

00.024

**Messaggio
concernente la legge federale sulla promozione
delle esportazioni**

del 23 febbraio 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulla promozione delle esportazioni e il relativo decreto sul finanziamento negli anni 2001-2003.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

23 febbraio 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La promozione delle esportazioni fa parte della politica economica della Confederazione. Essa aiuta a individuare e sfruttare nuove possibilità di smercio all'estero e fornisce un contributo al rafforzamento della competitività della nostra economia facendo conoscere meglio all'estero il potenziale delle nostre esportazioni, agevolando l'apertura di mercati esteri alle nostre imprese mediante la fornitura d'informazioni, consulenza e sostegno in materia di marketing all'estero. La promozione delle esportazioni ha inoltre lo scopo di sensibilizzare e stimolare all'esportazione le imprese aventi questa possibilità. Essa non è tuttavia solo un aiuto alle piccole e medie imprese (PMI) che devono adeguarsi alle esigenze particolari dei mercati d'esportazione, ma più in generale è un mezzo per migliorare le possibilità di smercio dei beni e servizi e per incrementare l'attrattiva della Svizzera per le imprese.

Per il proseguimento della promozione delle esportazioni il Consiglio federale intende tenere in considerazione le nuove condizioni economiche generali. Il nuovo concetto di promozione delle esportazioni si fonda su tre idee dominanti: concentrare i fondi federali impiegati nell'ambito della promozione, focalizzare la promozione delle esportazioni su problemi essenziali e migliorare il coordinamento delle misure in questo ambito.

Per concentrare e rendere più efficaci i mezzi di promozione il Consiglio federale intende delegare a un terzo, con un contratto di prestazioni, la parte operativa della promozione delle esportazioni; esso intende inoltre favorire la partecipazione alle reti interne ed esterne per sfruttare meglio le sinergie. Infine il Consiglio federale vuole coordinare più efficacemente le attività della Confederazione anche in questo settore, incaricando a questo scopo un'unica unità amministrativa. Per il periodo 2001-2003 (3 anni) il Consiglio federale propone un limite di spesa di 40,8 milioni di franchi per la promozione delle esportazioni e un credito quadro di 3,6 milioni di franchi destinato alla ristrutturazione del dispositivo.

La legge federale sulla promozione delle esportazioni sostituirà la legge federale del 6 ottobre 1989 che assegna un contributo all'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale (USEC; RS 946.15) e il decreto federale del 31 marzo 1927 che accorda un sussidio all'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale (RS 946.14). È stato tenuto conto delle prescrizioni della legge sui sussidi (LSu).

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

L'impegno della Confederazione nella promozione delle esportazioni risale al 1908, data dell'entrata in vigore del decreto federale che accorda un sussidio a un Ufficio centrale svizzero per le esposizioni¹. Nel 1927 il Parlamento ha emanato il decreto federale che accorda un sussidio all'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale² gettando così un nuovo fondamento, successivamente completato dalla legge federale del 6 ottobre 1989³ che assegna un contributo all'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale (USEC).

Con il messaggio del 28 febbraio 1994 concernente il proseguimento dell'aiuto finanziario all'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale (USEC) e i messaggi sui preventivi 1999 e 2000, abbiamo chiesto il proseguimento della promozione fino al 31 dicembre 2000⁴. Il 15 dicembre 1994⁵ e il 16 dicembre 1998⁶ le vostre Camere hanno licenziato le decisioni corrispondenti. Negli anni dal 1995 al 1998 è stato accordato un importo massimo di 40 milioni di franchi per l'aiuto finanziario all'USEC. Un ulteriore credito di 12 milioni (1995-1998) è stato accordato per l'aiuto finanziario a fautori di iniziative nell'ambito della promozione delle esportazioni così come per iniziative straordinarie o impreviste. Per il 1999 e il 2000 le vostre Camere hanno accordato in totale altri 25,2 milioni di franchi.

Per il proseguimento della promozione delle esportazioni nell'anno 2001 terremo conto delle diverse condizioni quadro dell'economia e forniremo un contributo per il miglioramento delle condizioni locali. Il nuovo concetto della promozione delle esportazioni si fonda su tre idee dominanti:

- concentrazione dei mezzi federali impiegati in questo ambito;
- focalizzazione dei compiti essenziali;
- migliore coordinazione dei provvedimenti della Confederazione anche in questo settore.

Intendiamo concentrare e rendere più efficaci i mezzi di promozione. La responsabilità della realizzazione della promozione delle esportazioni dovrà essere affidata a un'organizzazione esterna all'amministrazione. In questo modo sarà possibile da un lato evitare la dispersione dei mezzi di promozione con sovvenzioni a progetti particolari; dall'altro è nell'interesse delle ditte esportatrici richiedere e ottenere tutta la consulenza e le informazioni da un solo servizio incaricato.

Il denaro proveniente dalle imposte sarà impiegato solo per la coordinazione e per gli incarichi a carattere collettivo. Si tratta di servizi che altrimenti dovrebbero essere forniti dalla Confederazione. Questi servizi dovrebbero essere utilizzati da un

¹ RU 24 559; messaggio, BBl 1907 56 segg.

² RS 946.14; messaggio, BBl 1926 838 segg.

³ RS 946.15; messaggio, FF 1989 I 73 segg.

⁴ FF 1994 II 673 segg.

⁵ FF 1995 I 13

⁶ FF 1999 213

numero significativamente maggiore rispetto a oggi di ditte, segnatamente di PMI. Concretamente si tratta della fornitura di informazioni, servizi di consulenza e provvedimenti in materia di marketing all'estero. Le singole imprese spesso non possono assumersi i costi di questi servizi che rischiano di essere troppo elevati se comparati agli eventuali vantaggi. Di conseguenza tali servizi saranno per la maggior parte finanziati dalla Confederazione. Imprese o settori che non volessero fruire di tali servizi in forma standard, ma in forma personalizzata (p. es. in forma di consulenza o informazione telefonica presso un call-center) dovranno versare un emolumento adeguato.

Nell'Amministrazione federale un'unità amministrativa dovrebbe occuparsi del coordinamento di tutte le misure per la promozione delle esportazioni, segnatamente per i prodotti agricoli (art. 12 della legge sull'agricoltura⁷) o in favore della promozione della tecnologia ambientale (art. 49 cpv. 3 della legge sulla protezione dell'ambiente⁸). Essa, con lo scopo di ottimizzare l'impiego dei mezzi federali, favorisce lo scambio delle informazioni e la ricerca di sinergie tra tutti i partecipanti. La responsabilità materiale dei differenti servizi amministrativi per quanto concerne le misure specifiche resta tuttavia invariata.

Infine, come già annunciato nel rapporto esplicativo allegato all'avamprogetto di legge messo in consultazione, vogliamo che i fondamenti giuridici della promozione delle esportazioni siano conformi ai principi della legge sui sussidi.

1.2 Importanza della promozione delle esportazioni

1.2.1 La dipendenza della Svizzera dalle esportazioni

La Svizzera è strettamente legata ai mercati globali ed europei. Nel 1997 il nostro Paese si è situato al livello mondiale al 12° posto con un volume di esportazione di beni di 110 miliardi di franchi e al 14° per quanto concerne i servizi con un volume di esportazione pari a 31 miliardi. Nelle esportazioni pro capite la Svizzera si situa al 4° posto, dopo Singapore, Hong Kong e il Belgio. Le esportazioni di beni e di servizi costituiscono il 40 per cento del prodotto interno lordo (1998). Direttamente o indirettamente quasi la metà delle nostre entrate dipende dall'economia esterna.

1.2.2 Promozione delle esportazioni e condizioni quadro economiche

La promozione delle esportazioni fa parte della politica economica. Essa aiuta a individuare e sfruttare nuove possibilità di smercio all'estero. In questo modo essa contribuisce, oltre all'economia delle esportazioni vera e propria, al rafforzamento della competitività delle nostre imprese.

La Costituzione incarica la Confederazione e i Cantoni di provvedere per mezzo della politica economica alla creazione di condizioni quadro vantaggiose. Per questo si intendono infrastrutture efficaci, un buon sistema di formazione, un contesto che favorisca ricerca e sviluppo, un mercato del lavoro che funziona, un partenariato

⁷ RS 910.1

⁸ RS 814.01

sociale solido, una moneta stabile, condizioni di finanziamento vantaggiose e un carico fiscale comparativamente adeguato. Non si tratta però unicamente di condizioni quadro dell'economia interna. Per la Svizzera i mercati esteri e la cooperazione transfrontaliera sono di grande importanza. La nostra politica economica si adopera pertanto per la promozione delle condizioni quadro che, a lungo termine, permettono lo sviluppo di un'economia capace di innovazioni, competitiva e creatrice di posti di lavoro. Questi obiettivi sono perseguiti dalle organizzazioni internazionali, segnatamente l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), l'OCSE, il Fondo monetario internazionale (FMI) e la Banca mondiale, ma anche nelle trattative con l'Unione europea, con altri gruppi di Paesi o con singoli Paesi.

Il proseguimento della promozione delle esportazioni sostenuta dallo Stato fa parte dei provvedimenti che contribuiscono alla creazione di condizioni quadro favorevoli. In questo ambito l'attività dello Stato sarà sempre di complemento all'iniziativa privata. Lo Stato non può e non deve sostituirsi alle imprese, alle quali spettano la valutazione e la realizzazione delle loro possibilità di esportazione. Le decisioni in materia di investimenti e di commercializzazione dei prodotti sono pure di esclusiva competenza degli imprenditori.

1.2.3 Promozione delle esportazioni come compito della Confederazione

Negli ultimi 90 anni la promozione delle esportazioni sostenuta dalla Confederazione ha subito varie trasformazioni, senza tuttavia essere mai rimessa in questione. Questa continuità si spiega innanzitutto con l'importanza dell'economia delle esportazioni per il benessere del Paese. Essa si fonda inoltre sull'idea che il sostegno dell'economia delle esportazioni da parte della Confederazione può offrire possibilità supplementari. Questo sostegno permette di apportare servizi nell'ambito dell'informazione, della consulenza e del marketing all'estero che altrimenti non potrebbero essere forniti, in quanto non portano vantaggi diretti tangibili alle singole imprese esportatrici. Questi provvedimenti, che ampliano e rafforzano la base dell'economia svizzera delle esportazioni, sono giustificati nell'interesse economico generale. Migliori conoscenze dei mercati d'esportazione e delle loro possibilità di sviluppo stimolano la creazione di prodotti adatti a nuovi bisogni.

In questo modo si possono aiutare soprattutto le imprese giovani e le piccole e medie imprese (PMI) a sviluppare le attività d'esportazione, spesso decisive per una buona riuscita, e ad aprire nuovi mercati. Le PMI raggiungono la soglia dei costi proibitivi più velocemente rispetto alle imprese più grandi e affermate.

La promozione delle esportazioni contribuisce inoltre al miglioramento della piazza economica svizzera, in quanto l'impegno dello Stato in questo ambito è un fattore suscettibile di influenzare le decisioni d'investimento delle imprese esportatrici.

Infine va tenuto conto anche dei sussidi pubblici che gli altri Paesi accordano alla promozione delle esportazioni. In linea di massima gli altri Stati dell'OCSE spendono considerevolmente di più per la promozione delle esportazioni rispetto alla Svizzera. Uno studio comparativo dell'European Trade Promotion Organisation (ETPO) per il 1999 mostra che per esempio la Germania promuove le esportazioni con 63 milioni di (circa 260 milioni di DM se si considerano anche le sovvenzioni ai Länder), la Francia con 359 milioni di (inclusi i costi della rete esterna) o la Gran Bretagna con 353 milioni di (inclusi i costi della rete esterna). Però anche

Stati come l'Ungheria con 12 milioni di , il Portogallo con 130 milioni di o i Paesi Bassi con 28 milioni di investono significativamente più denaro rispetto alla Svizzera con 7,5 milioni di . L'importo menzionato per la Svizzera comprende i costi d'infrastruttura e di personale delle organizzazioni di promozione delle esportazioni, mentre gli importi menzionati per gli altri Paesi non li includono. Solamente la Danimarca giunge, con il calcolo dei sussidi statali, alla considerevole somma di 41 milioni di per 1999. Uguagliare questi e altri Paesi, considerata la nostra esigua quota statale, non può essere un obiettivo realizzabile.

1.3 La promozione delle esportazioni oggi

1.3.1 L'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale (USEC)

L'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale è stato fondato nel 1927 grazie all'unione di tre istituti di promozione (Ufficio centrale svizzero per le esposizioni, Ufficio svizzero d'informazione per l'acquisto e la vendita di mercanzie, Ufficio industriale) in forma di associazione ai sensi degli articoli 60 e seguenti del Codice civile (CC; RS 210). Da allora la Confederazione sostiene le attività dell'USEC. Come contropartita essa pretende il continuo mantenimento di un'offerta di prestazioni. Come già esposto nel messaggio del 20 dicembre 1926⁹ concernente la concessione di un sussidio all'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale, l'USEC fornisce prestazioni che altrimenti dovrebbero essere fornite dalla Confederazione. Il fondamento e la giustificazione del sussidio federale annuale all'USEC sta nel pubblico interesse all'adempimento di questi compiti.

Oggi l'USEC conta circa 2000 membri; esso è composto, rispecchiando la struttura dell'economia svizzera, per il 90 per cento da PMI. I membri provengono da tutti i settori. Il 3 per cento dei membri è insediato in Ticino, il 19 per cento nella Svizzera Romanda e il 78 per cento nella Svizzera tedesca. Tradizionalmente la maggioranza dei membri proviene dai seguenti settori: metalmeccanico, produzione, prodotti chimici, beni di consumo, costruzioni/macchine da costruzione ecc. Il settore dei servizi sta tuttavia assumendo un ruolo sempre più importante.

L'USEC dispone oggi di una sede a Zurigo e una a Losanna nonché di una rappresentanza presso la Camera di commercio ticinese a Lugano. In totale esso impiega 114 collaboratori per 105 posti. Le spese d'esercizio nel 1998 ammontavano a circa 28 milioni di franchi; la Confederazione, inclusa la promozione delle importazioni a favore dei Paesi in sviluppo e dei Paesi in transizione e dell'Euro Info Center (EIC), ha contribuito con circa 16 milioni di franchi e i membri con circa 2 milioni. Circa 10 milioni sono stati incamerati dall'USEC mediante la fornitura di servizi.

La vigilanza sull'USEC spetta a una commissione composta di 12 a 15 membri, di cui 2 o 3 sono designati dal nostro Collegio, fra questi d'ufficio il segretario di Stato all'economia.

L'USEC offre agli esportatori svizzeri informazioni e consulenza sui mercati esteri, informa sull'economia d'esportazione svizzera, agevola le opportunità e i contatti fra partner commerciali, organizza manifestazioni all'estero, promuove il commercio

⁹ BB1 1926 II 925

a favore dei Paesi in sviluppo e dei Paesi in transizione, provvede all'EIC e assicura la segreteria delle camere di commercio.

1.3.2 Il DFAE, le ambasciate e i consolati svizzeri e le camere di commercio svizzere all'estero

Le ambasciate e i consolati svizzeri, contribuendo in loco al miglioramento delle condizioni quadro per le imprese esportatrici svizzere, sono elementi costitutivi essenziali del dispositivo di promozione dell'economia estera. Essi stilano rapporti sulle questioni economiche, forniscono e stimano le informazioni per quanto concerne le possibilità di esportazione, i canali di distribuzione e la condizioni di entrata sui mercati. Inoltre essi aiutano a trovare soluzioni ai problemi di politica commerciale, agevolando agli esportatori i contatti con servizi ufficiali e rappresentanti commerciali e sostenendo le iniziative in loco (p. es. le fiere).

Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) sostiene la promozione dell'economia esterna con personale trasferibile o locale e mettendo a disposizione le infrastrutture necessarie.

I servizi commerciali delle rappresentanze estere sono assicurati da personale trasferibile. Nei mercati importanti essi si avvalgono dell'aiuto di collaboratori commerciali locali. Questo personale qualificato, reclutato in loco in quanto conosce la lingua e le condizioni locali, dovrebbe fungere da ponte avvantaggiando così la nostra economia d'esportazione. Attualmente sono impiegati circa 50 collaboratori commerciali locali che vengono periodicamente in Svizzera per la formazione e il perfezionamento nonché per i contatti con la nostra economia. Le rappresentanze svizzere all'estero e i collaboratori commerciali sono sfruttati dall'USEC per l'organizzazione di contatti personali con i rappresentanti delle ditte.

Le camere di commercio svizzere all'estero sono spesso state fondate da imprese svizzere in Paesi dove la nostra presenza era limitata. Esse completano l'offerta di servizi delle nostre rappresentanze all'estero a favore della nostra economia delle esportazioni e forniscono un notevole contributo alla promozione delle stesse, grazie alla loro vicinanza ai mercati e alle pluriennali relazioni con l'economia dei Paesi che le ospitano. Le rappresentanze all'estero possono delegare incarichi alle camere di commercio, che vengono poi indennizzate dalla Confederazione.

1.3.3 Associazioni economiche, organizzazioni settoriali e altri agenti della promozione delle esportazioni

Molte organizzazioni settoriali e associazioni economiche svolgono tradizionalmente un ruolo importante nella promozione delle esportazioni. Il ruolo svolto da queste associazioni – camere di commercio e altre associazioni quali VORORT, SWISSMEM, l'Unione tessile svizzera, la SSCI, la Fédération horlogère (FH), la FIAL e Swiss Export – tende a rafforzarsi considerato il cambiamento delle condizioni economiche generali che conduce ad una graduale sovrapposizione della politica economica interna ed estera. L'aiuto finanziario introdotto nel 1989 per le iniziative di promozione delle esportazioni da parte di organizzazioni senza scopo di

lucro ha incoraggiato questa tendenza. Non vanno infine dimenticate le camere di commercio bilaterali che fungono da autentiche mediatrici tra la Svizzera e i rispettivi Paesi.

1.4 Risultati della procedura preliminare

1.4.1 Risultato

La procedura di consultazione concernente la legge sulla promozione del commercio estero si è conclusa il 30 settembre 1997. I Cantoni, i partiti, le cerchie interessate e i partner sociali erano stati invitati a esprimere il loro parere. Tutte le risposte pervenute sono state a favore di una promozione statale delle esportazioni, sussidiaria rispetto alle iniziative imprenditoriali individuali, nonché di una nuova base legale.

Per il proseguimento della promozione delle esportazioni avevamo esaminato tre varianti, segnatamente una soluzione che prevedeva l'attribuzione di mandati con relative indennità, una soluzione di promozione mediante aiuti finanziari e una soluzione intermedia. Quest'ultima ha ottenuto il consenso di 17 Cantoni (BE, LU, UR, SZ, NW, OW, GL, ZG, BS, BL, SH, AI, AR, SG, TG, TI, JU) e del PDC. Otto Cantoni (ZH, FR, SO, GR, AG, VD, NE, GE), il PLR, l'UDC, il PLS, il Vorort, l'Unione svizzera delle arti e mestieri e l'Unione svizzera dei contadini hanno manifestato il desiderio di un cambiamento. Il Cantone di Zurigo e il PLR hanno chiesto che la promozione delle esportazioni venga regolamentata nell'ambito del New Public Management (NPM) e non sulla base della legge sui sussidi. Secondo molti pareri vanno respinti i provvedimenti della Confederazione presi senza che vi siano chiari bisogni delle cerchie interessate. Il PS fa dipendere il suo accordo dal concretamento delle novità previste e ha deplorato il fatto che la consultazione sia stata organizzata prima della conclusione di una valutazione esterna della promozione delle esportazioni. Quest'ultimo parere coincide con quello dell'Unione sindacale svizzera. Il Cantone dei Grigioni, il PLR e il PDC hanno auspicato, anche all'interno della Confederazione, un migliore coordinamento delle misure di promozione delle esportazioni. In questo ambito è stato suggerito di includere anche provvedimenti di promozione importanti per l'economia esterna (turismo, promozione locale, investimenti diretti all'estero) e di determinare un'unica unità amministrativa responsabile per tutte le questioni inerenti alla promozione delle esportazioni. L'Unione svizzera dei contadini auspica che si presti la dovuta attenzione anche alla promozione delle esportazioni di prodotti agricoli.

1.4.2 Questioni particolari fondamentali

Numerosi pareri, fra i quali praticamente tutti quelli espressi nella Svizzera Romana, hanno auspicato che la promozione delle esportazioni da parte dello Stato tenga maggiormente conto delle necessità delle PMI. A queste ultime risulta infatti difficile, a causa dei loro mezzi limitati, conquistare mercati esteri facendo affidamento unicamente sulle loro forze. Esse chiedono che i servizi di promozione delle esportazioni vengano pubblicizzati maggiormente, che l'accesso a questi sia facilitato e che la loro integrazione regionale sia migliorata; si richiede inoltre che il costo della promozione sovvenzionata dallo Stato sia ridotto sostanzialmente, segnatamente per quanto riguarda le informazioni sulle regole o sulle condizioni di finanziamento e

altre particolarità del mercato estero in questione, le partecipazioni alle fiere e la messa in contatto con eventuali partner d'affari.

Altri hanno richiesto che la concessione di sovvenzioni sia possibile unicamente in virtù di chiare direttive e che vi sia una sorveglianza da parte della Confederazione. In particolare è stato richiesto che le condizioni per le sovvenzioni tra Confederazione e beneficiari siano determinate contrattualmente e siano descritte nel messaggio.

Dalla consultazione risulta l'auspicio che l'USEC venga nuovamente incaricato della promozione delle esportazioni con tuttavia l'apporto di alcune modifiche. In particolare si dovrebbe accentuare maggiormente l'ottenimento di risultati e dovrebbero esservi maggiori controlli dell'efficacia dell'USEC. È stato inoltre auspicato che l'USEC separi le attività di interesse pubblico da quelle destinate all'economia privata. Questa critica era già apparsa nel 1997 in uno studio condotto su incarico della Confederazione.

1.4.3 Modifiche rispetto all'avamprogetto

Tenuto conto delle critiche formulate e dei cambiamenti intervenuti dall'elaborazione dell'avamprogetto, la Confederazione rinuncia a prendere provvedimenti autonomi di promozione delle esportazioni, finanziati con i fondi messi a disposizione in virtù della presente legge. Questa restrizione non concerne però il contributo di ambasciate e consolati. D'altra parte, fondandosi sul NPM, la promozione delle esportazioni viene delegata a terzi. Di conseguenza, l'oggetto delle misure di promozione delle esportazioni di cui all'articolo 2 è stato adeguato a questa nuova concezione.

1.5 Il nuovo concetto di promozione delle esportazioni

Il nuovo concetto di promozione delle esportazioni si adegua alle necessità dell'economia delle esportazioni e si concentra sui compiti fondamentali che sono l'informazione (cfr. n. 1.5.1.1), la consulenza (cfr. n. 1.5.1.2) e il marketing all'estero (cfr. n. 1.5.1.3). L'offerta è concepita soprattutto per le PMI aventi la capacità di esportare ma prive di esperienza in materia, nonché per quelle già attive nelle esportazioni che vogliono conquistare nuovi mercati. Il nostro Collegio si preoccupa di concentrare la promozione delle esportazioni su mercati promettenti e per questa ragione, al fine di completare i servizi di base offerti ovunque, è necessario privilegiare questi mercati per mezzo di centri di sostegno per le esportazioni che devono soddisfare le esigenze delle PMI. Si possono distinguere due gruppi in funzione delle aspirazioni. Il primo è formato dalle PMI prive di esperienza internazionale desiderose di cominciare ad esportare in mercati "facili", ossia mercati ove non vi siano ostacoli linguistici, culturali e istituzionali insormontabili. Questi mercati sono segnatamente gli Stati confinanti e gli Stati dell'UE. Il secondo gruppo intende esportare verso Paesi a forte crescita, più interessanti, ma anche più difficili da conquistare. Le continue modifiche dei flussi commerciali mondiali e delle economie di questi mercati inducono a ristudiare costantemente la situazione e a dimostrare una certa elasticità nella ponderazione e nell'impiego dei mezzi.

La promozione delle esportazioni deve essere affidata a un terzo. Questo promotore delle esportazioni (cfr. n. 1.5.2) assicura i servizi finanziati dallo Stato e coordina le attività di promozione delle esportazioni di una rete operativa composta da consulenti vicini alle imprese (rete interna, cfr. n. 1.5.3) e da centri di sostegno per le esportazioni situati all'estero (rete esterna, cfr. n. 1.5.4). La fissazione degli obiettivi, la determinazione della strategia e la vigilanza restano di competenza della Confederazione.

1.5.1 Strumenti di promozione delle esportazioni

1.5.1.1 Informazione

Per la pianificazione strategica le imprese devono assolutamente disporre di informazioni aggiornate sullo sviluppo dei mercati. Esse utilizzano questi dati non solo per elaborare le strategie di marketing, ma anche per valutare la loro posizione rispetto alla concorrenza e le loro possibilità di sviluppo. Tutte le informazioni concernenti i settori e la capacità d'esportazione della Svizzera, così come le indicazioni dettagliate sui mercati che acquistano i nostri prodotti e servizi o sulle imprese svizzere, contribuiscono a migliorare le possibilità di smercio.

Il promotore delle esportazioni (cfr. n. 1.5.2) avrà l'incarico di fornire in modo rapido e semplice, da una centrale, le informazioni aggiornate e di alto livello qualitativo in merito alle possibilità di esportazione verso i principali mercati. Considerata l'evoluzione dei mezzi di informazione elettronici, nei prossimi anni Internet dovrebbe sostituire viepiù l'informazione stampata. Già oggi i servizi d'informazione statali, parastatali, multilaterali e privati usano Internet, e l'offerta dovrebbe prevedibilmente aumentare in futuro. Il promotore delle esportazioni userà queste possibilità e svilupperà un sito Internet efficiente; le informazioni su carta verranno pertanto fornite solo se indispensabile. Questa fonte d'informazioni è accessibile alle imprese svizzere, ai promotori delle esportazioni all'interno del Paese (camere di commercio, associazioni, ecc.), ai centri di sostegno per le esportazioni all'estero (ambasciate, consolati, camere di commercio svizzere all'estero). Di conseguenza le informazioni su carta saranno ridotte al minimo e offerte soltanto in caso di necessità. Il promotore delle esportazioni raccoglierà, studierà, tratterà, valuterà e aggiornerà le informazioni che consentono di scoprire e realizzare le possibilità di esportazione. Esso privilegerà la funzione di rete e la garanzia della qualità e quando possibile sfrutterà le sinergie lavorando con partner per completare le informazioni sui mercati esteri, segnatamente le informazioni tematiche o inerenti un settore in particolare.

La Confederazione assumerà i costi delle prestazioni di interesse pubblico; questo è giustificato in quanto il promotore ottiene le informazioni presso le fonti più diverse, le tratta, le aggiorna e le valuta, prima di ridiffonderle pubblicamente. Esso aggiunge un plusvalore a beneficio di tutte le imprese e dell'economia in generale. Procedere in questo modo dovrebbe permettere di raggiungere meglio le PMI rispetto a oggi e di consentire loro l'accesso alle prestazioni di promozione delle esportazioni. Quando invece riveste un carattere personale (p. es. per mezzo di un call-center), la fornitura d'informazioni è a pagamento.

1.5.1.2 Consulenza

Oltre a informazioni sui mercati delle esportazioni le imprese devono poter contare su una consulenza competente per aiutarle a valutare le loro possibilità d'esportazione. Questa consulenza dovrebbe in particolare tenere in considerazione le necessità delle PMI.

La consulenza consiste nello studiare e fornire la miglior soluzione a un problema nell'ambito dell'esportazione. Le imprese svizzere devono poter contare su questo aiuto nel più breve tempo possibile per poter approfittare al meglio delle opportunità che si presentano loro. In un primo momento, per mezzo di un call-center, si cerca di rispondere direttamente alle domande specifiche delle imprese, in seguito i bisogni delle imprese vanno chiariti e eventualmente esse vanno indirizzate a servizi competenti (p. es. a un servizio specializzato come la GRE, l'EICS, la SOFI, ecc.). In un secondo momento le domande più generali devono, se possibile, essere presentate in forma strutturata e il progetto di esportazione deve essere valutato a grandi linee. La consulenza consiste anche nell'aiutare le imprese ad effettuare un'autovalutazione della loro capacità di esportazione. Queste ricevono inoltre altre informazioni sui potenziali mercati d'esportazione e sulle opzioni possibili per la continuazione delle operazioni. Se le imprese desiderano avere informazioni più dettagliate sono indirizzate a un'impresa specializzata in consulenza in Svizzera o all'estero. La Confederazione incoraggia dunque solo una prima consultazione; essa provvederà alla creazione di partenariati che consentiranno l'agevolazione di contatti tra consulenti privati e promotori delle esportazioni. Il ruolo di consulente (cfr. n. 1.5.3) è assicurato non solo da collaboratori del promotore, ma anche da collaboratori delle associazioni o delle camere di commercio, più vicini alle imprese. In materia di consulenza non va dimenticato l'apporto considerevole fornito dalla rete delle nostre rappresentanze all'estero.

La prestazione offerta a un unico beneficiario è pagata da quest'ultimo in ragione del tempo di consultazione, mentre la Confederazione partecipa alle spese infrastrutturali. L'aiuto finanziario si giustifica per il fatto che facilita l'apertura di nuovi mercati alle PMI, segnatamente contribuisce alla diversificazione e al rafforzamento della presenza dell'economia svizzera all'estero. È necessario mantenere tale attività entro limiti rigorosi affinché la consulenza sovvenzionata dallo Stato non influisca sul gioco della concorrenza, falsandolo. Per esempio l'introduzione commerciale in un mercato specifico non è più oggetto di promozione.

1.5.1.3 Marketing all'estero

Nonostante le condizioni generali dell'economia mondiale siano mutate, le azioni mirate condotte all'estero, unitamente agli sforzi delle imprese per procurarsi possibilità di smercio, non hanno perso importanza. Le banche dati sulle fonti d'approvvigionamento, la promozione della Svizzera esportatrice in senso stretto (p. es. con il logo «Switzerland»), la presentazione della Svizzera all'estero (in occasione delle fiere) e la promozione economica associata alle visite diplomatiche fanno parte delle misure di marketing estero (p. es. delegazioni economiche miste, servizi che agevolano i contatti). Le fiere e le esposizioni restano manifestazioni che contribuiscono alla riuscita degli sforzi delle imprese per la creazione di sbocchi di mercato.

L'interesse pubblico a tali prestazioni giustifica il marketing estero. Oggi anche la provenienza di prodotti e servizi svolge un ruolo importante. L'acquirente associa frequentemente al Paese d'origine determinate caratteristiche che influiscono sulla sua decisione d'acquistare. Per questa ragione tutti i Paesi fanno pubblicità alla loro economia delle esportazioni per mezzo di brosure, annunci nei media, partecipazione a fiere, organizzazione di viaggi di delegazioni, ecc. In questo ambito le nostre attività sono relativamente modeste (cfr. n. 1.2.3); ciò non significa tuttavia che vi si debba rinunciare. Questi sforzi sono coordinati in primo luogo dal promotore delle esportazioni che interviene per la loro realizzazione solo a titolo sussidiario.

1.5.2 Il promotore delle esportazioni

Il cambiamento delle condizioni generali implica non solo la concentrazione su certi strumenti ma anche l'adeguamento del nostro sistema di promozione delle esportazioni (cfr. n. 1.3). Considerato che la distinzione tra politica economica nazionale ed estera è sempre più difficile da operare, anche i ruoli tradizionali dei responsabili della promozione delle esportazioni tendono a confondersi. La ripartizione dei mezzi della Confederazione che si svolgeva fino a ora secondo certe regole tradizionali non facilita certo il passaggio a nuove forme di cooperazione tra i diversi attori.

Attualmente l'USEC riceve dalla Confederazione un aiuto finanziario annuo che rappresenta al massimo il 45 per cento delle spese totali (art. 1 cpv. 1 della legge federale sull'USEC). Il principio del contributo alla copertura delle spese è precisato nelle direttive relative ai differenti strumenti di promozione delle esportazioni. Questo ha però condotto l'USEC a concentrarsi nei settori più redditizi, facendo in certi casi concorrenza a fornitori privati. Inoltre il sistema del contributo alla copertura delle spese non permette di valutare l'efficacia del promotore delle esportazioni. Il suo scopo non è di incoraggiare un comportamento il più possibile imprenditoriale bensì di offrire alla clientela servizi d'interesse generale.

Il Consiglio federale intende sostituire questo sistema anacronistico con un sistema fondato su un contratto di prestazioni. Il punto principale della revisione consiste nel concentrare i mezzi messi a disposizione in Svizzera per la promozione delle esportazioni presso un'organizzazione esterna all'Amministrazione che sarà responsabile dei risultati e riceverà per questo un contributo annuale globale. Per mezzo di un contratto di prestazioni aggiornato annualmente si stabilisce che il promotore delle esportazioni fornirà prestazioni per le quali vi è un bisogno comprovato dell'economia e non prestazioni già offerte da privati. Il contratto definirà queste prestazioni e prescriverà al promotore quattro principi fondamentali:

- sussidiarietà rispetto alle iniziative dell'economia privata;
- cooperazione e sfruttamento delle sinergie invece della concorrenza: il promotore lavora in rete e coopera apertamente con tutti i partner competenti e interessati appartenenti alla rete interna o esterna (cfr. n. 1.5.3 e 1.5.4);
- coordinamento, promozione e mediazione di servizi costituiscono il compito principale del promotore. Per adempiere la propria funzione esso può, se possibile, consultare competenti fornitori di prestazioni esterni;
- impiego mirato e efficienza: il promotore delle esportazioni impiega gli esigui mezzi a disposizione in modo efficiente, concreto e mirato.

Nel contratto di prestazioni con il promotore delle esportazioni, il Segretariato di Stato dell'economia (Seco) definirà i risultati che deve fornire il promotore e a quale scadenza. Attualmente circa metà dei fondi sono consacrati al marketing all'estero, mentre all'informazione e alla consulenza ne sono dedicati meno (cfr. la tabella al n. 3.1.1). Per sostenere in futuro un numero maggiore di imprese desiderose di esportare è necessario potenziare decisamente le prestazioni in materia di informazione e consulenza. Infine, dal punto di vista attuale, i fondi andrebbero divisi in tre parti circa uguali fra i tre strumenti di promozione, ossia l'informazione, la consulenza e il marketing all'estero. Mediante controlli adeguati il Seco constaterà se gli obiettivi stipulati sono stati raggiunti. Si dovranno pure determinare gli indicatori di adempimento delle prestazioni. Si possono per esempio citare il numero di clienti, il loro livello di soddisfazione, il numero di informazioni fornite o di contatti avuti. Il contratto di prestazioni distingue chiaramente la responsabilità operativa del promotore delle esportazioni e quella della Confederazione che ha il compito di fissare gli obiettivi e di controllare che siano raggiunti. Spetterà ora al promotore coordinare la rete operativa dei consulenti in materia di esportazioni (cfr. n. 1.5.3) e dei centri di sostegno (cfr. n. 1.5.4).

La continua evoluzione dei bisogni e delle condizioni quadro impone un riesame e un adeguamento della strategia e dei risultati a intervalli regolari. Il Seco se ne incaricherà in accordo con il Dipartimento federale degli affari esteri e, se necessario, dopo aver consultato altri uffici. Inoltre, saranno consultati i rappresentanti delle imprese e delle associazioni.

Attualmente l'USEC sembra avere buone possibilità per rivestire l'incarico di promotore delle esportazioni. Dispone delle conoscenze e delle risorse necessarie all'adempimento del mandato del Seco, ma non è il solo candidato. Non va tralasciato neppure il fatto che l'USEC per assumere il mandato dovrebbe acconsentire a una riorganizzazione in profondità. Dovrà fissare una nuova linea di condotta e dovrà dissociarsi dai campi d'attività in cui oggi è non solo promotore ma anche attore e dunque concorrente dei prestatori di servizi commerciali di promozione delle esportazioni, come per esempio gli organizzatori delle fiere.

1.5.3 La rete interna di consulenti in materia di esportazioni

Chi necessita di consigli (cfr. n. 1.5.1.2) si rivolge direttamente al promotore delle esportazioni oppure a un servizio di contatto regionale o specializzato del settore. La prossimità di questo servizio è un vantaggio soprattutto per le PMI.

Non si tratta però di creare una nuova organizzazione ma piuttosto di invitare le camere di commercio e le associazioni professionali a lavorare in collaborazione con il promotore. I partner della rete interna fungeranno da servizi di contatto a disposizione delle imprese e manterranno i call-center aventi il compito di selezionare le domande. I servizi saranno offerti segnatamente nella Svizzera romanda e in Ticino, ma anche presso associazioni professionali adatte. Nell'ambito del partenariato il promotore avrà la responsabilità di formare i consulenti e di controllare la qualità dei loro servizi e, dietro pagamento determinato ogni volta in un contratto di prestazioni, metterà a disposizione la propria piattaforma informativa. Questa soluzione presenta numerosi vantaggi per gli interessati: l'esportatore può trovare nelle sue vicinanze un servizio di contatto oppure un servizio regionale di prima consulenza o

specializzato nel suo settore; le associazioni e le camere di commercio possono offrire ai loro membri nuovi servizi di elevata qualità e i promotori possono usufruire delle sinergie e delle conoscenze delle camere di commercio e delle associazioni nell'interesse della promozione delle esportazioni.

1.5.4 La rete esterna di centri di sostegno per le esportazioni

Gli esportatori svizzeri possono contare anche su un sostegno attivo dispensato direttamente sul mercato d'esportazione. Considerato che la nostra politica economica estera è universale, tutte le rappresentanze svizzere all'estero sono tenute a difendere i nostri interessi in materia di esportazioni (cfr. n. 1.3.2). Questo efficace tipo di aiuto è completato, nei mercati più importanti, da prestazioni addizionali fornite dai centri di sostegno per le esportazioni che vi sono stati insediati.

Per rafforzare la collaborazione tra promotore delle esportazioni e centri di sostegno i compiti di questi ultimi sono fissati in accordi di prestazioni; ad essi è inoltre delegata la promozione attiva degli interessi degli esportatori svizzeri. I collaboratori dei centri di sostegno aiutano le imprese svizzere mettendo a loro disposizione una rete di contatti scelti. Essi assumono mandati di marketing all'estero e impiegano a tal fine anche risorse proprie; inoltre rispondono a domande sui prodotti e i servizi svizzeri. Essi raccolgono, aggiornano e valutano informazioni atte a promuovere la esportazioni verso il Paese ospite. Queste informazioni, per esempio sugli appalti pubblici o sulle prospettive, sullo stato e l'evoluzione dei regolamenti, sulle infrastrutture concernenti il commercio, servono ad aggiornare il sito web del promotore delle esportazioni e sono quasi istantaneamente messe a disposizione degli interessati in Svizzera. Il centro di sostegno è responsabile dei risultati nei confronti del promotore delle esportazioni, il quale determina la qualità delle prestazioni per quanto concerne tempestività, utilità per il cliente e numero dei clienti serviti.

Di regola i centri di sostegno per le esportazioni sono basati in ambasciate, consolati o, in casi particolari, presso le camere di commercio svizzere all'estero. La scelta del luogo dipende dalla prossimità dei centri economici e commerciali del Paese ospite.

La formazione specializzata di tutti i collaboratori della rete esterna in materia di promozione delle esportazioni è un elemento di grande importanza. Spetta al promotore delle esportazioni assicurarla in stretta collaborazione con il Seco e il DFAE.

1.6 Rapporto con altre misure di promozione

Il Consiglio federale propone con cognizione di causa una legge sulla promozione delle esportazioni. Da una parte tiene conto delle opinioni espresse durante la consultazione, dall'altra intende concretare un concetto di promozione delle esportazioni chiaro, maggiormente incentrato sui risultati. La concentrazione e l'impiego specifico dei mezzi a livello operativo dovrebbero consentire un incremento dell'efficacia e una gestione più mirata.

Gli strumenti analoghi di promozione dell'economia esterna, anche se hanno scopi simili, si utilizzano tuttavia in modi ben specifici. Non è pertanto sensato disciplinarli tutti con una sola base legale. Gli obiettivi operativi diversi e la necessità di valutare l'efficacia delle misure giustificano basi legali diverse e specifiche.

Fra questi strumenti si possono citare il programma «RéusSite: Suisse» (informazioni sulla piazza economica svizzera) e «Svizzera Turismo». L'uno e l'altro hanno obiettivi diversi, si indirizzano a gruppi differenti e sono organizzati di conseguenza. Gli strumenti finanziari della promozione delle esportazioni (p. es. la GRE) servono in primo luogo a coprire i rischi particolari corsi dall'industria delle esportazioni in modo da agevolare l'ottenimento di ordinazioni. A certe condizioni vengono promosse transazioni sulla base di considerazioni di carattere generale e di principio, piuttosto che di promozione operativa delle esportazioni. Fra gli strumenti che il Seco mette a disposizione dell'economia svizzera vanno inoltre segnalati quelli nell'ambito dell'aiuto ai Paesi dell'Est o del credito globale destinato alla cooperazione e allo sviluppo (SOFI, SDFC¹⁰). Tuttavia questi strumenti sono concepiti per la cooperazione allo sviluppo e non per incrementare la competitività della nostra economia.

Oltre a questi strumenti vi sono ancora certe misure di promozione di competenza del Seco, quali per esempio la promozione delle esportazioni di prodotti agricoli o di tecnologie ambientali ed energetiche. Infine la Commissione di coordinamento per la presenza della Svizzera all'estero, sostituita dall'organizzazione «Presenza Svizzera» con mandato del Consiglio federale, è un organo indipendente di promozione dell'economia estera responsabile della pubblicità della nazione in generale.

1.7 Coordinamento con le altre misure di promozione del commercio esterno

Gli strumenti di promozione del commercio esterno a disposizione della Confederazione necessitano di un maggior coordinamento, considerato il loro numero e la loro specializzazione. La promozione delle esportazioni e delle importazioni, la piazza economica o turistica devono poter sfruttare le sinergie, malgrado la differenza dei loro orientamenti, obiettivi e centri d'interesse. In particolare quando sembra utile che più agenti passino all'azione concertandosi e che la loro presenza simultanea in un luogo rinforzi l'effetto e la durevolezza della loro azione. Il Seco intende favorire queste sinergie grazie a un miglior coordinamento fra tutti gli strumenti di promozione del commercio esterno. Esso creerà a questo scopo le condizioni per permettere la consultazione con altri uffici, associazioni e imprese, senza però arrogarsi le competenze degli uffici interessati, né in materia di contenuto né di forma.

2 Parte speciale

2.1 Principio (art. 1)

La Confederazione ha l'incarico di promuovere le esportazioni. Non si tratta però di una disposizione potestativa, la Confederazione ha l'obbligo infatti di promuovere le esportazioni. Questo non implica tuttavia che si possa rivendicare un tipo determinato di promozione piuttosto che un altro. La garanzia di un margine di manovra in politica finanziaria si oppone all'inclusione di un tale diritto *ex lege*. La promozione non può superare il credito accordato (art. 4 cpv. 1 combinato con l'art. 7). Secondo

¹⁰ SOFI: Swiss Organisation for Facilitating Investments; SDFC: Swiss Development Finance Corporation.

questa concezione l'Assemblea federale è però tenuta ad accordare un credito adeguato per rendere possibile una promozione degna di questo nome. Il compito delle misure è il rafforzamento della competitività delle imprese aventi sede in Svizzera. Creando ricchezza le imprese contribuiscono alla prosperità del Paese. Da una parte le misure sostenute dalla Confederazione servono a valutare più rapidamente l'evoluzione della domanda estera e i vantaggi comparativi della concorrenza, ossia a facilitare alle imprese gli studi di mercato mirati e a spingerle a rinnovare la loro offerta in funzione del bisogno e delle prospettive di tale mercato. D'altra parte, le missioni commerciali o il sostegno diretto alle nostre rappresentanze all'estero contribuiscono, in caso di problemi commerciali di ogni genere, al miglioramento della posizione rispetto alla concorrenza. Il testo enuncia chiaramente che la promozione delle esportazioni che beneficia dell'aiuto dello Stato deve essere sussidiaria e complementare all'iniziativa privata; essa può aiutare le imprese a trovare e sfruttare possibilità di smercio all'estero; spetta tuttavia alle imprese prendere le decisioni e assumersene la responsabilità. È pure sancito chiaramente che le misure devono tendere al rafforzamento della competitività, non devono dunque essere intese come sovvenzioni per il mantenimento della struttura.

2.2 Oggetto (art. 2)

Questa disposizione descrive le misure di promozione: informazione, consulenza e marketing all'estero, ossia misure mirate. Le prestazioni commerciali non sono più oggetto di promozione da parte della Confederazione. Essa sovvenziona solo prestazioni di interesse pubblico.

2.3 Mandato (art. 3)

Il *capoverso 1* costituisce la base legale della delega a uno o più terzi della realizzazione pratica della promozione delle esportazioni. Il mandante è il Seco: la promozione delle esportazioni è uno dei compiti in materia di politica economica generale che gli competono. L'attribuzione dei compiti menzionati nell'articolo 2 a uno o più terzi non cambia nulla. In questo modo le prestazioni offerte sono meno costose e più adeguate alla prassi rispetto a quelle che potrebbero essere offerte in senso lato dall'Amministrazione federale. All'attribuzione di questi mandati di promozione del commercio esterno e delle sovvenzioni che ne consentono l'esecuzione non si applica l'Accordo dell'OMC del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici¹¹ e di conseguenza nemmeno la corrispondente legge federale¹² d'applicazione.

Conformemente al New Public Management (NPM) il mandato ha la forma di un contratto di prestazioni. Non si tratta tuttavia di un accordo di prestazione ai sensi del NPM. Fra gli altri il NPM ha lo scopo di rendere autonome le unità amministrative. La gestione con mandato di prestazioni e budget globale (GEMAP) è disciplinata dall'articolo 44 LOGA¹³, dall'articolo 33 OLOGA¹⁴ e dall'articolo 38a della legge sulle finanze della Confederazione (LFC)¹⁵. La promozione delle esportazioni

¹¹ RS **0.632.231.422**

¹² LF del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici, RS **172.056.1**

¹³ RS **172.010**

¹⁴ RS **172.010.1**

¹⁵ RS **611.0**

già attualmente è assicurata prevalentemente da terzi e non dall'Amministrazione; la Confederazione si limita a promuoverla. Una pura soluzione NPM sarebbe da considerare un regresso rispetto allo status quo e andrebbe oltre l'obiettivo ricercato, ossia l'incremento dell'efficienza e della prossimità al cliente.

Vi è la possibilità di incaricare uno o più terzi. Per garantire la necessaria rapidità d'adattamento, si deve considerare un sistema aperto, capace di reagire al cambiamento delle condizioni e di lasciare la possibilità d'intervento ad altri piccoli promotori specialisti delle esportazioni.

Il *capoverso 2* stabilisce che il mandato può essere attribuito per al massimo quattro anni, ossia per una legislatura. La durata esatta deve tuttavia tener conto dei bisogni della pianificazione, segnatamente delle risorse e delle priorità pratiche del o dei mandatari. In questo modo vi è l'assicurazione che la sovvenzione non sarà tagliata o ridotta. I mezzi finanziari sono concessi tuttavia con la riserva che l'Assemblea federale approvi i crediti necessari ad ogni votazione del preventivo.

2.4 Indennità e aiuti finanziari (art. 4)

In questo articolo vengono concretate le disposizioni della legge sui sussidi (LSu)¹⁶ relative all'elaborazione di atti normativi che disciplinano gli aiuti finanziari e le indennità (art. 6-10 LSu).

Il *capoverso 1* menziona le indennità e gli aiuti finanziari poiché dovrebbe essere possibile nell'ambito del mandato versare entrambe i tipi di sovvenzione. L'articolo 16 capoverso 2 LSu consente la forma contrattuale anche in materia di aiuti finanziari qualora si tratti di escludere che il beneficiario possa rinunciare unilateralmente all'esecuzione del suo compito. Non v'è dubbio che, se i compiti assegnati al mandatario derivano principalmente dal mandato costituzionale della Confederazione, si tratterà soprattutto di indennità. La Confederazione deve tuttavia poter promuovere anche le attività che il mandatario svolge spontaneamente oltre ai compiti delegatigli, rispettivamente prescrittigli dal diritto pubblico. In questo caso la sovvenzione è accordata, entro le finalità definite dalla legge, secondo gli articoli 1 e 2 in forma di aiuto finanziario.

Introducendo una riserva di credito, si intende tenere in considerazione gli imperativi della politica finanziaria e riservare la possibilità di un ridimensionamento del mandato di prestazioni nel caso in cui il Parlamento dovesse ritenere necessario realizzare economie in questo settore. La legge non crea dunque un diritto alla rivendicazione di indennità o aiuti finanziari e neppure il contratto di prestazioni; quest'ultimo dovrà infatti includere una clausola che prevede che in caso di riduzione dei crediti si dovrà ridefinire il contratto o stabilire un ordine di priorità.

Il *capoverso 2* fissa i criteri essenziali per la determinazione dei contributi. Esiste la possibilità di adattare queste sovvenzioni a bisogni fluttuanti. L'idea che prevale attualmente è di incaricare un singolo promotore delle esportazioni, al quale sarebbe messo a disposizione tutto l'importo totale annuale.

¹⁶ RS 616.1

2.5

Obblighi del mandatario (art. 5)

Il *capoverso 1* impone l'obbligo di prendere misure di promozione efficaci, vantaggiose e di limitare al massimo le spese amministrative. Il mandato può essere trasferito ad altri subfornitori scelti liberamente. Nella scelta dei mezzi di promozione, fondandosi sull'articolo 21 della legge federale sugli acquisti pubblici¹⁷, la preferenza va accordata all'offerta economicamente più vantaggiosa non solo per quanto concerne il prezzo, ma anche rispetto ai criteri fissati dal mandante¹⁸.

Il *capoverso 2* precisa che la concessione d'indennità e di aiuti finanziari avviene se vi sono in contropartita impegni specifici fissati nel contratto di prestazioni concluso con il mandatario o i mandatarî. Il Seco stabilirà gli obiettivi da raggiungere, definirà le prestazioni da fornire e i termini da rispettare. Il contratto di prestazioni fisserà anche le modalità della contabilità e del controllo sulla base di indicatori prestabiliti, fra i quali si possono citare il numero di clienti, il loro livello di soddisfazione, il numero di informazioni fornite o di contatti stabiliti.

2.6

Rimedi giuridici (art. 6)

Nell'ambito delle sovvenzioni per le quali non sussiste un diritto alla concessione esistono tuttavia possibilità di ricorso. Secondo le disposizioni generali dell'organizzazione giudiziaria federale è soltanto escluso il ricorso di diritto amministrativo dinanzi al Tribunale federale contro il rifiuto di concessione di una sovvenzione (art. 99 cpv. 1 lett. h della legge federale sull'organizzazione giudiziaria, OG¹⁹).

Per dirimere le controversie sembra ragionevole far capo alla Commissione di ricorso DFE, istanza indipendente dall'Amministrazione ai sensi dell'articolo 71a della legge sulla procedura amministrativa (PA)²⁰, che funge pertanto da autorità giudiziaria. Le decisioni dell'ufficio possono essere impugnate con ricorso di diritto amministrativo ai sensi dell'articolo 44 PA. Le controversie derivanti dai contratti di sovvenzioni di diritto pubblico devono essere sottoposte alla Commissione di ricorso che decide a titolo di commissione arbitrale (art. 71a cpv. 1 PA). Questo significa che anche l'ufficio deve intentare un'azione e non può decidere nulla nel caso in cui non approvi l'esecuzione del contratto da parte del beneficiario di una sovvenzione. Questa regolamentazione corrisponde a una protezione giuridica contrattuale, conforme alla legge sui sussidi (art. 34 cpv. 2).

La Commissione di ricorso decide in maniera definitiva. Si evita in questo modo il rinvio dinanzi al Tribunale federale delle controversie in materia di rapporti di sussidi esistenti che di principio sarebbe autorizzato. L'articolo 99 capoverso 1 lettera h OG esclude il ricorso di diritto amministrativo solo in caso di assegnazione o rifiuto di sussidi al cui ottenimento la legislazione federale non conferisce un diritto. Questa modifica della normale procedura si giustifica in questo caso in quanto la protezione giuridica non è messa in causa e, in virtù della regolamentazione attuale che risale a decine di anni addietro, le procedure di protezione giuridica sono state utilizzate molto raramente. Di regola, in caso di divergenza di opinioni si è potuti arri-

17 RS 172.056.1

18 Cfr. messaggio del 19 settembre 1994 concernente i necessari adeguamenti del diritto interno per la ratifica degli accordi GATT/OMC (Uruguay-Round); FF 1994 IV 923 segg.

19 RS 173.110

20 RS 172.021

vare a una soluzione consensuale. Questa regola di competenza esige che la lista di eccezioni di cui all'articolo 100 OG sia completata.

2.7 Finanziamento (art. 7)

I mezzi finanziari destinati alla promozione delle esportazioni devono essere approvati dall'Assemblea federale ogni quattro anni, ossia per una legislatura, per mezzo di un decreto federale semplice che stabilisce un massimale per le spese. Nell'articolo 1 capoverso 1 del decreto federale allegato sul finanziamento della promozione delle esportazioni negli anni 2001-2003, ossia per i tre anni che restano fino alla fine della legislatura, viene chiesto un limite di spesa di 40,8 milioni che sarà utilizzato per la promozione delle esportazioni in ragione di 13,6 milioni l'anno (vedi tabella al n. 3.1.1).

L'effetto a lungo termine della promozione delle esportazioni dipende molto dalla costanza degli sforzi. Inoltre concludere uno o più contratti di prestazioni che consentono una condotta dell'Amministrazione più efficiente presuppone che i contributi della Confederazione siano prevedibili durante la legislatura.

2.8 Rapporto con la legge sui sussidi (art. 8)

La procedura di sovvenzionamento si deduce in linea di massima dalla legge sui sussidi (LSu)²¹. Ai sensi dell'articolo 16 capoverso 2 LSu gli aiuti finanziari e le indennità possono essere concessi in virtù di un contratto di diritto pubblico, come previsto pure negli articoli 3-5 del progetto di legge allegato. L'importo del sussidio concesso al o ai mandatarî è stipulato in un contratto, secondo i principi del NPM. L'articolo 2 capoverso 4 lettera b della LSu esclude dal campo di applicazione le prestazioni fornite a istituzioni con sede all'estero. Non vi è tuttavia nessuna ragione valida per applicare questa disposizione alle prestazioni che il promotore delle esportazioni fornisce alle camere di commercio svizzere all'estero in quanto questi beneficiari, considerato il loro legame nazionale, possono essere sottoposti al diritto svizzero.

2.9 Aiuto finanziario unico (art. 9)

Nell'interesse della promozione delle esportazioni e del suo nuovo orientamento la Confederazione dovrebbe partecipare ai costi derivanti da questi cambiamenti. Essa ha infatti richiesto un credito quadro di 3,6 milioni per gli anni 2001-2004 (cfr. n. 3.1.2).

²¹ RS 616.1

2.10 Esecuzione (art. 10)

Designieremo il Seco come autorità esecutiva. Questa regola di competenza esiste già e dev'essere mantenuta. Dobbiamo inoltre aver la competenza di concludere, se necessario, accordi internazionali in materia di promozione delle esportazioni senza dover richiedere l'approvazione del Parlamento.

2.11 Abrogazione e modifica del diritto vigente (art. 11)

La legge sulla promozione delle esportazioni sostituisce la legislazione sulla promozione del commercio esterno in vigore sino ad ora, ossia la legge federale del 6 ottobre 1989²² che assegna un contributo all'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale (USEC) e il decreto federale del 31 marzo 1927²³ che accorda un sussidio all'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale. Questi due atti normativi vanno abrogati.

A differenza di questa legislazione abrogata, la nuova legge non esige più l'approvazione obbligatoria dello statuto di promotore. Sul piano istituzionale questo conferma l'autonomia e la responsabilità del promotore.

3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo

3.1 Conseguenze finanziarie

3.1.1 Contributi periodici

Per il periodo 2001-2003 (3 anni), proponiamo un limite di spesa di 40,8 milioni di franchi.

Le seguenti indicazioni devono essere rispettate:

- grazie al nuovo dispositivo di promozione delle esportazioni va raggiunto un numero maggiore di PMI;
- la promozione delle esportazioni non è più condotta secondo il principio della copertura delle spese, ma secondo un contratto di prestazioni;
- il promotore delle esportazioni funge da coordinatore e promotore e solo in caso di necessità assume il ruolo di attore economico;
- aumento dell'efficienza e sfruttamento del potenziale di risparmio.

²² RU 1991 244

²³ RU 43 305; CS 10 513.

Utilizzazione dei crediti consacrati alla promozione delle esportazioni

Spese	Impiego dei fondi della Confederazione in mio di fr.	
	1998 ²⁴	preventivo
Gruppo di prodotti Informazione	0,6 ²⁵	3,7
Gruppo di prodotti Consulenza	4,6	4,3
Gruppo di prodotti Marketing all'estero	5,2	3,6
– di cui: partecipazione a fiere/stand informativi	1,6	2,0
– promozione delle esportazioni	2,3	1,0
– lista dei fornitori, misure economiche legate a missioni diplomatiche	1,3	0,6
Sussidi a terzi	2,8	–
– di cui: marketing all'estero da parte di terzi	2,3 ²⁶	
Sussidi versati alla rete esterna	–	1,5
Spese generali	*) ²⁷	0,5 ²⁸
Totale	13,2	13,6

Il promotore delle esportazioni riceverà annualmente un importo globale di 13,6 milioni di franchi di cui potrà disporre liberamente per adempiere i compiti e raggiungere gli obiettivi fissati nel contratto di prestazioni, considerato che è responsabile dei risultati. Noi abbiamo inserito nel preventivo spese per 15,6 milioni e prevediamo che il promotore riesca a generare incassi per circa 2 milioni (emolumenti, prestazioni individuali, ecc.).

Le spese del promotore delle esportazioni sono inserite nel preventivo come segue:

I tre strumenti ossia informazione, consulenza e marketing all'estero necessitano come minimo (senza le spese generali) 11,6 milioni di franchi (3,7 mio per l'informazione; 4,3 mio per la consulenza; 3,6 mio per il marketing all'estero). Rispetto all'impegno finanziario attuale della Confederazione vi è un eccesso di spese per l'informazione (incluso EED) e la consulenza. In questi due ambiti, per assicurare i servizi indispensabili non si possono evitare costi fissi elevati. Per esempio la piattaforma EED e le applicazioni in rete che implica costeranno almeno 2,7 milioni

²⁴ La ripartizione dei sussidi federali per il 1998 ai diversi strumenti dell'USEC e di terzi rappresenta una stima approssimativa a causa dei metodi di calcolo differenti (contributi per la copertura dei costi/contratti di prestazioni). Il contributo versato dalla Confederazione all'USEC nel 1998 era di 10,4 milioni di franchi, incluso lo scioglimento delle riserve. In favore di terzi, delle camere di commercio all'estero e della riserva messa a disposizione dal Seco sono stati concessi 2,8 milioni supplementari (sussidi a terzi). La sovvenzione federale per la promozione delle esportazioni per il 1998 era di 13,2 milioni di franchi.

²⁵ Nei conti dell'USEC per il 1998 i costi supplementari EED di 0,9 milioni di franchi sono contabilizzati sotto la voce spese generali.

²⁶ Circa 1,5 milioni di franchi, prelevati dai sussidi a terzi, sono nuovamente attribuiti all'USEC per il finanziamento di mandati di partecipazione alle fiere.

²⁷ Per il principio del contributo alla copertura delle spese non è possibile fornire delle cifre.

²⁸ Gli introiti stimati a 2 milioni di franchi sono stati compensati dalle spese generali (14% amministrazione, 6% marketing).

di franchi all'anno. Per l'acquisizione e il trattamento di informazioni possono, grazie ai partenariati, svilupparsi delle sinergie e per questo viene iscritto nel preventivo 1 milione di franchi all'anno. Sotto questa voce è ugualmente compresa la necessaria diffusione delle informazioni mediante la stampa. Secondo i conti annuali del 1998 l'USEC ha consacrato 4,6 milioni di franchi provenienti dai fondi attribuiti dalla Confederazione. Le misure che abbiamo preso dovrebbero consentire economie a medio termine. Anche in questo ambito è possibile incrementare l'efficienza per mezzo di partenariati e mediante l'utilizzazione ottimale delle sinergie della rete interna. Queste economie potrebbero finanziare i corsi di formazione e di perfezionamento resi necessari dalle nuove esigenze in materia di qualità. Ridurre ancora le spese è praticamente impossibile in quanto la struttura a rete prevista presuppone un volume minimo al fine di assicurare la qualità e il know-how. Questi investimenti sono rispetto a oggi il presupposto irrinunciabile per permettere un maggior numero di PMI aventi la capacità di esportare di beneficiare della promozione delle esportazioni finanziata dallo Stato.

La rete esterna, fatti salvi 1,5 milioni di franchi all'anno, è finanziata essenzialmente dal DFAE. Si tratta segnatamente di spese d'infrastruttura delle camere di commercio svizzere situate nei centri di sostegno all'estero, di spese per corsi di formazione e per compiti trasversali. Infine le spese generali rappresentano circa il 20 per cento. Questa parte è calcolata in funzione delle norme internazionali della Banca mondiale (14%) e di un preventivo per il marketing del 6 per cento.

Per quanto concerne il marketing all'estero proponiamo di continuare, ma in maniera più moderata. Le maggiori spese nel capitolo informazione dovrebbero essere compensate con una diminuzione delle spese di marketing all'estero: per la «promozione delle esportazioni della Svizzera all'estero» 1 milione di franchi (l'USEC vi consacrava 2,3 mio) e per la «presentazione della Svizzera all'estero/partecipazione alle fiere e agli stand d'informazione» 2 milioni di franchi (finora 3,1 mio compresi 1,5 mio di contributi da parte dei membri). Vanno inoltre aggiunte rubriche minori quali la lista dei fornitori o i mandati affidati alle delegazioni economiche.

3.1.2 Contributo unico

La riorganizzazione della promozione delle esportazioni presuppone spese supplementari iniziali. Partiamo dall'ipotesi che l'USEC aderisca alla nostra nuova concezione e vi si adatti. Se si attribuisce il mandato ad un terzo i costi aumenteranno in quanto le risorse e il know-how dell'USEC saranno sfruttati in modo limitato. I costi iniziali risultano dall'allestimento della nuova piattaforma EED (1,1 mio di fr.) e dall'estensione della rete interna (1 mio di fr.). I costi per la riorganizzazione dell'USEC sono stimati a 3 milioni di franchi e assunti in ragione della metà dall'USEC stesso. La Confederazione deve pertanto contribuire con un importo unico iniziale massimo di 3,6 milioni di franchi.

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Non sono previste ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

4 Programma di legislatura

La nuova legislazione sulla promozione delle esportazioni figura al numero 7 del rapporto del 1° marzo 2000²⁹ sul programma di legislatura 1999-2003.

5 Rapporto con il diritto europeo

Nell'UE, la politica economica di principio è di competenza di ogni Stato membro (art. 99 Trattato CE combinato con l'art. 4 Trattato CE). Essi devono tuttavia seguire le grandi linee della politica economica decisa dal Consiglio dei ministri. Per quel che concerne il finanziamento del programma svizzero di promozione dell'esportazione, occorre distinguere tali misure generali di politica economica di uno Stato membro dagli aiuti statali nell'ambito del diritto della concorrenza (art. 87 Trattato CE) e della politica commerciale comune (armonizzazione degli aiuti all'esportazione verso Stati terzi, art. 132 Trattato CE).

L'articolo 87 capoverso 1 CE vieta gli aiuti statali a favore di singole imprese o rami di produzione nella misura in cui falsano (o rischiano di falsare) la concorrenza e influiscono negativamente sul commercio tra gli Stati membri. Le misure di promozione che giovano all'economia nazionale nel suo insieme non sono tuttavia considerate aiuti statali.

I crediti stanziati dalla Confederazione per aiuti finanziari e indennità nell'ambito della promozione dell'esportazione (art. 1 cpv. 2, art. 4 e 7 della legge) sono misure di promozione di carattere generale che non saranno destinate direttamente a imprese svizzere o rami di produzione. Anche le azioni pubblicitarie finanziate dalla Confederazione non favoriscono determinati settori di produzione. I crediti saranno destinati ai promotori delle esportazioni (cfr. n. 3.1), che a loro volta non concederanno crediti o garanzie contro i rischi dell'esportazione a imprese svizzere. Anche i promotori delle esportazioni sono delle imprese, ma sottostanno a un contratto di prestazioni che giustifica i crediti concessi.

Il diritto comunitario (art. 132 Trattato CE) prevede di armonizzare progressivamente i sistemi di aiuti alle esportazioni verso Stati terzi accordati dai singoli Stati membri, nella misura in cui è necessario in vista di una politica commerciale comune (art. 133) per evitare una distorsione della concorrenza tra le imprese della Comunità. Le misure generali di promozione del commercio esterno («trade promotion»), ad esempio tramite analisi del mercato, informazioni, invio di esperti, fiere, attività di camere di commercio, non sono considerate aiuti all'esportazione.

Le misure previste nella legge sono quindi eurocompatibili.

6 Costituzionalità

Il progetto di legge si fonda sull'articolo 101 capoverso 1 della Costituzione federale del 18 aprile 1999³⁰ secondo cui la Confederazione salvaguarda gli interessi dell'economia svizzera all'estero. Questa attività include anche le misure di promo-

²⁹ FF 2000 ...

³⁰ RU 1999 2556

zione (messaggio del 20 novembre 1996³¹ relativo alla nuova Costituzione federale), fra cui la promozione delle esportazioni, segnatamente nell'interesse delle PMI.

2055

³¹ FF **1997** I 1; le considerazioni sulla politica economica esterna figurano alla p. 290.