
Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer

CAPITOLO SECONDO

GLI ATTORI DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: Sez. I. Gli Stati. - Sez. II. Le organizzazioni internazionali economiche. - Sez. III. Le organizzazioni non governative. - Sez. IV. Le imprese transnazionali (c.d. *multinazionali*).

1. - Piano espositivo. A differenza di quanto avviene esaminando il commercio ed il diritto commerciale ‘nazionale’, ogni operazione del commercio internazionale, come abbiamo in precedenza indicato, “si svolge” – sono parole di MARIO GIULIANO – “in una realtà caratterizzata e dominata dalla coesistenza di una pluralità di Stati sovrani e indipendenti, nonché di altrettante sfere territoriali, sociali e giuridiche, distinte e separate le une dalle altre. È proprio a causa di tale situazione che la circolazione ‘internazionale’ delle merci presenta una propria e caratteristica fisionomia. La cooperazione intergovernativa in materia di scambi è stata ed è tuttora sollecitata da quelle misure che, al riguardo, ogni Stato sovrano e indipendente è in grado di adottare unilateralmente, nell’esercizio del proprio potere di imperio entro il suo territorio e nei confronti delle persone in tale territorio stabilite”⁽¹⁾.

Nella letteratura specialistica statunitense si parla, a tale proposito, di “*the Legal Environment of International Business*”⁽²⁾ giacché, pur se ciascuna categoria di soggetti affronta, regola e risolve quotidianamente le questioni che il commercio internazionale comporta nella propria prospettiva (statale, interstatale e transnazionale), nella prospettiva di un’impresa che opera con l’estero, l’attività di ciascun ente acquista un rilievo importante in sede di pianificazione strategica e di contrattazione internazionale.

⁽¹⁾ M. GIULIANO, *La cooperazione degli Stati e il commercio internazionale*, cit., p. 24. V. altresì D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto internazionale*, cit., *passim*.

⁽²⁾ Cfr. ad es. SCHAFFER, AGUSTI, EARLE, *International Business Law and its Environment*, 9th ed., South-Western, 2015.

L'ordinamento degli scambi economici internazionali si configura, oggi, come quello di una comunità policentrica ove Stati (sez. I), organizzazioni intergovernative (sez. II), organizzazioni non governative (sez. III) e società multinazionali (*rectius* imprese transnazionali di cui si dirà alla sez. IV) interagiscono, sia pure con ambiti di competenza e ruoli diversi.

SEZIONE I

Gli Stati

SOMMARIO: 1. Lo Stato e la regolazione del commercio con l'estero. Il “sistema Paese”. - 1.1. Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo sviluppo sostenibile (CIPE). - 1.2. La Cabina di Regia per l'internazionalizzazione. - 1.3. Dal Ministero del commercio internazionale (MINCOMES) al Ministero per lo sviluppo economico (MiSE), al Ministero delle imprese e del Made in Italy (Mimit). - 1.4. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) e la Diplomazia economica italiana. - 1.5. L'Agenzia ICE/ITA: Agenzia per la Promozione all'estero e l'Internazionalizzazione. - 1.6. La Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. - L'assicurazione del credito all'esportazione: la SACE. - 1.8. Il sostegno finanziario alle imprese per l'export: la SIMEST. - 1.9. Finest e Informest. - 1.10. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. - 1.11. Le Camere di commercio. - 1.12. Le Regioni: un ulteriore attore dell'internazionalizzazione del “Sistema Paese”. - 1.13. INVITALIA. L'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti. - 2. Una valutazione di sintesi: verso la fine del labirinto del “Sistema Paese”? - 3. Sviluppo dell'attività degli Stati *iure gestionis*: i contratti tra Stati e privati stranieri.

Bibliografia sommaria: ROPKE, «*Economic Order and International Law*», in RCADI, 1954/II, p. 219 ss.; M. GIULIANO, *La cooperazione degli Stati e il commercio internazionale*, Milano, Giuffrè, 1972; P. PICONE, G. SACERDOTI, *Diritto internazionale dell'economia*, 4 ed., Milano, Franco Angeli, 1994; A. COMBA, *Il neo-liberismo internazionale*, Milano, Giuffrè, 1995; A. GIARDINA, G. TOSATO, *Diritto del commercio internazionale. Testi di base e note introduttive*, Milano, Giuffrè, 1996; C. DE CESARE, *Il D.lgs. n. 143/98: nuove regole per il sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano*, in *Dir. comm. int.*, 1998, p. 941 ss.; A. COMBA (a cura di), *Neoliberalismo internazionale e global economic governance*, Torino, Giappichelli, 2013; C. FOCARELLI, *Economia globale e diritto internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2016; D. CARREAU, P. JUILLARD, BISMUTH, HAMANN, *Droit international économique*, cit.; M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia*, Napoli, 2019; A. MAZZONI, M.C. MALAGUTI, *Diritto del commercio internazionale*, Torino, Giappichelli, 2019; E. SCISO, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, 4 ed., Torino, Giappichelli, 2021; D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto internazionale*, 5 ed., Milano, Giuffrè, 2025.

1. Lo Stato e la regolazione del commercio con l'estero. Il “sistema Paese”.

2. - Opzioni di politica economica internazionale. Il commercio con l'estero influisce profondamente sulla situazione economico-finanziaria di ciascuno Stato, tant'è che tale materia è stata tra le prime a formare oggetto di studio da parte dei padri fondatori delle scienze economiche, almeno sin dai tempi dei Mercantilisti (XVII secolo)⁽³⁾.

In linea di principio, l'intervento dello Stato nel commercio con l'estero⁽⁴⁾ si realizza in diversi modi che spaziano tra: *a)* il *laissez faire* ovvero l'astensione dall'imporre una propria normativa lasciando agli operatori economici privati ed al mercato la facoltà di forgiare le proprie regole; *b)* il *protezionismo*, ovvero la regolazione unilaterale del commercio estero attuata attraverso norme di diritto pubblico dell'economia; *c)* la *cooperazione intergovernativa*, attraverso accordi internazionali bilaterali e multilaterali che possono condurre alla creazione di organizzazioni internazionali per una cooperazione economica più o meno accentuata.

Tra questi estremi, si collocano le misure adottate da ciascuno Stato nel proprio territorio per controllare l'ammissione degli *stranieri* e dei loro beni; per imporre *dazi doganali* – ed altre misure quali i *divieti di importazione* o di esportazione, le *restrizioni quantitative* e i contingentamenti ecc. – sulle *merci* (e i *servizi*) oggetto di scambio con operatori stranieri; per regolare l'ammissione nel proprio territorio di navi ed aeromobili, nonché di agenti statali stranieri e di beni appartenenti a Stati esteri.

La libertà di ogni Stato di adottare tali misure è oggi delimitata ed inquadrata dal diritto internazionale: si tratta, com'è noto, di un ordinamento giuridico distinto ed autonomo che coesiste con l'ordinamento giuridico di cui ciascuno Stato è portatore, risultando da una diversa base sociale ad esso sottesa⁽⁵⁾.

L'intervento dello Stato italiano nel commercio internazionale trova fondamento nell'art. 41 Cost. laddove si stabilisce che il principio di libertà d'iniziativa economica va inteso entro i limiti generali imposti dall'utilità sociale ed esercitato in modo da non recare danno “alla sicurezza, alla

⁽³⁾ V. per tutti: J.K. GALBRAITH, *Storia dell'economia*, 1987 [tr. it. 4 ed., Milano, BUR, 2016], p. 42 ss.; W. ACOCCELLA, *Politica economica e strategie aziendali*, Roma, Carocci, 2018; A. SYKES, *The Law and Economics of International Trade Agreements*, London, EE, 2023.

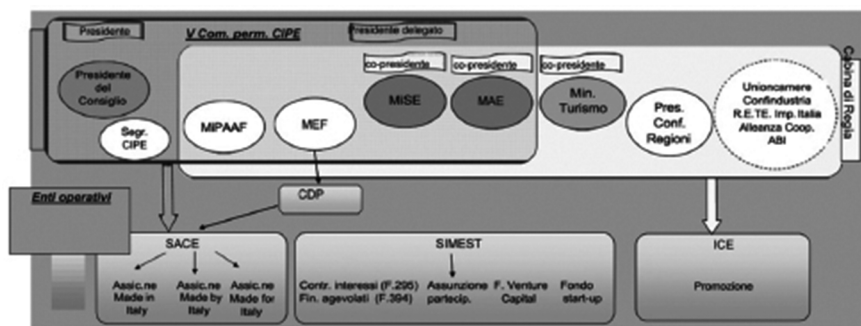
⁽⁴⁾ Oltre alla bibliografia sopra richiamata v. in particolare M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1995 e C. FRANCHINI, «Il commercio con l'estero», in *Trattato di dir. amministrativo* dir. da S. CASSESE, Milano, 2000, pp. 3595 ss.

⁽⁵⁾ In argomento si rinvia a D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto internazionale*, 5 ed., Milano, Giuffrè, 2025.

libertà, alla dignità umana”. “La legge”, precisa il Costituente, “determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”.

Alla luce di tali premesse, si è sviluppata una puntuale attività normativa dello Stato in materia di commercio con l’estero sicché, in Italia, il controllo qualitativo e quantitativo degli scambi economici con l’estero è attuato da diversi organi ed enti (interni) che, nonostante le continue riforme legislative, possono essere evidenziati tramite lo schema qui sotto riportato.

Figura 1: Sistema Paese: gli attori e le funzioni⁽⁶⁾



1.1. *Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo sviluppo sostenibile (CIPE).*

3. - Origine e funzioni. Il *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica* (oggi CIPESS), quale organo collegiale di vertice per la programmazione economica nazionale è stato costituito con L. n. 48 del 27 febbraio 1967. Sin dalla sua origine, fa parte dei principali organismi deputati alla regolazione del commercio con l’estero⁽⁷⁾ e dal 1° gennaio 2021 ha assunto la denominazione di *Comitato Interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile* (CIPESS).

⁽⁶⁾ Tratto da BANCA D’ITALIA, *Il sistema Paese a supporto dell’internazionalizzazione*, a cura di F. CAFFARELLI e G. VERONESE, doc. n. 196, sett. 2013, p. 11.

⁽⁷⁾ Cfr. D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 143 “Disposizioni in materia di commercio con l’estero”, art. 24.

1.2. *La Cabina di Regia per l'internazionalizzazione.*

4. - Con il D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2011, n. 111, è stata istituita una “Cabina di Regia per l'Internazionalizzazione” che ha il compito di adottare e rendere operative le linee guida e di indirizzo strategico per l'azione di promozione del *Made in Italy* definite dal **Comitato per il Made in Italy nel Mondo**, organismo istituito con D.L. 11 novembre 2022, nr. 173.

La **Cabina di Regia per l'Internazionalizzazione** è co-presieduta dal Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e dal Ministro delle Imprese e del *Made in Italy* e ne fanno parte: il Ministero del Turismo (che la co-presiede per le materie di propria competenza), il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, la Conferenza delle Regioni, Unioncamere, ABI, Confindustria, Alleanza delle Cooperative Italiane, Confederazione italiana della piccola e media industria privata (CONFAPI), più un rappresentante dei settori Artigianato/PMI individuato, a rotazione annuale, tra i presidenti di Casartigiani, Confederazione Nazionale dell'Artigianato (CNA) e di Confartigianato Imprese, e un rappresentante del settore del commercio individuato, a rotazione annuale, tra i presidenti di Confcommercio e di Confesercenti.

La Cabina di Regia definisce gli indirizzi strategici delle politiche di internazionalizzazione e di promozione degli scambi con l'estero ed è quindi un decisore strategico in tema di politica commerciale internazionale del Paese.

Le principali decisioni assunte riguardano l'identificazione delle aree geo-economiche e dei Paesi prioritari per il “sistema Italia” e l'approvazione delle *Linee Diretrici* su cui si basa – fra l'altro – il programma promozionale di sostegno del *Made in Italy*, comprese le attività promozionali dell'Agenzia ICE. In particolare, le aree di intervento sono le seguenti:

- a) digitalizzazione e e-commerce;
- b) assistenza alle PMI per l'internazionalizzazione;
- c) sistema fieristico;
- d) eventi di partenariato economico bilaterale;
- e) finanza agevolata;
- f) promozione integrata;
- g) promozione dei flussi turistici;
- h) ricerca, innovazione e start-up;
- i) attrazione investimenti esteri in Italia;
- j) gare internazionali;
- k) approvvigionamento di materie prime;
- l) comunicazione;
- m) formazione/informazione per le imprese.

1.3. *Dal Ministero del commercio internazionale (MINCOMES) al Ministero per lo sviluppo economico (MiSE), al Ministero delle imprese e del Made in Italy (Mimit).*

5. - Il MINCOMES. Il Ministero del commercio internazionale (MINCOMES) è stato, fino ad un'epoca recente, l'organo principale dello Stato italiano per la regolazione delle attività commerciali con l'estero. Ha sempre avuto sede in Via Veneto 33, a Roma, e ad esso spettavano il coordinamento e l'esecuzione dei programmi nazionali di importazione ed esportazione, inclusa l'attività di autorizzazione degli scambi di materiali di armamento, prodotti di alta tecnologia e *dual use*; la promozione ed il sostegno delle esportazioni; la partecipazione alla gestione dell'assicurazione e finanziamento dei crediti all'esportazione nonché la gestione degli accordi internazionali in materia commerciale.

Senonché, la sempre più ampia "comunitarizzazione" della politica commerciale internazionale unitamente al progressivo svuotamento delle competenze del MINCOMES⁽⁸⁾, oltre alle costanti esigenze di riduzione della spesa pubblica, ha portato al suo smantellamento ed un trasferimento di competenze verso il Ministero degli affari esteri e quello dello sviluppo economico tramite la L. n. 121/2008.

6. - Il MiSE. Le funzioni del Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) sono state riorganizzate tramite il D.P.C.M. del 5 dicembre 2013, n. 158⁽⁹⁾. In base a tali norme, i suoi principali ambiti di competenza sono, *inter alia*, i seguenti:

Politica industriale:

- Promozione della ricerca e dell'innovazione.
- Ufficio italiano brevetti e marchi (UIBM)⁽¹⁰⁾; tutela e valorizzazione del *Made in Italy* e contrasto alla contraffazione.

⁽⁸⁾ Le funzioni tradizionalmente svolte dal Ministero del commercio internazionale si possono individuare in: a) rappresentanza del Paese nelle istituzioni multilaterali (quali, ad esempio, l'OMC, l'OCSE, la UE); b) attività negoziale intergovernativa; di gestione degli accordi di programma con Regioni ed Enti locali sulle politiche di sostegno all'internazionalizzazione; c) di promozione del "Sistema Italia" sui mercati (sia con attività diretta, sia attraverso l'ICE, sia in collaborazione con Enti Fieristici e associazioni imprenditoriali); d) gestione degli strumenti di agevolazione e di spesa a sostegno delle esportazioni; e) promozione delle politiche di investimento all'estero (con azione diretta, ovvero attraverso principalmente SIMEST, SACE e FINEST); rilascio delle autorizzazioni prescritte per l'esportazione e l'importazione.

⁽⁹⁾ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n. 158, portante il *Regolamento di organizzazione del Ministero dello sviluppo economico*, in *GURI*, Serie Generale n. 19 del 24 gennaio 2014. Tale provvedimento è entrato in vigore l'8 febbraio 2014. Per più ampie informazioni v. il sito del MiSE: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/ministero>.

⁽¹⁰⁾ Per più ampie informazioni v. il sito <http://www.uibm.gov.it/>.

Politiche per l'internazionalizzazione:

- Politiche per l'internazionalizzazione delle imprese e la promozione all'estero delle produzioni italiane (inclusi i poteri di indirizzo sull'Agenzia ICE).
- Semplificazione degli scambi commerciali con l'estero (*Trade facilitation*).
- Indirizzi e proposte di politica commerciale nell'ambito dell'Unione europea, accordi commerciali multilaterali e cooperazione economica bilaterale con i Paesi terzi.
- Promozione di nuovi investimenti italiani all'estero e azioni per l'attrazione di nuovi investimenti esteri in Italia.
- Attivazione degli strumenti europei di difesa commerciale (strumenti antidumping, antisovvenzione, clausole di salvaguardia).
- Beni a duplice uso (*dual use*), embarghi commerciali e armi chimiche.

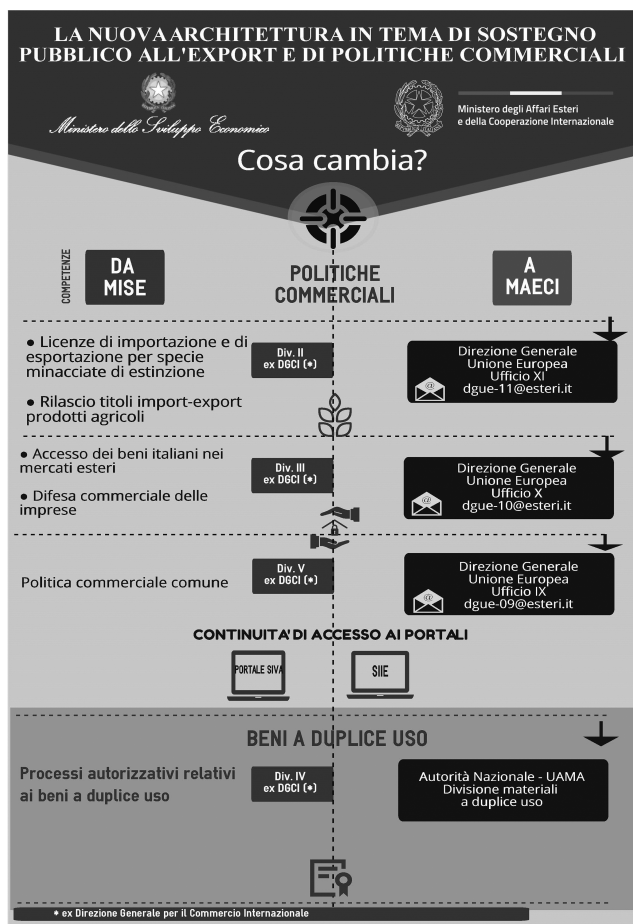
Il MISE ha anche competenza circa diverse misure di incentivazione e di sostegno rivolte alle imprese e al mondo produttivo. Si è trattato soprattutto di erogazione di contributi finanziari (in conto capitale, conto esercizio o conto interessi) e di finanziamenti agevolati.

Tra i vari programmi in materia di **contributi**, basti ricordare i *voucher* per l'internazionalizzazione attraverso l'intervento di **Temporary Export Manager** (D.M. 15 maggio 2015); vari contributi a favore dei consorzi per l'internazionalizzazione nonché quelli alle Camere di commercio italiane all'estero (su cui v. *infra*). Del pari, tra i **finanziamenti agevolati**, occorre menzionare i quelli delle spese per l'apertura di strutture all'estero per il lancio e la diffusione di nuovi prodotti e servizi o l'acquisizione di nuovi mercati (L. n. 133/2008).

Senonché, a partire dal 1° gennaio 2020 le competenze prima assegnate al MISE in materia di commercio internazionale e di internazionalizzazione del sistema Paese sono state attribuite al MAECI, compreso il rilascio delle *autorizzazioni per l'esportazione* di beni e tecnologie *dual use*. L'ufficio competente è l'UAMA – Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento – del MAECI, di merci soggette al regolamento anti-tortura e di prodotti oggetto di misure restrittive o divieti economici unionali.

Ai sensi dell'art. 2, del D.L. 21 settembre 2019, n. 104, al MAECI “sono trasferite le funzioni esercitate dal Ministero dello sviluppo economico in materia di definizione delle strategie della politica commerciale e promozionale con l'estero e di sviluppo dell'internazionalizzazione del sistema Paese”. Allo stesso MAECI sono state trasferite “le risorse umane, strumentali, compresa la sede, e finanziarie, compresa la gestione residui, della Direzione generale per il commercio internazionale” del MISE.





Dal 12 novembre 2022, con il Governo Meloni, il Ministero dello sviluppo economico (MISE) ha assunto la denominazione di **Ministero delle imprese e del made in Italy**⁽¹⁾. Con la ri-denominazione del MISE si è voluto rilanciare e modernizzare questo Dicastero (l'acronimo è ora **MIMIT**) – nonostante la cessione di molte delle proprie funzioni originarie al MAECI v. *infra* – focalizzando le proprie competenze anche sulla promozione del *Made in Italy*.

La tutela e la valorizzazione del *Made in Italy* sono infatti da sviluppare, tramite l'Ufficio italiano brevetti e marchi (**UIBM**), e l'assistenza alle imprese per consentire loro di operare in sicurezza sui mercati esteri, orientandole

⁽¹⁾ Art. 2, D.L. 11 novembre 2022, n. 173, convertito con modificazioni dalla L. 16 dicembre 2022, n. 204, in G.U. 04/01/2023, n. 3.

e tutelandole sul versante della proprietà industriale e della promozione dei prodotti tipici (in particolare i prodotti D.O.C., D.O.P., I.G.P. su cui v. *infra*, Cap. X) anche in risposta al fenomeno dell'*Italian Sounding*.

A tale Ministero afferisce tradizionalmente anche la materia degli incentivi all'internazionalizzazione, come pure il programma **Digital Temporary Export Manager** (D-TEM), ossia il sostegno offerto alle imprese attraverso un contributo per l'inserimento temporaneo nell'organigramma aziendale di un manager specializzato nel settore della digitalizzazione.

1.4. *Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) e la Diplomazia economica italiana.*

7. - Il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI) ha il compito di rappresentare, tutelare e coordinare in sede internazionale gli interessi italiani, anche quelli di natura economica⁽¹²⁾. In questo ambito, alla **Direzione generale per la promozione del sistema Paese (DGSP)** compete di assicurare la coerenza complessiva delle attività di promozione, sostegno e valorizzazione all'estero del Paese e di tutte le sue componenti⁽¹³⁾. Al suo interno, opera la *Direzione centrale per l'internazionalizzazione del sistema Paese* che segue i rapporti con le realtà produttive italiane e le relative associazioni di categoria e con le Regioni. All'estero, il sostegno all'internazionalizzazione avviene tramite l'attività diplomatica della rete delle ambasciate, dei consolati e delle rappresentanze presso organismi internazionali, coordinate dalla DGSP.

Le **Ambasciate** hanno il compito di coordinare le rappresentanze delle amministrazioni dello Stato presenti nel Paese estero per rendere più coerenti le loro attività. Il *Capo della rappresentanza diplomatica* (normalmente l'Ambasciatore) ed il *titolare dell'ufficio commerciale* (c.d. **addetto commerciale**) partecipano di diritto alle riunioni degli organi collegiali delle *Camere di commercio italiane all'estero*.

⁽¹²⁾ Cfr. D.P.R. 19 maggio 2010, n. 95 "Riorganizzazione del Ministero degli affari esteri...", art. 1.

⁽¹³⁾ Alla DGSP fanno capo tutte le attività in materia di promozione della lingua, della cultura, della scienza, della tecnologia e della creatività italiane, ivi comprese le reti degli Istituti italiani di cultura, gli addetti scientifici, le istituzioni scolastiche italiane all'estero, la cooperazione interuniversitaria, la promozione e la cooperazione culturale multilaterale, coordinate dalla Direzione centrale per la promozione della cultura e della lingua italiana. Cfr. D.P.R. 19 maggio 2010, n. 95 "Riorganizzazione del Ministero degli affari esteri...", art. 5, co. 5 e 6.

Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer