinazione delle modalità e dei criteri selettivi per i cofinanziamenti a fondo perduto in regime “*de minimis*” della lettera d) del FPI.

Le imprese hanno potuto presentare le domande di finanziamento agevolato per le 6 linee di intervento del Fondo 394 con connesso cofinanziamento a fondo perduto del FPI in regime “*de minimis*”, a partire dal 27 luglio 2023 come da Avviso pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 164 del 15 luglio 2023.

7. Controllo e monitoraggio della SIMEST e del MAECI

Per quanto riguarda il monitoraggio degli interventi finanziati, SIMEST ha evidenziato che la valutazione dell’efficacia degli strumenti può essere effettuata solo successivamente alla conclusione dei programmi da parte delle imprese, a seguito della quale svolge la verifica delle spese sostenute e accerta l’effettiva realizzazione delle iniziative. All’esito di tale adempimento, SIMEST è in grado di valutare il rapporto tra le operazioni deliberate e quelle positivamente concluse che, secondo quell’ente, può essere considerato quale indicatore dell’efficacia dell’intervento stesso. Anche secondo quanto dichiarato dall’Amministrazione i progetti avviati dalle imprese beneficiarie, per una buona parte, non sono ancora conclusi e ciò rende difficoltoso formulare delle valutazioni sull’impatto dei progetti relativi all’internazionalizzazione delle imprese esportatrici.

Tale analisi potrà essere effettuata, per il MAECI, al termine del finanziamento e a

seguito della restituzione della componente a credito da parte delle imprese³⁴.

Ad ogni modo al 31 agosto 2023 n. 6.520 finanziamenti sono arrivati alla fase di analisi del consuntivo finalizzata alla verifica delle spese sostenute nonché all'accertamento dell'effettiva realizzazione del programma finanziato; di questi 6.520 finanziamenti, 1.545, pari a circa il 24 per cento sono stati revocati durante l'analisi del consuntivo³⁵, mentre 4.975 sono stati consolidati, ovvero giunti positivamente a conclusione. Per tali 4.975 finanziamenti, l'importo complessivamente deliberato ammonta a circa euro 125,8 milioni, mentre quello consolidato è di circa euro 105,1 milioni.

L'efficacia di tali interventi, per il MAECI, secondo il criterio precedentemente prospettato è rappresentato dal rapporto tra le operazioni deliberate e quelle positivamente concluse.

Sul punto, demandando i necessari approfondimenti al successivo sviluppo della presente relazione, va comunque qui anticipato che il rapporto tra le operazioni deliberate e quelle positivamente concluse, può rappresentare, forse, un indicatore sull'efficacia "interna" delle misure di sostegno (ed in tale prospettiva è probabilmente presentato), mentre va almeno messo in dubbio, in una diversa e più ampia ottica, che possa essere considerato quale indicatore dell'efficacia dell'intervento "*tout court*", essendo privo di qualsiasi concatenazione causale diretta con gli esiti dell'intervento. In

³⁴ L'istruttoria pre-delibera prevede: la *due diligence* completa sull'impresa richiedente le verifiche della presenza di tutti i requisiti di accesso al finanziamento; la verifica della disponibilità del plafond "*de minimis*" attraverso l'estrazione dal Registro Nazionale degli Aiuti, della visura aiuti "*de minimis*", della visura *Deggendorf* e della visura aiuti. Per le operazioni che prevedano un'agevolazione pubblica superiore a € 150.000 è prevista l'attivazione di una procedura per le verifiche antimafia, come disposto dalla normativa nazionale ed europea; la verifica della correttezza dell'IBAN del conto corrente dedicato necessario per l'erogazione e l'utilizzo del finanziamento richiesto nell'ottica di un completo tracciamento delle risorse PNRR; le verifiche di *compliance*/antiriciclaggio sui beneficiari dei finanziamenti, al fine di valutare profili reputazionali, corporate e anagrafici, nonché per riscontrare la corretta individuazione del titolare effettivo e la corrispondenza dello stesso a quanto indicato nella domanda di finanziamento.

Al termine delle verifiche istruttorie le proposte di delibera positiva sono sottoposte al Comitato Agevolazioni per l'approvazione, a seguito della quale SIMEST provvede all'invio della comunicazione di esito alle imprese beneficiarie. A seguito del soddisfacimento integrale delle eventuali condizioni sospensive da parte dell'impresa beneficiaria, SIMEST ha un termine di 30 giorni per l'erogazione della prima *tranche* di finanziamento, pari al 50 per cento dell'importo deliberato a titolo di anticipo. Come previsto dalle Circolari di riferimento, SIMEST eroga una seconda *tranche*, a saldo dell'importo rendicontato e ammissibile, al termine del periodo di preammortamento.

Ai fini dell'erogazione della *tranche* a saldo, l'impresa presenta a SIMEST tutta la documentazione necessaria ai fini della rendicontazione delle spese.

³⁵ Durante l'adunanza pubblica il rappresentante della SIMEST ha precisato che, fino al 30 per cento dei finanziamenti complessivi le revoche e le rinunce costituiscono un dato fisiologico, derivante da una certa complessità dei dati di prevista rendicontazione e dai connessi adempimenti, che talvolta mettono in difficoltà le imprese meno preparate; ha poi soggiunto che la specifica casistica della trattazione delle revoche e rinunce è affidata ad un proprio ufficio dedicato.

altri termini una bassa percentuale del rapporto indicato può rappresentare il sintomo di errori ed insufficienze gestionali ma, di per sé, non depone per il rapporto causa-effetto fra le misure adottate ed i risultati registrati. Potrebbe infatti essere osservata, *aliunde*, una forte efficacia delle misure assunte pur per le sole, rare operazioni positivamente concluse.

Conclusivamente, per quanto attiene alla valutazione sull'efficacia dei finanziamenti agevolati, i rappresentanti del MAECI, durante informali audizioni istruttorie, prima, e poi con comunicazioni scritte, hanno espresso e confermata la volontà, al riguardo, di promuovere, in collaborazione con SIMEST, uno studio per verificare l'impatto degli strumenti di finanza agevolata sul tessuto economico nazionale, nonché una verifica dell'efficacia della campagna di Nation branding. Tale studio potrà essere affidato ad un ente esterno, in particolare ad una Università, in linea con quanto già realizzato in passato da parte di SIMEST.³⁶

La posizione alla fine espressa da MAECI e SIMEST, in prossimità della conclusione dell'istruttoria, circa l'opportunità di pianificare e svolgere una specifica attività di VIR sull'ampio tema affrontato dagli interventi esaminati, coincide con le intenzioni e le valutazioni di questa Sezione.

³⁶ Nel 2017, l'Amministrazione aveva commissionato uno studio al Politecnico di Milano che aveva consentito di misurare gli effetti degli incentivi all'internazionalizzazione, riscontrando risultati positivi. Da un'analisi controfattuale - basata sul confronto con imprese di caratteristiche simili ma che non hanno usufruito delle agevolazioni - era stata rilevata un'"ottima performance in termini di crescita delle imprese beneficiarie" delle risorse del Fondo 394/81 (una crescita sempre compresa tra i valori +11% e +28%, rispetto alla media del settore di riferimento) a cui, all'epoca dello studio, non si affiancavano ancora le risorse a fondo perduto.

CAPITOLO IV

OSSERVAZIONI CIRCA IL CONTROLLO DI EFFICACIA

Sommario: 1. L'approccio all'efficacia della regolazione – 2. Norme e prassi per il controllo della regolazione 2.1 Il quadro comunitario. - 2.2 Il quadro nazionale- 3. Le relazioni al Parlamento ex art.14, comma 10 della legge 28 novembre 2005, n. 246.- 4.- La struttura organizzativa per l'attuazione dell'AIR e della VIR- 5. La posizione del Consiglio di Stato.

1. L'approccio all'efficacia della regolazione

Da quanto sin qui riepilogato emerge che i provvedimenti all'esame sono stati condotti in sostanziale conformità al disposto legislativo riguardante gli interventi straordinari e con una sufficiente cura dei relativi aspetti contabili e gestionali. Se alcuni residui delle cifre stanziare, inoltre, possono essere giustificati considerato il contesto di emergenza pandemica, la media dell'impiego delle risorse, fra il 2020 ed il 2023, risulta pari al settantotto per cento di quelle rese complessivamente disponibili, secondo quanto per ultimo comunicato dal Dicastero (prot. Cdc 521 del 31 gennaio 2024). Anche taluni indicatori, nonostante la scarsità di quelli d'impatto, risultano formulati correttamente e correttamente riscontrati, con riferimento, ad es. ai KPI (*Key Performance Indicator*), e militano per una sufficiente diligenza nell'elaborazione dei programmi stessi; questi, tuttavia, quanto al loro effettivo sviluppo, avrebbero potuto essere ancora più tempestivi, considerata l'eccezionalità della congiuntura da contrastare.

Meno convincenti, invero, nonostante la disponibilità dimostrata dal Dicastero, risultano le affermazioni riguardanti la positiva valutazione dell'efficacia di alcuni degli interventi (*out-come*). In sintesi, se è vero che taluni dei rilevatori presentati sono suscettibili di una interpretazione utile a sostenere il raggiungimento degli obiettivi strategici prefissati, è altrettanto vero che in più passaggi non è affatto agevole rinvenire una solida concatenazione fra le azioni svolte e gli indicatori così interpretati. Né, per le ragioni esplicitate, può ritenersi risolutivo, al riguardo, il proposto rapporto tra le operazioni deliberate e quelle positivamente concluse.

Va segnalato, a questo punto che, in maniera ricorrente, nello svolgimento delle proprie indagini la Sezione - che fra le proprie competenze ha quella del controllo circa la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge³⁷ - ha dovuto constatare la genericità e la controvertibilità di affermazioni intese a resocontare gli effetti positivi assertivamente ascritti all'attuazione di specifiche leggi. Insomma, la circostanza di incertezza appena descritta è decisamente ricorrente per molti interventi pubblici, i cui soggetti attuatori o incaricati di monitoraggio e controllo, pur svolgendo - in diversi casi - con sufficiente cura le proprie attività gestionali, non interloquiscono poi, in maniera persuasiva e documentata, circa l'efficacia delle iniziative realizzate. Tale ripetuta constatazione, potendo presentare carattere sistemico, ha indotto, pur sempre nel perimetro dell'indagine, a sviluppare un *focus* sull'argomento onde verificare, poi, in fase di conclusioni, i margini di possibile miglioramento in tale importante settore, in una ottica di franca collaborazione con le amministrazioni interessate,

In via introduttiva va osservato che, accanto alle politiche macroeconomiche, negli ultimi decenni hanno assunto un'importanza crescente i molteplici interventi mirati a gruppi variamente determinati di soggetti, individui, famiglie, imprese; si tratta di azioni che si propongono di modificare in un senso desiderato la condizione e/o il comportamento dei destinatari mediante l'applicazione di un trattamento: l'offerta di un servizio, l'erogazione di un incentivo, l'imposizione di un obbligo, o una qualche loro combinazione. In sostanza ci si riferisce a provvedimenti mirati a una popolazione determinata, più o meno vasta, con l'intento di indurre un cambiamento in una condizione e/o in un comportamento. Ebbene, se l'essenza del processo democratico consiste anche (ma si potrebbe dire in misura preponderante) nella verifica dell'impiego delle risorse a tali fini impiegate, occorre necessariamente chiedersi se l'intervento sia stato efficace o no e quanto abbia inciso sul problema che l'ha motivato.

³⁷ Art. 3 comma 4, della legge n. 20 del 1994:

“La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa”.

Negli ultimi decenni ci si è orientati a considerare accettabili quali risposte a tale centrale questione, solo riscontri supportati da evidenze empiriche adeguate, ottenute con strumenti analitici rigorosi, ovvero tali da consentire di separare i cambiamenti imputabili alla particolare azione intrapresa da quelli che si sarebbero verificati comunque; ciò equivale a valutare gli effetti dell'attuazione di una legge attraverso ciò che viene definito il metodo "controfattuale". L'argomento è complesso in quanto tale stima deve affrontare uno dei problemi cognitivi più difficili: l'attribuzione causale. Si tratta, cioè, di attribuire a una specifica azione pubblica il merito – o meglio, la parte di merito che essa ha determinato – nei miglioramenti osservati, o nei peggioramenti evitati, rispetto al fenomeno che ha inteso modificare. In via generale è comunque ormai condiviso che una definizione eccessivamente semplice dell'effetto di un intervento, come "differenza tra la situazione osservata dopo l'esposizione all'intervento e la situazione osservata prima dell'esposizione" ha una elevata probabilità di fornire una risposta fallace. Anche a fronte di un osservato miglioramento l'obiezione è che l'intervento potrebbe essere stato di efficacia quasi nulla, pur in presenza di una evoluzione positiva derivante da altri fattori. Seguendo la stessa logica, nel caso opposto di un osservato peggioramento, l'obiezione è che le cose sarebbero potute andare ancor peggio: l'intervento, quindi, potrebbe avere avuto un effetto positivo pur in presenza di un peggioramento.

Per evitare tali inconvenienti, nonostante non si possa attribuire a questa impostazione una efficacia euristica, per una significativa parte degli esperti in materia è utile adottare la definizione di effetto secondo la citata logica controfattuale, per la quale l'effetto di un intervento è la differenza tra quanto si osserva in presenza dell'intervento e quanto si sarebbe comunque osservato in sua assenza.

Da notare che, mentre il primo termine di questo confronto è osservabile, il secondo termine è ipotetico, ovvero non osservabile per definizione. Se l'intervento è stato attuato, per gli esposti all'intervento ciò che sarebbe accaduto in assenza dell'esposizione, infatti, non può più essere osservato. Questo risultato ipotetico è definito situazione o risultato controfattuale.

Per uscire da tale *impasse*, si sono presi in considerazione metodi basati sulla costituzione di gruppi e sottogruppi di popolazione, sfruttando l'esistenza di una

pluralità di soggetti, alcuni esposti e altri non esposti all'intervento. In questo quadro, il riferimento controfattuale è la logica che accomuna molti dei diversi metodi analitici utilizzati per l'attribuzione di causalità ad un intervento.

Tale paradigma, in sintesi estrema, richiede, come accennato, di ricostruire credibilmente ciò che si sarebbe osservato sugli esposti all'intervento in assenza di loro esposizione allo stesso. La ricostruzione della situazione controfattuale non è, comunque, l'unico percorso per la valutazione dell'efficacia (ad es. elementi importanti possono essere dedotti da casi di studio, ovvero attraverso ricostruzioni empiriche mediante largo ricorso ai diversi tipi di intervista, da osservazione diretta, dall'analisi della documentazione amministrativa, dall'elaborazione di serie statistiche, etc.) ma va tenuto in considerazione, anche se è una attività che richiede capacità complesse, procedimenti di non breve durata e può comportare costi³⁸.

Essa si articola in un approccio di ricerca e raccolta di dati e serie di dati particolarmente completi e genuini riguardanti anche i soggetti non esposti al trattamento, nell'utilizzo di tali elementi cognitivi, acquisiti anche attraverso approfondite consultazioni, per la composizione di un gruppo di controllo il più possibile omogeneo rispetto agli esposti al trattamento. Un ruolo importante nel merito del tema generale lo ricopre anche l'econometria, che ha elaborato sofisticate tecniche di approccio al problema³⁹.

³⁸ Va notato, al riguardo, che il ricorso all'approssimazione di una condizione non osservabile rende qualunque tipo di approccio alla valutazione degli effetti un apparato di argomentazioni più o meno convincenti ma mai assolutamente certe, che tuttavia possono arricchire il processo decisionale e la comprensione del fenomeno osservato. Argomentazioni comunque basate su evidenza empirica, e non su opinioni o pregiudizi, che vanno interpretate con la consapevolezza che l'utilizzo, anche estremamente rigoroso, di dati numerici e statistiche non genera di per sé verità assolute, ma soltanto approssimazioni più o meno plausibili.

³⁹ L'econometria si differenzia in quanto tende a utilizzare congiuntamente la teoria economica, l'analisi matematica e la statistica, considerando che ciascuna di esse costituisca una condizione necessaria ma non sufficiente per una comprensione effettiva delle relazioni quantitative dei sistemi economici moderni. I problemi tipici cui cerca di rispondere sono la rilevanza effettiva dei modelli teorici, la determinazione di valori incogniti delle variabili economiche e la possibilità di valutare in termini quantitativi gli effetti delle decisioni di politica economica. Le difficoltà che incontra nel far fronte a tali problemi dipendono dalla natura frequentemente imprevedibile del comportamento umano, dalle carenze della documentazione statistica di base, dall'eventuale mancanza di un adeguato vaglio critico dei modelli teorici sottoposti a verifica. D'altro canto, l'uso sempre più esteso delle tecniche econometriche è stato agevolato dall'impiego dei metodi di aggregazione delle variabili economiche; metodi che hanno permesso di ridurre a un numero ragionevole le equazioni dei modelli econometrici e stabilire connessioni tra le variabili aggregate e le serie statistiche temporali.

2. Norme e prassi per il controllo della regolazione

2.1. Il quadro comunitario.

La Unione Europea, avendo da tempo portato la propria attenzione sullo specifico argomento valuta, secondo piani con programmazione fino a cinque anni, se specifiche leggi, politiche o programmi di finanziamento siano risultate adeguate e se abbiano portato, a un costo minimo, i cambiamenti auspicati a favore delle imprese e dei cittadini europei. I risultati della valutazione permettono di decidere se portare avanti o modificare le proprie disposizioni. Gli approfondimenti riguardano:

- l'efficacia (l'azione dell'UE ha raggiunto i suoi obiettivi?)
- l'efficienza (quali sono i costi e i benefici?)
- la pertinenza (risponde alle necessità delle parti interessate?)
- la coerenza (in che misura è in linea con altre azioni?)
- il valore aggiunto dell'UE (quali sono i vantaggi di un'azione a livello dell'UE?).

Ogni servizio della Commissione è responsabile della valutazione delle leggi, delle politiche e dei programmi di spesa che rientrano nell'ambito di sua competenza.

La Commissione, dal 2015, è coadiuvata dal Comitato per il controllo normativo, un organo indipendente composto da alte professionalità pubbliche e private, collocato al suo interno per formulare pareri e consulenze al collegio dei commissari. Fornisce un controllo di qualità e un sostegno a livello centrale per le valutazioni d'impatto della Commissione e le valutazioni nelle prime fasi del processo legislativo. I lavori del comitato sulle valutazioni d'impatto rafforzano le valutazioni successive e viceversa⁴⁰. Il comitato fornisce inoltre al Segretariato generale della Commissione una consulenza trasversale sulla politica "*Better regulation*" (Legiferare meglio)⁴¹.

⁴⁰ Estratto dal sito ufficiale della Commissione europea

⁴¹ Estratto dal sito ufficiale del Consiglio d'Europa". L'accordo "*Better regulation*" mira a migliorare il modo in cui l'UE legifera e a garantire che la legislazione dell'UE dia un servizio migliore ai cittadini e alle imprese. Tende a rendere il processo legislativo dell'UE più trasparente, aperto ai contributi delle parti interessate e più agevole da seguire. Contribuisce anche alla valutazione dell'impatto del diritto dell'UE sulle piccole e medie imprese. L'agenda "Legiferare meglio" riguarda l'intero ciclo programmatico: concezione e preparazione delle politiche, adozione, attuazione, applicazione, valutazione e revisione. Per ogni fase del ciclo sono definiti principi, obiettivi, strumenti e procedure specifici, al fine di garantire che l'UE disponga della migliore regolamentazione possibile.

Ulteriormente, dell'iniziativa “*Better regulation*” fa parte il programma REFIT nel cui ambito la medesima Commissione, avvalendosi anche della piattaforma “*Fit for future*”, intende assicurare che la legislazione dell'UE produca i benefici previsti per i cittadini e le imprese, semplificando nel contempo le leggi in vigore e riducendo la burocrazia, ove possibile. Nell’ambito della “*better regulation*” sono stati rilasciate le pertinenti *guidelines* (3 novembre 2021) e *toolbox* (20 luglio 2023). Le relative ed impegnative interlocuzioni ⁴² riguardanti il nostro Paese, quale membro dell’Unione Europea, sono state e sono sostenute dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri che, nel vasto settore all’esame, svolge, anche a livello interno, qualificata attività di direzione e coordinamento.

2.2 Il quadro nazionale

Anche il nostro Paese si è reso conto, per tempo, della rilevanza del controllo di efficacia della regolazione, sia preventivo che successivo, ed ha dato un assetto legislativo alla materia, prima sperimentale con la legge n. 50 del 1999, e poi strutturale attraverso l’articolo 14, commi da 1 a 11, della legge n. 246 del 2005. Tali disposizioni contengono, fra l’altro, le definizioni e gli scopi dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) ⁴³ e della verifica di impatto della regolamentazione (VIR). ⁴⁴ Le relative norme attuative, di previsto aggiornamento al massimo ogni triennio, sono state per ultimo formalizzate con il dpcm n.169 del 15 settembre 2017 e con la discendente direttiva del Presidente del Consiglio del 16 febbraio 2018 recante “Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione”. Due provvedimenti dai contenuti in più passaggi innovativi, ispirati alla normazione europea, tali da avviare un processo di sviluppo e consolidamento del settore. In particolare, per quanto di diretto interesse, nella Guida, che contiene esaurienti indicazioni ed istruzioni per lo svolgimento della

⁴² Art. 6 della legge n. 234 del 2012 recante “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea”.

⁴³ Art.1, comma1 L. 246/2005 “L’ analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative.

⁴⁴ Art.1, comma 4. L. 246/2005 “La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

VIR, di massima disciplinando anche i casi in cui eseguirla⁴⁵ secondo il principio di proporzionalità, vengono fatti ripetuti riferimenti al metodo controfattuale, pur se accompagnati da avvertimenti sui relativi limiti - in buona parte coincidenti con quelli già espressi nella presente relazione - nonché esplicitati diversi suggerimenti per condurre validamente l'azione anche nei casi in cui la specifica tecnicità non possa essere applicata e per condurre la valutazione sia necessario ricorrere ad altri sistemi.

3. Le relazioni al Parlamento ex art.14, comma 10 della legge 28 novembre 2005, n. 246

Ciò posto può affermarsi che, dal punto di vista della disciplina normativa il quadro di riferimento per lo svolgimento dell'AIR e della VIR, disegna un sistema chiaro e congruente, al di là della fisiologica complessità della materia; nondimeno, proprio in diverse delle ultime relazioni annuali sul tema, inviate dal Governo al Parlamento ex art.14, comma 10 della legge 28 novembre 2005, n. 246, emerge una perdurante difficoltà a concretizzare la valutazione degli impatti generali e specifici (valutazione sulle PMI, concorrenza, oneri amministrativi e il c.d. *gold-plating*⁴⁶), che continua a essere solo di tipo qualitativo. Inoltre, dalle relazioni è possibile comprendere come un sistema che, fra il 2019 ed il 2020, grazie alla pianificazione normativa degli atti da sottoporre selettivamente ad AIR e VIR era in procinto di andare a compiuta implementazione, abbia poi incontrato significative e prolungate difficoltà dovute al progredire dell'incidenza della pandemia da SARS Covid-19, che ha reso ampio e in rapida evoluzione il quadro degli interventi necessari al contrasto dell'emergenza. Le Amministrazioni, infatti, hanno concentrato la loro attività non solo sui D.P.C.M. anti-

⁴⁵ In coerenza con gli articoli 7 e 12 del citato DPCM, n. 169 riguardanti rispettivamente criteri per l'esenzione dell'AIR e per lo svolgimento della VIR, il cui combinato disposto tende a limitare il numero delle relative attività indirizzando le risorse disponibili per la loro esecuzione verso i provvedimenti più significativi per le politiche governative, ovvero di maggior prevista ampiezza.

⁴⁶ Pronunciandosi su una questione di legittimità costituzionale in riferimento alla possibile violazione dell'art. 76 Cost. da parte del dlgs. n. 50 del 2016 di recepimento delle direttive appalti del Parlamento europeo e del Consiglio, nella parte in cui esso prevede l'obbligo dell'amministrazione di motivare la scelta di affidare un determinato servizio *in house*, benché l'art. 1, comma 1 della legge delega (legge n. 11 del 2016) prevedesse alla lett. a) il divieto del c.d. *gold plating*, ossia di introduzione o mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive europee, la Corte costituzionale ha dichiarato (sentenza n. 100 del 5 maggio 2020) non fondata tale questione, perché la disposizione censurata - rivolgendosi all'amministrazione e seguendo una direttrice pro-concorrenziale, volta ad allargare il ricorso al mercato - non viola quel divieto, dal momento che la *ratio* di quest'ultimo è impedire l'introduzione, in via legislativa, di oneri amministrativi e tecnici ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa dell'Unione, che riducano la concorrenza in danno delle imprese e dei cittadini.

pandemia ma anche sulla predisposizione dei decreti-legge, di ampia portata multisettoriale, volti al ristoro economico dai danni provocati ed alla gestione ed al superamento dell'emergenza in atto, utilizzando strumenti normativi d'urgenza, esclusi dalla programmazione normativa. Di tale circostanza è esempio proprio il tema affrontato in relazione al sostegno all'internazionalizzazione delle imprese nazionali nel contesto pandemico, introdotto con decreti-legge. Per quanto riguarda questi ultimi il Governo ha rimarcato come, nonostante per essi sia comunque prevista un'AIR "semplificata" (Art. 10 del DPCM n. 169/2017) le principali carenze riscontrate dal DAGL si concentrino proprio sull'analisi degli impatti del provvedimento⁴⁷. Conclusivamente, quanto alla relazione per il 2022, il Governo ha segnalato che l'emergenza pandemica anche nel 2021 ha fortemente condizionato tutte le istruttorie normative, incidendo sulle priorità di intervento, legate imprescindibilmente ad esigenze immediate e fondamentali di sicurezza sanitaria, di sostegno per necessità di vita e di approntamento di strumenti e interventi per una accelerata ripresa socioeconomica del Paese e l'attuazione del PNRR.

Ciononostante, nella medesima relazione governativa è evidenziato come le amministrazioni abbiano continuato a perseguire l'attuazione alla programmazione dell'attività normative. Tanto nella consapevolezza che una pianificazione di ulteriori sviluppi e progressi per lo svolgimento dei processi valutativi si palesi quanto mai opportuna, anche nel disegno di ripresa dalla crisi pandemica per amplificare le potenzialità positive dei piani da attuare. Nello stesso documento è altresì evidenziato quanto sia rilevante il momento valutativo *ex post* quale strumento di verifica della qualità della regolamentazione e come lo stesso Governo abbia sentito la necessità di sensibilizzare le Amministrazioni ad una rapida approvazione dei Piani biennali di valutazione e all'avvio stesso delle attività della VIR. Queste, sempre secondo l'avviso governativo, ed a prescindere dal potenziamento dell'attività di formazione pure

⁴⁷ Va peraltro annotato che, nel caso specifico del decreto-legge n. 18/2020 ("Cura Italia") il provvedimento, in data 18 marzo 2020, è stato officiato, nella sua interezza, da una dichiarazione di esclusione dell'AIR, in quanto concernente disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato.

positivamente descritta nella relazione⁴⁸, rimangono tuttavia ancora limitate nel numero e nei contenuti, atteso che dal loro esame il Governo trae e rappresenta una generale difficoltà a definire le domande di valutazione pertinenti, a ricostruire la situazione attuale in termini di efficacia e criticità per i destinatari (e non solo sotto il profilo dell'attuazione normativa e amministrativa) nonché a valutare, conclusivamente, gli impatti prodotti dalle norme esaminate. Infine, per la medesima autorità, rimane ancora da potenziare la collocazione delle VIR nel più complessivo ciclo della regolazione⁴⁹, in quanto l'utilizzo dei risultati delle valutazioni ai fini della revisione e manutenzione normativa risulta complessivamente limitato, e l'intero settore, come ripetuto in più relazioni, denota la sussistenza di ampi margini di miglioramento.

Delle richiamate relazioni governative non è fuor d'opera sottolineare come esse, nel tempo, abbiano costantemente fornito punti di situazione molto trasparenti, chiari e soprattutto conformi alla situazione di fatto nel settore.

4. La struttura organizzativa per l'attuazione dell'AIR e della VIR

Quanto all'impianto organizzativo che presiede e coordina le attività in esame, a livello della Presidenza del Consiglio, va rimarcato che, di recente, ai sensi dell'articolo 7-bis del D.L. 30/04/2022, n. 36, a far data dal 1° gennaio 2023, presso il DAGL è stato istituito il Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione (NUVIR), che assicura il supporto tecnico alle funzioni di coordinamento delle attività di AIR e VIR del DAGL, nonché la valutazione degli impatti economici e sociali di iniziative

⁴⁸ Analogamente a quanto realizzato negli anni precedenti, anche nel 2022 la formazione curata dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione in tema di analisi e verifica di impatto della regolamentazione si è sviluppata attraverso interventi formativi mirati e specializzati. ... Mentre il corso 2020-2022 durava complessivamente 12 ore (in modalità da remoto), l'offerta del 2023 ha una durata di 42 ore (in modalità in presenza), a dimostrare il potenziamento dell'impegno in questo campo.

⁴⁹ Al dichiarato fine di migliorare la qualità e la trasparenza del processo decisionale, il d.p.c.m. 15 settembre 2017 nr. 169 reca la disciplina dei seguenti strumenti utili a coadiuvare l'organo politico di vertice dell'Amministrazione nell'individuazione dei fabbisogni regolatori e nella successiva rendicontazione dell'efficacia delle scelte operate, secondo un approccio circolare alla regolamentazione:

- programmazione dell'attività normativa
- analisi di impatto della regolamentazione (air)
- piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione
- verifica di impatto della regolamentazione (vir)
- consultazioni

normative. Il NUVIR ha sostituito il Gruppo di lavoro AIR (in breve, Nucleo AIR), a suo tempo costituito nell'ambito del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del DIPE (Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica) ed opera alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi. Alle medesime dipendenze opera anche l'Unità per la razionalizzazione ed il miglioramento della regolazione, istituita dall'art. 5, commi 1 e seguenti del d.l. n. 77 del 2021, fra i cui compiti figura quello di coordinare, anche sulla base delle verifiche dell'impatto della regolamentazione di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005 n. 246, curate dalle amministrazioni, l'elaborazione di proposte per superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente e dalle relative misure attuative, al fine di garantire maggiore coerenza ed efficacia della normazione. Ora, se è vero che da tali, ultimi elementi di novità, è ragionevole desumere che la struttura organizzativa della PCM, rivista e razionalizzata nei termini esposti, abbia già tratto e possa trarre ulteriore impulso e giovamento per migliorare, in prospettiva, la propria già valida azione sullo specifico tema, e se è altrettanto vero che le negative influenze della pandemia ed altri fattori contingenti protrattisi nel tempo, rendono consigliabile rinviare ancora una compiuta valutazione della riforma recata dal DPCM, non sembra comunque eludibile, per quanto qui emerso, una indicazione, di fondo, sullo stato di incompiuta attuazione di AIR e VIR in Italia. Tale evidenza⁵⁰ costituisce allo stesso tempo un fatto culturale e un problema pratico, soprattutto per quanto riguarda tre nodi principali: la difficoltà ad (acquisire ed) utilizzare i dati, l'assenza, quasi completa, di verifiche *ex post*, il livello qualitativo, talvolta non sufficiente, dell'analisi AIR.

In tutte e tre le circostanze va notato che l'attività básica dei relativi adempimenti è, sin dall'origine, affidata a "strutture" ministeriali. Queste, dall'art. 14, comma 9 della legge n.246 del 2005 sono state indicate come "uffici responsabili del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR" in quanto esplicitamente individuati come tali dalle amministrazioni competenti nell'ambito della propria

⁵⁰ Essa, per ultima, è ben esplicitata anche nel recente ed approfondito documento, del dicembre 2023, pubblicato dal MeF- Ragioneria Generale dello Stato, Servizio Studi Dipartimentale recante "Valutazione delle politiche pubbliche e revisione della spesa. Il percorso di studio e approfondimento della RGS" (si veda in particolare pag. 94).

autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi.⁵¹ Di tale norma è agevole notare l'amplessima discrezionalità, la forte genericità e la prevista realizzazione praticamente "a costo zero" quanto alle risorse umane e finanziarie. Insomma, una formulazione pressoché tautologica e non certo conciliante rispetto ad eventuali mezzi da mettere a disposizione per la migliore applicazione di istituti di sicura rilevanza. Trascorsi circa dodici anni da tale legge, il DPCM n. 169/2017, all'art. 2 comma 7⁵² ha poi inteso, esplicitamente, dare attuazione al richiamato comma 9 dell'art.14 della legge n.246. Ciò, in via logica, presuppone che la precedente disposizione, a causa dei limiti evidenziati, sia rimasta in qualche misura inattuata. Il citato art. 2, nei fatti, ha sostituito l'obbligo per le amministrazioni di "individuare" gli uffici responsabili delle specifiche attività con quello di "istituire", per l'assolvimento delle funzioni di AIR e VIR, apposite unità organizzative, pur sempre nei limiti delle risorse disponibili. È evidente, in tale riformulazione, l'intendimento di rendere la disposizione maggiormente cogente, pur nel rispetto della disposizione originaria di rango superiore. Il medesimo DPCM ha anche fissato capacità e procedure in capo alle predette unità. Nel medesimo contesto normativo, ad ulteriore dimostrazione della volontà di intervenire in termini risolutivi sul tema, è stato infine stabilito, quale termine per i richiamati adempimenti organizzativi, quello di 120 giorni dall' allora prevista emanazione della direttiva del Presidente del Consiglio, sulla medesima materia, poi formalizzata il 16 febbraio 2018. Dunque, l'istituzione delle apposite strutture organizzative ministeriali dedicate all' AIR e VIR avrebbe dovuto essere completata entro il giugno 2018. Peraltro, la appena citata direttiva del 16 febbraio 2018 recante "Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione" è intervenuta anch'essa sul piano organizzativo.

A tal fine, per lo svolgimento di ogni AIR e VIR, ha disposto che l'ufficio responsabile

⁵¹. Ferma rimanendo, nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici, la possibilità per le amministrazioni di avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie.

⁵² Stralcio comma 7. "Per le attività di AIR e di VIR, le Amministrazioni, nei limiti delle risorse disponibili, istituiscono apposite unità organizzative, in attuazione dell'articolo 14, comma 9, della legge 28 novembre 2005, n. 246, che assicurino un'adeguata capacità di acquisizione di dati e il possesso di professionalità per l'applicazione dei metodi di analisi di cui all'articolo 3, inclusa la gestione delle fasi di consultazione e di monitoraggio, coinvolgendo le strutture competenti nelle materie di volta in volta oggetto delle iniziative di regolamentazione, nonché altre amministrazioni ed enti pubblici in possesso di informazioni rilevanti ai fini delle procedure valutative."

del coordinamento istituire un gruppo di lavoro assicurando il coinvolgimento, oltre che delle direzioni competenti, di professionalità giuridiche, economiche e statistiche, attingendo, ad esempio, ai Nuclei di valutazione istituiti ai sensi della legge 17 maggio 1999, n. 144, all'ufficio di statistica, all'ufficio legislativo e ha confermato che, ove necessario, l'ufficio responsabile del coordinamento avrebbe potuto avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie.⁵³

Nella successione delle disposizioni sunteggiate è possibile cogliere l'astratto intendimento di rendere maggiormente efficiente il sistema di valutazione AIR e VIR. Nei fatti, tuttavia, i dati emersi non depongono per l'avvenuto raggiungimento di tale risultato, a cominciare dalla indicata, obbligatoria istituzione degli uffici per il coordinamento delle attività all'esame, in quanto non sono state rintracciate specifiche varianti ordinarie dei dicasteri intese ad adempiere a tale prescrizione, e le funzioni sono state, al più, talvolta formalmente attribuite agli Uffici legislativi dei ministeri⁵⁴ che, come osservato nel richiamato studio del Mef di cui alla precedente nota⁵⁰ tendono ad analizzare più i profili normativi e giuridici dei provvedimenti rispetto a quelli economici e finanziari. In sostanza continuano a non esserci nei Ministeri (unica eccezione quello della Giustizia) le unità organizzative dotate di competenze qualificate in diversi ambiti disciplinari, né la disposta costituzione per ciascuna attività di appositi gruppi di lavoro sembra aver affrontato efficacemente tali insufficienze⁵⁵. Quanto al

⁵³ Detto ufficio, inoltre, è tenuto a coinvolgere altre amministrazioni ed enti pubblici in possesso di specifiche informazioni, rilevanti ai fini della valutazione, quali, ad esempio, istituti di ricerca pubblici collegati con l'amministrazione proponente, ISTAT e altri enti appartenenti al SISTAN, altri enti di ricerca pubblici, Regioni ed enti locali.

⁵⁴ Stralcio "Relazione 2022 al Parlamento ex articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246. "Dal punto di vista organizzativo, poi, va rilevato che alcuni Ministeri hanno adottato particolari assetti organizzativi interni per svolgere in maniera più sistematica le attività previste in materia di AIR e VIR. Questo virtuoso accorgimento organizzativo è il più delle volte finalizzato a integrare le unità di personale degli uffici legislativi dei Ministeri con le conoscenze e le professionalità dei funzionari delle Direzioni generali e dei Dipartimenti che forniscono gli *input* e la base empirica necessaria per le analisi di impatto e che meglio conoscono il settore sul quale intervenire".

⁵⁵ Stralcio "Relazione 2021 al Parlamento ex articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246. "Tuttavia, occorre evidenziare che non risultano ancora adottate soluzioni organizzative specificamente rivolte a supportare le attività valutative come invece previsto dal Regolamento ad eccezione del Ministero della Giustizia, che ha istituito un'apposita struttura presso l'Ufficio legislativo, a cui sono assegnate le attività di analisi tecnico-normativa e di analisi dell'impatto della regolamentazione, nonché il coordinamento delle attività anche per il coinvolgimento delle articolazioni dell'amministrazione di volta in volta interessate. La maggior parte delle Amministrazioni riporta di aver individuato dei referenti presso gli Uffici legislativi a cui affidare il coordinamento, in raccordo con le direzioni generali di settore, delle attività di valutazione, incluse quelle da svolgersi nella fase di formazione del diritto UE, ai sensi degli articoli 11 e 15 del regolamento AIR."

ministero della Giustizia la struttura è stata formalizzata con provvedimento del Capo dell'Ufficio legislativo, inizialmente come gruppo di lavoro "Gruppo AIR-VIR Giustizia", incardinato nel predetto Ufficio; poi, con successivo provvedimento organizzativo del Capo dell'Ufficio legislativo del 3 febbraio 2021, lo stesso è stato ridefinito e ridenominato in "Unità di analisi e valutazione delle politiche pubbliche", individuata quale autonoma articolazione interna nell'ambito dei servizi istituzionali curati dall'Ufficio legislativo, con distinta individuazione del relativo fabbisogno organico rispetto alla complessiva dotazione di personale. Il funzionamento della predetta Unità è garantito attraverso professionalità interne (dipendenti in servizio presso l'Ufficio legislativo) e il coordinamento è stato affidato al dirigente capo segreteria dell'Ufficio legislativo.

In conclusione, la ricostruita progressione normativa, che pure denota coerenza e pervicacia nel perseguimento di una maggiore qualità delle funzioni all'esame, ancora fatica a produrre concreti risultati.

Tale prolungata isteresi si ritiene dovuta, almeno in parte, alla mancata strutturazione autonoma delle strutture AIR ed al mancato impiego, a tale scopo di gettoni organici, nonché alle procedure ed alle condizioni che l'ordinamento vigente pone al pur previsto impiego contrattuale di esperti e società di studio onde garantire un supporto specializzato alle funzioni.

5. La posizione del Consiglio di Stato

Al riguardo è interessante segnalare che, in un proprio parere ⁵⁶ il Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, si era diffusamente espresso proprio circa il testo proposto dal Governo per ridefinire la regolamentazione di AIR e VIR, ovvero sul testo che, con le modifiche necessarie, sarebbe poi diventato il più volte precedentemente citato DPCM n.169 del 15 settembre 2017. Ebbene, nonostante gli oltre sei anni trascorsi dalla sua approvazione, questo parere rappresenta una interessante ed attuale traccia di quali possano essere state, e di quali verosimilmente ancora siano, le

⁵⁶ N.01458 del 19/6/2017

cause delle persistenti insufficienze che limitano lo sviluppo di un efficiente e reattivo sistema di controllo della qualità della normazione.

Invero la citata Sezione, premesso un generale apprezzamento del testo, aveva poi consigliato, fra l'altro, di:

- mantenere costante nel tempo l'attenzione alla qualità della regolamentazione, attraverso un continuo affinamento dei rimedi normativi, organizzativi e formativi;
- investire massicciamente sul cambiamento "culturale" delle burocrazie nell'approccio agli strumenti della *better regulation*; in altri termini veniva formulato un invito a superare la riscontrata concezione formalistica rispetto a tali adempimenti;
- istituire, per svolgere la funzione, uffici ai quali assegnare personale specializzato, provvisto delle indispensabili competenze tecniche per l'effettuazione di approfondite analisi normative, soprattutto di carattere quantitativo, in luogo di impiegare personale con formazione esclusivamente giuridica e culturalmente non ben attrezzato per uno studio empirico e numerico, e come tale capace, al più, di un utilizzo degli strumenti di valutazione occasionale ed estemporaneo, sovente privo di indicatori adeguati, predefiniti già in sede di redazione della relativa normativa;
- rafforzare il raccordo, di natura circolare e reiterativa, tra l'AIR, la VIR e la consultazione, valorizzando in maniera adeguata il ruolo di quest'ultima, essendo state realizzate un numero insufficiente di analisi preventive⁵⁷ e rarissime analisi *ex post*;⁵⁸
- curare le analisi di "fattibilità" delle soluzioni normative elaborate;

⁵⁷ Secondo quanto riportato nel documento recante "L'incompiuta. La valutazione degli atti normativi in Italia: criticità, prospettive e buone pratiche", pubblicato nell'aprile del 2018 dall'Ufficio per la valutazione dell'impatto del Senato della Repubblica, a quel momento erano ancora molto ridotti i casi in cui venivano forniti dati quantitativi relativi agli obiettivi dell'intervento (il 12% in media) e stime quantitative relative a specifici effetti (l'11% in media). Ed ancora il medesimo documento segnala come "Questa "avversione" ai numeri emerge anche dall'analisi delle 25 VIR effettuate dalle amministrazioni centrali nel 2016, allegate alla Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione. I documenti in questione non forniscono elementi quantitativi né con riferimento ai livelli di osservanza delle prescrizioni, né con riferimento alla valutazione degli effetti ed enunciano come l'impatto della norma "stia innovando meccanismi positivi ad ampio spettro a beneficio dell'uomo e dell'ambiente". In altri casi, viene fatta confusione fra gli obiettivi di una norma e il raggiungimento della conformità normativa, laddove si conclude che "il provvedimento ha pienamente conseguito il suo scopo, consentendo l'adeguamento, in ambito nazionale" di un determinato standard rispetto a quanto previsto a livello europeo, senza costi e con livello di inosservanza pari a zero. Rinviamo alla Relazione per una disamina approfondita dei documenti, è possibile affermare che gli elementi informativi contenuti nelle VIR effettuate dalle amministrazioni centrali non consentono di effettuare valutazioni sui risultati dagli atti rispetto ai destinatari.

⁵⁸ Nel 2014 a fronte di un corpus normativo di 120 provvedimenti che dovevano essere sottoposti a VIR, le relazioni pervenute erano state solo 5 secondo le indicazioni dei lavori del Seminario svoltosi il 9 e 10 novembre 2015, nell'ambito del "Terzo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee" organizzato a Roma dal CINSADO - Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo maggio - dicembre 2015.

- superare la mancanza di un sistema integrato di AIR e VIR tra i differenti livelli di governo.

Nel medesimo parere il Consiglio di Stato aveva svolto anche considerazioni specifiche circa la verifica di impatto della regolazione (VIR) rilevando che “tale ultimo strumento, anch’esso multidisciplinare, è forse quello attualmente più studiato nelle sedi internazionali ed è quello tradizionalmente più carente (nel nostro sistema, ma non solo), pur essendo uno dei più efficaci per un successo ‘effettivo’ delle riforme”. Alla stregua di quanto riassunto ne consegue che, in Italia, sovente vengano vantati i risultati applicativi di leggi pur in assenza di evidenze empiriche e correlazioni causali dimostrate e che tali, comode presunzioni di efficacia, siano state talvolta interpretate, almeno in parte, quale motivo della forte resistenza ad un più ampio sviluppo ed impiego della valutazione di impatto normativo, che sarebbe invece prezioso strumento nel dibattito sulla competitività, sempre più attuale e decisivo nella difficile situazione finanziaria che da tempo attraversa il nostro Paese.

Significativo altresì dell’importanza del tema il contenuto del successivo parere n. 2053/2020, ove la Sezione atti normativi del C.d.S. ha espresso il proprio avviso su uno schema di regolamento concernente i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta elettronica, del valore di 500 euro, utilizzabile da parte di coloro che avessero compiuto 18 anni nel 2019 per l’acquisto di prodotti culturali, titoli di accesso a servizi museali, culturali e spettacoli, iscrizione a corsi di musica, teatro e lingua straniera. In tale occasione, ha ribadito la necessità di un’azione di costante monitoraggio del funzionamento del regolamento volta a verificarne l’idoneità a perseguire, in concreto, gli obiettivi fissati. Ha infatti ritenuto che ciò “sarebbe di grande utilità anche per il decisore politico allo scopo di acquisire strumenti di valutazione circa l’opportunità di ulteriore reiterazione del *bonus*, la sufficienza /insufficienza delle risorse messe sinora annualmente a disposizione, l’opportunità di apportare eventuali correttivi, per esempio in merito alle tipologie di prodotti culturali acquistabili con la carta elettronica (che, infatti, hanno già subito negli anni delle integrazioni)”. È quindi evidente che quella Sezione ha avvertito la carenza di un monitoraggio puntuale, tanto da precisare che, qualora la misura fosse stata rinnovata, il nuovo schema di regolamento avrebbe dovuto “essere accompagnato dalla scheda di verifica di impatto

della regolazione - VIR, senza la quale non sarebbe stata messa in condizione di esprimere un esauriente parere”.

Secondo la costante giurisprudenza della medesima Sezione, poi, l’A.I.R. “costituisce un elemento che “si pone, per sua natura, ‘a monte’ della redazione dell’articolato, in quanto può (e deve) contribuire a determinarne il contenuto” (parere n. 107 del 2022).

Ancor più recentemente, tali posizioni sono state incisivamente ribadite dal Consiglio di Stato - Sez. Consultiva per gli atti normativi, nel proprio parere del 30 gennaio 2023, n. 137, riguardante un provvedimento per l’aggiornamento e la semplificazione della disciplina in materia di accesso agli impieghi delle pubbliche amministrazioni, la digitalizzazione, la velocizzazione e la razionalizzazione nello svolgimento delle procedure concorsuali, l’introduzione di misure a garanzia della parità di genere e, in generale, l’adeguamento dei meccanismi di riserva e dei titoli di preferenza al nuovo contesto ed alla salvaguardia della parità di genere. La Sezione, invero, ha osservato che l’AIR deve necessariamente contenere dati numerici, statistici, fattuali e circostanziali per supportare le scelte operate in sede di modifica, per dimostrarne la necessità rispetto alla cosiddetta opzione zero e per evidenziarne, seppure in un’ottica di proiezione, l’utilità – nel caso di specie- ai fini di un reclutamento veloce e trasparente, e del raggiungimento degli altri scopi enunciati nell’assertiva quanto indimostrata presentazione. Ciò premesso la Sezione ha invitato l’amministrazione ad integrare il documento AIR trasmesso che, pur essendo correttamente strutturato dal punto di vista formale, risultava, in concreto, carente degli elementi necessari al conseguimento degli scopi per i quali l’AIR è stata concepita in quanto contenente una serie di considerazioni che, lungi dall’essere *evidence based*, risultavano apodittiche e generiche, di natura qualitativa/discorsiva e non quantitativa/analitica.

Sembra appena il caso di sottolineare come le rassegnate considerazioni del Consiglio di Stato, intese a sottolineare la imprescindibilità e la rilevanza degli adempimenti in esame, siano condivise da questa Sezione.

Va altresì rimarcato come, ai sensi dell’art. 5, comma 2, della l. n. 50/1999, le Commissioni parlamentari competenti possano richiedere al Governo una relazione contenente l’AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge (di qualsiasi iniziativa, quindi anche parlamentare e popolare) al loro esame, ai fini dello svolgimento

dell'istruttoria legislativa.

La disposizione risulta allo stato aver avuto scarsissima applicazione, ed allo stesso modo, si rileva come siano rimaste sostanzialmente inattuate le previsioni delle circolari di identico contenuto adottate dal Presidenti delle Camere il 10 gennaio 1997 che prefigurano una sorta di analisi di impatto nel corso dell'iter legislativo parlamentare.⁵⁹

Va infine positivamente evidenziato che al Senato opera un “Servizio per la qualità degli atti normativi”. Esso svolge, tra le altre, anche attività di documentazione attraverso studi e ricerche di carattere generale in materia di regolamentazione, sia a livello nazionale che internazionale. Attività di documentazione e di ricerca sono poi assicurate, nello specifico, dall’Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l’analisi di impatto degli atti *in itinere* e dall’Osservatorio sull’attuazione degli atti normativi, nei settori di loro competenza.

In particolare, l’Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l’analisi di impatto degli atti *in itinere* , oltre a diffondere qualificate opinioni di dottrina sul tema, cura varie pubblicazioni, tra cui il Bollettino AIR, con il quale effettua il monitoraggio periodico sulle analisi di impatto della regolamentazione nei disegni di legge di iniziativa governativa e negli schemi di atti del Governo presentati alle Camere, nonché sulle relazioni AIR trasmesse al Senato dalle autorità amministrative indipendenti.

⁵⁹ Osservatorio sulle fonti. it, fasc. 2/2021

CAPITOLO V

ESITI DEL CONTRADDITTORIO, CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

Sommario: 1. Considerazioni conclusive - 2. Esiti del contraddittorio. - 3. Raccomandazioni.

1. Considerazioni conclusive

Per quanto esposto non sorprendono le incertezze sulla valutazione d'efficacia dei rassegnati interventi espresse - con apprezzabile trasparenza - in più passaggi dallo stesso MAECI⁶⁰. Il caso del sostegno all'internazionalizzazione delle imprese costituisce solo un esempio di come, dopo oltre vent'anni di esperienze, ancora occorra uno sforzo sincero, condiviso da tutti gli attori, nessuno escluso, per "alzare l'asticella" della valutazione delle leggi⁶¹. E per raggiungere questo obiettivo risultano utili, ma non sufficienti, anche nel caso di specie, i pur riscontrati requisiti di accettabile attuazione, validati dal monitoraggio e dall'asserito raggiungimento di alcuni indicatori.

Residua, infatti, impregiudicata, o comunque non dimostrata in maniera sufficientemente solida, una delle questioni centrali del controllo e cioè se le disposizioni rivolte alle imprese, esaminate nella prima parte della presente relazione, abbiano indotto e provocato i cambiamenti che intendevano realizzare e, se sì, in quale

⁶⁰ Sul sito web del Dicastero non figurano pubblicate relazioni AIR o VIR secondo le previsioni vigenti; in siti di altri Dicasteri, ad esempio Interno, Turismo etc. sono consultabili le programmazioni biennali di esercizio della VIR, ma non figurano aggiornamenti riguardanti il 2023 circa le attività che dovevano essere concluse nel 2022 e dunque non è agevole comprendere se esse siano state terminate e con quali esiti.

⁶¹ Al riguardo un esempio di particolare attenzione e sensibilità al tema è rappresentato da un recente, chiaro ed interessante studio del 2022 recante "Un approccio integrato alla valutazione d'impatto delle misure di sostegno fornite dall'ICE" pubblicato dall'Istituto del commercio con l'estero, ovvero l'organismo attraverso cui il Governo favorisce il consolidamento e lo sviluppo economico-commerciale delle nostre imprese sui mercati esteri. Si tratta di una valutazione *ex-post*, volta a misurare l'efficacia dei servizi erogati dall'Agenzia, grazie alla collaborazione con l'Istat. La misurazione dell'impatto dei servizi di supporto sulla *performance* delle imprese è stata sviluppata utilizzando un approccio econometrico denominato *Propensity Score Matching* (PSM). La metodologia abbina le imprese che utilizzano i servizi ICE (i cosiddetti "trattati") a unità aventi le stesse caratteristiche ma che non hanno usufruito dei servizi considerati (i cosiddetti "non trattati"). Questi ultimi rappresentano il "gruppo di controllo" rispetto al quale misurare gli effetti differenziali della fruizione dei servizi, ossia il guadagno in termini di valore delle esportazioni aggiuntivo. Per approfondimenti https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/Studio_valutazione_impatto_-_allegato_3.pdf. Vedi anche Regione Toscana "La valutazione dell'impatto dei sostegni pubblici alla R&S delle imprese: rassegna dei metodi e approccio operativo per la valutazione degli effetti delle attività di R&S promosse dall'Asse 1 del POR CREO 2007-2013".

misura.

Tale conclusione, in sostanza, si colloca nella medesima prospettiva di quella approvata nella richiamata relazione della Sezione (Deliberazione n. 29/2022/ citata nella nota 1) a proposito dell'esame complessivo dell'investimento M1C2 – I5.1 del PNRR, sul “Rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da SIMEST”. Essa, infatti, nel valutare positivamente i dati al riguardo emersi alla luce del raggiungimento degli obiettivi prefissi per il 2021- 2022, ha poi soggiunto:” Tuttavia, se ciò attiene ad un elemento formale, dal punto di vista sostanziale si ritiene di dover formulare talune considerazioni. Appare evidente che lo strumento a valere sul fondo 394/PNRR rappresenti una opportunità importante per il tessuto industriale del nostro Paese con l'obiettivo di incrementare quantitativamente ed in modo strutturale il numero delle imprese esportatrici. Nella sostanza, ciò che si è potuto riscontrare è stato il particolare apprezzamento, da parte delle imprese, dello strumento legato al fondo 394 che ha permesso alle imprese beneficiarie di rafforzare i processi di internazionalizzazione, soprattutto in un contesto particolarmente difficile come quello attuale. Ciò vuol dire chiedersi anche se in realtà il nuovo afflusso di risorse abbia contribuito in maniera sostanziale al rafforzamento o, perlomeno al mantenimento, delle quote di mercato detenute dalle nostre imprese all'estero”.

Ed ancora: “L’analisi di medio periodo chiarirà meglio gli effetti reali di questo nuovo afflusso di risorse...”.

Riassumendo, quanto emerso nel corso dell'istruttoria induce a formulare le seguenti conclusioni:

- gli interventi esaminati, in quanto conseguenti a straordinaria necessità ed urgenza, avrebbero potuto essere condotti con maggiore tempestività, (specie con particolare riferimento al settore dei contributi alle imprese ex art. 72, comma 1 lettera d) alcuni dei quali non sono ancora pervenuti a conclusione, con relativa rendicontazione delle spese) pur se al riguardo va adeguatamente considerata, da altra prospettiva, la particolarissima congiuntura in cui si è trovato ad operare il Ministero, in una materia – come evidenziato – particolarmente complessa, in evoluzione e disciplinata da regole contabili non sempre tali da favorire una sollecita chiusura degli interventi;

- l'impianto gestionale degli interventi in sostegno delle imprese, nel suo complesso regolare, presenta tuttavia delle lacune rispetto al tema della valutazione di efficacia degli interventi; tali fragilità, riguardanti il caso di specie, vanno in parte connesse, su un piano più generale, alla minore consuetudine con attività di AIR e, principalmente, ad un rarissimo ricorso alla VIR;

- i limiti descritti, peraltro, non riguardano il solo MAECI ma rappresentano, con le dovute eccezioni, una condizione di sistema che induce a riflettere sulla sostenibilità organizzativa degli adempimenti richiesti, specie a livello dei dicasteri, cui i compiti in esame sono stati affidati in assenza di iniziative risolutive per il potenziamento della loro capacità di analisi, eccezion fatta per quelle di formazione, recentemente rafforzate ma che richiederanno ancora del tempo prima di poterle considerare implementate; in altri termini il DPCM del 2017 e la direttiva del 2018, impartite le necessarie disposizioni hanno previsto, in linea con la disciplina legislativa vigente, che ciascun ministero dovesse poi adottare le conseguenti misure per mettersi in condizione di effettuare le analisi sui provvedimenti di propria competenza e ciò, evidentemente, è accaduto solo in parte. Sembra quindi possibile affermare che, alla luce dei fatti e delle situazioni ricostruite, i presupposti organizzativi necessari affinché le amministrazioni pubbliche siano poste nella condizione di produrre AIR e VIR di livello adeguato, risultino, in qualche misura, ancora da perfezionare.

2. Esiti del contraddittorio

Con la memoria 1 il MAECI ha:

- integrato, aggiornandoli al 31-12-2023 i principali dati contabili e finanziari, precedentemente comunicati fino al 31-8-2023, relativi alla promozione integrata di cui all'art. 72, lettera d) del d.l. n. 18 del marzo 2020;

- precisato, a tal proposito che, al termine del 2023, la percentuale di risorse impiegata risultava pari al 78 per cento, e non più del 65 per cento come riportato nella bozza di relazione in base ai dati riferiti all'agosto del 2023, fornendo altresì il numero, aggiornato al termine del 2023, delle operazioni approvate;

- fornito delucidazioni circa l'impiego non sempre tempestivo delle risorse via via

rese disponibili;

- segnalato infine, per le conseguenti rettifiche, alcune imprecisioni formali della medesima bozza.

Con la successiva memoria 2 e relativa nota integrativa il medesimo dicastero ha:

- prima definito il concetto di campagna di NATION BRANDING e specificato che risultava ben difficile effettuare una misurazione della sua efficacia con la logica del nesso causale;

- poi ha precisato che quanto appena riassunto non intendeva mettere in discussione la propria volontà e possibilità di avviare una verifica di impatto della campagna stessa, da sviluppare anche attraverso diversi strumenti metodologici.

La Presidenza del Consiglio dei ministri, con la memoria 3, ha:

- fornito un quadro di sintesi circa i risultati delle valutazioni delle AIR (incluse le esenzioni) dal 2007 al 2022, per un verso evidenziando il progressivo miglioramento delle relative attività e, per altro verso, circa gli elementi di debolezza e i margini di perfezionamento ancora sussistenti;

- riassunto i più recenti interventi condotti in favore della qualità della regolazione (ad es. istituzione del Nucleo per la valutazione dell'impatto della regolamentazione – NUVIR – e lo svolgimento di corsi di formazione, etc.);

- svolto alcune considerazioni circa l'assetto organizzativo della relativa funzione di valutazione, condividendo quanto segnalato nella relazione circa i limiti dei presidi in questione ed accogliendo, quindi, l'invito a valutare l'opportunità di adottare ulteriori misure di rafforzamento della specifica capacità. A tal proposito, in adunanza pubblica, il rappresentante della PCM ha sottolineato che il modello indicato dalla Sezione, quello anglosassone, ha dato in altri Paesi i migliori risultati.

3. Raccomandazioni

In relazione alle conclusioni esposte ed avuto riguardo agli esiti del contraddittorio si ritengono pertinenti le seguenti raccomandazioni:

- al MAECI, nell'emerso quadro di regolarità formale e sostanziale della gestione

esaminata, va segnalata la necessità di velocizzare il perfezionamento di procedimenti riguardanti il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese già approvati dal Comitato agevolazioni a carico del Fondo di promozione integrato, in uno con l'invito a procedere sollecitamente, come peraltro dallo stesso Dicastero anticipato, all'elaborazione ed all'avvio di una pianificazione organizzativa che, sul tema esaminato, programmi un esercizio di VIR, onde affrontare e più dettagliatamente esaminare i dubbi emersi sull'efficacia degli interventi; del resto, le relative disposizioni sono in vigore da alcuni anni e le misure assunte risultano:

- rilevanti rispetto agli obiettivi perseguiti dalle politiche di riferimento;
- significative per i loro effetti su ampi strati della popolazione e delle imprese;
- correntemente praticate, al di là della specifica emergenza, attraverso l'utilizzo del fondo rotativo n. 394/81;
- pubbliche ed ormai ben conosciute, in contesti internazionali, sia nella loro linea politica e che nei contorni applicativi, e, dunque, meno sensibili quanto ai profili di protezione degli interessi nazionali.

Tale esercizio, più che ragionevolmente, potrebbe essere condotto riesaminando un triennio o anche quadriennio a ritroso, includendo nel proprio ambito, come del resto previsto, se utile, dalla normativa vigente sull'impatto della regolazione, anche operazioni di sostegno alle imprese realizzate con fondi diversi (ad es. fondo n. 394/1981, o altri introdotti da specifici interventi legislativi) da quelli del Fondo di promozione integrato;

- alla Presidenza del Consiglio – DAGL – in un contesto di franco apprezzamento per il diuturno e competente impegno in punto di AIR e VIR sia in sede nazionale che internazionale – va raccomandato di sviluppare una riflessione, che la Presidenza stessa si è dichiarata disponibile ad aprire, di carattere evolutivo, sugli aspetti ancora migliorabili dell'esile assetto organizzativo, predisposto e sostanzialmente mantenuto nel tempo, per l'esercizio delle funzioni in esame a livello ministeriale. Più specificamente potrebbe prefigurarsi l'esame di una prospettiva di interventi legislativi idonei a incardinare tali funzioni su strutture stabilmente costituite, dotate di competenze multidisciplinari ed eventualmente abilitate, in via transitoria, ad un accesso agevolato a esperti ed imprese particolarmente qualificati in punto di AIR e VIR.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

