

# Osservatorio di Politica Internazionale



## **IL RUOLO DI AMBASCIATE E CONSOLATI NELL'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E NELL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE**

**di Carlo Curti Gialdino**



Il ruolo di ambasciate e consolati nell'attrazione degli investimenti e  
nell'internazionalizzazione delle imprese

*Relazione all'Annual Internationalization Meeting, Roma 24 maggio 2023*

di Carlo CURTI GIALDINO

Vicepresidente dell'Istituto Diplomatico Internazionale  
Professore ordinario f.r. di Diritto internazionale  
e dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

## SOMMARIO

Capitolo I	Pag. 4
Capitolo II	Pag. 6
Capitolo III	Pag. 7
Capitolo IV	Pag. 9

## CAPITOLO I

Il tema che tratterò riguarda il ruolo di Ambasciate e Consolati nell'attrazione degli investimenti e nell'internazionalizzazione delle imprese. Preso alla lettera esso riguarda l'attività degli organi delle relazioni internazionali operanti all'estero, siano essi italiani o di altri Stati e non comprende, invece, i compiti delle amministrazioni centrali nell'ambito della c.d. diplomazia economica.

Sia consentito, tuttavia, un breve cenno alle competenze che sono in capo al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (di seguito MAECI), per la promozione del “Sistema Paese”, che presentano, come si dirà, talune criticità dovute ad una allocazione di attribuzioni, che, forse, meriterebbe una “messa a punto”.

Quanto al ruolo in questo settore della Farnesina, ricordo la riforma intervenuta quattro anni fa, durante il governo Conte II, per effetto dell'art. 2 del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 18 novembre 2019, n. 132. L'intervento normativo riecheggia un progetto, già immaginato all'epoca del secondo governo Berlusconi, quando il medesimo, dal gennaio al novembre 2002, resse ad interim il Ministero degli Esteri, dopo le dimissioni di Renato Ruggiero e, fino al passaggio di Franco Frattini alla Farnesina. La novella legislativa è finalizzata - come si legge nelle premesse al decreto-legge - ad attribuire al MAECI “le competenze in materia di definizione delle politiche commerciali e promozionali con l'estero e di sviluppo dell'internazionalizzazione del sistema Paese, al fine di conferire una visione unitaria della promozione dell'interesse nazionale all'estero”. In concreto, sono state trasferite al MAECI, a decorrere dal 1° gennaio 2020, funzioni fino ad allora esercitate dal Ministero dello sviluppo economico (MISE) e, precedentemente, dal Ministero delle attività produttive, con le risorse umane, strumentali, compresa la sede, e finanziarie, inclusi i residui, con contestuale soppressione della Direzione generale per il commercio internazionale del MISE. Al contempo, la vigilanza dell'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane è passata al MAECI, che la esercita d'intesa con il MISE, per quanto attiene alle materie oggetto del detto trasferimento.

A seguito della menzionata riforma, le competenze in parola sono esercitate, nell'ambito del MAECI, dalla Direzione generale per la promozione del sistema Paese (DGSP), i cui obiettivi strategici, tutti riconducibili alla diplomazia economica e alla “promozione integrata”, comprendono, fra l'altro, il sostegno delle aziende nella penetrazione commerciale nei mercati emergenti e a consolidarsi in quelli tradizionali, l'attrazione in Italia di investimenti produttivi e la promozione degli investimenti italiani all'estero.

Peraltro, in forza dell'art. 2 del decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, convertito con modificazioni dalla l. 16 dicembre 2022, n. 204, il MISE ha assunto la denominazione di Ministero delle imprese e del made in Italy (MIMIT), con il compito, segnatamente, di contribuire a definire le strategie e gli indirizzi per la valorizzazione, la tutela e la promozione del made in Italy in Italia e nel mondo, ferme restando le competenze del MAECI e di altri ministeri.

Inoltre, l'art. 9 del medesimo decreto-legge ha istituito il Comitato interministeriale per il made in Italy nel mondo (CIMIM), che è copresieduto dal Ministro degli esteri e da quello per le imprese e che ha tenuto la sua prima riunione il 26 gennaio 2023. Detto Comitato si affianca alla Cabina di Regia per l'internazionalizzazione (CdR), già prevista dal decreto-legge. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge. 15 luglio 2011, n. 111.

Ancora, in tema di internazionalizzazione delle imprese, va ricordata la dichiarazione di intenti per supportare le PMI nel loro percorso, sottoscritta il 26 settembre 2018, tra Piccola Industria di Confindustria ed il MAECI. A questo riguardo, il MAECI ha realizzato, diverse piattaforme informative gratuite, come InfoMercati Esteri, in collaborazione con l'ICE-Agenzia, ExTender, che coinvolge pure Unioncamere, Assocamerestero e Confindustria, nonché edita la Newsletter mensile online Diplomazia economica Italiana.

Infine, nel decreto-legge sul rafforzamento della capacità amministrativa della Pubblica Amministrazione, approvato dal Consiglio dei ministri il 6 marzo scorso, è stata prevista l'istituzione presso il MIMIT dell'unità di missione “Attrazione e sblocco degli investimenti”, volta a semplificare e quindi facilitare le procedure per attrarre gli investimenti esteri nel nostro Paese. Il MIMIT, inoltre, si è dotato di uno “sportello unico” per l'accompagnamento degli investitori internazionali e di un fondo per il potenziamento dell'attrazione degli investimenti esteri, con una dotazione di 5 milioni di euro annui.

Da questo susseguirsi di interventi normativi e finanziari, che di recente si sono fatti più frequenti, emerge, sotto il profilo organizzativo, una certa condivisione, se non sovrapposizione, di ruoli tra

MAECI e MIMIT quanto alla promozione e alla tutela delle imprese italiane e del made in Italy nel mondo.

È ben vero che i conflitti di competenza dovrebbero essere evitati dalla presenza della menzionata Cabina di regia per l'Internazionalizzazione, alla quale è affidato il compito di rendere operative le linee guida e di indirizzo strategico per la promozione del made in Italy decise dal CIMIM. Tuttavia, l'esperienza di funzionamento di comitati interministeriali e di cabine di regia, attraverso il coordinamento, a livello di vertici politici, di una serie di amministrazioni interessate dall'esercizio di determinate funzioni o dalla conduzione di specifiche politiche aventi natura trasversale, non dà certo sicurezza che l'azione complessiva delle amministrazioni coinvolte raggiunga alti livelli di efficacia. Ciò rende, quindi, più che opportuna una riflessione approfondita circa la migliore allocazione delle competenze delle amministrazioni centrali dello Stato e degli enti dalle stesse vigilati.

## CAPITOLO II

Venendo più nello specifico alla tematica di cui trattasi, è noto che le funzioni della missione diplomatica permanente, intesa come organo delle relazioni internazionali dello Stato svolgente funzioni all'estero, sono quelle indicate dall'art. 3 della Convenzioni di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche. Oltre alla rappresentanza dello Stato accreditante presso lo Stato accreditario e alla protezione degli interessi dello Stato accreditante e dei suoi cittadini, nei limiti ammessi dal diritto internazionale, rientrano nelle dette funzioni anche la promozione di relazioni amichevoli e lo sviluppo di relazioni economiche.

In effetti, nell'organizzazione-tipo di ciascuna missione diplomatica permanente, c'è normalmente una sezione economica e commerciale, alla cui testa è posto il consigliere o segretario economico-commerciale. La sezione in parola ha il compito di tenere sotto osservazione la situazione economica dello Stato ricevente, alla luce delle rilevazioni statistiche disponibili, al fine di individuare azioni di penetrazione economica, anche mediante l'opportuna promozione dell'industria nazionale nei mercati dello Stato accreditario. Inoltre, la sezione ha la finalità di portare a conoscenza degli operatori economici locali le possibilità di investimenti nello Stato accreditante. All'interno di talune sezioni economico-commerciali della rete diplomatica italiana operano anche addetti scientifici e tecnologici, addetti per le questioni spaziali, addetti per l'innovazione e la ricerca ed addetti agronomi.



La missione diplomatica, infine, collabora all'organizzazione delle visite nel Paese di accreditamento, effettuate dal Presidente della Repubblica, dal Presidente del Consiglio, dal Ministro degli Esteri e da altri titolari di dicasteri, al cui seguito, di regola, viaggiano pure missioni imprenditoriali.

L'Italia, inoltre, agisce in alcuni Paesi anche per il tramite degli oltre 80 tra uffici e punti di corrispondenza della rete estera dell'ICE-Agenzia, della trentina di sedi operative dell'ENIT nonché delle camere di commercio italiane all'estero, associate in Assocamerestero. Infine, la Banca d'Italia, oltre ad avere 3 delegazioni estere (Londra, New York e Tokyo) ha distaccato propri funzionari, sulla base di un accordo del luglio 2007 con il MAECI, in 10 ambasciate, in 2 consolati generali nonché alla Rappresentanza permanente presso l'Unione europea. A ciò si affianca la possibilità, per i diplomatici di carriera operanti in Italia, di essere distaccati presso grandi aziende nazionali.

In tema di coordinamento delle diverse attività in campo la situazione, paradossalmente, è assai meglio organizzata rispetto a quanto si è detto con riguardo all'azione delle amministrazioni centrali. Invero, va rammentato, al riguardo, che la supervisione di tutti i soggetti dello Stato, come sopra indicati, operanti all'estero sia nell'ambito della missione diplomatica sia del complesso delle attività ad essa comunque riconducibili è affidata al capo della missione diplomatica, ai sensi della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° agosto 2008 (che era Berlusconi), e ciò per assicurare una proiezione coerente e sistemica delle posizioni italiane nei rapporti con le autorità locali.

### CAPITOLO III

All'attività svolta dalla missione diplomatica si aggiunge quella dei consolati, di carriera e onorari, la cui vocazione, consacrata nelle lettere patenti dei consoli, è quella di “promuovere e consolidare relazioni di amicizia e di commercio”. Non a caso, l'art. 45, primo comma, ultima frase, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, sull'Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri, menziona espressamente, tra le funzioni consolari, quella di “stimolare nei modi più opportuni ogni attività economica interessante l'Italia, curando in particolare lo sviluppo degli scambi commerciali”.

Al riguardo, vale la pena di osservare che, almeno da una ventina d'anni, anche per effetto della globalizzazione e dell'internazionalizzazione dell'economia, è stata messa giustamente in discussione la tradizionale visione della diplomazia di origine vestfaliana, nella quale le funzioni svolte dai

Consolati erano considerate meno pregiate di quelle svolte dalle Ambasciate. Ci si è accorti, infatti, dell'importanza dei Consolati, sia di carriera sia onorari, che svolgono una formidabile diplomazia di prossimità.

Invero, l'attività svolta dalle sezioni commerciali dei consolati di carriera nell'ambito che ci occupa, comprende la consulenza e l'orientamento delle imprese italiane nel Paese, il supporto agli imprenditori italiani, segnalando le opportunità presenti ma anche i pericoli e le necessarie cautele da utilizzare nel mercato di riferimento, come anche l'assistenza e l'affiancamento in caso di contenziosi o problematiche di carattere burocratico dinanzi alle autorità locali. Il consolato partecipa, altresì, all'organizzazione di missioni imprenditoriali, comprese quelle di associazioni di categoria. Ancora, tra i compiti della sezione commerciale ricade l'orientamento delle imprese straniere interessate ad effettuare attività commerciali o finanziarie nel nostro Paese. Nel caso, poi, che imprenditori stranieri debbano recarsi in Italia, provenendo da uno Stato i cui cittadini debbano munirsi di un visto, il consolato provvede al rilascio del visto per "motivi di affari". Il consolato, inoltre, tiene pure rapporti con le camere di commercio italo-estere.

Inoltre, si è rilevato che gran parte delle funzioni consolari appena menzionate sono svolte da Consoli onorari, categoria che quindi non è più logico considerare come costituita dai "parenti poveri del diritto internazionale". Essi non appartengono, come i consoli di carriera, ai ranghi della carriera diplomatica o consolare dello Stato di invio, non svolgono la loro attività a titolo esclusivo e retribuito e sono nominati tra persone, cittadini dello Stato di invio, cittadini dello Stato ricevente o cittadini di Stati terzi residenti permanenti nello Stato di residenza che, in ragione della loro attività professionale principale (sempre più spesso legata ad una formazione e professione forense o giuridico-contabile), hanno maturato stretti rapporti con lo Stato di invio. Tra l'altro, la revisione della spesa pubblica in tutti i Paesi comporta la riduzione degli uffici consolari di carriera e la loro sostituzione con Consoli Onorari, il cui protagonismo è viepiù crescente. Si pensi che la rete consolare italiana comprendeva al 31 dicembre 2021 (ultimo dato ufficiale disponibile) 83 uffici consolari retti da consoli di carriera contro 516 uffici consolari retti da Consoli onorari, dimostrando così quanto sia ampia tale platea. Ad ulteriore dimostrazione dell'importanza dell'interlocuzione con la rete consolare, ai fini dello sviluppo di forme di partenariato volte all'internazionalizzazione delle imprese e all'attrazione di investimenti dall'estero, sono stati conclusi protocolli d'intesa tra alcune Regioni e i Corpi Consolari locali (nei quali confluiscono sia i consoli di carriera che quelli onorari). Così, nel 2019, tra la Regione Toscana e il Corpo Consolare di Firenze e, nel 2022, tra la Regione del Veneto e il Corpo Consolare di Venezia e del Veneto.



## CAPITOLO IV

Concludo rilevando che il Console onorario, a differenza del Console di carriera, non deve superare prove di concorso che implicino, tra l'altro, la conoscenza del diritto consolare. Tuttavia, l'attività che il Console onorario è chiamato a compiere, nell'interesse dei cittadini e delle imprese dello Stato d'invio, ha molto spesso natura tecnico-giuridica e impone di padroneggiare la Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari e le leggi nazionali, che ne disciplinano il ruolo, le funzioni e lo status personale, come interpretate dalla giurisprudenza internazionale e interna.

Ora, l'eventuale formazione e l'aggiornamento dei Consoli Onorari in Italia è di competenza dello Stato di invio, mentre spetta alla Farnesina provvedere, tramite gli uffici consolari di carriera, a quella dei Consoli Onorari italiani all'estero. Tuttavia, l'analisi della prassi dimostra che, a motivo delle incombenze d'ufficio, vieppiù crescenti, la detta formazione, su entrambi i versanti, è sistematicamente posta in secondo piano. Si immagini quanto questo aspetto rappresenti un vulnus, se si tiene presente che in Italia, sempre al 31 dicembre 2021, erano presenti complessivamente 835 uffici consolari, di cui 230 retti da Consoli di carriera e ben 605 da consoli onorari.

CONFPROFESSIONI, insieme a APRIFORMAZIONE e APRI EUROPA, in collaborazione con l'Istituto Diplomatico Internazionale e la Federazione Nazionale dei Diplomatici e Consoli Esteri in Italia, hanno deciso di organizzare un Corso di Alta formazione per Consoli onorari, di cui assicurerò la direzione ed il coordinamento scientifico.

La finalità del Corso, che tratterà La disciplina del Console onorario in Italia e del Console onorario italiano all'estero, è duplice. Per un verso, è utile condividere tra i Consoli, i Vice Consoli e gli Agenti consolari onorari, autorizzati ad esercitare le loro funzioni in Italia e tra i Consoli onorari italiani all'estero, le esperienze e le buone pratiche, ed insieme approfondire ogni aspetto della funzione consolare onoraria, in modo da accrescere la capacità e l'efficacia nell'erogazione dei relativi servizi. Per altro verso, è necessario garantire a quanti – segnatamente i professionisti - aspirino ad entrare a far parte della categoria dei Consoli onorari, attraverso una mirata formazione di alto livello, il bagaglio indispensabile di conoscenze specialistiche teorico-pratiche, le quali, tra l'altro, sono pure suscettibili di migliorare le opportunità in sede di valutazione delle candidature da parte dello Stato d'invio.

Il Corso è organizzato su 13 Moduli per complessive 52 ore (3 Moduli in presenza e 10 da remoto).  
Mi resta da dire che il Corso inizierà il 10 novembre 2023 e terminerà il 23 marzo 2024 e che le lezioni saranno affidate a docenti universitari, diplomatici di carriera e consoli onorari, in servizio e/o a riposo, esperti e pratici delle relazioni consolari.