

## ARTICOLI E SAGGI

### LA DIPLOMAZIA ECONOMICA: NUOVE SFIDE E NUOVO APPROCCIO

FRANCO FRATTINI

*Trasformazione della politica estera.*- La nozione di politica estera è profondamente mutata nel corso dell'ultimo decennio. Sul piano della *governance* globale si è assistito a un rapido allargamento del numero degli *stakeholders*, con l'ascesa di Paesi non tradizionalmente inseriti nel novero dei decisori mondiali. La convinzione che la Storia fosse finita con la caduta del Muro di Berlino si è rivelata incapace di reggere il confronto con un mondo in continua trasformazione. Al breve periodo di unipolarismo americano è seguito un multipolarismo estremamente competitivo, che ha evidenziato come la visione territoriale dei temi di sicurezza e sviluppo economico non sia più in grado di cogliere le multiformi sfumature e le sfide poste dalla nuova realtà. Uno scenario che crea tante nuove opportunità – legate ad esempio all'apertura di enormi mercati –, ma anche nuovi rischi, connessi con l'accresciuta concorrenza internazionale e con l'elevato livello di interdipendenza fra i Paesi. In questo contesto in rapida evoluzione, la diplomazia italiana deve adoperarsi per assicurare la permanenza del Paese tra i principali attori che contano e decidono. Non soltanto per motivi di rango, ma anche per avere la possibilità di difendere al meglio i nostri interessi nazionali e i nostri valori.

*Rilevanza assunta da nuovi attori.*- La rilevanza assunta dai nuovi attori globali per lo sviluppo dell'economia del nostro Paese è del resto evidenziata dalla notevole accelerazione registrata negli ultimi tempi dai rapporti dell'Italia con i Paesi riconducibili al cosiddetto gruppo "BRIC". Per tanti anni, ad esempio, le relazioni economiche italo-russe erano state inquadrare nella cornice del giudizio espresso a suo tempo dall'Ambasciatore Costantino Nigra, secondo cui Italia e

Russia “non potevano farsi né troppo bene, né troppo male”. Oggi non è più così. Al contrario, la capacità di sfruttare le straordinarie potenzialità dischiuse dalle collaborazioni con le economie emergenti è una delle leve sulle quali punta il nostro Paese per superare la difficile congiuntura e ripartire di slancio. Penso non solo ai Paesi “BRIC”, ma anche al Sud Africa, alla Turchia, al Pakistan, alla Corea del Sud e ai Paesi del Mediterraneo e del Golfo.

Questa rapida trasformazione dello scenario mondiale, caratterizzato da un aumento esponenziale della competizione e delle interdipendenze, ha fatto emergere l’esigenza di riformare l’azione della nostra diplomazia per meglio calibrarla ai nuovi obiettivi del Paese, per reagire all’eliminazione di rendite di posizioni e per permetterle di reggere il confronto su scala mondiale, e quindi oltre i pur fondamentali ambiti dell’Unione Europea e delle relazioni transatlantiche.

*Esigenza di aggiornare gli strumenti di lavoro.*- Siamo partiti dalla consapevolezza che le distanze geografiche non sono più un ostacolo all’avvio di forme di collaborazione economica, ma la carenza o l’inadeguatezza di strumenti di sostegno, influenza e promozione possono finire per privare il Paese degli effetti positivi dei processi di internazionalizzazione, lasciandoci alle prese con i soli risvolti negativi. Nel mondo globalizzato vince solo chi ha alle spalle un Sistema Paese coeso ed efficiente: non singole realtà più o meno capaci, ma l’insieme dei soggetti attivi che collaborano nell’elaborazione e implementazione di adeguate ricette economico-sociali e politico-culturali per lo sviluppo nazionale. Per questa ragione, la Farnesina ha adeguato le proprie strutture alle nuove sfide, con una riforma che ha posto al centro la necessità di un cambio di registro per essere al passo con un mondo in continua evoluzione.

*La missione della diplomazia economica.*- Senza abbandonare la tradizionale analisi politica, alla diplomazia italiana è oggi richiesto di utilizzare i suoi migliori strumenti anche per:

- *tutelare* gli interessi economici italiani all’estero svolgendo un ruolo di *advocacy*, presso le pubbliche amministrazioni straniere ed altri soggetti di rilievo a questo scopo, per la protezione e la promozione degli investimenti italiani e per favorire gli investimenti esteri in Italia in quanto fattori, entrambi, di scambi e di crescita economica e occupazionale nel nostro Paese;

- *promuovere* l'Italia e i suoi prodotti in collaborazione con gli Uffici dell'ICE, le Camere di Commercio italiane e gli altri soggetti del Sistema Italia;

- *informare* le imprese sui mercati esteri e sulle opportunità di gare d'appalto e grandi progetti di commesse e lavori pubblici. La rete di Ambasciate e Consolati raccoglie informazioni nel mondo e le diffonde agli imprenditori italiani tramite il sistema informativo "ExTender", il Notiziario Radiocor-Farnesina e i Rapporti-Paese realizzati con ICE ed ENIT e disponibili sul sito del Ministero;

- *aggregare* le comunità imprenditoriali italiane all'estero, favorendo lo sviluppo di associazioni anche tra imprenditori italiani e stranieri.

*Il fattore tempo è divenuto essenziale.*- C'è un altro punto che è diventato estremamente importante. Il diplomatico italiano è chiamato ad analizzare con rapidità i complessi temi economici, individuare le varie interconnessioni tra problematiche economiche e politiche (che non possono più essere trattate separatamente), nonché contribuire attivamente all'elaborazione di soluzioni condivise. In questa attività, *il fattore tempo è divenuto essenziale*. Occorre percepire i bisogni in anticipo, capire prima le evoluzioni sociali ed economiche per comportarsi di conseguenza anche sul piano politico. Con il progresso delle comunicazioni, che permette di avere accesso al mondo in diretta, è superata la narrativa di fatti accaduti e documentati dai media. Occorre semmai spiegarli, ma ancor prima prevederli o quanto meno acquisire coscienza delle loro cause. Solo se i problemi si affrontano all'origine, al momento iniziale della riflessione, saremo in grado di determinare a nostro vantaggio la loro soluzione. Se non si agisce per tempo, forse non ci sarà più modo di farlo nel prosieguo.

Per la diplomazia economica, è importante conoscere in anticipo anche le intenzioni dell'interlocutore. Sapere se la controparte vuole avviare una *collaborazione stagionale oppure una cooperazione di lungo termine*; se lo scopo è una *partnership* paritaria o l'avidità speculazione; se l'iniziativa è vantaggiosa per l'economia del Paese o se essa presenta elementi non ortodossi e di concorrenza sleale. Le decisioni devono inoltre essere prese in tempi rapidi, perché indugiando troppo si rischia di essere battuti dai concorrenti.

*La logica del passato non vale più.*- È inoltre essenziale che il diplomatico moderno fornisca al proprio governo e alle imprese

nazionali gli strumenti per adottare libere decisioni, per affinare le strategie. Occorre avere un quadro chiaro, una conoscenza approfondita dei problemi, dei mezzi a disposizione per risolverli e di tutte le possibili soluzioni.

Ne consegue l'esigenza di una struttura di analisi capace di scomporre ed esaminare il continuo ed enorme flusso di informazione per offrire ai decisori politici ed economici un vaglio critico dei dati. Non la semplice notizia, che può essere ottenuta anche dalle agenzie stampa o da internet. Il dato grezzo va infatti contestualizzato, filtrato, depurato da elementi di disinformazione e propaganda.

Il governo deve poter disporre delle più elevate capacità informative e cognitive. In particolare, quando si tratta di attrarre investimenti stranieri, di interloquire con fondi sovrani, di prendere decisioni sulla diversificazione energetica, di valutare eventuali rischi di distorsione delle attività di collocamento del debito pubblico all'estero. Queste esigenze di informazione valgono a maggior ragione quando si compete con altri Paesi per l'introduzione di regole di mercato più vantaggiose o per la tutela della credibilità internazionale, che influenzano le scelte di investitori, intermediari ed agenzie di *rating*.

*La riforma del Ministero.* - Si tratta di sfide enormi, complesse e essenziali per il nostro Paese. La riforma del Ministero ha pertanto voluto fornire alla diplomazia italiana strumenti e metodi di lavoro aggiornati per consentirle di continuare a mettere il suo forte e centrale impegno al servizio degli interessi fondamentali del Paese. Siamo consapevoli – pur nelle difficoltà causate dagli stringenti vincoli di bilancio – che la diplomazia può svolgere un ruolo decisivo nei processi di internazionalizzazione della nostra economia: un obiettivo strategico per il nostro Paese e per il benessere dei nostri cittadini.

Tra le principali novità della riforma merita di essere sottolineata la creazione di una *Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese*, che esprime la sintesi dei vari aspetti di promozione economico-commerciale, culturale e scientifica. I motivi che hanno portato alla nascita di questa nuova area tematica all'interno del Ministero sono molteplici. In primo luogo, come ho già sottolineato, l'esigenza di confrontarsi con la nuova realtà dei mercati globalizzati. In secondo luogo, la nuova Direzione Generale nasce dall'esigenza di un approccio "di sistema" per la promozione, con l'obiettivo di evitare la

deleteria frammentazione delle iniziative. Vi è poi anche la consapevolezza del sempre più stretto connubio tra economia e cultura: le capacità generate e diffuse nell'economia e nello sviluppo complessivo dipendono in larga parte – soprattutto per un Paese come l'Italia – dalle risorse intellettuali, dall'enorme patrimonio culturale, dalla creatività e innovazione applicate alla ricerca e allo sviluppo.

Punto saliente della riforma è proprio la promozione della cultura italiana nel mondo. Promozione intesa come sostegno alla diffusione della nostra lingua, ma anche come partecipazione del nostro Paese a grandi opere culturali: mi riferisco alle missioni archeologiche, al restauro di patrimoni unici (come quelli della Città Proibita di Pechino e del Museo mesopotamico di Baghdad) e anche alla ricostruzione della cittadella di Bam nel deserto iraniano. Ci sentiamo una superpotenza culturale e siamo pronti non solo a trarne i benefici, ma anche ad assumercene le responsabilità nel mondo.

*Gioco di squadra.* - La Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese ha come obiettivo quello di assicurare *la coerenza e unitarietà* delle attività di promozione, sostegno e valorizzazione del Paese verso l'estero e di tutte le sue componenti, con la collaborazione delle altre Amministrazioni e Istituzioni e facendo perno sulla rete degli uffici all'estero. Il paradigma sul quale si basa la sua azione è quello del gioco di squadra. Occorre giocare di squadra per vincere la partita nel terreno di gioco globale, scambiando valutazioni e coinvolgendo anche le altre realtà del Sistema Paese: Enti locali, SACE, ICE, SIMEST, imprese e media. Occorre superare la vecchia logica dei compartimenti stagni, sviluppando una mentalità manageriale, in grado di mettere a profitto non solo le capacità analitiche dei diplomatici, ma anche la loro creatività, il loro spirito pratico e la loro abilità a elaborare soluzioni a problemi concreti.

A tale proposito, vorrei menzionare che un altro aspetto importante della riforma è rappresentato dall'introduzione di una cultura aziendale e capacità gestionale in linea con l'approccio manageriale richiesto al diplomatico moderno. Dallo scorso gennaio, gli Ambasciatori e i Consoli possono infatti contare su un'autonomia gestionale di bilancio, che consente di gestire con flessibilità risorse pubbliche provenienti dall'Amministrazione centrale e risorse ottenute nel Paese straniero sulla base di collaborazioni con gli altri soggetti del Sistema Italia.

Si tratta di un ulteriore indicatore del fatto che la forza della diplomazia economica risiede anche nella sua capacità di porsi come facilitatore di processi e gestore di reti. La coerenza d'azione sullo scenario internazionale può essere ottenuta solo se si riesce a coinvolgere, aggregare e indirizzare verso un obiettivo condiviso le sinergie espresse dal mondo dell'imprenditoria, delle Università, della ricerca, della cultura e delle altre Amministrazioni. Se l'obiettivo è condiviso, il coordinamento evita le ricadute negative in termini di efficacia e di immagine di una frammentazione degli esercizi. Alla Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese spetta l'azione di raccordo, secondo una logica nuova di *partnership* tra pubblico e privato volta a imprimere una maggiore dinamicità al Sistema Italia.

*Cabina di regia.*- L'esperienza dimostra che sono numerosi e significativi i casi in cui al successo di imprese italiane sui mercati esteri ha contribuito un'azione di sistema coordinata dal Ministero degli Affari Esteri e dalla rete diplomatico-consolare. È un'azione ancor più necessaria nella fase attuale, in cui le limitazioni di bilancio richiedono di massimizzare i risultati a fronte di risorse in calo. Un passo importante in tal senso è l'istituzione della cabina di regia per l'Italia internazionale, nata da un'iniziativa congiunta dei Ministri degli Esteri e dello Sviluppo Economico. Essa è un nuovo strumento di stretta collaborazione ad alto livello tra le due Amministrazioni, la Presidenza del Consiglio, l'ICE, la Confindustria, l'ABI e all'occorrenza altre entità pubbliche e private per pianificare e gestire in maniera coordinata e coerente le principali iniziative di promozione dell'Italia all'estero, a partire dalle grandi missioni di sistema. Associare un'ampia delegazione imprenditoriale alla visita in un Paese straniero di un esponente del Governo italiano consente di favorire i contatti e le opportunità delle imprese.

*Missioni e rassegne di sistema.*- Sono tangibili i risultati di questo nostro sforzo. Nello scorso mese di novembre, solo per fare un esempio, ho guidato la missione di sistema nei Paesi del Golfo, cui hanno preso parte numerose imprese. E in questi ultimi giorni una delle società italiane che vi hanno partecipato, la Techint, ha ottenuto l'assegnazione di un importante contratto ad Abu Dhabi per un valore di 600 milioni di dollari. Merito della dirigenza della Techint, senza alcun dubbio. Ma è anche vero che gli incontri ad alto livello che si sono svolti in occasione della missione hanno contribuito a generare

un clima di interesse e fiducia nei confronti del mondo imprenditoriale italiano di cui ha beneficiato anche la compagnia italiana.

Un altro importante strumento per rafforzare le sinergie dell'azione promozionale dell'Italia sono le rassegne di sistema. La logica è quella di concentrare iniziative di promozione culturale ed economica di alto livello sotto il coordinamento dell'Ambasciata e con il coinvolgimento di tutte le componenti istituzionali presenti nel Paese per massimizzare la visibilità mediatica e il successo delle diverse iniziative. Nel 2011 saranno realizzate due grandi rassegne. In autunno, "Italia in Giappone 2011", che abbiamo voluto confermare quale segno di vicinanza e di amicizia dopo i recenti tragici eventi che hanno colpito il Paese asiatico. A cavallo con il 2012, in Brasile avrà luogo il "Momento Italia in Brasile", che mette insieme 380 eventi realizzati in 15 Stati della Federazione brasiliana. Gli eventi sono tutti incentrati sull'Italia, ma riguardano i più diversi campi: dall'arte alla fotografia, al cinema, allo sport, alla gastronomia per arrivare all'economia con un "business forum".

*Azione della rete.*- A fianco delle grandi iniziative, continua a essere determinante l'azione della rete a sostegno delle imprese italiane. Tale intervento è tanto più prezioso quanto più le imprese si muovono in contesti poco familiari. Vorrei citare il caso di alcune imprese italiane che, grazie anche al sostegno ricevuto dalle Ambasciate, hanno realizzato importanti investimenti in Africa. Il Gruppo Moncada, ad esempio, ha avviato una rilevante presenza in Mozambico nel settore della bioenergia e successi sono stati raggiunti da imprese italiane in Angola in settori diversi, come quello delle costruzioni, con la Cooperativa CMC di Ravenna, e quello della distribuzione alimentare, con il rafforzamento della presenza del gruppo Cremonini.

L'azione di diplomazia economica può d'altra parte dare risultati di assoluto rilievo anche in Paesi vicini, dove la presenza economica italiana è già radicata. Vorrei citare il caso della Romania, dove alcuni giorni fa l'impresa Astaldi si è aggiudicata commesse per oltre 650 milioni di euro per la costruzione di quattro lotti autostradali. Anche questo successo di un'azienda di valore conferma l'importanza del contributo dell'Ambasciata a un'efficace azione di sistema.

*Attrazione di investimenti e talenti.*- La proiezione internazionale di un sistema economico nel mondo moderno non può essere misurata solo in termini di esportazioni e presenza all'estero delle nostre impre-

se. Occorre considerare altri fattori non meno importanti, come quello dell'attrazione di investimenti e di talenti. Negli ultimi anni, particolare attenzione è stata dedicata al fenomeno dei fondi sovrani. Ho personalmente incontrato i vertici di molti di questi fondi nel corso di visite all'estero o in Italia. In particolare, sono state avviate importanti relazioni con fondi cinesi e dei Paesi del Golfo per investimenti che interessano soprattutto il settore delle infrastrutture, del turismo e del lusso.

Il Ministero degli Affari Esteri ha inoltre sottoscritto una convenzione con l'Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti, Invitalia, per operare insieme nella promozione dell'Italia quale meta di investimenti dall'estero. È una battaglia difficile nella quale il nostro Paese può vincere – ancora una volta – solo con gioco di squadra e un approccio di sistema.

Quando si lavora in questo modo i risultati non mancano, come nel caso dell'investimento Enel-Sharp-ST Microelectronics in Sicilia per la produzione di pannelli fotovoltaici. Per il successo dell'operazione hanno lavorato in modo sinergico i Ministeri degli Affari Esteri e dello Sviluppo Economico, insieme a Invitalia e alla Regione Sicilia.

L'attrazione dei talenti è un'altra delle sfide per accrescere la competitività dei Paesi. Il Ministero degli Esteri, d'intesa con il Ministero dello Sviluppo Economico e in collaborazione con l'Istituto per il Commercio Estero, Università, Camere di Commercio italiane e imprese, ha promosso il programma "*Invest Your Talent in Italy*", volto ad attrarre e formare in Italia studenti stranieri che possano fungere da risorsa strategica per l'internazionalizzazione delle imprese italiane nelle economie emergenti, come quelle di India, Brasile e Turchia.

*Conclusioni.*- Per continuare a garantire qualità della vita ai nostri cittadini, in un mondo di interdipendenze complesse, l'Italia è chiamata ad approfondire il dialogo economico con i nuovi attori dello scenario globale. Non è infatti ipotizzabile il rilancio della competitività dell'economia italiana senza la capacità di radicamento delle nostre imprese nei principali mercati mondiali. L'Asia, l'America Latina, così come anche l'Africa, devono assumere una *nuova centralità nella nostra politica estera*, che tenga conto del fatto che il mondo è profondamente cambiato, come pure è cambiato il nostro approccio verso di esso.

D'altra parte, attingendo alla tradizione umanistica, l'Italia è in grado di unire all'offerta delle più moderne tecnologie anche l'attitu-

dine a ricercare soluzioni condivise su un piano di parità e al riparo da improvvisi sensi di superiorità. Sono convinto che la nostra diplomazia, facendo leva sugli strumenti di lavoro forniti dalla riforma, potrà contribuire alla saldatura della dimensione dei nostri interessi economici con quella dei nostri valori. Perché resta comunque ferma la consapevolezza che è l'uomo a fare la differenza con le sue qualità, la sua professionalità e la sua visione strategica. Qualità umane e professionali – come ho constatato personalmente – di cui i diplomatici italiani dispongono in abbondanza, avendo tradizionalmente dimostrato di essere parte integrante del progresso nazionale.

#### ABSTRACT

##### *The Economic Diplomacy: New Challenges and New Approach*

The article deals with the reform of the Italian Ministry of Foreign Affairs and analyzes the prospects for a new role for Italian diplomacy, modified and upgraded to the changed context of international relations. In particular, the author also indicates the important role of economic diplomacy, for the protection of the interests and promotion of Italian companies, as well as the information provided to them and their joint work aimed at reinforcing their presence overseas. The new Directorate-General of the Ministry of Foreign Affairs will play a fundamental task in achieving these objectives, primarily through teamwork and a new managerial mindset.

