



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

L' AUTONOMIA REGIONALE LOMBARDA

Policy Paper

Piano delle ricerche 2013 - 2014



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

POLICY PAPER

L'AUTONOMIA REGIONALE LOMBARDA

TRA ESIGENZE DI RISANAMENTO DEI CONTI
PUBBLICI E NECESSITÀ DI RILANCIO DELLE IMPRESE
DEL NORD, IN PARTICOLARE
NELL'INTERNAZIONALIZZAZIONE

Ricerca promossa
dall'Ufficio di
Presidenza del
Consiglio regionale
nell'ambito del Piano
ricerche 2013-2014

Consiglio regionale
Servizio Assistenza
legislativa e legale
Ufficio Studi, ricerche
e Biblioteca

Éupolis Lombardia

Policy paper "L'autonomia regionale lombarda tra esigenze di risanamento dei conti pubblici e necessità di rilancio delle imprese del Nord, in particolare nell'internazionalizzazione" (Cod. Éupolis Lombardia IST 13013).

Gruppo di lavoro tecnico:
Dirigente responsabile: Luciana Fedrizzi
Antonella Agosti, Fabrizio Benaglia, Laura Gabetta, Manuela Venuti

Dirigente di riferimento: Alberto Brugnoli
Project Leader: Antonio Dal Bianco
Gruppo di ricerca:
Antonio Dal Bianco, Éupolis Lombardia; Alessandro Candido,
Università Cattolica del Sacro Cuore di Piacenza

Pubblicazione non in vendita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Milano, giugno 2014

Indice

ABSTRACT	5
KEY POLICY MESSAGES	6
EXECUTIVE SUMMARY	7
INTRODUZIONE	9
SCENARIO E DEFINIZIONE DEL TEMA	11
1 LE POLITICHE ECONOMICHE DELLA CRISI E IL SISTEMA AUTONOMISTA: UNA LETTURA RAGIONATA DEI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI ALLE LUCE DEI RECENTI PROVVEDIMENTI DEL GOVERNO E DELLE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE	13
1.1 IL CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA COME LEVA DI RIDUZIONE DELL'AUTONOMIA REGIONALE	15
1.2 CENTRALISMO VS REGIONALISMO	20
2. ASSEMBLEA DELLE AUTONOMIE E PROPOSTE DI CONTRORIFORMA DEL TITOLO V: COSA RESTA DELL'AUTONOMIA REGIONALE	25
2.1 LE PROPOSTE DI MODIFICA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE	28
2.2 CHE COSA RIMANE DELL'AUTONOMIA REGIONALE	34
3 LA CRISI DELLE AUTONOMIE E IL DIBATTITO SULLA POLITICA INDUSTRIALE	37
4 LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA PRODUTTIVO NAZIONALE E LOMBARDO	39
5 IL RILANCIO DELLE POLITICHE INDUSTRIALI	49
5.1 LE POLITICHE PUBBLICHE PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE: UN QUADRO DI INSIEME	51
6 IL QUADRO DELL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLA LOMBARDIA E NEL NORD ITALIA	55
IN SINTESI	61
INDICAZIONI DI POLICY	63
BIBLIOGRAFIA	67

ABSTRACT

Le manovre di finanza pubblica adottate in risposta alle indicazioni della Commissione europea, l'approvazione del *Fiscal compact*, l'introduzione del pareggio di bilancio a livello costituzionale e le decisioni dei giudici di Palazzo della Consulta hanno ridefinito i confini mobili delle competenze regionali, erodendo progressivamente spazi all'autonomia materiale delle Regioni e ridisegnando un nuovo assetto dei rapporti tra centro e periferia.

In questo quadro, si inseriscono le proposte di riforma del Titolo V della Costituzione che cercano di riportare nell'orbita delle competenze statali una parte delle materie concorrenti previste dall'art. 117 della Costituzione. L'ultima in ordine di tempo è il d.d.l. costituzionale n. 1429 del governo Renzi, che prevede la soppressione della stessa categoria di materie e funzioni concorrenti e l'esercizio della eventuale delega da parte dello Stato a favore delle Regioni.

È in questo clima che si riaccende il dibattito sull'opportunità o meno di avviare una nuova stagione di politiche industriali per cercare di risolvere alcuni dei problemi cronici che affliggono il sistema produttivo.

L'internazionalizzazione delle imprese e dei sistemi produttivi è considerata una leva strategica per rilanciare la crescita economica in un momento di stasi della domanda interna. Il sostegno pubblico alle imprese coinvolte in processi di internazionalizzazione è frammentato su diversi attori (Ministeri, Regioni, Camere di commercio, agenzie specializzate) e ha spesso denotato un deficit di coordinamento complessivo. Alcune riforme attuate nel recente passato hanno ridisegnato i rapporti tra i soggetti che concorrono ad attuare le politiche promozionali, soprattutto a favore delle Camere di commercio.

Il ruolo dei Governi regionali è stretto nella morsa di una nuova spinta centralista e la riduzione complessiva delle risorse destinabili al sostegno delle imprese. L'amministrazione regionale potrebbe optare per orientare le politiche di sostegno dell'internazionalizzazione delle PMI a favore della formazione delle risorse umane e ad una maggiore integrazione con gli interventi per l'innovazione.

Il policy paper si compone di due parti. Nella prima viene analizzata l'evoluzione dei rapporti tra Stato e Regioni a seguito della crisi economica che ha investito l'Europa e presenta i contenuti principali delle proposte di riforma del Titolo V della Costituzione. Nella seconda parte, viene esaminato il caso delle politiche per l'internazionalizzazione con riferimento alla situazione di Regione Lombardia.

KEY POLICY MESSAGES

- Con la costituzionalizzazione, tramite la l. cost. n. 1 del 2012, del principio dell'equilibrio di bilancio e del criterio della sostenibilità del debito, è stata di fatto sancita l'assoluta predominanza dello Stato sulle autonomie nelle politiche di gestione della spesa pubblica, cui hanno fatto seguito pesanti tagli alle risorse destinate alle Regioni.
- In questa fase storica, i giudici di Palazzo della Consulta hanno operato un marcato riaccentramento delle funzioni nelle mani dello Stato; centralizzazione che è diventata ancor più netta in seguito allo scoppiare della crisi.
- Nel complesso, il d.d.l. di riforma costituzionale n. 1429 rappresenta una vera e propria rivoluzione dei rapporti tra Stato e Regioni, riaccentrando (oltre che nella sostanza, anche sulla Carta) le competenze nelle mani dello Stato e, contestualmente, riallineando la Costituzione scritta con quella materiale.
- L'attenzione alle politiche industriali nel nostro Paese si scontra con la necessità di reperire risorse adeguate. Le proposte avanzate dal Governo si limitano ad attuare le previsioni contenute nel documento di Giavazzi di razionalizzazione degli strumenti di supporto esistenti.
- Le politiche pubbliche a sostegno dell'internazionalizzazione sono realizzate da una pluralità di soggetti spesso non coordinati tra loro. Il deficit di governance è uno dei principali problemi del sistema Paese a supporto dell'internazionalizzazione.
- La Lombardia è la Regione che destina in termini assoluti più risorse agli strumenti per interventi a favore delle imprese che avviano processi di internazionalizzazione. Il modello sussidiario lombardo ha fin dall'inizio previsto un forte coinvolgimento delle Camere di Commercio come contact point delle imprese sul territorio, anticipando la scelta del Governo Monti.
- Le prospettive di intervento della Regione Lombardia e del Consiglio regionale sono legate a doppio filo all'evoluzione del contesto istituzionale, caratterizzato dalla spinta all'accentramento delle competenze allo Stato. Regione Lombardia potrebbe rafforzare gli strumenti per la formazione di competenze dedicate all'internazionalizzazione e puntare a una maggiore sinergia con gli interventi per l'innovazione all'interno dei cluster.

EXECUTIVE SUMMARY

Il quadro degli interventi del Governo e le decisioni del giudice delle leggi incidono profondamente sui rapporti tra Stato e Regioni. La normativa emergenziale che, come tale, avrebbe dovuto avere natura transitoria, riscrive il quadro delle competenze effettivamente esercitate dalle Regioni e rischia di stravolgere lo spirito stesso del legislatore costituente che aveva introdotto il principio dell'autonomia di Regioni e enti locali come pilastro dell'ordinamento del Paese.

La legislazione emergenziale si innesta su un assetto dei rapporti istituzionali, uscito dalla riforma del Titolo V, che è diventato oggetto di contenzioso tra Stato e Regioni, con la Corte Costituzionale che ha interpretato il dettato costituzionale a volte a favore delle Regioni e più spesso a favore dello Stato. L'oscillazione delle pronunce della Corte Costituzionale accresce la confusione sull'interpretazione di un assetto di poteri istituzionali sui quali si è speso molto, senza arrivare a una convincente soluzione.

All'interno della legislazione d'emergenza approvata dal Governo, sembrano non trovare posto, in questi anni, le politiche industriali sia per la carenza di risorse da destinare a interventi a sostegno delle imprese (con la sola lodevole eccezione del Fondo Centrale di Garanzia), sia per il prevalere di una visione liberista, contraria a interventi di sostegno alle imprese e ai settori produttivi, che ha improntato parte dell'azione dei Governi succedutisi nella gestione della crisi.

Le conseguenze della crisi economica hanno reso ancora più urgente intervenire sulle cause che hanno determinato l'insorgere di un "problema Italia", una scarsa crescita della produttività del lavoro e una bassa capacità di innovazione tecnologica, che si estende a tutti i sistemi produttivi e anche a quelli localizzati nelle regioni del Nord Italia, che pure hanno dimostrato una maggiore "resilienza" alla crisi (Lagravinese, 2014).

Le cause della perdita di competitività del sistema industriale, ascrivibili sia a fattori strutturali del comparto produttivo, sia a fattori ambientali, finiscono con il condizionare la performance delle imprese, specie di quelle di più piccole dimensioni, che spesso non hanno i mezzi e le risorse per reagire.

Con l'esplosione della crisi e la conseguente caduta della domanda interna, le piccole imprese e i sistemi produttivi del Nord hanno dovuto fare i conti con un radicale cambiamento delle prospettive di sviluppo che passa, ora più che nel recente passato, con la crescita dei mercati esteri.

Mettere radici in altri Paesi, aprire filiali commerciali, una rete vendita, una joint venture produttiva all'estero ha significato per molte imprese l'ancora di salvezza di fronte alla crisi del mercato interno e alla scarsa dinamicità del mercato europeo. Proprio nel momento in cui i nodi irrisolti della competitività del sistema Paese sono venuti al pettine, il sistema imprenditoriale, o alcune sue parti, ha costruito le premesse per la "tenuta" e il rilancio, senza assumere una posizione attendista, ma cercando le opportunità nei Paesi in via di sviluppo, nei BRIC e nel Nord America.

I percorsi di internazionalizzazione non sono alla portata di tutte le imprese. Solo una sparuta minoranza di piccole imprese ha oggi le competenze, le capacità e le risorse per affrontare i rischi del mercato globale. Qui le politiche di sostegno possono e debbono fare di più, soprattutto per sostenere quelle imprese specie di piccola dimensione, con un elevato potenziale di mercato, incapaci di fare il salto indispensabile per operare sui mercati esteri.

In effetti, il “sistema di supporto all'internazionalizzazione”, come ci piace chiamarlo, non ha saputo accompagnare in modo adeguato, soprattutto nel periodo che ha preceduto la crisi, lo sviluppo internazionale del sistema produttivo. Una delle ragioni che spiega la parziale inefficacia degli interventi a supporto dell'internazionalizzazione è la frammentarietà, sia essa istituzionale (competenza concorrente Stato Regioni), organizzativa, strumentale, a tal punto che, a nostro avviso, è inopportuno parlare di sistema.

Anche a causa di questa frammentazione e della necessità di disporre di politiche adeguate per rispondere alla sfida della globalizzazione, negli ultimi anni si è cercato di rafforzare i meccanismi di coordinamento degli interventi tra i diversi soggetti, con l'istituzione della Cabina di Regia tra Governo, Regioni, Camere di Commercio e rappresentanze del mondo imprenditoriale, ipotizzando anche il superamento del ruolo delle Regioni come nel testo di riforma costituzionale approvato dal Governo.

Il ruolo delle Regioni, già condizionato dai tagli ai trasferimenti e dai tetti di spesa imposti dal Patto di stabilità interno ne uscirebbe ulteriormente limitato. Tuttavia gli spazi di manovra delle Regioni, con riferimento alla politica di internazionalizzazione, vanno ricercati non tanto nella concessione di aiuti diretti alle imprese (a sostegno dei processi di internazionalizzazione commerciale e produttiva), peraltro soggetti oltre che dai vincoli di disponibilità di risorse anche dalla restrizione delle possibilità di agevolazioni implicite nei trattati di libero scambio sottoscritti dall'Unione europea e negli accordi bilaterali, ma nella costruzione delle condizioni che abilitano all'internazionalizzazione. È qui che il ruolo delle Regioni può essere speso e rilanciato.

INTRODUZIONE

La crisi dei debiti sovrani si è tradotta nel nostro Paese in uno spostamento sostanziale delle competenze e delle risorse dagli Enti territoriali allo Stato Centrale dettato dalla necessità di corrispondere agli obblighi comunitari e internazionali (vedi *in primis* la sottoscrizione del Fiscal Compact) e di tranquillizzare le turbolenze dei mercati finanziari che hanno investito il mercato dei titoli del debito pubblico italiano.

Le manovre di finanza pubblica che si sono susseguite negli ultimi tre anni hanno determinato un drastico taglio dei trasferimenti del Governo centrale che, in assenza dell'impianto complessivo della riforma del federalismo fiscale previsto dalla legge delega 42 del 2009, hanno avuto buon gioco nell'erosione degli spazi di autonomia delle Regioni.

Tra questi, quello delle politiche a sostegno della competitività e in particolare dell'internazionalizzazione, rappresenta forse uno degli ambiti nei quali il potenziale conflitto di attribuzione delle competenze è stato superato dal taglio dei trasferimenti che ha nei fatti determinato la centralizzazione degli strumenti di politica industriale (vedi Fondo Centrale di Garanzia, Fondo per la crescita sostenibile, sostegno all'internazionalizzazione, etc.) e una crescente marginalizzazione del ruolo delle Regioni.

Proprio in un momento in cui si avverte la necessità di ripristinare una strategia di politica industriale per il rilancio della competitività delle imprese, le Regioni si trovano ad avere le armi spuntate. Il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, indispensabile per poter sperare di agganciare i seppur timidi segnali di ripresa economica in Europa, rappresenta uno di quegli ambiti di intervento nei quali Regione Lombardia si era nelle scorse legislature distinta per un modello originale di intervento e dove oggi si assiste a una involuzione della capacità di azione della Regione dettata sia dalla carenza di risorse, ma anche dalla considerazione dell'opportunità di lasciare in capo alle stesse Regioni le competenze sul sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, come evidenziato dalla Relazione finale e dai verbali della Commissione per le riforme costituzionali.

Il paper si propone, anche alle luce dei provvedimenti del Governo nazionale di riforma dell'Ice del 2011, di ricostruire lo stato dell'arte sui rapporti tra Stato e Regioni in tema di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e di qualificare gli ambiti di azione degli Enti territoriali anche alle luce delle indicazioni emerse dai lavori condotti sull'argomento.

SCENARIO E DEFINIZIONE DEL TEMA

Nel nostro Paese è in atto un graduale riavvicinamento tra costituzione scritta e costituzione materiale. Le proposte di riforma del Titolo V della Costituzione presentate in questi anni cercano di recuperare a livello di formale quanto sul piano sostanziale è stato affermato dal giudice delle leggi in ossequio a diversi principi – di unità nazionale, di equità, di coordinamento della finanza pubblica, di tutela della concorrenza – con il risultato di mortificare gli spazi di autonomia regionale.

Sebbene meno che in passato, il conflitto Stato-Regioni tocca anche le competenze e le politiche finalizzate a rilanciare il sistema produttivo, sacrificate, prima ancora che dal pensiero liberista che ha orientato l'azione del Governo Monti, dalla scarsità di risorse disponibili, un vincolo che limita anche la possibilità di Stato e Regioni di destinare risorse alle politiche pubbliche per l'internazionalizzazione, fondamentali per consentire alle PMI di agganciare il volano di crescita rappresentato dalla domanda internazionale.

In questo settore si lamenta da tempo una scarsità delle forme di coordinamento degli interventi, di frammentarietà delle azioni e di sovrapposizione di soggetti, tanto che alcuni interventi attuati di recente – l'istituzione della cabina di regia per l'Italia internazionale – hanno cercato di rafforzare la *governance* e di prevedere un più stretto collegamento tra gli enti attuatori e gli stakeholder (associazioni imprenditoriali).

Le Regioni sono attori fondamentali del sistema Paese a supporto dell'internazionalizzazione, anche se lo scenario prospettato dalle proposte di riforma del Titolo V lascia intendere che il loro ruolo, soprattutto nella programmazione delle politiche promozionali sui mercati internazionali, potrebbe essere ridimensionato. A partire da questa considerazione, il paper prova a definire alcune implicazioni di policy per Regione Lombardia e per il Consiglio regionale.

1 LE POLITICHE ECONOMICHE DELLA CRISI E IL SISTEMA AUTONOMISTA: UNA LETTURA RAGIONATA DEI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI ALLE LUCE DEI RECENTI PROVVEDIMENTI DEL GOVERNO E DELLE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Come ha recentemente osservato il Presidente della Corte costituzionale Gaetano Silvestri, la grave crisi economico-finanziaria mondiale abbattutasi in Italia negli ultimi anni ha spinto il Parlamento e il Governo ad avvalersi di una «forza centripeta»¹ ancor più marcata che nel passato.

Da ciò è derivata un'ulteriore riduzione del già risicato margine di autonomia finanziaria delle autonomie locali e, in ragione delle esigenze di «coordinamento della finanza pubblica» (materia per ora oggetto di competenza concorrente ex art. 117, co. 3, Cost.²), si sono moltiplicate le decisioni dei giudici di Palazzo della Consulta «giustificatrici di interventi incisivi dello Stato sulle leggi di spesa delle Regioni»³.

Così, invocando il periodo emergenziale e, soprattutto, la riduzione delle risorse disponibili, sono state dichiarate non fondate una serie di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni e dalle Province autonome anche in casi di lesione della sfera di competenza loro riservata, come ad esempio è accaduto in materia di:

- *spesa regionale per il personale*⁴, ritenendo la Corte che le disposizioni relative al suo contenimento assurgano a principio fondamentale della legislazione statale che le Regioni hanno l'obbligo di rispettare⁵;

- *spesa regionale sanitaria*⁶, posto che la potestà legislativa concorrente nell'ambito della gestione del servizio sanitario può essere limitata dagli obiettivi della finanza pubblica e del

¹ V. G. SILVESTRI, *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*, Roma, Palazzo della Consulta, 27 febbraio 2014, in www.cortecostituzionale.it, p. 2.

² Il recente d.d.l. cost. di riforma presentato dal Consiglio dei ministri il 31 marzo 2014 intende spostare la materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» nell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

³ *Ibid.*, p. 3.

⁴ Cfr. Corte cost., nn. 3, 18, 28, 77, 130, 218, 221, 277, 287 e 289 del 2013.

⁵ Si tratta di principi già affermati con la sent. n. 262 del 2012, che a sua volta richiamava le sent. nn. 69 del 2011 e 169 del 2007.

⁶ Cfr. Corte cost., nn. 79 e 104 del 2013. A quest'ultimo proposito, si rinvia al commento di M. BELLETTI, *Le Regioni "figlie di un Dio minore". L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, nel *Forum di quad. cost.*, 2014 e in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2013.

contenimento della spesa, a maggior ragione in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario»⁷;

- *riorganizzazione degli enti locali*⁸, dato che, secondo il giudice delle leggi, il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali⁹;

- *vincolo di destinazione delle risorse statali in materie di competenza regionale*¹⁰, osservando la Corte che lo Stato può – come del resto ha fatto con il noto decreto sulla *spending review*¹¹ – obbligare le Regioni a destinare le risorse provenienti dalla valorizzazione e alienazione degli immobili di loro proprietà alla riduzione del debito degli enti medesimi (e soltanto in assenza del debito, o comunque, per la parte eventualmente eccedente il debito, a spese di investimento). Si tratta infatti di «scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria»¹² che, secondo il giudice delle leggi, non invadono la competenza regionale, poiché non fissano in modo esaustivo gli strumenti o le modalità attraverso cui le Regioni devono perseguire i suddetti obiettivi di politica economica nazionale.

Gli esempi svolti rappresentano una conferma dello squilibrio esistente nel sistema regionale italiano, «cui la Corte stessa tenta con fatica di porre rimedio nei casi singoli, con l'inevitabile episodicità delle pronunce giurisdizionali»¹³ e attraverso «aggiustamenti e rattoppi»¹⁴ dovuti a un sistema di riparto delle competenze inadeguato, ma causati anche dalla «condizione in cui versano i poteri dello Stato»¹⁵, la cui sovranità è fortemente limitata da regole concordate a livello internazionale e, soprattutto, europeo.

⁷ Corte cost., nn. 91 del 2012 e 193 del 2007.

⁸ Cfr. Corte cost., n. 236 del 2013, avente ad oggetto l'imposizione, da parte del legislatore statale, dell'obbligo di soppressione o accorpamento di agenzie ed enti che esercitano funzioni fondamentali e funzioni loro conferite.

⁹ La Corte richiama le sent. nn. 182 del 2011, 128 e 207 del 2010.

¹⁰ Cfr. Corte cost., nn. 63 e 205 del 2013.

¹¹ Ci si riferisce all'art. 23-ter, co. 1, lett. g), del d.l. n. 95 del 2012.

¹² Corte cost., n. 205 del 2013, n. 4 Cons. in dir.

¹³ V. G. SILVESTRI, *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*, cit., p. 2.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ V. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in *Rivista AIC*, 2013, p. 1.

1.1 Il contenimento della spesa pubblica come leva di riduzione dell'autonomia regionale

Il processo di globalizzazione privo di coordinamento nonché dotato di una vigilanza debole e frammentata, la crisi del sistema dollaro-centrico (iniziata dopo l'11 settembre 2001), la vertiginosa crescita del rapporto tra debito pubblico e PIL, sono solo alcune delle cause che hanno colpito a morte il mercato, portando al fallimento di numerose banche e, a partire dal 2008, al rapido diffondersi della crisi in tutto il mondo¹⁶.

I Paesi europei, i quali allo scoppiare della crisi già di per sé faticavano per via della perdita della sovranità monetaria e dei limiti stringenti imposti dal patto di stabilità e crescita (PSC)¹⁷ – che impediva loro il controllo della moneta e dei tassi di interesse – sono stati pesantemente colpiti dall'emergenza. Inoltre, la mancanza di un compiuto processo di integrazione politica europea non ha favorito lo sviluppo di adeguate politiche anti-crisi¹⁸.

Così, con l'obiettivo di immettere sul mercato strumenti di debito per fornire aiuto ai Paesi dell'eurozona e alle banche in difficoltà, prima nel 2010 è stato creato il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), poi è stato istituito il meccanismo europeo di stabilità (MES), «da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme»¹⁹.

Ulteriori elementi di rilievo sono:

- il Fiscal Compact, strumento che ha sottratto agli Stati membri la sovranità sul bilancio statale, prevedendo regole rigide e sanzioni nei casi della violazione delle norme sul disavanzo e sul contenimento del debito²⁰;
- il *six pack*, approvato nel 2011, che ha riformato il patto di stabilità e crescita, imponendo – tra le altre cose – agli Stati membri di convergere verso l'obiettivo del pareggio di bilancio e di adottare idonee misure di riduzione del debito pubblico (ove esso superi il 60% del PIL), nonché prevedendo meccanismi più agili di irrogazione delle sanzioni verso i Paesi inadempienti;

¹⁶ Per comprendere le origini della crisi, cfr. G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011. Al riguardo, cfr. anche la recensione al Volume svolta da M. RAMAJOLI, in *Riv. reg. merc.*, 2014, in corso di pubblicazione. Si rinvia inoltre alle considerazioni di F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2013.

¹⁷ Com'è noto, tale patto, firmato nel 1997, impone agli Stati membri un deficit pubblico inferiore al 3% del Pil e un debito pubblico al di sotto del 60% del Pil.

¹⁸ Cfr. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., spec. pp. 6-9. Cfr. anche G. GRASSO, *Crisi dei mercati e sovranità dello Stato: qualche elemento di discussione*, in *Il dir. dell'econ.*, 2012, p. 143 ss.

¹⁹ Art. 163, § 3, TFUE.

²⁰ Sul tema dei vincoli di bilancio posti dall'ordinamento comunitario, *ex plurimis*, cfr. L. AMMANNATI, *Il rapporto tra concorrenza e welfare di fronte alla crisi*, in *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di Stato*, a cura di G. COLOMBINI e M. PASSALACQUA, Napoli, 2012, spec. pp. 179-184.

- il *semestre europeo* cioè un meccanismo volto a promuovere la crescita economica, prevenire gli squilibri eccessivi nell'area dell'Unione e garantire finanze pubbliche sane;
- il *two pack*, entrato in vigore il 30 maggio 2013, che mira al rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri e stabilisce disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio, con l'obiettivo di correggere i disavanzi eccessivi nei Paesi dell'eurozona.

Se quello sopra descritto in sintesi è il quadro europeo degli interventi successivi all'insorgere della crisi, guardando al contesto italiano degli ultimi anni emerge un aumento del debito pubblico (pari nel 2013 al circa il 130% del Pil), un vertiginoso incremento della disoccupazione (che nel gennaio 2014 si attesta al 12,9%²¹) e una forte stretta creditizia delle banche che ha contribuito a peggiorare nettamente la situazione delle imprese e dei cittadini²².

Premesso che, alla luce del quadro sovranazionale cui si è fatto cenno, i poteri decisori delle istituzioni italiane – *in primis*, rispetto al bilancio – risultano oggi fortemente limitati, nel corso degli ultimi anni si è assistito a un'ulteriore inasprimento della tassazione e a una progressiva riduzione della spesa pubblica che ha colpito pesantemente le autonomie e gli enti locali. A quest'ultimo proposito, basti soltanto pensare ai frettolosi tentativi di semplificazione dell'ordinamento (in particolare, al riordino delle circoscrizioni provinciali²³, all'associazionismo comunale²⁴ e alle disposizioni sulle città metropolitane, temi sui quali è da poco intervenuta la c.d. “legge Delrio”: l. 7 aprile 2014, n. 56²⁵) ma, più in generale, a tutte le misure adottate – sempre con decreto legge – per contrastare la crisi, tra le quali si ricordano ad esempio i d.l. nn. 78 del 2010, 138 del 2011, 201 del 2011 e 95 del 2012²⁶. Senza poi dimenticare la costituzionalizzazione, tramite la l. cost. n. 1 del 2012, del principio dell'equilibrio di bilancio e del criterio della sostenibilità del debito, che di fatto hanno sancito l'assoluta predominanza dello Stato sulle autonomie nelle politiche di gestione della spesa

²¹ Fonte ISTAT.

²² Sul rapporto tra evoluzione del costituzionalismo e dinamiche economiche, cfr. l'opera di G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012.

²³ Si rinvia alla sentenza della Corte costituzionale, n. 220 del 2013. *Ex plurimis*, sul tema in questione cfr. il contributo (e l'ampia bibliografia *ivi* richiamata) di M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, nel *Forum quad. cost.*, 2014; G. MANFREDI, *Riordino delle Province e leggi-manifesto*, in *Giustamm.it*, 2012.

²⁴ Su questo tema, *ex plurimis*, cfr. V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di comuni fra «ingegneria» e «approssimazione» istituzionali*, in *Federalismi.it*, 2012, ora anche in *Alle frontiere del Diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, a cura di M. D'AMICO e B. RANDAZZO, Milano, 2011, p. 1915 ss.; P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, 2012; M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni. Profili costituzionali*, nel *Forum quad. cost.*, 2012. Si rinvia inoltre alle sentenze della Corte costituzionale, nn. 22 e 44 del 2014.

²⁵ La legge in questione è stata impugnata *in extremis* dalle Regioni Puglia e Veneto.

²⁶ Tra le ulteriori misure da considerarsi emergenziali, vale la pena di ricordare anche i d.l. nn. 1, 16, 29, 52, 83, 87, 158 e 174 del 2012. Cfr. S. MANGIAMELI, *Il sistema territoriale e la crisi*, in *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, a cura di ID., Milano, 2013, p. 11.

pubblica²⁷, cui hanno fatto seguito pesanti tagli alle risorse destinate alle Regioni e conseguenti ripercussioni dal punto di vista dell'erogazione dei servizi ai cittadini.

Come osserva Mangiameli, «la legislazione della crisi ha ridotto l'organizzazione e la rappresentatività delle Regioni e degli enti locali, senza considerare i limiti costituzionali che al riguardo ancora esistono»²⁸. Un esempio tra tutti è costituito dalla sentenza n. 198 del 2012, con la quale il giudice delle leggi, ragionando sulla composizione dei Consigli regionali, ha sostenuto che le misure nazionali non violano le prerogative regionali, collocandosi esse «nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica»²⁹.

Probabilmente, però, quest'ultima finalità può essere meglio apprezzata ove si ragioni attorno al tema dei diritti sociali che, com'è noto, costituiscono diritti costituzionali condizionati all'*interpositio legislatoris*, vale a dire alla loro concreta attuazione da parte del legislatore ordinario, quale indispensabile condizione di azionabilità³⁰.

A proposito dei diritti sociali³¹, basti pensare al diritto alle prestazioni sanitarie, che ovviamente si presenta «“finanziariamente condizionato”, giacché l'esigenza di assicurare l'universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra tuttora, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario»³².

Così, con l'esplosione della crisi, la Corte reputa legittimo che il legislatore stabilisca «la misura della gradualità dell'attuazione dei diritti “che costano”, l'arretramento o l'innalzamento delle tutele già accordate, la contrazione o l'estensione della platea dei beneficiari»³³. Ciò è avvenuto in particolare in materia di diritto all'istruzione, alla tutela della salute, all'assistenza e alla previdenza, tanto per menzionare i settori più colpiti dai tagli alla spesa pubblica.

²⁷ Su questo tema, cfr. M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, editoriale, in *Federalismi.it*, 2012.

²⁸ V. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., p. 29.

²⁹ Corte cost., n. 198 del 2012, n. 6.1 Cons. in dir. Cfr. L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2012, p. 1276 ss.; F. CORVAJA, *Statuti regionali e “leggi della Repubblica”*, in *Le Regioni*, 2013, p. 182 ss.; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2012.

³⁰ Sul rapporto tra politiche di *welfare*, crisi economica e globalizzazione dei mercati, si rinvia all'interessante analisi di D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, Gruppo di Pisa, 2012.

³¹ Tematica che, come affermato recentemente da A. MORELLI, *Qualità delle norme regionali e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 1, «presenta diversi punti di contatto con quella della qualità normativa».

³² Corte cost., n. 248 del 2011, n. 6.1 Cons. in dir.

³³ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in *Rivista AIC*, 2013, p. 11. Cfr. anche A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, Gruppo di Pisa, 2012.

Si consideri ancora: il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS) previsto dalla l. n. 449 del 1997, in relazione al quale la quota di risorse stanziata dallo Stato in favore di Regioni e Province autonome per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale è diminuita di anno in anno; il Fondo per la non autosufficienza (vale a dire l'insieme dei contributi rivolti alle Regioni per la realizzazione di prestazioni, interventi e servizi assistenziali nell'ambito dell'offerta integrata dei servizi socio-sanitari in grado di garantire i livelli essenziali delle prestazioni assistenziali a favore delle persone non autosufficienti), azzerato nel 2011 e rifinanziato nel 2013; lo stesso dicasi per il Fondo per le pari opportunità, il Fondo per la famiglia e il Fondo sanitario nazionale³⁴.

In un simile contesto, come si diceva, la Corte ha operato un marcato riaccentramento delle competenze nelle mani dello Stato, talvolta ampliando la portata di alcune delle c.d. materie non materie (soprattutto, i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, co. 2, lett. m, Cost.), sì da legittimare il legislatore statale all'introduzione di misure, quandanche negli ambiti residuali regionali, volte ad «assicurare le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno, in particolare, alimentare»³⁵. Tra l'altro, come osservato proprio dalla Corte costituzionale nella nota sentenza sulla *social card* del 2010, ogni volta che lo Stato fissa una disciplina rivolta a proteggere situazioni di debolezza della persona umana, dette norme, «benché incidano sulla materia dei servizi sociali e di assistenza, di competenza residuale regionale, devono essere ricondotte, anche alla luce dei principi fondamentali degli art. 2 e 3, comma 2, Cost., nell'ambito dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. Il complesso di tali norme costituzionali permette infatti di ricondurre tra i “diritti sociali”, di cui deve farsi carico il legislatore nazionale, il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno [...] e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo, e la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato [...]»³⁶.

Con l'aggravarsi dell'emergenza, il giudice delle leggi è stato ancor più netto nell'affermare che «la situazione eccezionale di crisi economico-sociale ha ampliato i confini entro i quali lo

³⁴ A quest'ultimo proposito, con sent. n. 36 del 2013 la Corte costituzionale ha affermato che le Regioni sono libere di destinare parte dei finanziamenti provenienti dal Fondo sanitario al Fondo per la non autosufficienza, posto che ciò «non determina una lesione dei livelli essenziali delle prestazioni, ma, al contrario, è funzionale alla loro attuazione».

³⁵ Corte cost., n. 62 del 2013, n. 6.1 Cons. in dir.

³⁶ Corte cost., 15 gennaio 2010, n. 10, n. 6.4 Cons. in dir. Al riguardo, cfr.: A. RUGGERI, “Livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010), nel *Forum quad. cost.*, 2010; F. PIZZOLATO, La “social card” all'esame della Corte costituzionale, in *Riv. dir. sicurezza sociale*, 2010, p. 349 ss.; C. PANZERA, I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione, in *Le Regioni*, 2010, p. 941 ss. Sul diritto all'assistenza, cfr. A. MARZANATI, *Il ruolo dello Stato nel policentrismo repubblicano: l'assistenza sociale*, in *La tutela multilivello dei diritti sociali*, a cura di E. BALBONI, vol. I, Napoli, 2008.

Stato deve esercitare la [...] competenza legislativa esclusiva»³⁷ in tema di livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali.

Tra l'altro, in presenza di esigenze legate al contenimento della spesa (in particolare, nel caso in cui vi sia un obiettivo di risanamento imposto dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario), la Regione non può nemmeno riconoscere livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale (come una provvidenza economica in favore dei propri cittadini), in quanto ciò significherebbe violare il dovere solidaristico imposto dall'art. 2 della Costituzione, avvantaggiando indebitamente i propri residenti rispetto agli altri cittadini³⁸. Allo stesso modo, non è possibile subordinare la concessione di provvidenze di natura assistenziale alla residenza per un certo periodo (più o meno lungo) nel territorio regionale: ciò, infatti, violerebbe i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, posto che non v'è alcuna correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale³⁹.

Del resto, sostiene in altra occasione il giudice delle leggi, «[a]utonomia non significa [...] potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione»⁴⁰ e in tale percorso occorre leggere la competenza concorrente in tema di coordinamento della finanza pubblica, rispetto alla quale ripetutamente i giudici di Palazzo della Consulta hanno «stimato recessiva la dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione, a fronte di misure necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia»⁴¹. Ration per cui, in ipotesi, le Regioni non potrebbero perseguire la finalità – pur apprezzabile – del contenimento della spesa pubblica invadendo la sfera di competenza riservata al legislatore statale⁴². Allo stesso tempo, però, nemmeno lo Stato può abusare della predetta finalità, posto che, per quanto la legge possa porsi l'obiettivo di riequilibrare la finanza pubblica, essa non può mai impedire alle Regioni di dare attuazione alle prescrizioni nazionali in modo «graduato e differenziato»⁴³.

Sempre la crisi rappresenta secondo la Corte una giustificazione sufficiente «per legittimare l'intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni

³⁷ Ancora Corte cost., n. 62 del 2013, n. 6.2 Cons. in dir.

³⁸ Corte cost., n. 104 del 2013.

³⁹ Corte cost., n. 2 del 2013.

⁴⁰ Corte cost., n. 219 del 2013. Sul concetto di autonomia, sia consentito un rinvio alle osservazioni e alla bibliografia contenuta in A. CANDIDO, *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Milano, 2012, pp. 105-112. *Ex plurimis*, cfr. anche L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 2012, p. 849 ss.

⁴¹ Corte cost., n. 219 del 2013 cit., n. 14.4 Cons. in dir.

⁴² Cfr. Corte cost., n. 91 del 2013, con commento di S. PARISI, *Se lo stato non impugna una legge regionale, un motivo ci sarà? Vicende normative della deroga alle incompatibilità professionali*, nel *Forum quad. cost.*, 2013.

⁴³ Corte cost., n. 229 del 2013, n. 10.1 Cons. in dir.

nella materia del trasporto pubblico locale, allo scopo, appunto, di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa»⁴⁴.

1.2 Centralismo vs regionalismo

Per quanto dal 2008 in avanti molti degli interventi statali in settori riservati alla competenza regionale siano stati giustificati alla luce del periodo di emergenza, il processo di riaccentramento delle funzioni era in realtà in atto già da diverso tempo⁴⁵. In realtà, come si dirà, una delle ragioni del sempre più palese ritorno al centralismo è indissolubilmente legata alla cultura del Paese, posto che in Italia il regionalismo non ha mai avuto radici ampie e profonde nella politica e nell'opinione pubblica generale⁴⁶.

Se certamente molte delle cause dell'accesa litigiosità di Stato e Regioni sono da individuarsi in un Titolo V che oggettivamente non funziona⁴⁷, allo stesso tempo va osservato che la tendenza all'accentramento – la cui spinta trova oggi ulteriore sostegno per via del periodo di crisi – ha da sempre caratterizzato il modello di Stato italiano, in virtù della radicata diffidenza che i partiti politici, nei vari momenti della storia di questo Paese, hanno nutrito verso qualsivoglia modello che non sia ben controllabile dal centro⁴⁸.

A conferma di tali assunti, basti pensare: all'intenso dibattito svoltosi in Assemblea Costituente sul tipo di Stato da adottare (1946-1947)⁴⁹; alla lunga fase di totale inattuazione del regionalismo (1948-1970); al periodo del «regionalismo senza modello»⁵⁰ (1971-1998); alla

⁴⁴ Corte cost., n. 273 del 2013, n. 4.3 Cons. in dir. Sul trasporto pubblico locale, si rinvia ad A. CANDIDO, *Autonomie e diritto ai trasporti pubblici locali*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2014.

⁴⁵ Si rinvia al lavoro di M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2012.

⁴⁶ A ulteriore conferma di tali assunti, pare interessante fare riferimento ad alcune interviste effettuate, sul tema del regionalismo e del principio di autonomia regionale, dai redattori del blog di *dirittiregionali.org*, ad A. MANGIA, R. BIN, E. BALBONI, A. POGGI, C. PINELLI, M. CARLI, L. PEGORARO, G. ROLLA, P. COSTANZO, P. CARETTI, A. D'ATENA, E. DE MARCO. Tali interviste possono essere consultate in *dirittiregionali.org*.

⁴⁷ Basti soltanto pensare al fatto che negli ultimi due anni i giudizi in via principale sono stati superiori a quelli in via incidentale, circostanza questa mai verificatasi precedentemente. In particolare: nel 2012 e nel 2013 sono stati sollevati, rispettivamente, 150 e 149 giudizi in via principale. Come osserva R. BIN, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, nel *Forum quad. cost.*, 2014, «[l]a storia del Titolo V è la storia di una riforma fatta male, con tutti i limiti che conosciamo; ma anche di una riforma sistematicamente disapplicata, giacché la disapplicazione del Titolo V inizia il giorno stesso della sua entrata in vigore».

⁴⁸ Su questi temi, sia consentito un rinvio all'analisi dei modelli di regionalismo succedutisi dall'unità d'Italia ad oggi, in A. CANDIDO, *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, cit.

⁴⁹ In particolare, si rimanda alle sedute che vanno dal 27 luglio al 1° agosto 1946. Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, Roma, 1971, pp. 819-894.

⁵⁰ Si riprende il titolo di un noto contributo di M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, p. 131 ss.

fase successiva alla riforma del Titolo V (1999-2011), che ha visto il regionalismo alla costante ricerca di un valido modello⁵¹; alla stagione dei tentativi di controriforma (2012-oggi), attraverso i quali si è tentato – e, mentre si scrive, si sta tentando – di riaccentrare molte delle competenze che il novellato Titolo V aveva (apparentemente e sulla Carta) riconosciuto in capo alle Regioni.

La ragione della sostanziale tendenza all'anti-regionalismo, al di là della semplicistica tesi, in voga da qualche tempo a questa parte, che fa leva sull'abuso di denaro pubblico che imperversa in alcune Regioni⁵², è storico-politica e risiede nel fatto che il regionalismo è sempre stato concepito come strumentale a obiettivi estrinseci all'autonomia, senza trovare poi un adeguato (e concreto) riscontro nell'assetto dei rapporti tra centro e periferia⁵³: nel pensiero risorgimentale, come mezzo per la costruzione di uno Stato unitario; dopo l'avvento della Repubblica, come luogo in cui si auspicava, o si sperava di contrastare, la nascita di centri di potere alternativi a quelli dominati dalla *conventio ad excludendum*⁵⁴; infine, dagli anni '90 in poi, come formula da perseguire per intercettare una certa quota di consenso politico, senza necessariamente alterare il reale assetto dell'equilibrio tra uniformità e differenziazione. Con la conseguenza che il principio autonomista non è mai stato un dato acquisito, al di là della lettera costituzionale.

Pertanto, sin dal Risorgimento si è avuto quale connotato di fondo del nostro ordinamento il principio del necessario accentramento politico e amministrativo. È questo un carattere che sembra indelebilmente contrassegnare la forma di Stato italiana, così che i ciclici tentativi intrapresi sulla strada della valorizzazione delle autonomie paiono – a maggior ragione oggi, in un periodo in cui la tendenza è diametralmente opposta a quella in voga negli anni '90 – destinati a fallire.

C'è poi un altro dato da non sottovalutare. Come confermato nella menzionata relazione presentata il 27 febbraio 2014 dal Presidente della Corte costituzionale, oltre a complicare enormemente il quadro dei rapporti tra fonti statali e regionali, la riforma del Titolo V, realizzata in tutta fretta per via dell'approssimarsi della fine della XIII Legislatura, ha di fatto spostato in capo al giudice delle leggi la responsabilità di interpretare volta per volta il dettato della Costituzione⁵⁵.

⁵¹ Secondo G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2011, p. 249, «oggi come ieri, e più di ieri, il diritto regionale è una scienza iniziatica».

⁵² Per approfondire, cfr. R. BIN (*Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, 2012, p. 451), secondo il quale non bisogna dimenticare che «corruzione e malversazioni non sono prerogative solo di (alcuni) governi e amministrazioni locali [...]». Si rinvia anche alle considerazioni di E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, in *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, a cura di N. VICECONTE, vol. I, Milano, 2013, pp. 131-136.

⁵³ Cfr. F. MERLONI, *Il paradosso italiano: "Federalismo" ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005, p. 469 ss.

⁵⁴ Cfr. F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970, p. 15.

⁵⁵ Al riguardo, cfr. anche U. DE SIERVO, *Conclusioni*, in *Le Regioni*, 2011, p. 593.

È proprio quello che la Corte ha fatto, dopo un periodo di sostanziale attesa, riconoscendo inizialmente alle Regioni alcuni spazi di autonomia, salvo poi operare un marcato riallineamento delle funzioni nelle mani dello Stato, sulla scorta di nuovi strumenti di flessibilità/accentramento (*ex plurimis*, si pensi alla figura della chiamata in sussidiarietà, alle materie di competenza statale trasversale, o al criterio di prevalenza) che si sono via via sostituiti al vecchio e dal legislatore costituzionale del 2001 “dimenticato” (nel vero senso del termine) criterio dell’interesse nazionale.

Invero, si può addirittura osservare che, negli ultimi tredici anni, si è assistito al susseguirsi di almeno tre diverse stagioni del regionalismo nella giurisprudenza costituzionale:

a) la prima (2001-2002) ha visto lo svolgersi di intensi dibattiti sul “nuovo” diritto regionale che, nell’immediato, non hanno però portato a un radicale mutamento di rotta nelle sentenze della Corte costituzionale;

b) la seconda (2003-2005), invece, ha avuto inizio con la nota sentenza n. 303 del 2003, un vero e proprio trattato di diritto costituzionale, con il quale il giudice delle leggi ha cominciato a ridisegnare la Costituzione materiale, nel tentativo di riempire gli enormi spazi vuoti lasciati dalla riforma del Titolo V⁵⁶. Lungo questa fase, la Corte ha riconosciuto alle Regioni i primi spazi di effettiva autonomia;

c) la terza (dal 2006 ad oggi) ha invece segnato il ritorno del «centralismo rafforzato»⁵⁷ tipico del periodo pre-riforma, dato che i giudici di Palazzo della Consulta hanno operato un marcato riaccostamento delle funzioni nelle mani dello Stato; centralizzazione che è diventata ancor più netta in seguito allo scoppiare della crisi.

In sintesi, si può certamente sostenere che: l’intento della riforma è stato disatteso⁵⁸; è stato stravolto il primigenio significato di alcune norme (artt. 114, 117, 118 Cost.); non si è ben compresa l’effettiva portata di altre (artt. 116, co. 3 e 120 Cost.); infine, per via dell’emergenza

⁵⁶ Cfr. A. ANZON, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2782 ss.; A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2776 ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, nel *Forum quad. cost.*, 2003; Q. CAMERLENGO, *Dall’amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, *ibid.*; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 578 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, *ibid.*, p. 587 ss.; A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2003; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, *ibid.*

⁵⁷ L’espressione è di F. MERLONI, *Il paradosso italiano: “Federalismo” ostentato e centralismo rafforzato*, *cit.*

⁵⁸ Secondo V. ONIDA, *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, 2011, p. 577, «colpisce il fatto che, dopo la riforma, pur essendo venuti meno alcuni degli strumenti di garanzia contro gli «eccessi» di autonomia costruiti nel periodo precedente – dalla classica funzione statale di indirizzo e coordinamento all’interesse nazionale – si siano raggiunti sostanzialmente risultati analoghi e talora perfino più favorevoli alle istanze centrali attraverso nuovi strumenti come quelli accennati: a conferma che gli strumenti possono essere diversi, ma le logiche di fondo di un equilibrio fra competenze centrali e locali possono rimanere tuttavia largamente invariate».

economico-finanziaria, il processo di attuazione del federalismo fiscale non è mai stato portato a compimento⁵⁹.

In un contesto in cui, quantomeno sul Titolo V, la Costituzione scritta e quella effettivamente vigente si trovano fortemente disallineate, la Corte costituzionale ha pertanto riscritto la Costituzione materiale, richiamando costantemente il criterio della cooperazione intersoggettiva, lo strumento dell'intesa⁶⁰, dei pareri⁶¹, nonché l'importanza del sistema delle Conferenze (per quanto queste ultime presentino numerosi limiti, dipendendo fortemente dall'esecutivo nazionale che, stabilendo i calendari delle sedute e gli ordini del giorno, condiziona in modo determinante l'andamento dei lavori).

Tuttavia, nella sostanza, applicando una logica di regionalismo competitivo (più che cooperativo, tanto più in un periodo come quello attuale), il giudice delle leggi quasi sempre ha finito con il dare ragione allo Stato, in quanto ritenuto soggetto "più competente" rispetto alle Regioni⁶².

Dal quadro complessivo emerge allora che, nella naturale tensione tra le ragioni dell'unità-uniformità e le istanze dell'autonomia-differenziazione, le prime, quelle del centralismo, sono prevalse (e prevalgono) nettamente sulle seconde e ciò accade sotto tutti gli aspetti che dovrebbero rappresentare i capisaldi del principio di autonomia regionale: l'autogoverno, l'attribuzione di funzioni come proprie, l'autonomia normativa e finanziaria.

Sì che questi ultimi principi rimangono oggi proclamati sulla Carta, mentre, nella sostanza, anche «la politica locale e regionale risulta abbondantemente diretta dal centro, anziché essere il contrario [...]. È al centro che si definiscono le alleanze possibili, è al centro che si determinano gli schieramenti e gli slogan elettorali, è al centro che – soprattutto – si contrattano le candidature»⁶³.

⁵⁹ Su questo tema, cfr. recentemente A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Il federalismo fiscale in Europa*, a cura di S. GAMBINO, Milano, 2014. Cfr. anche L. CUOCOLO, *I "costi standard" tra federalismo fiscale e centralismo*, in *La sanità italiana alla prova del federalismo fiscale*, a cura di R. BALDUZZI, Bologna, 2012, p. 101 ss.

⁶⁰ Cfr. ad es. Corte cost., nn. 50, 94 e 168 del 2008, 124 del 2009.

⁶¹ Cfr. Corte cost., nn. 50, 51 e 142 del 2008, 232 e 247 del 2009.

⁶² Cfr. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., p. 1334.

⁶³ V. R. BIN, *...e l'autonomia politica? Riflessioni del dopo-elezioni*, in *Le Regioni*, 2008, p. 244. Come sosteneva anche T. MARTINES (*La parabola delle Regioni*, in AA.VV., *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, Palermo, 1993, p. 505 ss., oggi in ID., *Opere*, III, Milano, 2000, p. 1048), «l'autonomia regionale è, in primo luogo, autonomia politica. E l'autonomia politica presuppone il consenso e la partecipazione dei cittadini alle scelte di fondo, compiute dall'apparato di governo delle Regioni. Perché ciò avvenga appare indispensabile che i partiti politici, qualora si pongano sulla via del loro rinnovamento, procedano ad un effettivo decentramento delle loro strutture in modo da poter procedere nelle Regioni ad autonome scelte di indirizzo e da porsi come punti di riferimento di altre forme e di altri strumenti mediante i quali il consenso possa essere pienamente espresso e la partecipazione realizzata».

2. ASSEMBLEA DELLE AUTONOMIE E PROPOSTE DI CONTRORIFORMA DEL TITOLO V: COSA RESTA DELLA AUTONOMIA REGIONALE

Pur non potendo in questa sede approfondire il discorso relativo ai numerosi vuoti aperti dalle l. cost. nn. 1 del 1999 e 3 del 2001 nel sistema dei rapporti tra fonti statali e regionali⁶⁴, non pare un'esagerazione sostenere che oggi si assiste a un diritto regionale confuso, immagine sbiadita (e stravolta) del disegno realizzato a grandi linee con la riforma del Titolo V della Costituzione.

Probabilmente, come si diceva, la più grande anomalia del regionalismo italiano è attualmente costituita dall'evidente scostamento, di cui l'emblema è l'art. 117 della Costituzione, che si configura tra il testo della Carta costituzionale e la realtà concreta. Da questa norma viene infatti in rilievo un insieme multiforme di materie dai confini mobili, quasi sempre allocate in capo allo Stato (vuoi perché è la Costituzione a stabilirlo, vuoi per via dei numerosi meccanismi di snodo-accentramento inventati dalla Corte costituzionale per supplire alle lacune del Titolo V), fatti salvi pochi e secondari ambiti di residualità riservati alle Regioni; sì che molte materie regionali «sono rimaste, per così dire, rami secchi»⁶⁵. Inoltre, lo spirito della riforma è stato contraddetto ed è stato realizzato un testo costituzionale che, soprattutto in tema di potestà legislativa, contiene certamente delle previsioni vicine a quelle caratteristiche degli Stati federali⁶⁶, ma che in realtà non è mai riuscito ad adeguarsi alle effettive esigenze della società, risultando pertanto oggi «sprovvisto di legittimazione»⁶⁷.

A questo proposito non si può non accennare a un ulteriore (storico) elemento di malfunzionamento del sistema autonomista, risalente al periodo della Costituente⁶⁸ e dovuto al

⁶⁴ La bibliografia al riguardo è sterminata. *Ex plurimis*, cfr. R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le Regioni*, 2008, p. 398 ss.; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, *ibid.*, 2009, p. 1185 ss.; F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, Milano, 2006. Cfr. anche A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008. Si rinvia inoltre ai seguenti lavori e alla bibliografia in essi contenuta: F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, 2011, p. 251 ss.; S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, p. 341 ss. Con riferimento alla portata del criterio di prevalenza rispetto alla tutela della concorrenza, cfr. L. CASSETTI, *La Corte costituzionale “salva” le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla “prevalenza” della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 2008, spec. p. 19 ss.

⁶⁵ V. G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, cit., p. 245.

⁶⁶ Si rinvia al volume di C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2002.

⁶⁷ V. T. GROPPI, *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, in *Le Regioni*, 2007, p. 428.

⁶⁸ Com'è noto, l'intenso dibattito svoltosi in Assemblea Costituente con riguardo alla necessità di istituire una Camera delle autonomie ha portato soltanto all'inciso di cui all'art. 57, co. 1, Cost., in base al quale «[i]l Senato della Repubblica è eletto a base regionale».

mancato inserimento delle Regioni nei processi decisionali che fanno capo al Parlamento⁶⁹. È l'annosa questione, di cui oggi tanto si discute, legata alla necessità di eliminare il bicameralismo paritario e di sostituire al Senato una Camera delle Regioni⁷⁰.

Sinora, il tema è stato riproposto in svariate occasioni e con diverse sfaccettature: oltre a coloro i quali – in maggioranza – hanno sostenuto con forza la necessità di operare una riforma in tal senso, v'è anche chi ritiene invece necessario costituzionalizzare e razionalizzare il sistema delle Conferenze⁷¹ e chi propone di abolire la Camera Alta, optando per un sistema monocamerale⁷².

Si è tornati a discutere della riforma del Senato quando, nel mese di giugno 2013, l'onorevole – e sino al febbraio 2014 premier – Enrico Letta ha nominato la Commissione dei 42 esperti chiamati a predisporre le modifiche della Costituzione. Solo qualche giorno prima (il 22 maggio 2013) l'allora ministro per le Riforme Costituzionali Gaetano Quagliariello aveva esposto alle Commissioni riunite Affari Costituzionali le linee programmatiche del Governo sui futuri obiettivi di revisione costituzionale. Tra i numerosi temi affrontati (forma di governo, riduzione del numero dei parlamentari, rivisitazione dei costi della politica...), vi era quello del superamento del bicameralismo perfetto⁷³.

⁶⁹ Sulla dottrina precedente alla riforma del Titolo V, si rinvia a N. OCCHIOCUPO, *La camera delle Regioni*, Milano, 1975; L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, 1989; B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale: il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990; F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle regioni*, Milano, 1995. Dopo la riforma del Titolo V, *ex plurimis*, cfr. R. DICKMANN, *A proposito di revisione del bicameralismo: questione solo politica o anche giuridica?*, nel *Forum quad. cost.*, 2008; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Bari-Roma, 2006.

⁷⁰ In attesa di una riforma organica del sistema bicamerale, l'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 aveva previsto un'ipotesi provvisoria (non a caso ribattezzata "bicameralina"), riservando ai regolamenti parlamentari la possibilità di «prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali». Secondo E. BALBONI (*La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*), nel *Forum quad. cost.*, 2002), si trattava di una disposizione provvisoria, che aveva però «l'onestà di non fare mistero della propria natura 'imperfetta'». Al riguardo, cfr. anche P. CARETTI, *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2003, p. 351 ss; F.S. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Rass. parl.*, 2003. La Corte costituzionale, con sent. n. 6 del 2004, aveva auspicato l'attuazione dell'art. 11 cit. per porre rimedio alla «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (p. 7, Considerato in diritto).

⁷¹ Cfr. R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Ist. fed.*, 2006, p. 903 ss. Cfr. anche I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni: istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006.

⁷² Cfr.: E. BALBONI, *Sulla riforma del Senato: perché le colpe dei figli non ricadano sui padri*, nel *Forum quad. cost.*, 2014; P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Osservatorio AIC*, 2013.

⁷³ Si rinvia alla relazione della Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Roma, 2013, spec. pp. 33-39.

In particolare, con l'obiettivo di risolvere una delle cause di malfunzionamento del sistema istituzionale italiano, il Governo intendeva lasciare alla sola Camera dei deputati il ruolo di Camera politica: soltanto quest'ultima, infatti, eletta a suffragio universale e diretto, avrebbe dovuto essere chiamata a dare la fiducia all'esecutivo, a essere titolare dell'attività di indirizzo politico e a esprimere il voto definitivo sui disegni di legge⁷⁴. Dall'altra parte, invece, vi sarebbe stata finalmente una Camera delle autonomie, costituita da tutti i Presidenti di Regione, nonché da altri rappresentanti regionali ed eventualmente comunali. Quest'ultima avrebbe partecipato così al procedimento legislativo, superando il sistema delle Conferenze.

Nella relazione presentata il 17 settembre 2013, il Gruppo degli esperti ha sposato a maggioranza la tesi del bicameralismo differenziato, con un Senato composto da un numero di senatori compreso tra 150 e 200⁷⁵, da eleggere dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali, oppure direttamente dai cittadini (contestualmente ai Consigli regionali)⁷⁶. Stando alle proposte dei tecnici, il nuovo Senato dovrebbe avere un ruolo legislativo drasticamente ridotto e sarebbe estromesso dalle questioni inerenti la fiducia al Governo, di esclusiva competenza della Camera dei deputati. Per converso, invece, il Senato dovrebbe godere di maggiori poteri di controllo al di fuori del rapporto fiduciario⁷⁷.

Insiadatosi il Governo Renzi, è stata approvata una nuova proposta di modifica del bicameralismo⁷⁸. Leggendo il d.d.l. cost. n. 1429 approvato dal Consiglio dei ministri il 31 marzo 2014⁷⁹, emerge anzitutto un dato lessicale significativo: non si parla più di Senato della Repubblica ma, per la prima volta, di "Senato delle Autonomie"⁸⁰. Quest'ultimo diventa un organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali, tenuto a: concorrere alla funzione

⁷⁴ Sui pro e sui contro di un nuovo sistema bicamerale e sui rischi derivanti dalla rottura del bicameralismo perfetto, cfr. S. PAJNO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *Federalismi.it*, 2014.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 38. È critico verso le proposte della Commissione M. CECCHETTI, *Per una riforma del sistema delle autonomie regionali prendendo le mosse dalla relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali*, in *Federalismi.it*, 2014.

⁷⁶ Quest'ultima posizione non è condivisa da U. ALLEGRETTI, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo*, in *Osservatorio AIC*, 2013, p. 1, secondo il quale i membri del Senato dovrebbero essere espressione esclusivamente degli organi regionali.

⁷⁷ Al riguardo, cfr. O. CHESSA, *Il bicameralismo dei saggi*, in *Le Regioni*, 2013, in corso di pubblicazione; F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli, 2013.

⁷⁸ A fronte della sent. n. 1 del 2014, che in sostanza ha bocciato la l. 21 dicembre 2005, n. 270, è critico sulla possibilità per l'attuale Parlamento di stravolgere la forma di governo A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in *Osservatorio AIC*, 2014.

⁷⁹ Il ddl cost. in questione è rubricato "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione".

⁸⁰ Nell'originaria bozza di d.d.l. cost., presentata alla stampa dal Presidente del Consiglio il 12 marzo 2014, non si parlava di "Senato delle Autonomie", ma di "Camera delle autonomie". Secondo A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, 2013, p. 11, «la denominazione del Senato della Repubblica dovrebbe rimanere inalterata». Si tratta di un'opinione che vede concordi L. CARLASSARE, M. LUCIANI, F. CLEMENTI e B. CARAVITA (*ibid.*, nota 50).

legislativa con la Camera dei deputati solo per le leggi di revisione costituzionale e per le altre leggi costituzionali; svolgere funzioni di raccordo tra lo Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni; partecipare alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea e svolgere attività di verifica dei disegni di legge e dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio; nominare due giudici costituzionali⁸¹.

Se il Senato delle Autonomie dovrebbe tutelare gli interessi delle istituzioni territoriali, la Camera dei deputati diventerebbe invece il solo organo titolare del rapporto fiduciario con il Governo, nonché chiamato a esercitare la funzione di indirizzo politico, quella legislativa e di controllo sull'operato governativo⁸².

Con riguardo alla sua composizione, il Senato delle Autonomie sarebbe formato dai Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano, dai Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti dai Consigli regionali (tra i propri componenti) e da due Sindaci eletti da un collegio elettorale costituito dai Sindaci della Regione. A ciò si aggiungano ulteriori ventuno membri nominati dal Presidente della Repubblica tra i cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Infine, sarebbero senatori a vita soltanto coloro i quali hanno rivestito il ruolo di Presidente della Repubblica.

Quanto alla durata in carica, se il recente d.d.l. cost. avrà un seguito, solo la Camera dei deputati sarà eletta per cinque anni. Il Senato delle Autonomie, invece, avrà delle scadenze differenziate: di regola, i senatori rimarranno in carica per la durata degli organi delle istituzioni territoriali di appartenenza; invece, i membri nominati dal Presidente della Repubblica resteranno in carica per sette anni.

Infine, solo i membri della Camera dei deputati avranno diritto a un'indennità stabilita dalla legge e il Presidente della Camera diventerà la seconda carica dello Stato, essendo chiamato a svolgere le funzioni di Presidente della Repubblica nel caso in cui quest'ultimo non possa adempierle.

2.1 Le proposte di modifica del Titolo V della Costituzione

Accanto alla riforma del Senato⁸³, un'altra questione ritenuta cruciale per la modernizzazione dell'ordinamento è la modifica del Titolo V della Costituzione.

⁸¹ Ferma restando la nomina di cinque giudici costituzionali da parte delle Supreme magistrature e di cinque giudici costituzionali da parte del Presidente della Repubblica, la Camera dei deputati sarebbe invece chiamata a nominare gli altri tre giudici costituzionali.

⁸² Inoltre, solo la Camera dei deputati potrà deliberare lo stato di guerra, nonché concedere l'amnistia o l'indulto e autorizzare la ratifica dei trattati internazionali.

⁸³ Secondo, B. CARAVITA, *Anno di elezioni o di riforme? Breve promemoria sui tempi e sui contenuti*, in *Federalismi.it*, 2014, p. 12, riformare il Senato significherebbe modificare «ben quarantasette articoli della Costituzione, più di un terzo del totale, in alcuni casi con modifiche di carattere solo formale, in altri con modifiche molto sostanziali e comunque contenutisticamente difficili».

A questo proposito, vale la pena menzionare i tentativi di controriforma succedutisi nel corso dell'ultimo anno e mezzo: prima con il d.d.l. cost. di Mario Monti, poi con Enrico Letta (che ha nominato a tal fine una Commissione di esperti) e, oggi, con il d.d.l. cost. di Matteo Renzi.

Il primo atto rilevante è senza dubbio costituito dal d.d.l. cost. n. 3520 dell'ottobre 2012, recante “*Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*”, che non ha avuto alcuno sviluppo in seguito alle dimissioni dell'ex premier Monti. Si trattava di una proposta di “riforma della riforma” del Titolo V della Costituzione che, già a una prima lettura, pareva ulteriormente complicare il già di per sé ingarbugliato quadro dei rapporti tra Stato e Regioni⁸⁴.

I problemi maggiori riguardavano, come del resto sarebbe stato immaginabile, il testo dell'art. 117 della Costituzione.

Anzitutto, al co. 1, accanto al principio della formale equiordinazione tra Stato e Regioni quanto alla titolarità della funzione legislativa, il d.d.l. cost. n. 3520 prevedeva una formula di salvaguardia, in base alla quale «[I]e leggi dello Stato assicurano la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica». Detto criterio, come si leggeva nella relazione illustrativa al progetto, si riferiva a un «valore supremo dell'ordinamento costituzionale, la cui garanzia dinamica – ossia da assicurare nello svolgimento articolato dei poteri e delle competenze – grava come onere immanente sulla legislazione ordinaria dello Stato». Inoltre, tale valvola di snodo (dai contenuti potenzialmente indefiniti e indeterminati) veniva qualificata dalla medesima relazione quale formula «di chiusura del sistema», aggiungendosi agli ulteriori meccanismi di flessibilità creati in questi anni *ad hoc* dalla Corte costituzionale, nel tentativo di supplire alle numerose lacune della riforma del 2001.

Con riguardo poi all'elenco di materie di competenza esclusiva dello Stato, la “proposta Monti” di modifica della Costituzione conteneva alcune novità significative: *in primis*, alla lett. a) si faceva rientrare nella legislazione esclusiva dello Stato l'intero settore dei rapporti internazionali e comunitari della Repubblica, sopprimendo così la competenza concorrente relativa ai «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni»; ulteriore spostamento dalla potestà ripartita a quella piena statale concerneva la lett. e), alla quale sarebbe stata aggiunta la competenza in tema di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; ancora, alla lett. g) venivano ricondotte alla competenza esclusiva dello Stato le «norme generali sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione amministrativa; disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»; alla lett. p) era aggiunta la competenza in tema di «principi generali dell'ordinamento» di Comuni, Province e Città metropolitane; da ultimo, venivano inserite nell'art. 117 co. 2 una serie di materie ricadenti attualmente nella legislazione

⁸⁴ Al riguardo, cfr. A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: “controriforma” o manovra gattopardesca?*, in *Consulta online*, 2012. Cfr. anche A. CANDIDO, *Confini mobili*, cit., p. 291 ss.

concorrente, quali «porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, grandi reti di trasporto e di navigazione» (lett. *s-bis*), «ordinamento della comunicazione» (lett. *s-ter*), «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse non esclusivamente regionale» (lett. *s-quater*).

Guardando invece le modifiche pensate dal governo Monti in relazione all'art. 117, co. 3, Cost., si segnalava l'inserimento nella norma in esame le seguenti materie: turismo, porti lacuali e fluviali, porti marittimi e aeroporti civili di interesse regionale. Era però soprattutto l'ultima parte dell'articolo, da leggersi in combinato disposto con l'art. 127 Cost., a sollevare più di qualche dubbio. In particolare, la nuova formulazione dell'art. 117, co. 3, avrebbe dovuto disporre che «nelle materie di legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato, alla quale spetta di disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica stabilendo, se necessario, un termine non inferiore a centoventi giorni per l'adeguamento della legislazione regionale». Inoltre, l'art. 127, co. 1, avrebbe ammesso la possibilità di impugnazione governativa anche in seguito all'«inutile decorso del termine fissato ai sensi dell'ultimo periodo del terzo comma dell'articolo 117».

A ben vedere, la norma intendeva replicare – sia pure, con un limite temporale diverso – quanto già si disponeva nell'art. 10, co. 2 della nota “legge Scelba” (cioè, la l. n. 62 del 1953), ove si prevedeva che, una volta che lo Stato avesse stabilito i principi fondamentali delle materie all'interno di apposite leggi-quadro (art. 9), i Consigli regionali avrebbero dovuto «portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni» (pena, in quel caso, l'abrogazione delle norme regionali contrastanti con i mutati principi).

In verità, il meccanismo previsto dal d.d.l. cost. del 2012 pareva del tutto velleitario, posto che: da un lato, non si sarebbe potuto costringere il legislatore statale ad adottare leggi-quadro entro un certo termine; dall'altro, non veniva previsto strumento alcuno – se non l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale – per risolvere il problema dei vuoti normativi nei tessuti regionali conseguenti al mutamento dei principi fondamentali delle materie ad opera dello Stato⁸⁵.

Da ultimo, al fine di segnalare le ulteriori (significative) novità del tentativo di controriforma posto in essere da Monti, giova ricordare che: all'art. 117, co. 4, Cost., si introduceva una

⁸⁵ Il testo normativo in esame sembrerebbe aver fatto propria una nota tesi dottrinale, in virtù della quale la legge statale non potrebbe invadere il campo normativo riservato ai Consigli regionali; si che l'unica soluzione possibile sarebbe l'impugnazione in sede di giudizio di costituzionalità, da parte dello Stato, delle norme regionali confliggenti con i mutati principi delle materie (cfr. A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle regioni*, Roma, 1974, p. 89 ss.). Si tratta di una tesi contrastata dalla proposta di Paladin di dotare le leggi cornice di una struttura costituita tanto da disposizioni di principio, quanto di dettaglio, le prime inderogabili e le seconde cedevoli: è la dottrina delle norme cedevoli, che consentirebbe di ovviare al problema della coesistenza per un certo periodo (cioè, per il tempo intercorrente tra il mutamento dei principi fondamentali delle materie da parte dello Stato e la pronuncia di incostituzionalità delle norme regionali con essi contrastanti) di norme di principio e norme di dettaglio tra loro incompatibili. Su questo tema, *ex plurimis* cfr. M. MASSA, *Le norme cedevoli prima e dopo la riforma del Titolo V*, in «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO e P. VERONESI, Napoli, 2006, p. 439 ss.

clausola che potrebbe essere definita di residualità limitata, stabilendo che «nelle materie non attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato o alla legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato relativa ai profili attinenti alle materie del secondo comma»; al co. 6, invece, si disponeva che «la potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni per l'attuazione delle proprie leggi nelle materie di rispettiva competenza».

Fallito il tentativo di modifica del Titolo V operato dal Governo Monti, i saggi nominati dall'ex premier Enrico Letta hanno esaminato – tra le altre questioni – il tema dei rapporti tra Stato e Regioni, certamente «uno dei più complessi tra quelli posti all'attenzione della Commissione»⁸⁶:

Al riguardo, il Governo non aveva fissato particolari linee guida, ammettendo la possibilità di diverse opzioni sul tappeto. Tuttavia, vi era un'indicazione di principio che non lasciava troppi dubbi sulle intenzioni dell'esecutivo che, al fine di porre soluzione al problema dell'eccessiva frammentazione che rappresenta un fattore di grave complicazione istituzionale, intendeva infatti «restituire allo Stato quella essenziale funzione di coordinamento finalizzata [...] a garantire i diritti fondamentali sul territorio nazionale»⁸⁷.

Leggendo tra le righe, ciò che si prospettava all'orizzonte era un riaccentramento delle competenze nelle mani dello Stato, l'unico soggetto ritenuto in grado di portare avanti quell'interesse nazionale che la riforma costituzionale del 2001 aveva dimenticato e che la Corte costituzionale – quando in modo espresso, quando implicitamente – aveva ripristinato. Come a dire che, poiché il sistema delle autonomie si era rivelato inefficiente, lo Stato avrebbe dovuto farsi carico del compito di «promuovere i migliori modelli organizzativi»⁸⁸, in modo da porre le basi per un sistema di governo multilivello equilibrato e «in grado di coniugare i principi di responsabilità e solidarietà»⁸⁹.

In effetti, dalla relazione della Commissione per le riforme costituzionali emergeva – tra le altre cose – la necessità di trasferire alcune materie dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato (ad es., in tema di trasporti, energia e comunicazione), nonché di ridefinire alcune competenze trasversali (come l'ordinamento civile)⁹⁰.

V'era poi chi proponeva di semplificare il sistema, eliminando la potestà legislativa concorrente e attribuendo alle Regioni tutte le materie non espressamente riservate alla legislazione esclusiva dello Stato ma, al contempo, prevedendo una clausola di salvaguardia che avrebbe consentito «allo Stato di intervenire, con legge approvata dalla Camera a maggioranza

⁸⁶ V. la relazione della Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore*, cit., p. 49.

⁸⁷ V. il testo della Relazione introduttiva dell'ex ministro per le riforme Gaetano Quagliariello in occasione dell'Audizione sulle linee programmatiche davanti alle commissioni congiunte affari costituzionali di Camera e Senato.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Cfr. la relazione della Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore*, cit., p. 51.

assoluta, nelle materie di competenza regionale tutte le volte e nei limiti in cui lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, la realizzazione di programmi di interesse nazionale e le grandi riforme economico-sociali»⁹¹.

Tale idea ha attecchito nel d.d.l. cost. presentato in conferenza stampa da Renzi il 12 marzo 2014 e deliberato dal Consiglio dei ministri lo scorso 31 marzo 2014⁹². Invero, leggendo la proposta di modifica dell'art. 117 Cost., ciò che più colpisce è proprio l'eliminazione della potestà legislativa concorrente e la previsione di due sole potestà normative.

Da un lato, rimarrebbe la competenza esclusiva statale (con la novità della possibilità di delega alle Regioni), che viene ampliata con l'aggiunta di un nutrito gruppo di materie «e funzioni», di seguito elencate: coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; norme generali sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; norme generali per la tutela della salute, la sicurezza alimentare e la tutela e sicurezza del lavoro; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; previdenza complementare e integrativa; ordinamento di Comuni e Città metropolitane, comprese le forme associative dei Comuni; ordinamento degli enti di area vasta; commercio con l'estero; ambiente, ecosistema, beni culturali e paesaggistici; norme generali sulle attività culturali, sul turismo e sull'ordinamento sportivo; ordinamento delle professioni intellettuali; ordinamento della comunicazione; tutela e sicurezza del lavoro; norme generali sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile; produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia; infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale; programmazione strategica del turismo.

Dall'altro, sarebbe confermata la potestà residuale regionale con riferimento a ogni materia «o funzione» non espressamente riservata alla potestà esclusiva statale. Tuttavia, tale competenza verrebbe limitata da una clausola di flessibilità, facendo salva la possibilità per lo Stato di «intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale». Si tratterebbe in altri termini di un meccanismo di snodo volto a ricostituzionalizzare il criterio

⁹¹ *Ibid.*, p. 51. La proposta di sopprimere la potestà legislativa concorrente è di A. BARBERA ed è condivisa, tra gli altri, da L. VIOLINI, *ibid.*, p. 140, secondo cui «semberebbe auspicabile l'eliminazione della competenza concorrente, foriera di complicazioni e criticità nel rapporto Stato-Regioni (si pensi a materie come tutela della salute, ricerca scientifica, la localizzazione delle grandi infrastrutture)».

⁹² Tra le prime osservazioni al d.d.l. di riforma costituzionale, cfr. R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, nel *Forum quad. cost.*, 2014, 3; F. BASSANINI, *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi*, in www.astrid-online.it, 2014; L. VANDELLI, *Trasformare il Senato: qualche riflessione e qualche ipotesi sulla bozza di disegno di legge costituzionale 12 marzo 2014*, *ibid.*; M. LUCIANI, *Nota sul d.d.l. sul superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Costituzione*, *ibid.*

dell'interesse nazionale, sì da consentire allo Stato, quando lo ritenga opportuno, di avocare a sé una determinata materia di spettanza regionale⁹³.

Tra le altre novità del d.d.l. cost. di riforma, vale la pena di ricordare: l'eliminazione dal testo costituzionale di ogni riferimento alle Province⁹⁴; l'abrogazione dell'art. 116, co. 3, Cost., cioè quella norma rimasta inattuata in base alla quale, attraverso una riserva rinforzata per procedimento, si prevede la possibilità di attribuire alle Regioni ordinarie forme e condizioni di autonomia ulteriori rispetto a quella loro riconosciuta dal Titolo V della Costituzione⁹⁵; la previsione secondo cui è la legge statale a fissare gli emolumenti spettanti agli organi regionali, che non possono mai superare l'importo di quelli spettanti ai Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione.

Nel complesso, se il progetto avrà un seguito, l'annunciato connubio di riforme del bicameralismo e del Titolo V rappresenterà una vera e propria rivoluzione dei rapporti tra Stato e Regioni, riaccentrando (oltre che nella sostanza, anche sulla Carta) le competenze nelle mani dello Stato e, contestualmente, riallineando la Costituzione scritta con quella da quasi un quindicennio vigente⁹⁶. Il che indubbiamente, se da un lato potrebbe riportare alla luce l'antica tesi dell'amministrativizzazione dell'autonomia regionale⁹⁷ (rischio che, come si dirà in conclusione, potrebbe con alcuni accorgimenti comunque essere scongiurato), dall'altro ridimensionerebbe drasticamente i conflitti tra Stato e Regioni.

⁹³ Quanto alla potestà regolamentare, si dispone che essa spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative.

⁹⁴ Salvo che da parte di Valerio Onida, sulla soppressione delle Province v'è stata un'ampia convergenza anche in sede di Commissione per le riforme, ove è venuto in rilievo che «[i]n relazione al travagliato tema delle Province, soprattutto a seguito della sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità della riforma operata con decreto legge, si è proposto di eliminare la parola "Provincia" dagli artt. 114 e segg. della Costituzione, abrogando conseguentemente il primo comma dell'art. 133 Cost. In questo senso, l'opinione prevalente della Commissione riflette sostanzialmente l'orientamento già emerso in ambito governativo che, nello stabilire la soppressione delle Province, demanda allo Stato (per i principi) e alle Regioni (per la loro attuazione) la disciplina dell'articolazione di enti di area vasta per la gestione e il coordinamento delle funzioni che insistono sul territorio regionale. Inoltre, non sono mancate proposte tendenti all'accorpamento delle Regioni di minori dimensioni, razionalizzando organicamente gli assetti territoriali di tutti i livelli di autonomia». V. la relazione della Commissione per le riforme costituzionali, *Per una democrazia migliore*, cit., pp. 54-55.

⁹⁵ Per approfondire, si rinvia a B. CARAVITA, *Le "vecchie" Regioni speciali e le "nuove" forme di autonomia differenziata*, in ID., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2001, p. 143 ss.; E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato, in I processi di attuazione del federalismo in Italia*, a cura di B. CARAVITA, Milano, 2004, p. 409 ss.; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 58 ss.; D. GALLIANI, *All'interno del titolo V: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2003, p. 419 ss.; L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, p. 199 ss.; L. MELICA, *La soggettività costituzionale degli enti locali nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2008.

⁹⁶ Cfr. R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, cit., p. 3.

⁹⁷ Cfr. G. ZINGALI, *Profili costituzionalistici dei conflitti di interesse fra lo Stato e la regione e fra le regioni*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Milano, 1970, p. 2346.

2.2 Che cosa rimane dell'autonomia regionale

Volendo a questo punto ragionare non sul Titolo V che – forse – verrà⁹⁸, ma su quello che oggi è lo stato dell'arte dei rapporti centro-periferia, dunque guardando le norme costituzionali vigenti, viene da chiedersi che cosa rimane all'autonomia regionale in tempi di crisi.

Indubbiamente, la politica dei tagli degli ultimi anni e il «neocentralismo della “legislazione della crisi”»⁹⁹ che ha colpito soprattutto le Regioni e gli enti locali, è un chiaro esempio «della filosofia antiregionalista che si va affermando»¹⁰⁰, per quanto poi, nella sostanza, molte delle buone politiche in tema di attività produttive, infrastrutture, politiche abitative, turismo, non autosufficienza e servizi sociali, solo per citare i primi esempi che vengono alla mente, siano in questi anni provenute proprio dal livello regionale.

Ciò premesso, va anche osservato, come l'esperienza dagli anni '70 in avanti dimostra, che i rapporti Stato-Regioni si sono caratterizzati per una logica non di collaborazione, ma di totale contrapposizione. Ragion per cui appare ragionevole operare una riforma del Titolo V che, nel binomio unità-pluralismo, sia in grado di optare esplicitamente per uno dei due modelli¹⁰¹.

Il d.d.l. cost. recentemente approvato dal Consiglio dei ministri ha evidentemente scelto la via del riaccentramento sul piano delle competenze. Si tratta di una strada coerente con la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, in grado – come anticipato – di sortire quantomeno due effetti immediati: il primo è riportare sullo stesso piano la Costituzione scritta e quella effettivamente vigente; il secondo – attraverso l'abolizione della competenza concorrente, l'incremento delle competenze esclusive statali e l'introduzione di una clausola di salvaguardia in favore dello Stato – è ricondurre alla “normalità” il numero dei conflitti in via principale.

A questa riduzione di competenze legislative fa da contrappeso la proposta di istituire una Camera che rappresenti le istanze delle Regioni le quali, paradossalmente, potrebbero in tal modo conoscere spazi di autonomia anche più ampi di quelli attuali, nella speranza di costruire finalmente un sistema solidale e responsabile. Il successo della riforma – se approvata – dipenderà però da quanto lo Stato intenderà investire sulle Regioni, vale a dire: dall'utilizzo che lo Stato farà della clausola di supremazia¹⁰²; dalla disponibilità dello Stato a delegare alle

⁹⁸ Si tenga conto che nei giorni scorsi sono stati presentati in Commissione Affari Costituzionali più di 5000 emendamenti al testo originario del d.d.l. cost. n. 1429, il quale quasi certamente subirà nel corso della discussione e dell'approvazione delle modifiche significative.

⁹⁹ V. G.C. DE MARTIN, *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2014, p. 5.

¹⁰⁰ V. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., p. 28.

¹⁰¹ Cfr. M. Cecchetti, *Per una riforma del sistema delle autonomie regionali prendendo le mosse dalla relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali*, cit., p. 17.

¹⁰² In virtù di tale clausola, «[l]a legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando ricorrono esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o di realizzazione di riforme economico-sociali di interesse nazionale».

Regioni – come il d.d.l. cost. di riforma prevede¹⁰³ – funzioni o materie di propria competenza esclusiva; dalla capacità del livello centrale di sviluppare, in una logica non più conflittuale, bensì di reale *partnership*, un modello di salvaguardia delle istanze unitarie che tuttavia non prescindano dalle esigenze di differenziazione. Soltanto in tal modo, e in attesa di un più ampio cambiamento della politica (oggi ancora troppo ispirata a una logica accentratrice e uniformante¹⁰⁴), si potrà dire, utilizzando *a contrariis* le parole che Massimo Severo Giannini impiegava all'alba della Prima Repubblica, che per la prima volta il Titolo V non dovrà essere considerato «un bello scarabocchio»¹⁰⁵.

¹⁰³ Stando al d.d.l. cost., sempre all'art. 117 Cost. si stabilisce che «[c]on legge dello Stato l'esercizio della funzione legislativa, in materie o funzioni di competenza esclusiva statale, può essere delegato alle Regioni o ad alcune di esse, anche per un tempo limitato, previa intesa con le Regioni interessate».

¹⁰⁴ Cfr. T. MARTINES, *L'«intreccio delle politiche» tra partiti e regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, in AA.VV., *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I, Milano, 1988, p. 1 ss., oggi in ID., *Opere*, vol. III, Milano, 2000, pp. 919-924.

¹⁰⁵ V. M.S. GIANNINI, *Prefazione*, in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, a cura di A. BARBERA e F. BASSANINI, *Commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, 1978, p. 8.

3 LA CRISI DELLE AUTONOMIE E IL DIBATTITO SULLA POLITICA INDUSTRIALE

La prima parte del rapporto ha messo in luce come la legislazione di emergenza, i provvedimenti di finanza pubblica e la Corte costituzionale hanno operato una sostanziale erosione dell'autonomia regionale, riscrivendo il quadro dei rapporti tra centro e periferia che si rispecchia nelle proposte di riforma della Costituzione avanzate negli ultimi due anni.

Negli ultimi anni le risorse a disposizione dei governi regionali sono gradualmente diminuite, a causa dei tagli previsti dai provvedimenti di finanza pubblica adottati per non sfiorare i parametri sul deficit pubblico, in un momento in cui l'aumento del tasso di interesse sui titoli del debito pubblico ha determinato un consistente rialzo della spesa pubblica a servizio del debito. A ciò si aggiunge anche il limite di tetto alle spese previsto nel Patto di Stabilità interno che restringe ulteriormente la capacità di intervento delle Regioni. Nel 2013 l'effetto cumulato delle manovre di finanza pubblica, succedutesi dal 2008 al 2013, ha portato una riduzione complessiva delle spese in conto corrente e in conto capitale delle Regioni di oltre 13 miliardi di euro (Copaff, 2014).

È sufficiente leggere le relazioni alle manovre del bilancio di previsione di Regione Lombardia degli ultimi anni per constatare quanto i tagli ai trasferimenti decisi dallo Stato e i vincoli introdotti in termini di rispetto del Patto di stabilità abbiano condizionato la capacità di intervento del governo regionale, specie per quanto riguarda il sostegno al mondo imprenditoriale. La capacità di spesa regionale (escluso il comparto sanità) a seguito degli interventi di finanza pubblica e del rispetto dei tetti alla spesa è stata ridotta di almeno un terzo. Di conseguenza la disponibilità di risorse che la Regione Lombardia può destinare a interventi a favore dello sviluppo economico, e quindi da destinare al sostegno delle imprese e dei sistemi produttivi, appare limitata¹⁰⁶.

La tendenza è comunque presente da tempo anche a livello Paese. Basti considerare che nel periodo 2006-2011, secondo la relazione del Ministero dello Sviluppo economico sugli incentivi alle imprese¹⁰⁷, si riscontra una caduta a livello Paese delle domande approvate a valere sulle incentivazioni economiche che supera il 50%, una contrazione delle agevolazioni concesse che sfiora il 60%, una riduzione degli investimenti agevolati del 14%. La caduta interessa soprattutto le incentivazioni gestite dal governo centrale, mentre quelle regionali tengono, anche grazie alle risorse dei programmi regionali.

La crisi della finanza pubblica ha, quindi, inciso sulla capacità della pubblica amministrazione di aiutare il sistema produttivo. La minore capacità di spesa del settore pubblico coincide con la ripresa del dibattito sulla politica industriale che vede contrapporsi da

¹⁰⁶ Si fa riferimento alle risorse previste dalla Missione 14 *Sviluppo economico e competitività* - Programma 1 *Industria PMI Artigianato*, che ammontano a 52 milioni di euro, desunte dal bilancio di previsione 2014, approvato con l.r. n. 23 del 24 dicembre 2014.

¹⁰⁷ Ministero dello Sviluppo Economico (2013) *Relazione sugli interventi a sostegno delle attività economiche e produttive*. Anno 2012.

una parte l'idea liberista, secondo cui il mercato ha la capacità di autoregolarsi e di selezionare le imprese più efficienti, dall'altra la scuola di pensiero che fa riferimento ai lavori di Rodrik (2008) e Aghion (2011), orientata a riconoscere un ruolo attivo delle politiche pubbliche specie in quei settori dove vi è un fallimento del mercato.

L'idea liberista è stata propugnata dall'allora consulente del Governo Monti Francesco Giavazzi che, nel documento tecnico *Analisi e raccomandazioni sui contributi pubblici alle imprese*, proponeva un drastico taglio dei trasferimenti alle imprese, quantificati in 10 miliardi di euro, a favore di una riduzione della pressione fiscale. In senso opposto si muovono una serie di contributi (CNEL 2013, Brancati, 2012, Astrid, 2013) che segnalano la necessità per il nostro Paese di ritornare a fare politica industriale con forme e modalità inedite, concentrando le risorse su alcune priorità (sviluppo della banda larga, ricerca e innovazione, etc.) e avviando una drastica razionalizzazione degli strumenti esistenti. Per la maggior parte dei commentatori, riprendere una stagione di politiche industriali è necessaria anche alla luce delle analisi che fotografano un sistema imprenditoriale dove coesistono imprese che hanno saputo agganciare con successo le opportunità offerte dai mercati internazionali e imprese che basano la loro strategia di risposta alla crisi soprattutto sulla riduzione dei costi e sulla riduzione dei margini¹⁰⁸ (Istat, 2014a) e caratterizzato nell'insieme da condizioni di fragilità strutturali che stanno procrastinando il percorso di uscita dalla crisi. La crescente eterogeneità¹⁰⁹ nei percorsi evolutivi delle performance delle imprese ha conseguenze non indifferenti sulle scelte di politica industriale con riguardo alle logiche degli interventi e della selezione degli eventuali beneficiari, politiche che si dovranno comunque cimentare con alcuni problemi strutturali del sistema produttivo (Accetturo et al., 2013).

¹⁰⁸ Le strategie di risposta alla crisi vengono suddivise da ISTAT in due categorie: strategie interne e strategie esterne. Tra le prime la più frequente è il miglioramento della qualità (70,5%), seguita dalla riduzione dei costi (64,4%) e dall'ampliamento della gamma (54,2%). Tra le seconde figura Più commercializzazione in Italia (46,9%) seguita da Più commercializzazione all'estero (46,2%).

¹⁰⁹ Secondo Traù (2014) siamo di fronte ad un dualismo che nulla ha a che vedere con specificità spaziali, dimensionali o settoriali, e che scaturisce invece dall'affermarsi di un doppio percorso evolutivo: quello intrapreso da un gruppo molto dinamico di imprese – piccole, medie e grandi – che hanno adottato strategie di marcata differenziazione rispetto al passato, da un lato; e, dall'altro, quello dentro cui sembrano tuttora prigioniere le imprese che faticano a tenere il passo, e che non hanno adattato il proprio assetto alle novità che si sono consolidate nell'ultimo decennio a livello globale.

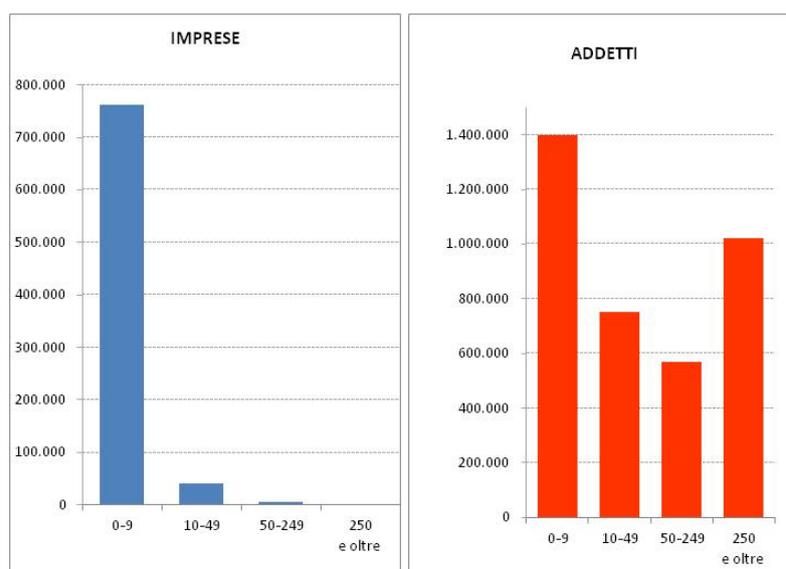
4 LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA PRODUTTIVO ITALIANO E LOMBARDO

Di seguito vengono presentate alcune delle caratteristiche del sistema produttivo italiano che possono essere generalizzate anche alla Lombardia e a tutto il sistema produttivo del Nord del Paese.

La dimensione di impresa

Il sistema produttivo italiano e lombardo è caratterizzato dalla diffusa presenza di imprese con meno di 10 addetti. In Lombardia le micro imprese rappresentano, stando agli ultimi dati del Censimento, il 94% delle imprese attive.

Figura 1 - Imprese e addetti in Lombardia per classe dimensionale



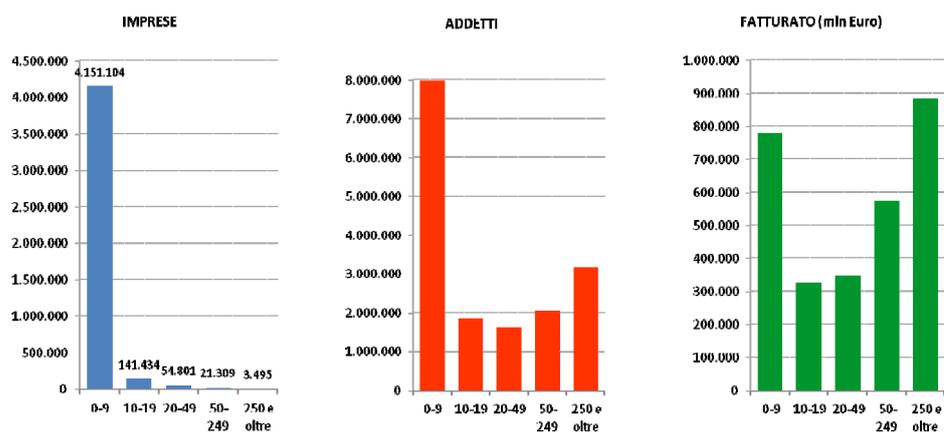
Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat censimento dell'industria e dei servizi 2011

Tale parcellizzazione è all'origine dei ritardi del nostro Paese nei livelli di produttività del lavoro e della capacità di innovazione. Se è vero infatti che le micro imprese danno lavoro in Lombardia a più di un addetto su tre (37%), il fatturato per addetto per questa categoria di imprese risulta molto inferiore a quello medio (Fig. 2).

Negli ultimi anni, complice la crescente globalizzazione dei mercati, la diffusione delle tecnologie ICT (con la conseguente abbattimento dei costi legati alla distanza), i vantaggi associati alla flessibilità produttiva e organizzativa propria dell'impresa di piccole e piccolissime dimensioni, che hanno decretato il successo di questo modello di imprenditorialità, sembrano non essere più sufficienti a bilanciarne gli svantaggi, associati alla minore capacità di

accesso ai mercati internazionali, alle risorse finanziarie, e al maggior peso degli oneri burocratici (Istat, 2013a).

Figura 2 - Principali aggregati economici delle imprese industriali e dei servizi per classe di addetti - Anno 2010

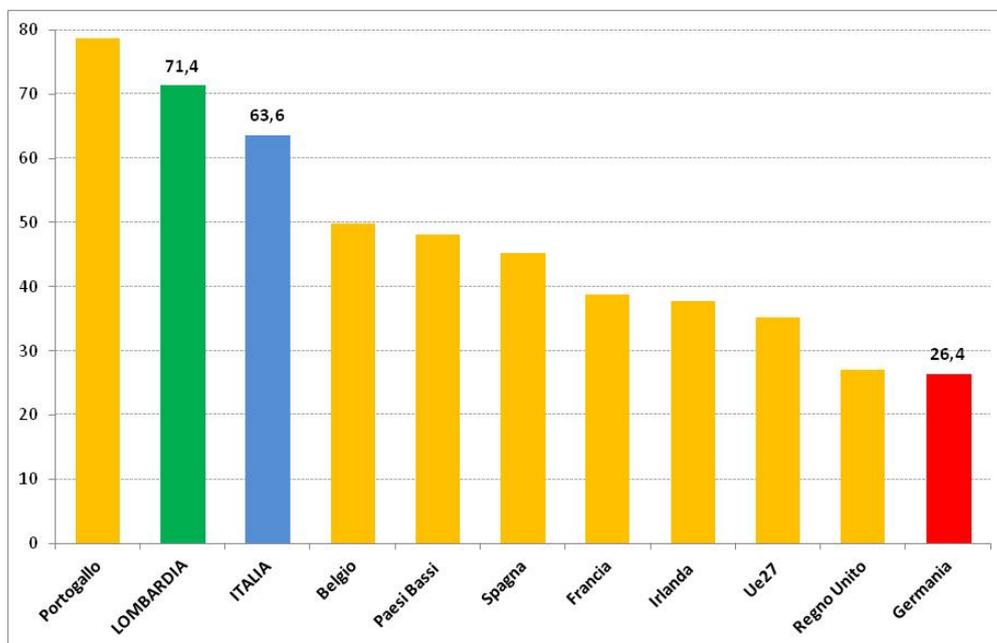


Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat, *Struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi, 2012*

Non è in discussione l'importanza della piccola impresa nel sistema produttivo, riconosciuta dalla stessa UE con lo Small Business Act, quanto il fatto che l'imprenditorialità diffusa non è più sufficiente a sostenere la dinamica competitiva del Paese.

L'elevata incidenza del numero di imprese sugli abitanti (71,4 ogni mille abitanti) che si registra in Lombardia (Fig. 3), superiore sia alla media italiana che europea, ha una duplice interpretazione: una cospicua dotazione di risorse imprenditoriali e la marcata diffusione di iniziative imprenditoriali che, per ragioni organizzative o per scelta, non riescono a spiccare il salto, a diventare grandi, a strutturare percorsi di espansione che consentono di allargare gli orizzonti operativi anche ai mercati internazionali.

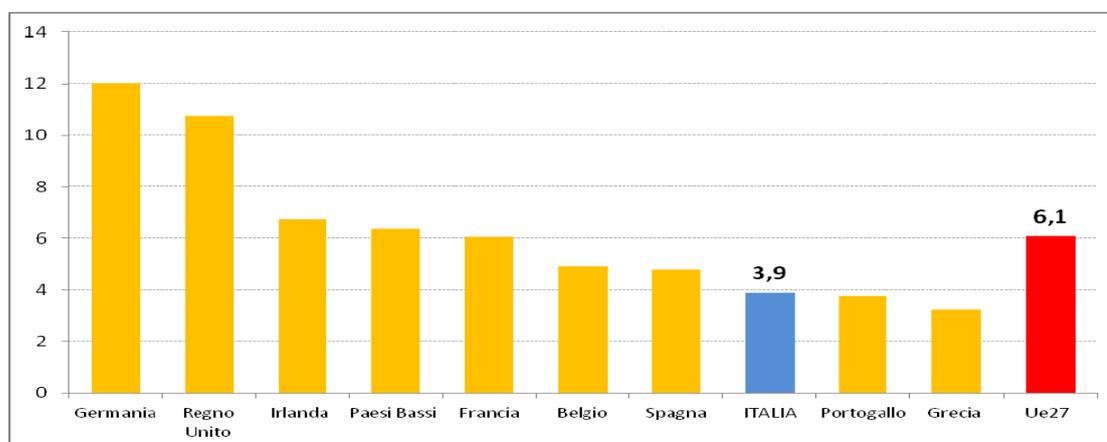
Figura 3 – Numero di imprese in alcuni Paesi UE: confronto Lombardia e Italia
 Imprese per mille abitanti - Anno 2011



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat, *Struttura e competitività del sistema delle imprese industriali e dei servizi, 2012*

Il nodo dimensionale è una delle questioni cruciali con cui la politica industriale regionale e nazionale si è cimentata e con cui dovrà confrontarsi anche nei prossimi anni. Il tema tocca diverse problematiche; in primis, la libertà di impresa e la struttura proprietaria e organizzativa, e diventa perciò fondamentale inquadrarlo nella sua importanza e nelle sue articolazioni, non ultima quella di superare una visione culturale ostile, anche per fondate ragioni storiche, alla questione dimensionale stessa.

Il numero medio di addetti per impresa è pari in Lombardia a 4,9 contro i 6,1 della media europea e soprattutto i 12 della Germania, il Paese leader dell'area. La Lombardia può vantare una struttura dimensionale più bilanciata rispetto a quella del Paese (3,9 addetti per impresa), in forza soprattutto della maggior diffusione di imprese medio grandi e della presenza di gruppi di imprese (Fig. 4).

Figura 4 - Numero medio di addetti delle imprese nei paesi Ue - Anno 2010

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Istat, Noi Italia 2012

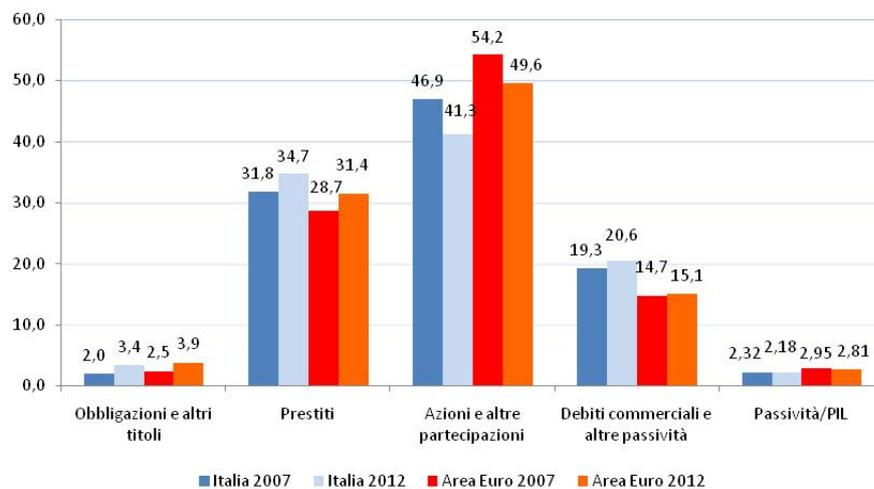
Da questo punto di vista va sottolineato come il contratto di rete, introdotto nel 2009, che ad oggi coinvolge un numero largamente minoritario di imprese, rappresenta forse la modalità più consona alla tradizione di aggregazione delle imprese di minori dimensioni per ovviare ad alcuni limiti dettati dalla dimensione di impresa.

Un altro aspetto che ha condizionato in questi anni la capacità delle imprese di superare la crisi è la struttura finanziaria.

Le fonti di finanziamento delle imprese italiane sono sbilanciate sul canale bancario con tutti i limiti che questo comporta. La dipendenza dal credito bancario di breve periodo comporta rischi di rifinanziamento e di tasso che in periodo di credit crunch fanno la differenza tra una crisi momentanea di liquidità e il fallimento.

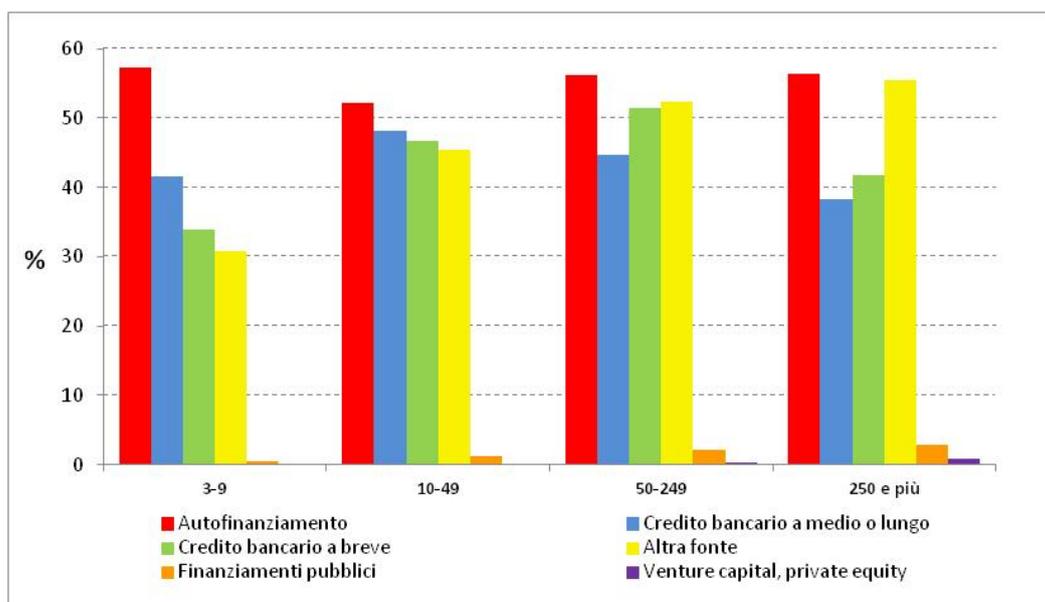
Secondo la Banca d'Italia (Accetturo et al. 2013) la configurazione dei rapporti tra le banche e le imprese presenta alcuni aspetti di debolezza che tendono a limitarne i potenziali vantaggi. In particolare è elevata la quota di credito bancario di breve periodo che espone le imprese a significativi rischi di rifinanziamento e di tasso. Le imprese italiane hanno, infatti, una esposizione su prestiti del 34,7% del totale delle passività e sui debiti commerciali pari a circa il 20%, mentre il ricorso al finanziamento con azioni e altre partecipazioni è meno diffuso che nel resto d'Europa.

Questa maggior fragilità finanziaria finisce con l'espone le imprese al rischio di credit crunch in misura maggiore rispetto alle omologhe imprese europee. Inoltre frenano la capacità di veicolare alle imprese i fondi necessari per finanziare le attività innovative.

Figura 5 - Composizione delle passività delle imprese italiane (valori %) – anno 2011

Fonte: Banca d'Italia, Relazione annuale 2012

Per la piccola impresa l'autofinanziamento rimane la modalità di finanziamento privilegiata, anche rispetto al canale bancario. Tale scelta sembra riflettere da una parte la scarsa disponibilità di strumenti alternativi per il finanziamento delle imprese, dall'altra il fatto che le imprese fanno affidamento sui mezzi propri, strategia che presenta meno rischi di mercato, ma al tempo stesso vincola le potenzialità di crescita delle imprese (Fig. 6).

Figura 6 - Fonte di finanziamento per classe di addetti in Lombardia (% sul totale delle imprese attive con 3 o più addetti) anno 2011

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat, Censimento dell'industria e dei servizi 2011

L'attività innovativa stessa è correlata alla disponibilità di capitale di rischio, al ricorso al mercato azionario e obbligazionario piuttosto che alla dipendenza dalle banche. Questi fondi sono maggiormente idonei a sostenere l'innovazione perché hanno il vantaggio di non richiedere l'utilizzo di attività da cedere in garanzia.

Di conseguenza una maggiore esposizione verso il credito bancario e l'atrofia del mercato dei capitali rischiano di penalizzare l'attività innovativa delle imprese.

La dipendenza dal credito bancario è dettata anche dallo scarso sviluppo dei mercati finanziari e dalle dimensioni dell'impresa; ciò non toglie che si debba lavorare (come peraltro si è già cominciato a fare) per introdurre degli strumenti alternativi al finanziamento bancario (minibond) rivolti soprattutto alle piccole imprese.

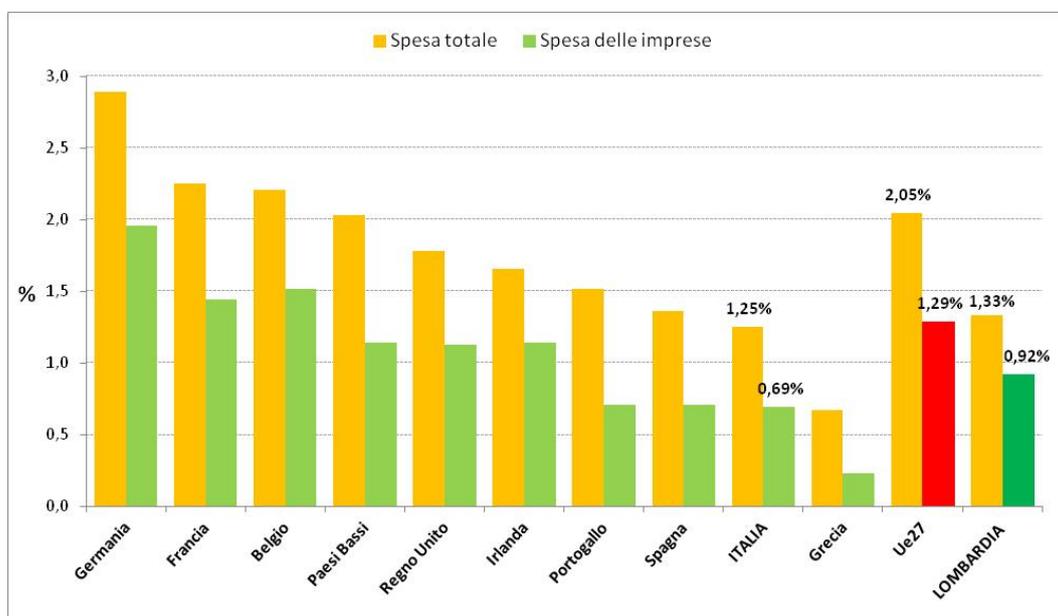
Anche il sistema delle garanzie va ulteriormente rafforzato con il potenziamento degli strumenti già operativi (Fondo Centrale di Garanzia) e l'ulteriore razionalizzazione del sistema dei confidi. Anche gli incentivi fiscali possono opportunamente essere orientati a favore di canali di finanziamento alternativi a quello bancario come si è provato a fare con l'Aiuto alla Crescita economica (ACE).

Innovazione

Il rallentamento della crescita della produttività del lavoro è imputabile anche allo scarso tasso di innovazione del Paese. La causa di questo ritardo dipende sia dalla eccessiva frammentazione del sistema produttivo, sia alla ridotta capacità del settore pubblico di destinare fondi al finanziamento della ricerca di base.

Le spese in ricerca e sviluppo sono il fattore che condiziona il ritardo innovativo e tecnologico del sistema produttivo. La Lombardia e l'Italia hanno un rapporto di spesa in ricerca su Pil inferiore a molti Paesi europei, un ritardo che in parte si spiega con la minor propensione delle piccole imprese a formalizzare le spese di ricerca. Il settore pubblico, a sua volta, non riesce a destinare a tale attività risorse sufficienti per riequilibrare questo ritardo (Fig. 7).

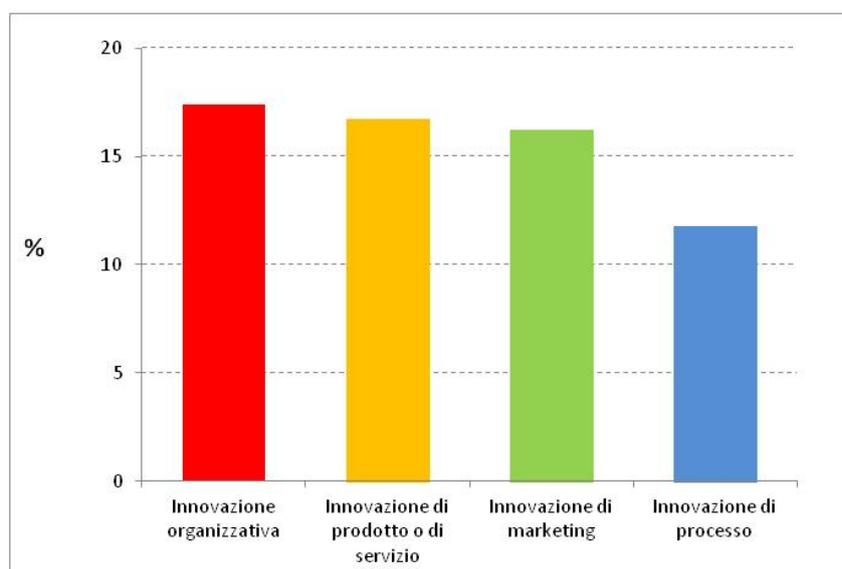
Figura 7 - Spesa per ricerca e sviluppo totale e sostenuta dalle imprese nei paesi Ue - Anno 2010 (in percentuale del Pil)



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Eurostat

L'attività innovativa e soprattutto quella brevettuale è concentrata nelle imprese di maggiori dimensioni. Con una percentuale di imprese innovative del 36% la Lombardia è una delle regioni con una presenza di attività innovativa più diffusa a livello nazionale. Il processo innovativo è fortemente caratterizzato dalla dimensione delle imprese. Secondo i dati del censimento dell'industria e dei servizi di Istat, tra le imprese di piccole dimensioni, che rappresentano la maggioranza del tessuto produttivo regionale, le modalità più comuni di innovazione è quella di tipo organizzativo che riguarda il 17,4% delle imprese di questa categoria. Il 16,7% delle imprese comprese tra i 3 e i 9 addetti hanno introdotto innovazioni di prodotto o di servizio, il che evidenzia come anche le micro imprese stiano cercando attivamente soluzioni per aumentare la produttività.

Figura 8 - Tipo di innovazione introdotta nel corso dell'anno in Lombardia (% sul totale delle imprese attive tra i 3 e i 9 addetti) - anno 2011



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat, Censimento dell'industria e dei servizi 2011

La struttura proprietaria

Le imprese italiane sono nella maggior parte dei casi detenute da famiglie o fanno riferimento a famiglie. Secondo i dati provvisori del censimento dell'industria e dei servizi condotto dall'Istat¹¹⁰ il 72,1% delle imprese italiane è a controllo familiare. Si tratta di una caratteristica comune a molti sistemi produttivi europei. Le imprese familiari sono legate a doppio filo con le dinamiche familiari (ricambio generazionale degli imprenditori, apporto di capitali di nuovi soci, governance dell'impresa etc). Non è un caso che nelle imprese a controllo familiare sia più rilevante il ruolo del socio di riferimento che detiene mediamente il 68,8% della quota di capitale, mentre in quelle a controllo non familiare la quota del primo socio è del 55,6%.

Ciò che caratterizza le imprese italiane è la bassa propensione a ricorrere a dirigenti di provenienza esterna. La tendenza a scegliere il management all'interno del cerchio familiare potrebbe spiegare almeno in parte la minore crescita di produttività e degli investimenti nei settori più rischiosi. Le imprese familiari sono, infatti, meno propense al rischio. Quello degli assetti proprietari è un terreno in cui le politiche pubbliche tuttavia hanno meno spazio di manovra.

¹¹⁰ Il sistema delle imprese italiane in Istat (2013) Rapporto annuale.

Il costo del lavoro e il carico fiscale

Il costo del lavoro non rappresenterebbe un problema per la competitività delle imprese, almeno secondo quanto riferisce il rapporto della Banca d'Italia (Accetturo et al. 2013). Tuttavia il cuneo fiscale sul fattore lavoro rimane uno tra i più alti del continente, dietro a quello del Belgio, della Germania e della Francia.

Tabella 1 - Incidenza delle componenti del costo del lavoro (retribuzione netta = 100) - Principali paesi OCSE, anno 2012

Paese	Retribuzione Netta	Tassa sul reddito	Contributi lavoratore	Retribuzione Lorda	Contributi azienda	Costo del Lavoro
Belgio	100	50,1	24,5	174,6	52,6	227,3
Danimarca	100	58,5	4,4	162,9	0,0	162,9
Francia	100	20,4	19,0	139,5	61,3	200,8
Germania	100	31,8	34,4	166,2	32,6	198,8
Irlanda	100	18,0	3,9	121,9	13,0	135,0
Italia	100	30,7	13,7	144,5	46,4	190,8
Paesi bassi	100	24,3	22,7	147,0	15,8	162,9
Regno Unito	100	20,7	12,6	133,2	14,5	147,7
Spagna	100	23,0	8,4	131,4	39,2	170,6

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Taxing Wages, OCSE 2013

È il complesso dell'onere fiscale che grava sulle imprese a incidere negativamente sulla competitività. Le imprese italiane e lombarde scontano, secondo i dati dalle Banca Mondiale, il carico fiscale sui profitti più elevato in Europa e tra le economie avanzate (tab. 2).

La riduzione della pressione fiscale sulle imprese è stata spesso invocata come prioritaria sia perché permetterebbe di contrastare i fenomeni di concorrenza fiscale sia perché consentirebbe di ridurre il livello dei prezzi aumentando la competitività dei prodotti venduti sui mercati internazionali.

Tabella 2 – Incidenza della tassazione e dei contribute obbligatori a carico delle imprese sui profitti societari (in percentuale) – anno 2013

Paese	Incidenza della tassazione
Belgio	57,5
Danimarca	27
Francia	64,7
Germania	49,4
Irlanda	25,7
Italia	65,8
Paesi Bassi	39,3
Regno Unito	34
Spagna	58,6

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati World Bank

Gli oneri burocratici

Il complesso di adempimenti e procedure previsti dalla pubblica amministrazione per regolare e qualificare l'esercizio delle attività imprenditoriali, impone alle imprese dei costi aggiuntivi rispetto a quello dei fattori produttivi, che finiscono per gravare sulla competitività delle imprese e incidono in modo più che proporzionale soprattutto sulle imprese di minore dimensione.

La semplificazione del quadro normativo e regolatorio rappresenta una priorità per rilanciare la competitività del sistema produttivo lombardo e delle altre regioni del Nord. Come evidenziano i dati dell'indagine della World Bank, l'Italia (e questo vale senza grandi differenze in tutte le Regioni) sconta un poco favorevole posizionamento rispetto alle altre economie avanzate rispetto alla facilità di fare impresa (90[^] posizione), di avere credito (109[^] posizione), di tutelare dei contratti (103[^] posizione) e di ottenere il permesso per costruire (112[^] posizione). Anche in Lombardia, come evidenziano le indagini di Unioncamere- Promo Pa, l'entità degli oneri burocratici è rilevante e non accenna a diminuire.

In questi anni, si sono susseguite iniziative legislative per cercare di comprimere gli oneri burocratici che gravano sulle imprese, senza che sia stato raggiunto un apprezzabile risultato tanto che la politica di semplificazione continua a rimanere tra le priorità dell'agenda politica e ad essere considerata alla stregua di una politica industriale: gli oneri burocratici rappresentano infatti il 4,6% del Pil italiano (IReR, 2010).

5 IL RILANCIO DELLE POLITICHE INDUSTRIALI

Il rilancio delle imprese del Nord e più in generale il recupero di tassi di crescita della produttività del lavoro in linea con quello dei principali partner europei richiedono l'adozione di una serie di interventi di politica industriale in grado di correggere i limiti strutturali del sistema Paese (carenza di infrastrutture digitali, mercato dei capitali, innovazione, peso della tassazione sui profitti delle imprese solo per citarne alcuni) che inibiscono le potenzialità del tessuto imprenditoriale, gravando soprattutto sulle imprese di piccole e piccolissime dimensioni.

In questo senso si muove il documento approvato dalla Giunta regionale sulle politiche industriali in cui viene delineato un quadro strategico degli interventi di Regione Lombardia a favore del sistema delle imprese su alcuni assi considerati prioritari a cui si rimanda per un approfondimento.

Non esiste a livello nazionale una proposta del Governo sulle politiche industriali per il rilancio del sistema produttivo, né tantomeno vi sarebbero nel contesto di generale riduzione delle spese del settore pubblico, le risorse per realizzare un piano di interventi di politica industriale¹¹¹.

Tra gli interventi di rilancio del sistema produttivo, vanno annoverate anche le politiche a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese. Il perché trova conferme sia nell'analisi teorica, sia nell'evidenza empirica con riferimento a quanto successo nel nostro Paese nel periodo che va dal 2009 al 2013.

Conviene partire dalla prima anche per introdurre in modo adeguato il possibile ambito di intervento di Regione Lombardia a sostegno dell'internazionalizzazione, ambito che riguarda, a nostro avviso, non tanto l'aiuto diretto per sostenere i costi dei progetti di internazionalizzazione, quanto le condizioni abilitanti per accedere ai mercati internazionali.

L'analisi empirica¹¹² che si avvale di ricerche condotte su micro dati di impresa ha evidenziato l'esistenza di eterogeneità nei livelli di produttività del lavoro delle imprese. Tali differenze, che si riscontrano sia a livello dello stesso settore produttivo sia tra settori produttivi, sono alla base delle performance delle imprese, tra cui la capacità di esportare e di approcciare i mercati internazionali. Le implicazioni in termini di indicazioni di politica industriale offerte da questo tipo di analisi sono rilevanti e al tempo stesso discutibili. Il focus degli interventi pubblici a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese non dovrebbe consistere in un aiuto generalizzato teso a rimuovere le barriere esterne alle imprese ovvero i costi del processo di internazionalizzazione. La logica degli interventi dovrebbe essere, invece, finalizzata a promuovere le potenzialità e la crescita interna delle imprese, ad attivare cioè le condizioni

¹¹¹ Per una disamina dei possibili interventi di politica industriale di rimanda a CNEL (2013), ASTRID (2012), MET (2012).

¹¹² I rimandi ai lavori di questo tipo sono numerosi. Si rinvia ai contributi scientifici elaborati nell'ambito del progetto EFIGE www.efige.org. In particolare Altomonte et al. (2011).

abilitanti per lo sviluppo internazionale. In altre parole per far crescere l'internazionalizzazione del sistema produttivo la chiave di volta non sarebbero le tradizionali politiche di sostegno all'export, dalla acquisizione di informazioni sui mercati esteri, alla partecipazione alle fiere, all'abbattimento dei costi del credito all'esportazione etc, quanto piuttosto politiche volte a rafforzare la produttività delle singole imprese. I caveat che occorre tenere presente sono almeno due.

Innanzitutto la conseguenza di questo approccio sulle politiche per le imprese, e nello specifico sulle politiche per le piccole e medie imprese. Se è vero che le condizioni abilitanti valgono per tutte le imprese, gli studi sulla produttività del lavoro mettono in evidenza come sono le imprese più piccole a evidenziare minori livelli di produttività per addetto, il che farebbe supporre che in un contesto di risorse scarse, politiche di internazionalizzazione rivolte a questo target sarebbero meno efficaci e quindi meno preferibili di politiche rivolte alle imprese più produttive che solitamente sono imprese di maggiori dimensioni. La conclusione di questo approccio sconfesserebbe, almeno in parte, quanto fin qui sostenuto anche dall'Unione europea e dal nostro Paese che con lo Small Business Act ha voluto ribadire la centralità delle piccole imprese per lo sviluppo dell'Unione europea.

Dall'altro lato occorre evidenziare come il dibattito sulle politiche industriali abbia imboccato ormai un percorso originale rispetto all'approccio liberale che ha dominato la scena in questi anni e più pragmatico con il riconoscimento della necessità di sostenere alcune filiere produttive (il manifatturiero e le industrie emergenti) e alcuni territori (Cappellin et al., 2014, Bianchi, Labory, 2014).

Le politiche di internazionalizzazione, intendendo con queste politiche che sostengono i processi di internazionalizzazione delle imprese siano essi commerciali e produttivi, hanno comunque un ruolo secondario nell'ambito delle politiche industriali¹¹³.

Nondimeno l'internazionalizzazione continuerà a rappresentare per alcuni anni uno dei "pochi" driver di rilancio delle imprese (Istat, 2014b) e dello sviluppo dei territori. Come evidenziato dall'andamento dell'economia regionale (Unioncamere Lombardia, 2014) e italiana (Istat, 2013), la componente più dinamica del Pil è stata quella della domanda estera netta (differenza tra esportazioni e importazioni) e la stessa tenuta dei livelli di fatturato e ordinativi delle imprese è legato soprattutto alla domanda internazionale.

Queste evidenze, unite a una congiuntura in cui il rilancio della domanda interna stenta a materializzarsi, hanno contribuito a corroborare l'ipotesi che le strategie di intervento pubblico per il rilancio del sistema produttivo si dovrebbero focalizzare e sul sostegno ai processi di internazionalizzazione delle imprese¹¹⁴, senza tuttavia operare alcuna distinzione tra le politiche

¹¹³ La relazione sulla l.r. 1/2007 evidenzia come per Regione Lombardia l'obiettivo mercato e internazionalizzazione sia stato sempre secondario rispetto ad ambiti quali imprenditorialità, innovazione e capitale umano. Secondo la relazione del MSE (2013) sugli incentivi alle imprese le Regioni destinano complessivamente all'obiettivo internazionalizzazione 1,1 % delle agevolazioni concesse: la Lombardia il 6,6%.

¹¹⁴ L'internazionalizzazione non sembra essere invece la priorità per la generalità delle imprese lombarde (IReR, 2012). Secondo una rilevazione condotta nel 2011 su un campione di 5000 imprese

che sostengono le imprese nei mercati internazionali riducendo i costi e i rischi delle operazioni sull'estero e quelle che invece mettono in condizione le imprese di migliorare la performance competitiva. In generale per politiche pubbliche a sostegno dell'internazionalizzazione si fa riferimento agli interventi del primo tipo.

5.1 Le politiche pubbliche per l'internazionalizzazione delle imprese: un quadro di insieme

L'insieme degli interventi di sostegno all'internazionalizzazione non è stato oggetto in questi anni di profonde trasformazioni, sebbene da tempo si invochi la necessità di razionalizzare l'organizzazione funzionale dell'insieme degli enti che concorre a erogare servizi e incentivi alle imprese e di adeguare le finalità delle agevolazioni a un contesto di riferimento profondamente mutato. È evidente che i trend in atto nei flussi del commercio mondiale e la crescente importanza dei mercati emergenti, culturalmente distanti dal baricentro tradizionale del commercio estero del nostro Paese richiedono alle politiche pubbliche di internazionalizzazione un cambiamento di paradigma rispetto all'impostazione attuale, reso ancora più stringente dalla riduzione significativa delle risorse disponibili da destinare alle imprese. Le analisi, poche per la verità, che hanno cercato di tracciare un quadro complessivo delle politiche e degli interventi in questo ambito offrono scarse evidenze sull'efficacia e sulle ricadute in termini di aumento del numero di mercati servizi e di fatturato estero conseguito dalle imprese beneficiarie o dal sistema economico nel suo complesso.

Piuttosto che rimarcare la quasi totale assenza di valutazione dell'efficacia degli interventi di sostegno all'internazionalizzazione¹¹⁵, i limiti della politica di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese vanno ricercati altrove e più precisamente nel deficit di governance degli interventi e degli attori coinvolti¹¹⁶ che ha finito con il depotenziare l'impianto e la logica della politica di sostegno al commercio estero che vedeva nei governi regionali uno dei partner principali. La governance delle politiche pubbliche di internazionalizzazione è ritornata agli onori delle cronache recentemente, in coincidenza con il dibattito sulle riforme istituzionali e sulle materie di competenza delle Regioni. In effetti, benché la materia

lombarda nell'ambito delle attività di supporto all'attuazione dello Small Business Act, solo il 12% ha indicato l'internazionalizzazione come un'area di difficoltà, rispetto al 46% che ha indicato invece il credito.

¹¹⁵ Le uniche analisi sull'efficacia delle politiche pubbliche a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese sono relative a strumenti specifici quali i crediti all'esportazione di SACE (Amenolagine et al. 2010) e gli incentivi per la realizzazione di investimenti diretti esteri erogati da SIMEST (Bannò, Piscitello, 2010).

¹¹⁶ Tale analisi è fatta propria anche dal rapporto Ice Istat (2013) L'Italia nell'economia internazionale. Si legge infatti "Una scena ampia e articolata, con troppi attori che svolgono ruoli sono marginalmente diversi: è questa, secondo molti osservatori, una delle caratteristiche salienti del sistema pubblico di sostegno all'internazionalizzazione. Al medesimo conclusioni arriva anche Banca d'Italia (2013). Si vedano anche le raccomandazioni contenute nel Rapporto sulla politica estera italiana edizione 2014 a cura dell'Istituto Affari internazionali (www.iai.it).

commercio estero sia stata in poche occasioni oggetto di impugnativa presso il giudice delle leggi, il problema del governo unitario di questa materia affonda le sue radici sia nel riparto delle competenze previste dall'art. 117 della Costituzione sia nell'organizzazione stessa delle competenze dei Ministeri, in cui la delega all'internazionalizzazione delle imprese fa capo sia al Ministero dello Sviluppo economico sia a quello degli Affari esteri. A questa schizofrenia istituzionale si aggiunge il mosaico di enti e soggetti incaricati di svolgere specifici compiti a supporto dei processi di internazionalizzazione, che ha moltiplicato i centri decisionali e ha fatto crescere la comprensibile confusione e disorientamento delle imprese sui soggetti deputati al sostegno all'internazionalizzazione. La necessità di superare la frammentazione degli interventi e rafforzare la governance tra Governo e Regioni era già stata oggetto di una proposta della Conferenza delle Regioni nel 2009 contenuta nel *Documento delle Regioni per l'attuazione della delega legislativa in materia di internazionalizzazione delle imprese* in cui venivano formulate alcune proposte per riorganizzare secondo un'impronta federalista gli assetti pubblici dedicati al sostegno alle imprese attive sui mercati internazionali. In quel documento, oltre a rimarcare l'evidente deficit di coordinamento e interazione funzionale tra soggetti, politiche e strumenti, le Regioni ponevano con forza la necessità di dotare il sistema paese di un centro decisionale unitario, in grado di individuare le priorità geoeconomiche, settoriali e territoriali per lo sviluppo della competitività internazionale. Le Regioni, forti dell'esperienza degli sportelli regionali per l'internazionalizzazione, indicati come l'interfaccia del settore pubblico che avrebbe dovuto garantire l'unitarietà di supporto alle imprese sui mercati internazionali, esperienza che, anche a causa della mancanza di un esplicito mandato politico all'unitarietà di azione non si è consolidata, ravvisavano il limite dell'attuale assetto organizzativo delle competenze, indicando alcune ipotesi di razionalizzazione degli strumenti di supporto tra cui, la riforma dell'ICE, la revisione degli sportelli per l'internazionalizzazione, il rafforzamento del ruolo delle Regioni nella definizione e preparazione delle missioni istituzionali etc.

Il cambiamento del quadro economico e la rivisitazione in senso centralistico dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali hanno avuto ricadute anche nella gestione degli interventi a sostegno della promozione internazionale delle imprese: il baricentro decisionale si sposta sul Governo e in particolare sui dicasteri dello Sviluppo economico e degli Affari esteri e viene al contempo potenziato il ruolo delle Camere di Commercio come soggetto attuatore degli interventi a supporto delle imprese. Nel 2011, dopo la soppressione dell'Ice (Istituto per il commercio con l'estero)¹¹⁷, viene istituita l'Ice - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane. La legge 214 del 22 dicembre 2011 ridisegna la Cabina di regia per l'internazionalizzazione come organo di collegamento tra amministrazioni pubbliche coinvolte e le associazioni di rappresentanza delle imprese, specie del mondo della

¹¹⁷ È la stessa Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome a manifestare la propria perplessità in quanto, la soppressione dell'Istituto del Commercio Estero non veniva accompagnata da un disegno complessivo della *governance* del settore. In quella posizione 11/91/CR10/C11 le Regioni auspicavano il rafforzamento dell'impronta federalista degli assetti pubblici, anche al fine di superare un'eccessiva frammentarietà di competenze e di soggetti impegnati a sostegno delle imprese italiane all'estero.

piccola impresa¹¹⁸. La Cabina di regia ha il compito di produrre le linee guida e di indirizzo strategico in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese. La costituzione della cabina di regia e del gruppo di lavoro per l'internazionalizzazione dei territori dovrebbe contribuire ad aumentare le sinergie nella programmazione e nella gestione delle risorse (Saladini, 2012). Rimane tuttavia irrisolto il problema di assicurare una programmazione strategica delle politiche di promozione dell'internazionalizzazione delle imprese, perché i meccanismi di coordinamento previsti contribuiscono a migliorare il coordinamento delle singole iniziative, ma restano scarsamente connessi a un sistema di concertazione interministeriale e interistituzionale (Vesan, 2013). Spicca, infatti, nel caso italiano l'assenza di un'unica amministrazione ministeriale al centro del sistema di supporto con le conseguenti difficoltà di assicurare una strategia integrata.

Il costo del mancato coordinamento della sovrapposizione di enti, delle duplicazioni di funzioni è evidente anche dal lato delle risorse finanziarie che lo Stato destina al funzionamento delle attività di promozione delle attività del sistema produttivo sui mercati internazionali. Secondo la Banca d'Italia (Vergara, Veronese 2013), il nostro Paese spenderebbe di più degli altri Paesi benchmark sia in termini assoluti sia in rapporto al Pil e alle esportazioni il che farebbe ritenere che vi siano ampi margini di riduzione delle spese per attività promozionali¹¹⁹.

Il ruolo delle Regioni a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese è comunque cambiato in questi anni a favore soprattutto delle Camere di commercio che sono gradualmente diventate il punto di riferimento per le attività di orientamento e affiancamento alle imprese sui mercati internazionali. In particolare, con l'accordo tra Ministero dello Sviluppo economico e Sistema camerale, nel 2013 è stato affidato alle Camere di Commercio il compito, in sinergia con le altre istituzioni competenti, di realizzare il punto di contatto primario sul territorio, mettendo a disposizione servizi per l'insediamento e la crescita delle PMI all'estero, dando vita ad un servizio con caratteristiche omogenee e comuni su tutto il territorio italiano¹²⁰. Si tratta di un'intesa che estende a livello nazionale il modello di sportello regionale per l'internazionalizzazione realizzato in Lombardia già a partire dal 2003, periodo in cui si assiste a una regionalizzazione dei modelli di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese (Mipa, 2005).

Con l'istituzione della Cabina di regia coordinata dai Ministeri dello Sviluppo Economico e degli Affari Esteri, la soppressione dell'Ice e degli accordi di programma con le Regioni e l'istituzionalizzazione degli sportelli per l'internazionalizzazione presso le Camere di commercio, il ruolo delle Regioni appare ridimensionato non solo rispetto a quanto prefigurato nel documento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del 2009, ma anche rispetto al dettato costituzionale della riforma del 2001, il che dovrebbe far riflettere

¹¹⁸ La previsione della partecipazione delle Regioni e delle rappresentanze imprenditoriali (Rete imprese Italia) è contenuta nel DL 83/2012

¹¹⁹ I dati utilizzati dalla Banca d'Italia sono estratti dal bilancio dello Stato e pertanto non tengono conto delle risorse delle amministrazioni regionali.

¹²⁰ Anche il rapporto Ice Istat (2012) segnalava come possibile l'interazione tra gli SPRINT e il nuovo servizio *World Pass* di informazione e assistenza per l'internazionalizzazione alle PMI.

sull'effettivo peso¹²¹ (Resmini, 2012) che possono avere le istituzioni regionali nel determinare le scelte di indirizzo delle politiche di internazionalizzazione.

Regione Lombardia ha peraltro dimostrato nelle ultime legislature di aver adottato un approccio, se non innovativo, quanto meno organico rispetto alla programmazione e gestione degli interventi di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, anticipando il coinvolgimento delle Camere di commercio¹²² nella gestione degli interventi per l'internazionalizzazione commerciale e produttiva, distinguendosi nel panorama nazionale proprio in virtù dell'approccio sussidiario del modello adottato e in secondo luogo per l'articolazione delle misure adottate (Brugnoli, Molteni, 2007).

La tradizione di intervento di Regione Lombardia nel campo delle politiche a sostegno dell'attività internazionale delle imprese è altresì evidente dai dati presentati nella relazione del MSE sugli incentivi alle imprese. La Lombardia assieme all'Emilia Romagna è la Regione che attribuisce maggiore importanza all'obiettivo trasversale dell'internazionalizzazione e al tempo stesso, secondo la rilevazione dell'Ice¹²³ è la Regione destinata più risorse ai servizi promozionali (partecipazione fiere, seminari, missioni economiche etc) con 16 milioni di euro.

Tuttavia, alcuni fattori di contesto, l'accentramento sulla Cabina di regia delle scelte strategiche con riguardo all'internazionalizzazione, la contrazione delle risorse disponibili¹²⁴ e la stessa tendenza in atto a rivedere le competenze concorrenti, incluso quelle per il commercio estero, potrebbero richiedere nei prossimi mesi un adeguamento degli strumenti e degli indirizzi della Regione Lombardia a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese, nella direzione di una focalizzazione degli stessi sulle condizioni che abilitano i processi di internazionalizzazione, più che negli interventi diretti e operativi che saranno sempre più appannaggio del sistema camerale e di altri organismi pubblici appositamente dedicati.

Tale orientamento non può prescindere dai cambiamenti in atto nella geografia dei flussi commerciali e dalle difficoltà incontrate dalle imprese lombarde nell'approcciare i mercati internazionali.

¹²¹ Secondo il rapporto Ice Istat (2013), il complesso delle Regioni ha stanziato per interventi a sostegno pubblico dell'internazionalizzazione, nel 2012, oltre 100 milioni di euro a fronte dei 76 delle Camere di Commercio, dei 24 del MSE, e dei 28 dell'Ice.

¹²² La sottoscrizione dell'Accordo di Programma con il sistema camerale rappresenta un altro fondamentale tassello della strategia e logica di intervento sussidiaria dell'amministrazione regionale che sui temi di interesse del sistema produttivo ha sempre valorizzato le sinergie e la collaborazione con i soggetti che meglio possono intercettare i fabbisogni delle imprese.

¹²³ La Lombardia ha stanziato nel 2012 16 milioni di euro a fronte dei 11 dell'Emilia Romagna, dei 2,2 del Piemonte, dei 4 del Veneto, dei 10,5 del Trentino Alto Adige.

¹²⁴ Solo a titolo di esempio le risorse del MSE per il programma internazionalizzazione delle imprese passano da 186 milioni del 2013 a 138 milioni del 2014.

6 IL QUADRO DELL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLA LOMBARDIA E DEL NORD ITALIA

La Lombardia ha raggiunto un buon livello di integrazione commerciale con il mercato internazionale.

Con circa 150 miliardi di dollari di controvalore delle esportazioni, l'economia della Lombardia si collocherebbe al 33° posto tra i Paesi esportatori del mondo, precedendo alcuni Stati quali Kuwait, Irlanda, ecc. Il Nord Italia, nel suo complesso, rappresenterebbe invece la 15^a economia mondiale come esportazioni, precedendo Arabia Saudita, Spagna e India.

Analizzando il valore delle importazioni, l'economia della Lombardia, con i suoi 152 miliardi di dollari, si collocherebbe al 31° posto nelle ipotetica classifica internazionale redatta tenendo conto dei dati della WTO (World Trade Organization). Le regioni del Nord Italia totalizzerebbero nel loro complesso circa 312 miliardi di dollari di importazioni, collocandosi al 18° posto tra i Paesi importatori e precedendo Paesi quali Turchia, Irlanda e Brasile.

La crisi economica ha modificato il quadro della situazione del commercio estero della Lombardia e in parte quello delle altre regioni del Nord Italia. Il calo della domanda interna (stati dei consumi finali delle famiglie) ha, di fatto, ridimensionato le importazioni complessive, tanto da avvicinare in termini assoluti il valore di importazioni e esportazioni con un saldo commerciale negativo che si è gradualmente ridotto nel tempo anche per la contemporanea crescita delle esportazioni.

Tale situazione, al netto del commercio interregionale, ha fatto sì che la domanda estera netta, ovvero la differenza tra esportazioni e importazioni con l'estero corrette per la componente inflazionistica, sia stata l'unica componente della domanda finale in espansione degli ultimi anni, contribuendo a contenere l'entità della caduta del Pil.

Negli ultimi anni, ciò vale per la Lombardia e per le altre regioni del Nord, è quindi cresciuto in modo sensibile l'incidenza delle esportazioni sul prodotto interno lordo.

Come confermano anche gli ultimi dati congiunturali dell'economia lombarda, la domanda estera continuerà anche nei prossimi anni a rappresentare un importante ruolo di stimolo della produzione industriale sulla scia della tenuta del commercio internazionale.

La geografia dei flussi commerciali e degli investimenti diretti esteri a livello globale sta cambiando: il baricentro del commercio mondiale si sta spostando verso le economie emergenti che assorbono una quota crescente di beni e servizi che transitano sui circuiti commerciali. Tale fenomeno è evidente anche per la Lombardia.

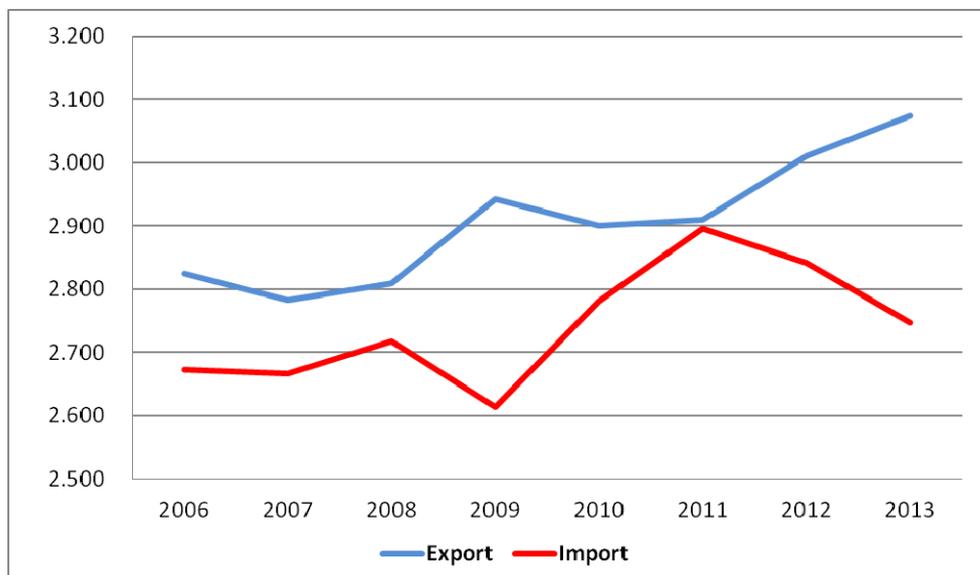
Rispetto al periodo pre crisi, si segnala il ridimensionamento delle esportazioni verso l'area euro (in particolare in Francia e Spagna) e la crescita dei valori e delle quote di mercato della Cina, della Turchia e tra le economie avanzate degli Stati Uniti e soprattutto della Svizzera. La Germania rimane saldamente il principale mercato di riferimento per l'export della regione.

Tabella 3 - Esportazioni lombarde: primi dieci mercati di sbocco, anni 2008, 2013 (milioni di euro)

2008			2013		
Paese	Valore export	Quota (%)	Paese	Valore export	Quota (%)
Germania	14.281,93	13,7	Germania	14.517,36	13,4
Francia	12.184,36	11,7	Francia	11.600,12	10,7
Spagna	6.470,62	6,2	Svizzera	7.302,85	6,8
Stati Uniti	5.877,45	5,7	Stati Uniti	6.707,04	6,2
Svizzera	5.004,02	4,8	Spagna	4.883,67	4,5
Regno Unito	4.727,10	4,5	Regno Unito	4.757,81	4,4
Russia	2.863,64	2,8	Russia	3.157,33	2,9
Polonia	2.625,76	2,5	Cina	3.051,23	2,8
Paesi Bassi	2.624,61	2,5	Paesi Bassi	2.990,70	2,8
Belgio	2.534,53	2,4	Turchia	2.765,08	2,6

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati ISTAT

Il cambiamento intervenuto nei flussi delle esportazioni e delle importazioni può essere rappresentato in modo intuitivo dall'indice della distanza geografica, una media ponderata delle distanze geografiche del mercato di sbocco delle esportazioni e delle importazioni lombarde, dove i pesi sono rappresentati dalle quote di commercio di ciascun Paese. La distanza media dei mercati di sbocco è in aumento anche in presenza sostanziale stabilità del volume delle esportazioni (Fig. 9). Distanze più lunghe ovvero mercati più distanti spesso coincidono con costi di accesso più elevati. È in calo invece la distanza media dei mercati di approvvigionamento che potrebbe riflettere innanzitutto la riduzione delle importazioni delle materie prime energetiche (gas e petrolio greggio).

Figura 9 – Indice di distanza geografica esportazioni e importazioni della Lombardia

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat Coeweb

La crescita delle distanze geografiche non ha riflessi diretti solo sui costi di trasporto delle merci. In generale i mercati più lontani dall'area europea, con l'eccezione degli Stati Uniti e dei paesi anglosassoni, sono quelli dove la differenza del retroterra culturale, linguistico e normativo è maggiore rispetto ai mercati europei, punto di riferimento tradizionale per le produzioni della Lombardia e delle altre regioni del Nord Italia.

Le barriere di accesso diventano per le piccole imprese insormontabili, specie se non dispongono di risorse umane, finanziarie e di management adatte allo scopo. I processi di espansione internazionale possono cambiare a seconda del mercato di sbocco: operare in Svizzera non è come cercare di esportare in Russia. Spesso i mercati ad alto potenziale di crescita presentano anche rischi di tipo macroeconomico e politico maggiori rispetto ai mercati europei e questo aspetto incide sui costi del finanziamento del progetto di internazionalizzazione.

L'insieme di questi fattori (distanza geografica, barriere tariffarie e regolamentari, legislazione doganale etc) modifica i costi di entrata sui mercati esteri che si riflette in una diversificazione delle modalità di accesso che spaziano dalla vendita diretta all'estero, alla joint venture, alla costituzione di società e sedi operative all'estero¹²⁵.

Questi aspetti vengono indirettamente documentati, almeno per la Lombardia, dall'indagine condotta ogni due anni dalla Confindustria regionale su un campione di 4000 imprese associate.

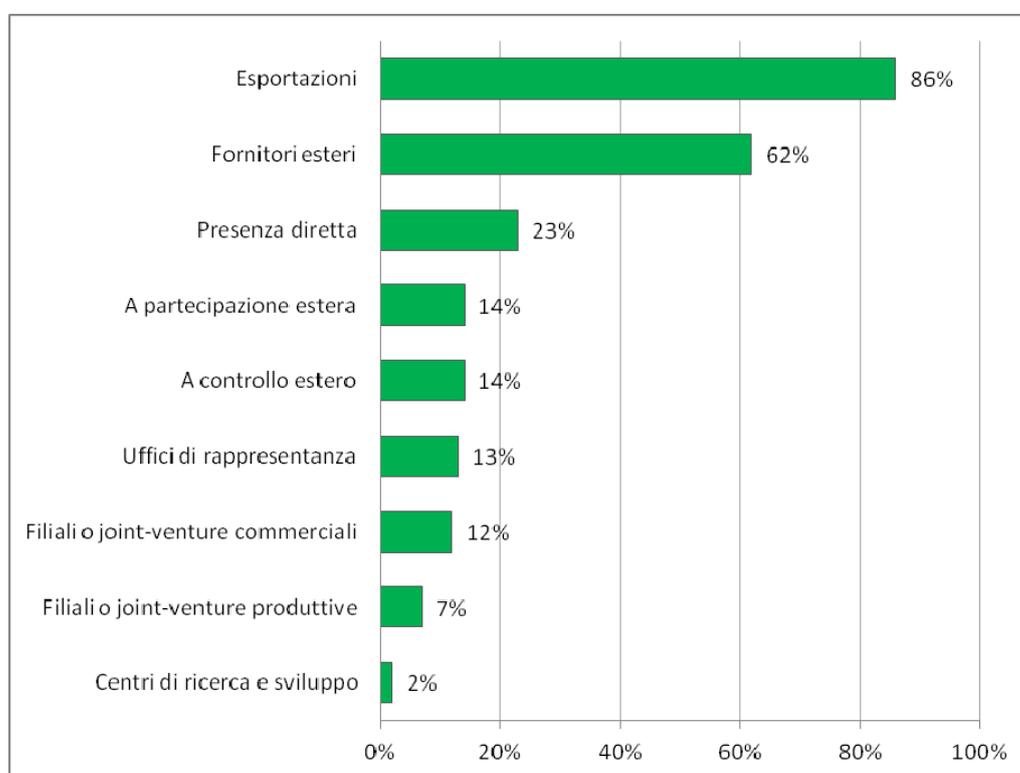
¹²⁵ Secondo D'Aurizio (2014), i processi di internazionalizzazione della produzione sono destinati a crescere nei prossimi anni.

I risultati di questa indagine offrono uno spaccato interessante sulle direttrici di sviluppo e sui problemi riscontrati dalle imprese lombarde quando approcciano i mercati esteri.

Da una parte l'indagine conferma che il processo di internazionalizzazione commerciale è ancora quello preponderante, dall'altro che stanno aumentando le forme di internazionalizzazione della produzione¹²⁶ (Fig. 10).

La più diffusa forma di internazionalizzazione è infatti rappresentata dalle esportazioni: l'86% delle imprese intervistate dichiara di vendere prodotti all'estero. Più di sei imprese sui dieci dichiarano invece che si approvvigionano all'estero (62%) e quasi un quarto degli intervistati (23%) ha una presenza diretta sui mercati esteri mentre una percentuale minoritaria si affida a uffici di rappresentanza o a intermediari per gestire le operazioni all'estero.

Figura 10 - Forme di internazionalizzazione delle imprese lombarde – anno 2013



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Confindustria Lombardia

Le difficoltà del processo di internazionalizzazione discendono spesso dalla carenza di risorse, e in particolare dalla dimensione di impresa, indicata da quasi un quarto delle imprese attive sui mercati esteri. Se a questa aggiungiamo l'inadeguatezza del personale (9%), la scarsa conoscenza dei mercati esteri e i vincoli culturali (18%), la percentuale di imprese che dichiara

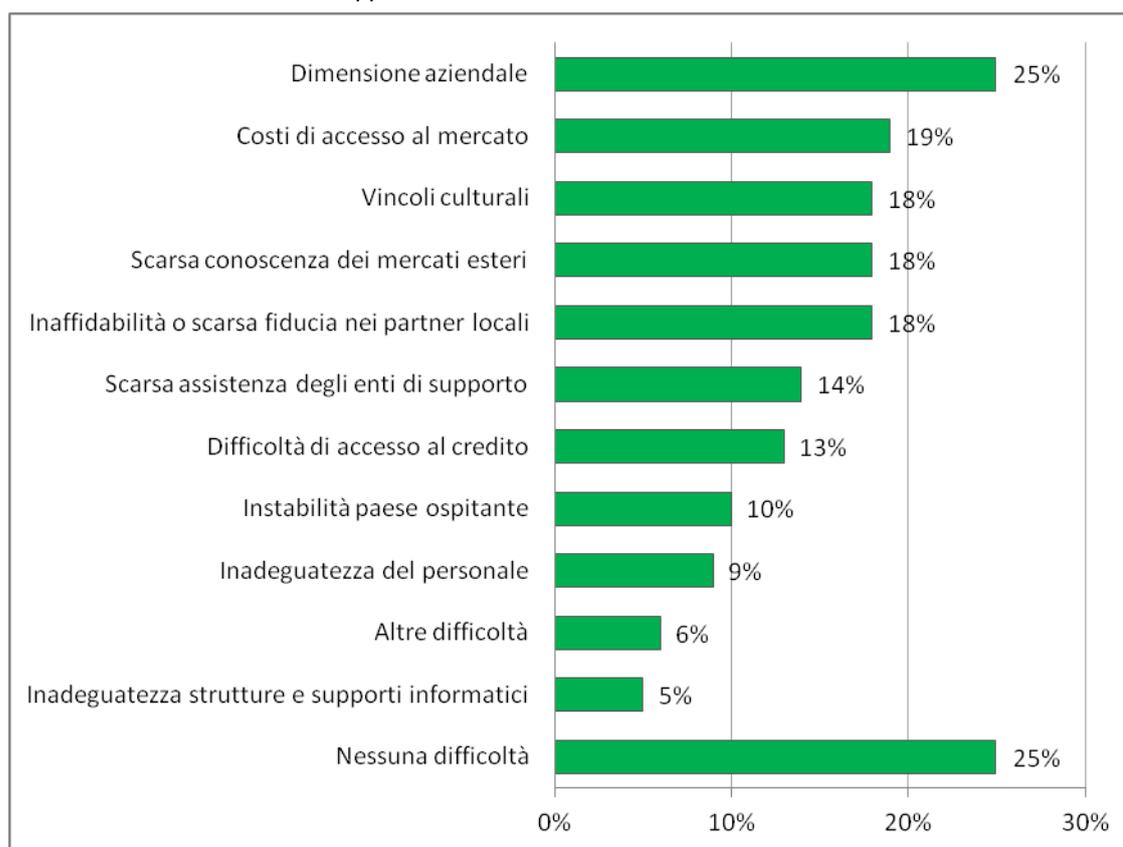
¹²⁶ Si fa presente al riguardo che mancano dati e statistiche sulle forme di internazionalizzazione leggera, quali joint venture e accordi produttivi con partner esteri, tipiche delle PMI.

difficoltà riconducibili a fattori interni (risorse manageriali, competenze etc) assume un certo rilievo.

L'indagine di Confindustria Lombardia evidenzia come i fattori che ostacolano l'espansione internazionale delle imprese siano in massima parte riconducibili alla dotazione di competenze disponibili nelle imprese, al grado di esperienza acquisita, alla capacità di adattarla ai nuovi mercati. Le difficoltà esterne, legate al contesto del mercato di riferimento, quanto piuttosto alla incapacità dei servizi di supporto di rispondere al bisogno delle imprese, sono rilevanti rispettivamente per il 9% e il 14% delle imprese (Fig. 11).

Da sottolineare il riscontro dato dalle imprese alla difficoltà di trovare partner affidabili, dimensione che può essere collegata soprattutto ai mercati che si collocano al di fuori dell'area euro, come quella dei vincoli culturali, che segnala indirettamente come l'entrata in questi mercati richieda un significativo investimento iniziale in termini di conoscenza del contesto di riferimento (legislazione civile, doganale, commerciale) ma soprattutto relazionale.

Figura 11 - Principali difficoltà incontrate dalle imprese lombarde nell'approccio ai mercati esteri – anno 2013



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Confindustria Lombardia

In considerazione del trend di sviluppo del commercio internazionale, che dovrebbe essere trainato dalla crescita delle economie emergenti, e quindi da mercati culturalmente distanti da

quello europeo e spesso con assetti normativi tra loro disomogenei, ci si può ragionevolmente attendere che i percorsi di internazionalizzazione delle imprese lombarde saranno condizionati più che in passato dalla capacità delle imprese di disporre di competenze adattabili e fungibili.

IN SINTESI

L'internazionalizzazione rientra nel novero delle politiche industriali a sostegno della competitività del sistema produttivo. Negli ultimi anni, la domanda estera ha sostenuto la crescita del fatturato che degli ordinativi delle imprese lombarde sostituendo di fatto la domanda interna e ha contribuito positivamente alla dinamica del Pil. Le risorse destinate dal settore pubblico all'obiettivo internazionalizzazione sono nel complesso marginali. Regione Lombardia rappresenta, in tal senso, un'eccezione che riflette l'attenzione con cui i governi regionali hanno negli anni perseguito tale obiettivo, potendo contare sulla naturale propensione delle imprese lombarde a confrontarsi con i mercati internazionali e sulla posizione strategica del territorio lombardo tra Europa continentale e Mediterraneo.

Il sistema delle politiche pubbliche e degli enti di supporto all'internazionalizzazione è stato oggetto di alcuni interventi di "manutenzione" con la soppressione dell'Istituto per il commercio estero, la razionalizzazione degli uffici regionali di rappresentanza, l'istituzione dell'Agenzia Ice, l'istituzione della cabina di regia per l'Italia internazionale. Nel complesso tali interventi non sembrano aver risolto il problema di coordinamento dell'azione a sostegno delle attività promozionali sui mercati esteri. Tuttavia lo spazio di azione regionale in questo ambito rischia nei prossimi anni di essere compresso dalla scarsità di risorse e dalle ipotesi di revisione delle materie e delle funzioni di competenza delle amministrazioni regionali.

Nel frattempo, l'evoluzione della geografia del commercio mondiale ha portato le imprese lombarde a confrontarsi con mercati più lontani con costi di ingresso più elevati non sempre alla portata delle PMI. La carenza di risorse umane qualificate continua a rimanere tra le principali difficoltà denunciate dalle imprese lombarde nei processi di internazionalizzazione.

INDICAZIONI DI POLICY

Come evidenziato in precedenza, la Lombardia è stata una delle Regioni che ha approfittato degli spazi aperti della riforma costituzionale del 2001 per rinnovare gli strumenti e le politiche a sostegno dei processi di internazionalizzazione delle imprese (Brugnoli, 2008).

Il modello lombardo si è distinto fin da principio per il coinvolgimento del mondo associativo delle imprese e anche delle Camere di Commercio a cui è stato demandato il compito di fungere da punto informativo e di contatto con i territori, anticipando quella che di lì a qualche anno la scelta del Governo Monti di affidare alle Camere di Commercio il ruolo di attuatore degli interventi pubblici a favore dell'internazionalizzazione delle PMI.

Regione Lombardia nel panorama nazionale è quella che più ha investito in termini di risorse a favore delle politiche per promuovere l'export e gli investimenti diretti esteri. La rilevanza di tali interventi si deve attribuire alla maturità raggiunta dal tessuto imprenditoriale regionale, fortemente integrato nei circuiti degli scambi internazionali e naturalmente proiettato a misurarsi con i mercati esteri.

Gli interventi regionali a sostegno dell'internazionalizzazione delle PMI sono stati adeguati per rispondere ai bisogni delle imprese, specie delle PMI, e alla crescente diversificazione dei processi di internazionalizzazione. Nel tempo è cresciuta l'articolazione degli strumenti a disposizione delle imprese lombarde e, grazie al sistema dei voucher, sono le imprese a poter scegliere il fornitori di servizi all'interno di una platea di soggetti accreditati specializzati nel supporto delle imprese.

Il focus principale della politica regionale di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese è l'assistenza informativa alle imprese e il supporto alle fiere e alle missioni internazionali. Anche nel 2013 questo tipo di interventi (rappresentati soprattutto dal voucher per fiere e missioni) ha assorbito gran parte delle risorse destinate a sostenere i progetti di internazionalizzazione attiva delle imprese¹²⁷. L'acquisizione delle informazioni sui mercati esteri e la ricerca di partner affidabili rappresentano del resto uno dei principali ostacoli che incontrano le imprese lombarde nell'ingresso in un nuovo mercato. Alcuni correttivi apportati con gli anni hanno peraltro consentito al voucher di diventare uno strumento non solo adatto alle esigenze delle imprese ma che si presta a dare attuazione agli indirizzi della politica regionale. In effetti, nel 2012 il 70% dei voucher fiere e missioni è stato destinato a mercati extra europei, ovvero in quei Paesi dove la crescita della domanda e del reddito offre maggiori possibilità di espansione internazionale delle imprese (Regione Lombardia, 2013).

Accanto alle misure per sostenere i processi di internazionalizzazione attiva, l'amministrazione regionale ha avviato da qualche anno una serie di programmi volti ad aumentare la capacità di intercettare gli investimenti e la localizzazione sul territorio regionale

¹²⁷ Secondo i dati forniti da Regione Lombardia nell'ambito della relazione al MSE sulla l. 266/97, le risorse erogate nel 2013 sui voucher e sul FRIM Fiere ammontano a quasi 9 milioni di euro.

di impianti produttivi o la riconversione di quelli esistenti. Le misure a sostegno dell'attrattività del territorio sono per lo più rivolte a realizzare condizioni di contesto favorevoli allo sviluppo delle attività di impresa (riduzione del carico fiscale e amministrativo, dotazione infrastrutturale etc) e non rientrano necessariamente tra le misure a sostegno degli investimenti diretti esteri, come fa intendere lo spirito della norma regionale.

La l.r. 11/2014 conferma la centralità della politica a sostegno dell'internazionalizzazione attiva nell'ambito delle finalità di rilancio del sistema economico e produttivo regionale. Il comma 4 dell'art. 1 della l.r. 11/2014 così recita: *la Regione promuove il mercato e l'internazionalizzazione, sostenendo in particolare: la capacità delle imprese di sviluppare e ampliare le proprie prospettive di mercato; l'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale, consolidando nel territorio l'attività di ricerca e sviluppo e favorendo la collaborazione non delocalizzativa con le imprese straniere; la tutela della proprietà intellettuale e la sensibilizzazione dei consumatori; la tutela e la promozione dei prodotti tipici locali e delle produzioni industriali delle imprese della Lombardia anche a livello internazionale.*

La Giunta, a valle dell'approvazione della l.r. 11/2014, ha adottato con DGR 1379 del 14 febbraio 2014 la presa d'atto della comunicazione del presidente Maroni di concerto con l'assessore Melazzini avente oggetto: "Documento strategico per le politiche industriali di regione lombardia 2013/2018" nel quale viene ribadita l'importanza delle politiche a sostegno dell'internazionalizzazione commerciale e produttiva.

Nondimeno, i potenziali spazi di manovra della Regione in questo ambito sembrano, al di là delle dichiarazioni di intento e delle opportunità concretamente offerte dalla crescita del commercio internazionale, alquanto limitati.

In primis i rapporti tra Stato e Regioni rischiano di conoscere un'altra stagione di accentramento che potrebbe portare la competenza sul commercio estero in capo allo Stato escludendo quindi le Regioni dalla possibilità di programmare e concertare le politiche di sostegno all'internazionalizzazione, se non su delega specifica. Già oggi il taglio delle risorse e il favore riconosciuto alle Camere di Commercio rischiano di condizionare la capacità e la libertà di intervento delle Regioni a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese. Peraltro occorre tenere presente che la materia degli aiuti all'esportazione è oggetto di numerosi divieti che discendono dagli accordi sottoscritti dalla Commissione europea con il WTO¹²⁸. Nei prossimi anni si potrebbe dunque avviare un radicale ripensamento della strategia adottata dai governi regionali sul tema dell'internazionalizzazione, anche se i contenuti non sono facilmente ipotizzabili.

¹²⁸ Ad esempio sono vietati gli aiuti diretti commisurati ai quantitativi esportati, sono vietate le agevolazioni ai prodotti destinati alle esportazioni rispetto a quelli ad uso interno, sono vietate le agevolazioni fiscali riservate ai prodotti destinati all'esportazione, sono vietate le misure volte a fornire credito o assicurazione all'esportazione a condizioni più favorevoli rispetto a quelle del mercato. Non sono oggetto di divieto gli aiuti all'internazionalizzazione delle imprese.

È possibile tuttavia offrire qualche indicazione sulle linee di sviluppo delle politiche di sostegno all'internazionalizzazione nella direzione di orientare gli strumenti e le risorse disponibili al rafforzamento delle condizioni che possono favorire l'internazionalizzazione, in primis la formazione delle risorse umane e l'innovazione.

Con riferimento alla formazione e addestramento delle risorse umane, Regione Lombardia ha già avviato negli scorsi anni degli interventi (progetto SPRING) che prevedono l'affiancamento di un export manager e di uno stagista alle imprese che intendono avviare il processo di internazionalizzazione con l'obiettivo di sostenere le imprese con competenze esterne di cui spesso è sprovvista e di formare un giovane in azienda nell'attività di supporto al Temporary export manager. Questa misura ha rappresentato uno strumento efficace per colmare i deficit di competenze delle imprese artigiane. La misura era rivolta annualmente a 100 imprese.

Dall'anno scorso è operativa la misura GATE che offre alle imprese che intendono avviare un progetto di internazionalizzazione commerciale e/o produttiva, l'assistenza di un esperto ad hoc. La misura è rivolta a tutte le MPMI. La dotazione di risorse sembra alquanto limitata rispetto al progetto SPRING rispetto alle potenzialità e ai problemi che intende risolvere. Tali strumenti vanno a colmare una lacuna denunciata dalle imprese lombarde che operano sui mercati internazionali, la carenza di risorse umane adeguate, cercando di innestare nelle imprese le competenze e le risorse professionali apportate dal TEM.

Sarebbe auspicabile che a questo tipo di misure, anche in considerazione della specificità dei singoli mercati di destinazione dei progetti di internazionalizzazione delle imprese lombarde, Regione Lombardia destinasse una maggiore quantità di risorse e di strumenti, anche in raccordo con gli altri soggetti del territorio regionale coinvolti nei processi di internazionalizzazione delle imprese.

Da questo punto di vista il Consiglio regionale potrebbe sollecitare all'interno del Comitato di coordinamento previsto all'art. 3 della l.r. 11/2014 l'avvio di un confronto con i soggetti coinvolti e le Università della Lombardia sull'opportunità di avviare specifici programmi di formazione/corsi rivolti a formare specialisti dell'internazionalizzazione e più in generale a definire programmi formativi rivolti alle imprese per rafforzare le competenze interne dedicate ai mercati internazionali.

L'altro ambito di intervento in cui la Regione potrebbe provare a sperimentare nuovi strumenti anche a sostegno dell'internazionalizzazione sono i cluster. Il rafforzamento dei distretti tecnologici e delle industrie emergenti rappresenta, infatti, una delle priorità dell'UE per promuovere l'innovazione e uno degli assi di sviluppo del sistema economico nazionale e lombardo. Trattandosi di aggregazioni organizzate a cui partecipano oltre alle imprese anche università e istituzioni pubbliche e private, i cluster regionali potrebbero diventare un soggetto che fa da volano all'internazionalizzazione del sistema produttivo lombardo che si fonda sulla capacità di innovazione basata sulle competenze tecniche e scientifiche detenute dagli attori che partecipano al cluster e al tempo stesso mettere a disposizione e far circolare all'interno della

rete la formazione, le conoscenze e le competenze per favorire i processi di internazionalizzazione delle imprese. Si tratta di un ambito nel quale sperimentare l'interazione e le sinergie degli interventi a sostegno dell'innovazione con quelli per l'internazionalizzazione, come suggerito anche dalla Commissione europea (2007), e che dovrebbe vedere la Regione svolgere un ruolo di coordinamento rispetto agli indirizzi dei progetti di internazionalizzazione dei cluster, sollecitando una maggior collaborazione tra soggetti (università e grandi imprese soprattutto) per favorire l'acquisizione di competenze necessarie a intraprendere percorsi di internazionalizzazione, fino addirittura a ipotizzare che nell'ambito dei distretti tecnologici lombardi vengano realizzati dei servizi ad hoc rivolti alle imprese aderenti e collegati all'attività di sviluppo innovativo propria del cluster.

Il Consiglio regionale potrebbe fornire indirizzi in tal senso alla Giunta regionale che ha il compito di istituire il coordinamento tecnico regionale per la ricerca e l'innovazione. Tale coordinamento potrebbe farsi carico di sensibilizzare i cluster tecnologici lombardi ad attivare iniziative formative realizzate dai cluster finalizzate anche all'internazionalizzazione.

Il Consiglio regionale potrebbe esercitare anche un ruolo politico collegato all'istituzione della Cabina di regia per l'Italia internazionale e al coordinamento assicurato dalla Regione Marche, nel gruppo di internazionalizzazione dei territori, chiedendo di sottoporre le iniziative a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese condotte da Regioni e Stato ad una missione valutativa con il fine di capire quali risultati sono stati conseguiti e quali sono stati gli effetti sulle imprese. La quasi totale assenza di esercizi valutativi (Cristadoro, 2014) fa sì che ogni allocazione delle competenze e delle funzioni in tema di commercio estero non sia suffragata da riscontri sull'efficacia degli interventi attuati. Per gli interventi della Giunta regionale va attuata la clausola valutativa prevista dall'art. 10 della l.r. 11/2014.

Infine, il Consiglio regionale potrebbe farsi carico, sempre nell'ambito del Comitato congiunto previsto dalla l.r. 11/2014 cui partecipano anche i rappresentanti degli uffici economici delle ambasciate e delle camere di commercio estero in Italia, di approfondire gli scenari che si aprirebbero per le imprese lombarde dalla sottoscrizione di accordi di libero scambio o di altri trattati internazionali - come quello in discussione a livello europeo con gli Stati Uniti il *Transatlantic trade and investment partnership* - che potrebbero avere rilevanti impatti su alcuni settori economici regionali.

BIBLIOGRAFIA

Accetturo. A. Bassanetti A. Bugamelli M. Faiella I. Finaldi Russo P. Franco D. Giacomelli S. Omiccioli M. (2013). *Il sistema industriale italiano tra globalizzazione e crisi*, Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, n. 193.

Aghion P. Boulanger J. Cohen E. (2011). *Rethinking industrial policy*, Bruegel policy brief 11/04.

Allegretti U., (2013) *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo*, in Osservatorio AIC.

Altomonte C. Navaretti G.B. Di Mauro F. Ottaviano G. (2011) *Assessing competitiveness: how firm level data can help*, Bruegel Policy Contribution 2011/16 .

Amendolagine V., G. Ferri, G. Summo e A. Terzulli (2010), *L'assicurazione del credito all'esportazione migliora la performance delle imprese? Evidenza dall'attività di Sace* Rapporto Ice Istat 2009-2010. L'Italia nell'economia internazionale.

Ammannati L. (2012) *Il rapporto tra concorrenza e welfare di fronte alla crisi*, in *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di Stato*, a cura di G. Colombini e M. Passalacqua, Napoli.

Anzon A., (2003). *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*

Anzon A. (2008). *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino.

Arconzo G. (2005). *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di N. Zanon, A. Concaro, Milano, 2005.

Astrid (a cura di) (2013). *Proposte di politiche pubbliche per il governo del Paese*, Passigli Editori, Firenze.

Balboni E. (2002) *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, nel *Forum quad. cost.*

Balboni E. (2014). *Sulla riforma del Senato: perché le colpe dei figli non ricadano sui padri*, nel *Forum quad. cost.*

Bannò M. Piscitello L. (2010). *The effectiveness of incentives to firms' outwardinternationalization*, *Applied Economics Letters*, vol. 17.

Bartole S. (2004). *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*.

Bassanini F. (1970). *L'attuazione delle Regioni*, Firenze.

Bassanini F. (2014), *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi*, in www.astrid-online.it.

Belletti M.(2013). *Le Regioni “figlie di un Dio minore”. L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, nel *Forum di quad. cost.*, 2014 e in corso di pubblicazione in *Le Regioni*.

Belletti M.(2012). *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma.

Benelli F., Bin R. (2009) *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*.

Benelli F.(2006). *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, Milano.

Benelli F. (2011). *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*.

Bertolini F.S. (2003). *La riforma della Camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Rass. parl.*

Bianchi P. Labory S. (2014). *Le nuove politiche industriali in un contesto globale*, in Cappellin et al.

Bilancia P.(2012) *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*.

Bin R. (2008). *e l'autonomia politica? Riflessioni del dopo-elezioni*, in *Le Regioni*.

Bin R. (2008). *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le Regioni*.

Bin R. (2014) *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, nel *Forum quad. cost.*

Bin R. (2012). *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*.

Bin R. Ruggiu I. (2006). *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Ist. fed.*

Bin R. (2014). *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, nel *Forum quad. cost.*

Bonfiglio S. (2006). *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Bari-Roma.

Brancati R. (a cura di) (2012). *Crisi industriale e crisi fiscale. Rapporto MET 2012*, Donzelli, Roma.

Brugnoli A. (2008). Contributo al convegno OCSE *Removing barriers to SME access to International markets*.

Brugnoli A. Molteni M. (2007). *Per un futuro nei mercati globali, sviluppo del capitale umano e internazionalizzazione delle imprese lombarde*, Guerini, Milano.

- Buzzacchi C. (2002). *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano.
- Camerlengo Q. (2003). *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, nel Forum quad. cost.
- Candido A. (2014). *Autonomie e diritto ai trasporti pubblici locali*, in amministrazioneincammino.luiss.it.
- Candido A. (2012). *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Milano.
- Candido A. (2012). *LIVEAS o non LIVEAS. Il diritto all'assistenza e la riforma dell'Isee in due pronunce discordanti*, in Giur. cost.
- Cappellin R. Marelli M. Rullani E. Sterlacchini A. (a cura di) (2014). *Crescita investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali*, www.rivistar.it.
-
- Caravita B. (2014). *Anno di elezioni o di riforme? Breve promemoria sui tempi e sui contenuti*, in Federalismi.it.
- Caravita B. (2001). *Le "vecchie" Regioni speciali e le "nuove" forme di autonomia differenziata*, in id., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Torino.
- Caretti P. (2003). *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*.
- Cassetti L. (2008). *La Corte costituzionale "salva" le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in Federalismi.it.
- Cecchetti M. (2012). *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, editoriale, in Federalismi.it.
- Cecchetti M. (2014). *Per una riforma del sistema delle autonomie regionali prendendo le mosse dalla relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali*, in Federalismi.it.
- Chessa O. (2013). *Il bicameralismo dei saggi*, in *Le Regioni*, 2013, in corso di pubblicazione.
- Ciarlo P. Pitruzzella G. (2013). *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in Osservatorio AIC.
- CNEL (2013). *Relazione annuale 2013 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini* disponibile su www.cnel.it.
- CNEL (2014). *Per una nuova politica industriale*, Roma.

Commissione Europea (2007). *Supporting the internationalization of SME's. Final report of the expert group*. Direzione generale imprese e industria, Belgio.

Confindustria Lombardia (2013) *L'internazionalizzazione delle imprese lombarde*, Milano disponibile su www.confindustriallombardia.it.

Copaff (2014). Primo rapporto Copaff su entità e ripartizione misure di finanza pubblica – gennaio 2014 disponibile su <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/>.

Corvaja F.(2013). *Statuti regionali e “leggi della Repubblica”*, in Le Regioni.

Cristadoro R. (2014) *L'internazionalizzazione delle imprese e sistema Paese*, relazione presentata al convegno L'internazionalizzazione delle imprese italiane, Roma 27 febbraio 2014.

Cuocolo L.(2012). *I “costi standard” tra federalismo fiscale e centralismo*, in *La sanità italiana alla prova del federalismo fiscale*, a cura di R. Balduzzi, Bologna.

D'Atena A. (2003). *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in Giur. cost.

D'Atena A.(1974). *L'autonomia legislativa delle regioni*, Roma.

D'Atena A.(2014). *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Il federalismo fiscale in Europa*, a cura di S. Gambino, Milano.

D'Aurizio L. (2014). *Le caratteristiche strutturali delle imprese internazionalizzate e la reazione alla crisi*, relazione presentata al convegno L'internazionalizzazione delle imprese italiane, Roma 27 febbraio 2014.

De Marco E. (2004). *Il regionalismo differenziato*, in *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, a cura di B. Caravita, Milano.

De Martin G.C. (2014). *Le autonomie locali: problemi e prospettive*, in amministrazioneincammino.luiss.it.

De Siervo U. (2011). *Conclusioni*, in Le Regioni.

Di Gaspare G. (2011). *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova.

Dickmann R. (2008). *A proposito di revisione del bicameralismo: questione solo politica o anche giuridica?*, nel Forum quad. cost.

Dickmann R. (2004). *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in Le Regioni.

Donati F. (2013). *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in Rivista AIC.

Éupolis Lombardia (2012). *Attuazione dello Small Business Act*, Milano.

European Central Bank (2014). *Micro-based evidence of EU competitiveness The CompNet database*, Working paper series, n. 1634 February 2014.

Falcon G. (2011). *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*.

Galliani D. (2003). *All'interno del titolo V: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*.

Gianfrancesco E. (2013). *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, in *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, a cura di N. Viceconte, vol. I, Milano.

Giannini M.S. (1978). *Prefazione*, in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, a cura di A. Barbera e F. Bassanini, *Commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge 382*, Bologna.

Giavazzi F. e altri (2012). *Analisi e Raccomandazioni sui Contributi Pubblici alle Imprese in Rapporto al Presidente del Consiglio e Ministro dell'Economia e Finanze e al Ministro dello Sviluppo, delle infrastrutture e dei trasporti su incarico del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012*.

Grasso G. (2012). *Crisi dei mercati e sovranità dello Stato: qualche elemento di discussione*, in *Il dir. dell'econ.*

Grasso G. (2012). *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli.

Groppi T. (2007). *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, in *Le Regioni*.

Ice Istat (2012). *L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto 2011-2012*.

Ice Istat (2013). *L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto 2012-2013*.

IReR (2010). *Competitività e Semplificazione - Le politiche e le norme regionali adottate e la loro ricaduta sui cittadini. Stato di attuazione, problemi e prospettive. Dossier per il Consiglio regionale*.

IReR (2010). *Mondializzare le imprese: prospettive e bilancio degli interventi a sostegno dell'internazionalizzazione*, Milano.

Istat (2013a). *Mercati, strategie e ostacoli alla competitività*, disponibile su www.istat.it.

Istat (2013b). *Rapporto annuale 2013 La situazione del Paese* disponibile su www.istat.it.

Istat (2013c). *I modelli di internazionalizzazione delle imprese italiane in Primo rapporto sulla competitività dei settori produttivi 2013*.

Istat (2014a). *Competitività dei settori produttivi Rapporto 2014*, disponibile su www.istat.it.

Istat (2014b). *Il sistema delle imprese in Rapporto annuale 2014. La situazione del Paese* disponibile su www.istat.it.

Lagravinese R. (2014). *Crisi economiche e resilienza regionale* in Eyesreg- Giornale di scienze regionali, Vol. 4 n. 2.

Luciani M. (2014). *Nota sul d.d.l. sul superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Costituzione*, in www.astrid-online.it.

Luciani M. (1994). *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*.

Manfredi G. (2012). *Riordino delle Province e leggi-manifesto*, in Giustamm.it.

Mangia A. (2012). *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, Gruppo di Pisa.

Mangiameli S. (2013). *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in *Rivista AIC*.

Mangiameli S. (2013). *Il sistema territoriale e la crisi*, in *Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, a cura di Id., Milano.

Manzella A. (2013). *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*.

Martines T. (2000). *L'«intreccio delle politiche» tra partiti e regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, in AA.VV., *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I, Milano, 1988, oggi in Id., *Opere*, vol. III, Milano.

Martines T. (2000). *La parabola delle Regioni*, in AA.VV., *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, Palermo, 1993, oggi in id., *Opere*, III, Milano.

Marzanati A. (2008). *Il ruolo dello Stato nel policentrismo repubblicano: l'assistenza sociale*, in *La tutela multilivello dei diritti sociali*, a cura di E. Balboni, vol. I, Napoli.

Massa M. (2014). *Come non si devono riformare le Province*, nel *Forum quad. cost.*

Massa M., *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli Comuni. Profili costituzionali*, nel *Forum quad. cost.*

Massa M. (2006). *Le norme cedevoli prima e dopo la riforma del Titolo V*, in «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, Napoli.

Melica L. (2008). *La soggettività costituzionale degli enti locali nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione*, in Federalismi.it.

Merloni F. (2005). *Il paradosso italiano: "Federalismo" ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*.

Mipa (2005) *Politiche per l'internazionalizzazione e la competitività del sistema economico italiano* – Sportello Italia, Roma.

Morelli A. (2014). *Qualità delle norme regionali e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*.

Moscarini A. (2003). *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in Federalismi.it.

MSE (2013). *Relazione sugli interventi a sostegno delle attività economiche e produttive. Anno 2012*.

Occhiocupo N. (1975). *La camera delle Regioni*, Milano.

Olivetti M. (2012). *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in amministrazioneincammino.luiss.it.

Onida V. (2011) *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in Le Regioni.

Pace A. (2014). *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in Osservatorio AIC.

Pajno S. (2014). *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in Federalismi.it.

Palermo F. Nicolini M. (2013). *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli.

Panzerà C. (2010). *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in Le Regioni, 2010.

Parisi S. (2011). *La competenza residuale*, in Le Regioni.

Parisi S. (2013). *Se lo stato non impugna una legge regionale, un motivo ci sarà? Vicende normative della deroga alle incompatibilità professionali*, nel Forum quad. cost.

Pellegrini V. (2014). *Le fonti statistiche e le principali evidenze sull'internazionalizzazione in Italia*, relazione presentata al convegno L'internazionalizzazione delle imprese italiane, Roma 27 febbraio 2014.

Pezzini B. (1990). *Il Bundesrat della Germania federale: il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano

Pizzolato F. (2010). *La "social card" all'esame della Corte costituzionale*, in Riv. dir. sicurezza sociale.

Ramajoli M. (2014). *Recensione al Volume di G. Di Gaspare, Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche (Padova, 2011)*, in Riv. reg. merc., 2014, in corso di pubblicazione.

Regione Lombardia (2013). *Relazione sugli interventi attuati da regione lombardia nel 2012 ai sensi dell'art.3 della legge regionale n. 1/2007 (strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della lombardia)* in DGR 517 del 25 luglio 2013

Rescigno F. (1995). *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle regioni*, Milano.

Resmini L. (2013). Le politiche per l'internazionalizzazione economica delle regioni italiane. Alcune riflessioni teoriche a margine della riforma del Titolo V della Costituzione in Vesan a cura di (2012) *Le Regioni sulla scena internazionale. La Valle d'Aosta nel contesto italiano ed europeo*. Rubettino, Soveria Mannelli.

Rodrik D. (2008). *Normalising industrial policy*, Australian Government Commission on growth and development, working paper n. 3.

Ruggeri A. (2010). "Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010), nel Forum quad. cost.

Ruggeri A. (2003). *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, nel Forum quad. cost.

Ruggeri A. Salazar C. (2012). *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: "controriforma" o manovra gattopardesca?*, in Consulta online.

Ruggiu I. (2006). *Contro la Camera delle regioni: istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli.

Saladini M. (2012). *Le novità introdotte dalle legge 214 del 22 dicembre 2011* in Ice Istat rapporto 2011-2012 L'Italia nell'economia internazionale.

Salazar C. (2013). *Crisi economica e diritti fondamentali*, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in Rivista AIC.

Silvestri G. (2014). *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*, Roma, Palazzo della Consulta, 27 febbraio 2014, in www.cortecostituzionale.it.

Tega D. (2012). *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, Gruppo di Pisa.

Tondi della Mura V. (2011). *La riforma delle Unioni di comuni fra «ingegneria» e «approssimazione» istituzionali*, in *Federalismi.it*, 2012, ora anche in *Alle frontiere del Diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, a cura di M. D'amico e B. Randazzo, Milano.

Traù F. Arrighetti A. (2013). *Nuove strategie delle imprese italiane*, Donzelli, Roma.

Trucco L. (2012). *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*

Unioncamere Lombardia (2014). *La situazione congiunturale in Lombardia I trimestre 2014* disponibile su www.unioncamerelombardia.it.

Vandelli L. (2012). *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*.

Vandelli L. (2014). *Trasformare il Senato: qualche riflessione e qualche ipotesi sulla bozza di disegno di legge costituzionale 12 marzo 2014*, in www.astrid-online.it.

Vergara Caffarelli F. Veronese G. (2013). *Il sistema paese a supporto dell'internazionalizzazione*, Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, 196.

Vesan P. (2012). *Dal governo delle relazioni internazionali alla governance del sistema Paese. Lo sviuppo delle relazioni centro-periferia in materia di politica estera* in Vesan a cura di (2012) *Le Regioni sulla scena internazionale. La Valle d'Aosta nel contesto italiano ed europeo*. Rubettino, Soveria Mannelli.

Violini L.(1989). *Bundesrat e Camera delle regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano.

Violini L.(2004). *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*.

Violini L. (2007). *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*.

Zingali G. (1970). *Profili costituzionalistici dei conflitti di interesse fra lo Stato e la regione e fra le regioni*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Milano.

Zucchella A. Brugnoli A., Dal Bianco A. (2010) *Barriers to internationalization of SMEs*, in Pavlos Jones(ed) *Resources, Efficiency and Globalization*.

