La autonomía especial y el Sur en la reforma constitucional italiana

Gaetano Armao

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad de Palermo

En este trabajo se analizará el papel que la reforma constitucional recientemente aprobada por el Parlamento reconoce a las autonomías especiales y en particular a las del Sur de Italia. La Ley constitucional aprobada por mayoría absoluta en segunda votación, pero por menos de dos tercios de los miembros de cada Cámara, “Las disposiciones para superar el bicameralismo igualitario, la reducción del número de parlamentarios, la contención de los gastos de funcionamiento de las instituciones, la supresión del CNEL y la revisión del título V de la parte II de la Constitución ” (DO Serie general de 88 de 15 de abril de 2016). El referéndum confederativo del 4 de diciembre de 2016, sin embargo, ha rechazado la reforma.

1.1 En este nuevo periodo de reformas constitucionales, la cuestión meridional y la naturaleza especial de las regiones corren el riesgo de quedarse al margen del debate. Resulta necesario extender no solo los márgenes de los temas de las reformas, sino también hacer del Sur el objetivo de una revisión, en un contexto federal, del Título V, segunda parte de la Constitución, para restituir la preeminencia que tenía en el texto original (art. 119, tercer párrafo) de la Carta fundamental¹, luego inexplicablemente suprimida por la reforma del 2001².

---

¹Si recoge el contenido «*para proveer a determinados fines, y especialmente para revalorizar el Mezzogiorno y las Islas, el Estado asigna por ley a distintas regiones contribuciones especiales.*» El objetivo de la superación de la distancia Norte-Sur está ahora, aunque en términos decididamente más vagos, al quinto párrafo del art. 119 renovado «*para promover el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social, para eliminar los desequilibrios económicos y sociales, para favorecer el ejercicio efectivo de los derechos de la persona, o para garantizar fines distintos del normal ejercicio de sus funciones, el Estado asigna recursos adicionales y efectuará intervenciones especiales en favor de determinados Municipios, Provincias, Ciudades metropolitanas y Regiones.*».

² Véase, en la vasta literatura, por otro lado ampliamente citada: G. DELLA CANANEA, *Autonomie e responsabilità nell'articolo 119 della Costituzione*, en *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, n. 1p. 69 e ss., A. PIRAINO, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cos.*, en <http://www.federalismi.it/federalismi/document/10022005004829.pdf>; y A. PATRONI GRIFFI, *Federalismo, Mezzogiorno e sviluppo solidale*, en http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi-contributi/patronigriffia_federalismo.htm.

En general, en relación con las directrices que animaron el debate en Asamblea Constituyente sobre la relación entre regionalismo y 'cuestión meridional' v. S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano : tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, en <http://www.issirfa.cnr.it/6738,908.html>

Por otra parte, el Gobierno estatal parece que ha resuelto el creciente drama económico del Sur “por remoción”³ y eso pierde progresivamente relieve en la política italiana, realizando así la “profecía-provocación” de Gianfranco Viesti⁴.

Y en efecto, el Sur ha desaparecido de los compromisos del Gobierno⁵ y se ha decidido no nombrar un Ministro encargado de las funciones de coordinación, orientación, promoción, vigilancia y verificación de la política de cohesión territorial⁶. A ello hay que añadir que la “Ley de estabilidad” 2014, aprobada hace algunos meses, destinó solo 50 millones de más de 54 mil millones de la dotación adicional del Fondo de desarrollo y cohesión para el periodo 2014-2020⁷.

La práctica muestra una gran desatención hacia una área del País que, con sus 21 millones de habitantes y menos de 6 millones de empleados⁸ está a la deriva.

Por otra parte, hay que recordar como el Gobierno estatal, coherentemente con los anteriores llamamientos⁹, habría expresado - el potencial es obligatorio - la intención de suprimir las autonomías especiales a través de su homologación con las ordinarias (inmediatamente o de manera progresiva), como confirma la redacción actual del art. 116 Const.

---

³En este sentido se remite a las interesantes consideraciones críticas A. LATERZA, siempre en el Sole-24 ore, 28 febrero 2014 “*I fondi europei sono imprescindibili*”

⁴*Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, 2003, luego citada en *Mezzogiorno a tradimento*, Roma, 2009, 179 e ss.

⁵Presentados al Senado y a la Cámara de los Diputados el 25-26 febrero 2014 in <http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=74887>

⁶Y esto, a pesar del Ministro C. TRIGILIA, en el *Informe* sobre actividad y sobre las acciones en curso del 20 febrero 2014, haya deseado la «*necesidad del compromiso específico del Gobierno en el tema de la cohesión territorial que permita complementar las actividades en curso o programadas y dé adecuada importancia al problema del Mezzogiorno como gran cuestión nacional*» en “http://www.coesioneterritoriale.GOV.IT/WP-CONTENT/UPLOADS/2014/02/SINTESI-attivita_coesion.e.” pdf

⁷Véase art. 1, Sexto párrafo, Ley 27 diciembre de 2013, n. 147: «*en aplicación del artículo 119, quinto párrafo, de la Constitución y en coherencia con las disposiciones previstas por el artículo 5, párrafo 2, del decreto legislativo 31 mayo 2011, n. 88, la dotación adicional del Fondo para el desarrollo y la cohesión está determinada, para el periodo de programación 2014-2020, en 54.810 millones de euros. El conjunto de los recursos está destinado a apoyar exclusivamente intervenciones para el desarrollo, también de naturaleza medioambiental, según la clave de reparto 80% en las zonas del Mezzogiorno y 20% en zonas del centro-norte. Con la presente Ley se dispone la inscripción en el presupuesto del 80% del mencionado importe según la siguiente articulación anual: 50 millones para el año 2014, 500 millones para el año 2015, 1.000 millones para el año 2016; para los años siguientes la cuota anual está determinada en virtud del artículo 11, párrafo 3, letra e), la ley 31 diciembre 2009, n. 196*».

⁸Y después de haber perdido el 10% de estos en el año 2013.

⁹M. RENZI, *Stil Novo, la rivoluzione della bellezza da Dante a Twitter*, Milano, 2012, 71

Y en efecto el “proyecto de reforma constitucional¹⁰ presentado por el “Consejo de ministros” el 31 de marzo, contemplaba la inmediata homologación entre las Regiones ordinarias y especiales¹¹.

En particular, en su primera versión, el art. 33, par. 13, del proyecto de Ley constitucional - y también en sus disposiciones transitorias - contemplaba¹² que las disposiciones de la Ley constitucional se aplicaran “también a las Regiones con estatutos de autonomía y las provincias autónomas de Trento y Bolzano hasta el ajuste de los estatutos correspondientes” así que se determinen, con referencia a las competencias legislativa, la substancial y unilateral¹³ igualdad entre Regiones con autonomía diferenciada y ordinarias, borrando las especiales prerrogativas otorgadas por los Estatutos de autonomía. Luego se ha hecho público que el Gobierno presentó como una “errata” la omisión de un “no” (se pone en practica), que cambia, y en términos relevantes, el sentido de la disposición reglamentaria. En efecto, la exclusión de la inmediata aplicación transforma el alcance de la norma hasta asumir una función de salvaguardia, aunque solo temporal, de la autonomía especial, hasta el ajuste de los estatutos correspondientes”.

Y de hecho el texto publicado el 2 de Abril en la misma pagina web, luego depositado en el Senado, evita la inmediata aplicación de la reordenación de los

---

¹⁰ Véase <http://www.governo.it/backoffice/allegati/75298-9353.pdf>. ahora d.d.l. n. 1429 A.S.

¹¹ Aunque sobre esta cuestión no fue hecha ninguna mención en la conferencia de prensa subsiguiente. Véase *Conferencia de prensa al término del Consejo de Ministros* n. 10 del 31 de marzo 2014 en <http://www.governo.it/governo/consiglioministri/audiovisivi/dettaiglio.asp?d=75282>

¹² Al menos así dice el texto que puede consultarse desde el 1 de abril en el sitio web de la Presidencia del Consejo. Estas cuestiones fueron ampliamente tratadas en el encuentro, organizado por la Conferencia de Regiones y provincias autónomas y por la Conferencia de Presidentes de las asambleas legislativas de las regiones y de las provincias autónomas, sobre el tema «*Las regiones y las reformas constitucionales*», celebrada en Roma, en la sala de grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, el 14 de abril 2014.

La posición común sobre las reformas institucionales de la Conferencia de las regiones y de la Conferencia de los consejos regionales ha sido firmada por el Presidente Vasco Errani y por el Presidente Eros Brega el 27 de marzo 2014 y con respecto a las Regiones con autonomía diferenciada prevé: «*se comparte el respeto a lo previsto en los estatutos especiales. Más específicamente, es conveniente que la reforma sea acompañada de una cláusula de salvaguardia de la especificidad, que expresamente salve las materias de competencia primaria y competidora enumeradas por los estatutos especiales, ampliando a las autonomías especiales sólo las normas que les favorezcan, como se hizo con la reforma del título V del 2001*» en <http://www.regioni.it/download.php?id=341858&field=allegato&module=news>.

¹³ Y sin ninguna implicación de los parlamentos regionales, tal y como prevén los Estatutos especiales para su modificación al igual que las previsiones de la ley constitucional 31 enero 2001, n. 2, por «*Disposiciones relativas a la elección directa de los Presidentes de las regiones con estatuto especial y de las provincias autónomas de Trento y de Bolzano*». Cuestión, este, que implicaría la implícita derogación de las mencionadas disposiciones sobre la implicación en el procedimiento de los órganos parlamentarios de las Regiones (art. 41 ter St. Sic., art. 50 St. V. D'Aosta, art. 54 St. Sard., art. 103 St. T-A. A. , art.63 St. F. V. G.).

poderes legislativos para las Regiones con autonomía diferenciada a consecuencia de la reforma constitucional, de inminente aprobación.

Por cierto, esta “errata” no solo se muestra poco conciliable con la disposición en su tenor global, sino también su eliminación determina de todos modos una necesidad de ajuste de los estatutos especiales para modificar la división de poderes Estado-Regiones contenida en el proyecto de ley en cuestión, de manera que únicamente se ha diferido (hasta cuando sean modificados los Estatutos) el inculcable objetivo de una efectiva homologación de los poderes legislativos.

Y, en efecto, el párrafo 12 del mismo art. 33 contempla que: «las leyes de las Regiones adoptadas según el art. 117, tercero y cuarto párrafos, de la Constitución, en el texto vigente hasta la fecha de entrada en vigor de la presente ley constitucional siguen en vigor hasta la fecha de entrada en vigor de las leyes adoptadas según el art. 117, secundo y tercero párrafos, de la Constitución, como modificaciones de la presente ley constitucional», sin hacer alguna diferencia entre Regiones ordinarias y especiales¹⁴.

Entonces de las dos una: o los párrafos 12 y 13 tenían una original coherencia - como parece plausible - perdida después de la “corrección” de la errata la cual se ha mencionado anteriormente, o de lo contrario, se determinaría una irracional antinomia entre las dos disposiciones.

Y de hecho, por un lado el párrafo decimotercero, conjurada la homologación inmediata de las Regiones con autonomía diferenciada a las ordinarias a consecuencia de la eliminación de la “errata”, garantiza el “mullido aterrizaje” de estas últimas al nuevo - deplorable por lo menos en las formas - orden uniforme del regionalismo italiano. Por otro lado el duodécimo párrafo determina la inmediata aplicación de la cláusula de sustitución de las leyes estatales sobrevinida a aquellas regionales preexistentes en las materias pertenecientes a la “legislación concurrente” y ahora convertidas en competencia exclusiva del Estado¹⁵.

---

¹⁴Se pasaría, de este modo, desde un sistema regional centrado en la diferenciación -aunque con las distorsiones que un maestro como A. D'ATENEA, *Diritto Regionale*, II, Torino, 2013, 246 ha definido como modelo de “*un café para todos*” - hasta uno en el que predominaría repentinamente el uniformismo.

¹⁵Sobre las controvertidas si no contradictorias orientaciones que inspiran el proyecto de reforma constitucional véase B. CARAVITA DI TORITTO, Relación introductiva al Seminario “*Il Mezzogiorno in un quadro federale: per una riforma del Titolo V*” en *Riv. giur. Mezz.*, 1-2/2014 y las consideraciones ‘a primera lectura’ de V. ONIDA *Rapporto tra Stato, Regioni e enti locali: buoni propositi e molte incertezze*, en *Corriere della sera*, 10 abril 2014.

De este manera se establece una inmediata y relevante intromisión también sobre las Regiones con autonomía diferenciada, por lo menos en el ámbito de las competencias legislativas concurrentes.

Resulta evidente que este es uno de los puntos que produce la mayor perplejidad del texto de reforma constitucional aprobado por el Gobierno¹⁶, incrementada por la circunstancia que, en esta materia, permanece en vigor el art. 10 de la Ley Constitucional n. 3 del 2001 el cual contiene la llamada “cláusula de mayor favor para las autonomías”¹⁷.

Por otra parte, también respecto a pasos significativos de este proceso, el d.d.l. de revisión constitucional, había perdido en su tramitación las propuestas de modificación del ordenamiento que habían obtenido amplia convergencia¹⁸.

Esto hace evidente que, en este complejo y articulado caso, recetas y soluciones no toman la misma dirección y es necesario, un debate más elaborado para aprobar reformas destinadas a quedar en vigor por años, no obstante la indudable exigencia de contestar de manera oportuna a la demanda de transformación que proviene de la sociedad italiana.

---

¹⁶ La propuesta de reforma constitucional, si tiene el claro objetivo de reducir los conflictos y las coincidencias surgidas por la reforma de 2001, parece que también se ve afectada por el “galopante neocentrismo de la legislación de la crisis” G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2014/03/De-Martin_Disegno-autonomistico-disatteso_fin.pdf

¹⁷ Sobre la cual, entre las múltiples contribuciones doctrinales, v. F. TERESI, *Le competenze delle Regioni a statuto speciale*, en G.CORSO-V. LO PILATO, (ed.), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, parte general, Milano 2006, 151 y ss.

¹⁸ En el d.d.l. de reforma constitucional presentado por el Gobierno Renzi, en efecto, no hay rastro, mientras resulta muy conveniente prever la inserción, de la supresión de los artículos 28 y 29 del Estatuto siciliano y del artículo 31, párrafo 2, de la ley número 87 del 1953, con la supresión del Instituto del Comisario del Estado para la Región siciliana, a fin de armonizar el control de constitucionalidad sobre las leyes de la Región siciliana con la de otras regiones, hasta convertirlo de preventivo en sucesivo, en realidad ya cubierto por el artículo 3, párrafos segundo y tercero, del d.d.l. constitucional n. 3520 presentado al término de la anterior legislatura desde el Gobierno del Sen. Monti. Sobre la cuestión sea permitido referir, por último, a mi trabajo “*L’attuazione dell’autonomia differenziata della Regione siciliana*”, Napoli, 2013, 231-2. El Tribunal Constitucional ha emitido la ordenanza n. 114 del 7 de mayo 2014 con la cual ha planteado, disponiendo la tramitación ante sé, la cuestión de legitimidad constitucional, en referencia al art. 127 de la Constitución y al art. 10 de la Ley constitucional 18 octubre 2001, n. 3 (Modificaciones al título V de la segunda parte de la Constitución), del art. 31, párrafo 2, de la ley 11 marzo de 1953, n. 87 (Normas sobre la Constitución y sobre el funcionamiento del Tribunal Constitucional), únicamente a las palabras «*Sin perjuicio de la particular forma de control de las leyes prevista en el estatuto especial de la Región siciliana*», en el supuesto que la no extensión a la Región siciliana de la más favorable forma de control prevista en el art. 127 Const., «*constituye disposición que parece no conforme a la norma constitucional que al art. 10 de la Ley Constitucional n. 3 del 2001, que, en su previsión, incluye la extensión del régimen de control sobre las leyes regionales previsto en el art. 127 Const., a las regiones de autonomía especial*». Luego la sentencia n. 255/2014 ha eliminado el procedimiento especial de control de constitucionalidad de las leyes constitucionales sicilianas, homologándolo al de otras regiones.

1.2 Sobre este punto hay que recordar como el d.d.l. fue aprobado por el Senado el 8 de agosto de 2014¹⁹(a.s. 1429-b), por la Cámara de los Diputados, con modificaciones el 10 marzo de 2015 (a.c. 2613)²⁰ y ahora se encuentra nuevamente para el examen del Senado ²¹.

Se trata de disposiciones que básicamente salvaguardan las autonomías especiales del ordenamiento constitucional italiano, sometiendo la modificación de los estatutos a acuerdos entre las distintas autonomías especiales y el Estado. Sin embargo siguen siendo del todo firmes, no obstante desde algunas partes se pone en duda su actualidad²², la razones que han dado lugar al reconocimiento de la autonomía especial en el ordenamiento constitucional italiano. Y de hecho «las autonomías especiales, por sus peculiaridades históricas, por la particular posición y conformación de los territorios, por la composición étnica y lingüística de las comunidades locales, no son fruto de la pura voluntad política o de acuerdos concluidos por razones contingentes y oportunistas. Estas contienen en ellas mismas, en manera objetiva, las razones de la especificidad; la diversificación de las formas institucionales, de las disciplinas normativas y de las organizaciones administrativas encuentran justificación en las peculiaridades de cada territorio y de cada población²³».

Después de la aprobación definitiva por mayoría absoluta, por parte de ambas la Cámaras en segunda deliberación (pero con un fuerte contraste de las oposi-

---

¹⁹ Art 38, párrafo 11, «*Las disposiciones al capítulo IV de la presente Ley no se aplicarán a las regiones con estatuto especial y a las provincias autónomas de Trento y Bolzano hasta la adaptación de los respectivos Estatutos sobre la base de acuerdos con las mismas regiones y provincias autónomas*».

²⁰Al art. 38, Párrafo 11, se añadió la disposición siguiente: «*hasta la revisión de los citados estatutos, sigue siendo también firme la normativa vigente prevista por dichos estatutos y las normas de aplicación a efectos de lo previsto como. 120 Const.*»

²¹ Sobre esta reforma para todos S. PAJNO, *La reforma constitucional italiana y sus objetivos*, en Blog de la Revista catalana de dret públic, www.rcdp.cat y la doctrina allí citada al cual se remite para un ampli análisis de la doctrina en esta materia.

²² Se vea por último G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento del regionalismo speciale. L'apporto del Diritto comparato*, en www.federalismi.it, n 13-2015 al cual se remite para ulteriores referencias doctrinales, así como respecto a la autonomía siciliana S. PAJNO, *L'incerto futuro dell'autonomia speciale siciliana* en *AIC-osservatorio costituzionale 2015*, 1-2015 in www.aic.it

²³G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare* en www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/silvestri20140526

ciones que han abandonado los salones de pleno antes de la votación final)²⁴, el texto de la Ley constitucional de revisión (C. 2613-D) fue publicado en la "Gazzetta Ufficiale" del 15 de abril de 2016²⁵.

El art. 39, párrafo 13 del proyecto de revisión constitucional prevé ahora que las nuevas disposiciones relativas al Título V de la Constitución no se apliquen a las regiones con estatuto especial y a las provincias autónomas de Trento y Bolzano "hasta la revisión de los estatutos respectivos sobre la base de acuerdos con las mismas regiones y provincias autónomas", mientras que, en términos generales, aumentan las materias de competencia exclusiva del Estado y se suprime la competencia compartida entre Estado y regiones.

Es ineludible una profunda revisión - y ya no según la primera versión de la norma de reforma - del ajuste del estatuto especial y, en general, un replanteamiento de los espacios de autonomía especial en el nuevo orden constitucional.

Si la norma citada del proyecto de ley de revisión constitucional consolida el principio de acuerdo confiando el desarrollo a la ley reforzada que necesita el previo acuerdo entre Estado y la Región a autonomía diferenciada, es cierto que frente al cambio impuesto por la reforma constitucional se puede reaccionar a través de una estéril defensa de prerrogativas ya incompatibles con las dinámicas del ordenamiento o relanzando la autonomía en una perspectiva europea de garantía de la insularidad²⁶. En general hay que recordar que son muchas las modificaciones a la Constitución de 1948 que han sido introducidas: la superación del sistema de bicameralismo igualitario (o perfecto), la nueva composición del Senado que se convierte en órgano de representación de las instituciones territoriales (se pasará de 315 a 100 senadores, de estos 95 serán elegidos por las regiones y 5 nombrados por el Presidente de la República; en consecuencia cambia el procedimiento legislativo, y también las previsiones del Título V de la segunda parte de la Constitución sobre

---

²⁴ El proyecto de ley de reforma constitucional fue aprobado con el mismo texto - en primera deliberación - por el Senado en la sesión del 13 de octubre de 2015 y por la Cámara en la sesión del 11 de enero de 2016 y - en la segunda deliberación - por el Senado en la sesión del 20 de enero de 2016 y por la Cámara en la sesión del 12 de abril de 2016.

²⁵ Para un primer análisis sistemático del texto aprobado véase CAMERA DEI DEPUTATI-Servizi Studi, *La riforma costituzionale-Schede di lettura*, n. 216/12, Abril 2016, y el *Focus sulla riforma costituzionale* de la revista "Federalismi" en http://federalismi.it/focus/index_focus.cfm?FOCUS_ID=57&focus=riforma

²⁶ Entre las múltiples intervenciones doctrinales véase para todos A.M. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, en *Il Piemonte delle autonomie*, 3/2015; con especial referencia a la situación de la Región siciliana véase A. SAITTA, *L'Autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, en <http://www.rivista-aaic.it/4-2015.html>

las competencias del Estado y de las regiones (con la superación de la competencia legislativa concurrente y la introducción de la cláusula de supremacía en favor del Estado). Viene, también, dispuesta la supresión de las provincias y del Consejo Nacional de la economía y del trabajo (CNEL).

Los partidarios de la revisión constitucional subrayan el incremento de la eficiencia y la reducción de costes²⁷, mientras que los detractores destacan su carácter engorroso, pero por encima de todo, su carácter centralizador²⁸.

Sobre la base de lo previsto en el art. 138 Const. las leyes de revisión de la Constitución y las demás leyes constitucionales son sometidas a referéndum popular cuando, dentro de tres meses desde su publicación, lo soliciten un quinto de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco consejos regionales. La Ley sometida a referéndum no es promulgada, si no es aprobada por la mayoría de los votos válidos. Ya son muchas las solicitudes presentadas en este sentido, y el próximo mes de octubre se votará en el referéndum confirmativo sobre el texto de revisión constitucional aprobado. Pero sobre esta cuestión las fuerzas políticas, y también la sociedad italiana, parecen profundamente divididas.

2. Sicilia, a través de una plena utilización de sus prerrogativas, puede encontrar la salida de una crisis que ha acrecentado la distancia con el Norte del País²⁹.

Por otro lado las desigualdades entre las diferentes zonas del País no son superables con medios de carácter coyuntural y el enorme volumen alcanzado por la deuda pública impedirá por mucho tiempo reequilibrar esta distancia, la cual para que fuese eliminada necesitaría de una extraordinaria voluntad política, de la que carecen los partidos políticos, y una imponente inversión de capitales que re-

---

²⁷Entre los partidarios se vea para todos V. LIPPOLIS, *Nota sul Disegno di legge costituzionale N. 1429*, http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2145/doc_lippolis.pdf

²⁸Para las múltiples consideraciones críticas al texto de revisión constitucional se vea para todos el documento elaborado por 50 constitucionalistas y publicado, entre otros, en el periódico "*La Stampa*", el 22 de abril de 2016 en <http://www.la-stampa.it/2016/04/22/italia/politica/il-documento-di-costituzionalisti-sulla-riforma-costituzionale-kx4tkWutrnQ1h24sW1zeSM/pagina.html>

²⁹Como demuestra el 31° Report-sur 2015 de la Fundación Curella-Diste Consulting sobre la economía del Mezzogiorno, presentado en la Facultad de Economía de la Universidad de Palermo el 30 de marzo de 2015 el porcentaje del PIB perdido durante el periodo 2007-14 es más del doble: 15,5% contra el 7%.

sulta sin embargo irreal por el incremento de las limitaciones de las haciendas públicas europeas³⁰.

¿El Sur, y en su contexto Sicilia y Cerdeña, las dos regiones especiales e insulares que sufren mas la distancia infraestructural, tienen que resignarse a la dramática diferencia económica, social y infraestructural o, al contrario, enfrentarla por medio del autogobierno liberándose de límites financieros insostenibles?

De hecho se ha fallado el "pactum sceleris" presente en la política económica "material" durante décadas: en el Norte se garantizaba el crecimiento (también con un intenso fraude fiscal - y los datos del "escudo fiscal" lo demuestran³¹ - en el Sur se financiaba la gestión de las clientelas y de la interinidad, a cargo de las futuras generaciones (y un crecimiento exponencial de la deuda pública). Los acuerdos recogidos en los últimos Tratados europeos sobre la estabilización financiera han roto definitivamente aquel modelo y la crisis ha hecho lo demás³².

Se van perdiendo miles de puestos de trabajo mientras los jóvenes mas capaces, ya desde los primeros años de universidad³³, dejan su tierra para buscar un futuro en otra parte, muchos entre sus coetáneos se quedan triturados en las tenazas de la desesperación que los excluyen contemporáneamente del trabajo y de la formación.

Se sigue así un camino totalmente opuesto al de invertir sobre la escuela, la universidad y la búsqueda³⁴, necesaria para restituir un futuro al Sur, y las iniciati-

---

³⁰Para ulteriores consideraciones sobre estos temas me permito de emplazar de nuevo a mi contribución "*L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana*"

³¹ Como ha subrayado el Banco de Italia además el 80% de capitales repatriados ha tenido como destino el norte de Italia (Piamonte, Véneto, pero sobre todo Lombardía, 70%) véase http://www.bancaditalia.it/statistiche/SDDS/stat_rapp_est/bilancia_pag/bilpag_04_10/bilancia_pagamenti_apr_10.pdf

³²Y en efecto continuar repitiendo, pero sin dinero, un modelo centrado en la generación de trabajo y empresas clientelares - quizá con la sugestiva etiqueta de "legalidad y desarrollo" - es algo sin futuro y las crónicas lo demuestran. Es como si Motorola considerara la posibilidad de ser competitiva en el tiempo del "smartphone" aligerando o coloreando el viejo "micro tac" con el cual muchos de nosotros entramos en el mundo de telefonía móvil.

³³ El informe de la Agencia Nacional para la evaluación de la universidad y la investigación (ANVUR) muestra una alarmante reducción de las matriculaciones en las universidades, por 338.000 del 2005 a 270.000 de 2013 (-20%). La disminución, sin embargo, afecta el Norte solamente en el 10%, el Centro en el 20%, pero sobre todo el sur en el 30% donde existen los más altos índices de pobreza, de abandono escolar y de la exclusión del mercado del trabajo. Una verdadera fuga, a la cual se añade que un joven universitario meridional cada cuatro prefiere los "*caminos de la esperanza*" matriculándose en las universidades del centro-norte. No sólo dejan el Mezzogiorno los jóvenes licenciados a la búsqueda de un empleo, sino que también aquellos que emprenden el itinerario de formación fuera del Sur, consolidando el proceso de desertización de las nuevas clases dirigentes en el sur. Véase. http://www.anvur.org/attachments/article/644/Rapporto%20ANVUR%202013_UNIVERSITA%20e%20RICERCA_integrale.pdf

³⁴ Se vean las compartibles propuestas de A. MASTROPAOLO, *Politica e società nel Mezzogiorno di oggi*, en *Strumenti-Res*, n. 5, 2010

vas mas recientes, aun evocando este objetivo, no muestran ninguna iniciativa para modificar esta situación.

Las empresas sanas están obligadas a cerrar aplastadas por la imposibilidad de competir y acosadas por la competencia desleal de la empresa criminal, por un coste del dinero mas oneroso que en el resto del País³⁵, mientras las que obran en el territorio regional continúan sin pagar los tributos en Sicilia donde hay puntuales (y solo en mínima parte realizadas) disposiciones que lo imponen³⁶. Como en otras partes del Sur, la distancia infraestructural es siempre mayor, el ahorro acumulado alimenta otros mercados y los retrasos del pago de las administraciones llevan al colapso a la débil estructura meridional.

Frente al fracaso del “plan industrial”, con ayuda de los programas europeos, también en la hipótesis de la plena utilización de los fondos estructurales para la cohesión³⁷, es necesario repensar nuevos modelos de desarrollo.

Hay que impulsar la responsabilidad de utilizar de la mejor manera las oportunidades que el Estatuto³⁸, obtenido después de muchos intentos de reconocimiento de la autonomía, atribuye constitucionalmente³⁹. Pero es necesario, ante todo, asumir la consciencia de que esto no es una concesión de autonomía para una Región, sino es mucho mas: representa un extraordinario instrumento que permite

---

³⁵ En el complejo fenómeno se remite a P. BUSETTA (ed.) *Il mercato del credito dal locale al globale*, Napoli, 2011

³⁶ Art.37 del Estatuto, pero sobre la controvertida aplicación del cual se vean las recientes normas de aplicación contenidas en el art. 11 del d.l 8 Abril 2013, n. 35, convertido por la l. 6 Junio de 2013, n. 64, que han suscitado no pocas dudas sobre la legitimidad constitucional, sobre las cuales véase S. SAMMARTINO, *La destinazione delle imposte sui redditi prodotti in stabilimenti ed impianti in Sicilia di imprese aventi sede fuori dal territorio della Regione*, en *Norma*, 12-2013, <http://www.norma.dbi.it/articoli-note/38085>, en general sobre el alcance de disposición estatutaria y los posibles efectos financieros para la región véase Fundación A. UCKMAR *La potestà tributaria siciliana: profili ricostruttivi e prospettive*, en <http://www.uckmar.net/circolari/altro/RicercaSicilia.pdf>, S. SAMMARTINO, *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria della Regione siciliana*, en AA.VV., *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, 2009, 19 y ss.; D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza*, in *le Regioni*, n. 6/2009, 1309 y ss.; S. DI GREGORIO, *La finanza della Regione siciliana alla prova delle nuove regole*, Napoli, 2016

³⁷ G. VIESTI, P. LUONGO, *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana*, en *StrumentiRES - VI - n° 1 - Febrero 2014*

³⁸ Que consagra los institutos de lo que el Tribunal Constitucional ha definido “el ‘pacto de autonomía’ entre el ordenamiento siciliano y el ordenamiento estatal” (Sent. n. 545 de 1989 sobre la cual vease F. TERESI, *Considerazioni estemporanee a proposito “dell’adeguamento automatico” degli statuti speciali a termini dell’art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, en www.forumcostituzionale.it.

³⁹ Sobre la necesidad de protección de la identidad de entidades sub-estatales para salvar la parte de la identidad de los ciudadanos que los proviene de la cultura por la homologación en el mercado mundial se vean las magistrales consideraciones de P. HÄBERLE, *Federalismo e regionalismo come pluralismo territoriale e divisione dei poteri culturali* (traducción de G. COSMELLI) en <http://italianpaperonfederalism.issirfa.cnr.it/federalismo-e-regionalismo-come-pluralismo-territoriale-e-divisione-dei-poteri-culturali.html>, para el cual las mismas libertades fundamentales, del resto, están en el fondo libertad culturales.

activar en Sicilia el autogobierno con competencias, recursos y responsabilidad abandonando una práctica de la especificidad “en proporciones reducidas”.

Es necesario, entonces, poner, y en términos nuevos, la cuestión del relanzamiento del Sur y, en particular, de las dos regiones insulares que más que todas pagan la desigualdad infraestructural.

Si Italia no tiene la capacidad (como desafortunadamente hay que creer que no la tenga más) para asegurar la progresiva reducción de la distancia a través de formas de sostén financiero ordinario y extraordinario que garanticen la nivelación infraestructural, entonces sólo queda aspirar al reconocimiento de la total autonomía financiera⁴⁰, incluyendo el derecho de apoderarse de los relevantes ingresos de los impuestos de fabricación sobre el carburante y de los privilegios fiscales, por medio de medidas diferenciadas como, por ejemplo, la fiscalidad compensatoria (o de ventaja).

Sin embargo hay que constatar (observar) que la sustancial remodelación de la inversión estatal en el Sur, aunque como efecto derivado por las recientes medidas de austeridad, ha comprometido el mercado interno (interior) y eso lo pagan primero las empresas del Norte, también por la fuerte interdependencia productiva entre Sur y Norte de Italia⁴¹.

Esto tendría que inducir a un desarrollo económico total del “sistema País”⁴², pero las iniciativas hasta ahora acometidas no han asumido la urgencia de estos argumentos para conjurar la disgregación de Italia y el olvido del Sur.

Algo es cierto: hay demasiados casos en los cuales la realización de la especificidad - sobre todo en las Regiones meridionales - ha tenido a menudo la función de obstáculo al desarrollo, impidiendo a las instituciones regionales ponerse en sintonía con las innovaciones regulativas y administrativas más significativas, cuando

---

⁴⁰ Sobre la cual sea permitido emplazar a mi contribución *Autonomia finanziaria e risanamento economico della Regione siciliana*, en *Dir. econ.*, 2013, 769 y ss., y a la doctrina allí citada y D. IMMORDINO *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza*, en *le Regioni*, n. 6/2009, 1309 y ss.

⁴¹ Lo demuestra el reciente estudio *Srm-Prometeia* según el cual, el Norte “importa” recursos para el 30,3% de sus necesidades del Centro-Norte; que a su vez importa el 25,1% del Mezzogiorno. Mientras que por cada 100 euros de inversiones realizadas en el Mezzogiorno se produce un “efecto dispersión” en beneficio del Centro-Norte igual a 40,9 euros, al contrario, el efecto produce sólo 4,7 euros de beneficio para el Sur: *L’interdipendenza economica e produttiva tra il Mezzogiorno ed il Nord italia. Un Paese più unito di quanto sembra*”, relación DE ANDREIS en http://www.srm.it/images/stories/allegati/nord_sud_slide_18_3_14.pdf

⁴² Más articuladas consideraciones sobre esta materia se encuentran en el reciente trabajo de G. VIESTI, *Il Sud vive sulle spalle dell’Italia che produce. Falso!*, Laterza, Roma-Bari, 2013, pero se vea también R. BRUNETTA, *Sud*, DONZELLI, Roma, 2009, 179 e ss.

no se ha limitado a retrasar la aplicación (hasta el aislamiento) y, por otro lado, ha garantizado la difusión y el mantenimiento de los privilegios abandonados en el resto del País.

Por consiguiente, casi como la gran muralla China, la especificidad regional, mejor dicho la distorsionada interpretación ofrecida por una parte de la clase política y por las clientelas de ella, mas que un instrumento de defensa de los intereses de los ciudadanos se convirtió en la causa del aislamiento⁴³.

La superación de la actual fase de extravío de las prerrogativas autonómicas (ejercitada, por lo menos en Sicilia, “con el sombrero en mano” para utilizar una antigua similitud), comprimidas por las crecientes medidas de austeridad y de uso a menudo ineficiente de los recursos comunitarios, no puede acabar en la supresión de la especificidad.

De la crisis se puede salir solamente repensando y relanzando la Autonomía de manera responsable y determinada, con “las cuentas y los papeles en regla” y sin renunciar a esta.

La situación que Sicilia tiene que afrontar, y con ella misma todo el Sur, impone intervenciones de nivelación y de fiscalidad compensatoria, inversiones infraestructurales y tutela de la insularidad. Instrumentos que pueden dar un sentido a la cohesión nacional y sin las cuales esta corre el peligro de ser comprometida.

No se trata de teorizar un 'neo-separatismo' inspirado en tiempos, contextos y modelos sociales desaparecidos. Es necesario, en cambio, tomar nota de una situación económica y social que no puede invertir el rumbo sin instrumentos extraordinarios compatibles solo con amplias formas de autodeterminación dentro de una Europa unida que represente cada vez más a las Regiones, en la cual estas mismas se proyectan, para que emerja la eficaz síntesis verbal “derecho constitucional regional de Europa (regionales Europaverfassungrecht)⁴⁴.

Frente al fracaso de una Europa de los Estados y de las políticas de austeridad que han causado el incremento de la crisis económica, aumentando las de-

---

⁴³ Pero también es cierto que las fuerzas contrarias a la aplicación de la autonomía, sobre todo en el plano financiero, han prevalecido haciendo así al estatuto incapaz de dar cuerpo a las prerrogativas del autogobierno que ha (sólo formalmente) asignado a los sicilianos. Ha estado contra también la delincuencia que ha explotado, sacando beneficios ilícitos, el peso del subdesarrollo y la necesidad de trabajo, para aplastar las esperanzas de los ciudadanos honestos, sobre estas cuestiones v. A. LA SPINA, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, 2005.

⁴⁴ En esta perspectiva se vea aún P. HÄBERLE, *Federalismo e regionalismo come pluralismo territoriale e divisione dei poteri culturali*, cit.

sigualdades, el paro y la pobreza, es necesario aspirar a una Europa de las Regiones, de los ciudadanos, de los territorios; y en este sentido marchan las fuertes señales que provienen desde Escocia y Cataluña.

Los cambios radicales de los escenarios institucionales y económicos del Mediterráneo, las oportunidades y los vínculos derivados por la consolidación de la integración europea, el incremento de la distancia económica y social con el Norte del País y el continente, imponen así una concepción moderna y renovada de la “cuestión meridional”, que aspire, con responsabilidad y competencia, a la modernización de las instituciones regionales, a la autonomía fiscal para atraer inversiones productivas externas al área⁴⁵.

3. Quien apoya la idea de que la autonomía especial fue una gran ocasión perdida por Sicilia dice una verdad que podemos compartir en muchos aspectos⁴⁶, aunque no exenta de elementos contradictorios. Parece, sin embargo, indiscutible que la autonomía haya ofrecido a la Isla algunos instrumentos que le han permitido crecer y desarrollarse, o también reivindicar intervenciones y medidas de apoyo que otras áreas del sur vieron reducir, sin poder oponerse⁴⁷.

En 1946 Sicilia obtenía un estatuto especial de autonomía regional inspirándose en el Estatuto de Cataluña de 1932 recogiendo sus peculiaridades históricas, reconocía a la isla poderes especiales de autonomía, que la diferenciaban de las demás regiones.

El aparato autonómico, concebido y utilizado como una forma de “antagonismo institucional”, para asegurar a la Región competencias, recursos y plantilla, ha devenido causa de aislamiento, extraviando por el camino el objetivo, fijado por los Padres del Estatuto, de superación de la distancia y de cohesión económico-social.

---

⁴⁵ Para una reconstrucción de la génesis del Estatuto siciliano, entre otros, v. G. TARLI BARBIERI, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello Statuto siciliano*, en N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna, 1988, 195 e ss. y el mi trabajo, *L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana*, Napoli, 2013, 8 y ss.

⁴⁶ Por último se recuerdan las evaluaciones críticas de S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, en *Riv. giur. Mezz.*, 2012, 519 ss.

⁴⁷ Sobre la jurisprudencia constitucional de 2011-2013 sobre la ley n. 42 del 2009 y sobre la normativa sobre los recursos de las regiones especiales vease F.GALLO, *Profili finanziari del regionalismo differenziato*, en http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/31012013_Gallo_Trieste.pdf

Y la distancia, esta enorme y no resuelta ruptura del País⁴⁸, permanece substancialmente inalterable, marcada solo por las intervenciones y medidas desarrolladas y ahora fuertemente empeorada por la pesada crisis financiera y económica que atraviesa el País desde años.

Dado que no consiguió a tiempo la reivindicación de la plena autonomía financiera, cuando se han reducido seriamente los recursos adicionales⁴⁹ Sicilia, como todo el Sur - asediada por una urgente demanda de supervivencia y por crecientes niveles de pobreza - se descubrió presa de un impulso emigrante, sobre todo de jóvenes e intelectuales⁵⁰, y de desertificación industrial, demostrando no solo su incapacidad de autoreformarse, sino también simplemente de adaptarse al cambio de las situaciones⁵¹, y entrando en una crisis a la cual no es fácil encontrar una salida⁵².

Los crecientes vínculos del pacto de estabilidad y la muy limitada posibilidad de excluir los gastos para inversión y cofinanciación de fondos estructurales, unida con una crisis económica que esta reconduciendo el Sur a los años '50, impiden también la plena utilización de los escasos recursos disponibles y esta tenden-

---

⁴⁸ Muy eficazmente descrita en la valiosa contribución de V. DANIELE y P. MALANIMA, *Il Divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Soveria Mannelli, 2011

⁴⁹ Y las que este destino tienen, como los fondos estructurales que sustituyen ya normalmente el gasto para hacer frente al ordinario, en este sentido véase. F. BARCA, *La coesione territoriale in Italia alla fine del 2011*, informe a las Comisiones Balance de Cámara y Senado del Ministro para la cohesión territorial en <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/03/La-coesione-territoriale-in-italia-alla-fine-del-2011.pdf>, 5.

⁵⁰ En la década 2001 al 2011, los municipios del Mezzogiorno con población superior a 150.000 habitantes - datos del último censo - han perdido más de 420.000 habitantes, lo que supone una reducción de aproximadamente el 13%: Nápoles ha perdido 42.000 habitantes, Palermo 29.000; en el mismo período los municipios del Centro-Norte han registrado un aumento demográfico de más de 500.000 unidades, con un aumento de la población de aproximadamente el 7%, en total en el período indicado más de 2,5 millones de meridionales han dejado sus lugares de nacimiento. Sobre el tema se vea más exhaustivamente R. PADOVANI, *Presentazione del número monografico de "Rivista economica del Mezzogiorno"* sobre "*Questione urbana e Mezzogiorno*", en http://lnx.svimez.info/images/INIZIATIVE/2014/2014_04_29_acen/2014_04_29_padovani_testo.pdf

⁵¹ La SVIMEZ, la Fundación Curella y la Fundación Res en los últimos informes sobre la situación económica del Sur han demostrado ampliamente la drástica y progresiva decadencia de la economía meridional, que corre el riesgo de asumir más que probables rasgos de irreversibilidad, se vean las intervenciones de los representantes de estos institutos de investigación en *Rapporto SVIMEZ 2013 in Sicilia. Una strategia di sviluppo nazionale a partire dal Mezzogiorno per uscire dall'emergenza economica e sociale*, Quaderni Svimez n. 41, Roma, 2014.

⁵² Ya en 2012, las regiones del sur habían sufrido una reducción del PIB del -3,2%, en comparación con la media del país, que se añade a la de los cuatro años anteriores, acentuando dramáticamente la diferencia entre el norte y el sur. La fuerte disminución del consumo de los hogares (-4,2% al Sur, -2,8% al Centro-Norte), con la progresiva ampliación del umbral de pobreza, la brusca caída de las inversiones (-11% aproximadamente al Sur, -5,4% al Centro-Norte), la drástica reducción de las exportaciones (en particular hacia los países de la UE), pero sobre todo el pesado sacrificio del gasto en cuenta capital de la administración pública, que frente de un objetivo declarado del 45% en el total nacional, se redujo de un 40,4% en 2001 al 31,1% en 2011, demuestran así - cuando fuera necesario - lo infundada de la imagen de un Sur cobrador de fondos públicos improductivos, desperdicio conceptual de estereotipos que plantean ese Sur 'maldito' descrito en el hermoso libro de V. TETI, *Maledetto Sud*, Torino, 2013

cia se consolida en el 2013 y en el 2014. Con la consecuencia de incrementar las dificultades para poder realizar políticas de inversión financiadas con fondos comunitarios y nacionales (FSC), en cambio se puede con certeza plantear que estos vínculos determinarán repercusiones negativas sobre territorios mas amplios del País también sobre el inicio de la programación 2014-2016⁵³.

Quien afirma que Europa sea solo una oportunidad y no también un riesgo para Sicilia y el Sur debe cambiar opinión, sobre todo a la luz de las políticas económicas de austeridad que están ahogando la economía del Sur de Italia como de toda Europa⁵⁴. El “*mix*” de reducción del gasto publico (en particular para la inversión) y el incremento de la imposición fiscal sobre familias y empresas ha acentuado los procesos de desertificación empresarial, determinando la reducción de los salarios, el aumento de la tasa de paro, la reducción de los beneficios y el incremento exponencial de las quiebras.

4. En verdad, en relación con el camino del federalismo hay que compartir la tesis de Luca Antonini, el cual piensa que en el País esto devino, aunque con aceleraciones y desaceleraciones, la connotación de una elección ya irreversible⁵⁵.

Es verdad que la carrera empieza desde muy lejos, y algunos territorios como Sicilia con su estatuto, por ejemplo, habrían hecho mejor en pedir con la debida fuerza la inmediata ejecución, en cambio de invocar “intervenciones extraordinarias” al centro con el cual luego de negociar cambios en función de la legitimación (sobre todo en manera de clientela) de las clases dirigentes políticas, sino también empresarial y sindical, que repitieron, aunque con formulas diferenciadas, formas de intermediación parasitaria y de control social.

---

⁵³ Más en general en la encrucijada que se proyecta para las autonomías territoriales entre las necesidades de contención de los costes y las crecientes demandas de servicios de los ciudadanos en aplicación del llamado “derecho al bienestar” y sobre las consecuencias que esto determina sobre la acción administrativa véase. A. CARULLO, *Diritto al benessere e crisi delle autonomie territoriali*, en www.giust.amm 2013.

⁵⁴ Reglas engorrosas que brotan de una disciplina comunitaria excesivamente minuciosa y en algunos casos incluso difícilmente aplicable han hecho, por ejemplo, que los instrumentos de financiación *Jeremie* y *Jessica* después de más de tres años de la firma de los convenios entre la Región siciliana y, respectivamente, el FEI y el BEI, a causa de la complejidad de los procedimientos hayan tardado a ponerse en marcha, aunque confiados a dos instituciones financieras de la UE. Ocurre luego que inversiones en infraestructura, tales como los “interpuertos” dependientes de la programación europea, hayan permanecido parados durante años porque en Bruselas alguien consideraba que un incentivo a la realización de una importante infraestructura en una zona de desarrollo retrasado como Sicilia, destinataria de instrumentos financieros de cohesión económica y social, podía representar una “ayuda de Estado” y un peligro a la libre competencia.

⁵⁵ Eficazmente reconstruido en *Federalismo all'Italiana*, Venezia, 2013 .

Pues, la “empresa” de realizar el federalismo desde el perfil fiscal es más fácil en territorios caracterizados por una homogeneidad económica y social o en organizaciones estatales jóvenes, donde la reelaboración de las reglas se produce por impulsos muy asociativos. Es difícil, en vez, en áreas con estatalidad consolidada, y caracterizadas por una fuerte distancia económica y social⁵⁶.

Los derroches en las administraciones públicas, las clientelas, las ingentes contribuciones, todos los robos, la convivencia con la criminalidad que caracteriza el Sur, son objetos de contestación más que legítima. En otras palabras se trata del *path dependance* en la cual concurren y se alimentan recíprocamente “*instituciones de extracciones*” y “*exclusión social*”, perpetuando un círculo vicioso⁵⁷.

No se puede poner en duda que el federalismo fiscal puede desarrollar una función de agregación, solamente si se dirige a articular convergencias, pero es evidente que su deriva hacia la disgregación⁵⁸ tendría efectos paralizantes no solo sobre las instituciones, sino también sobre el sistema económico del entero País⁵⁹.

---

⁵⁶ Para una perfecta análisis de los fundamentos del federalismo italiano se remite a A. D'ATENEA, *Between Spain and Germany. The history al models of Italian regionalism*, en <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/between-spain-and-germany-the-historical-models-of-italian-regionalism.html>

⁵⁷ De los que habla, en su último libro, E. FELICE, *Perché il sud è rimasto indietro*, Bologna, 2013, 217 y ss. Los beneficios a la gran industria y finanzas y los vinculados a la remuneración de la deuda pública, el enriquecimiento creado por la enorme evasión fiscal de los últimos cuarenta años, la asimetría de las inversiones en infraestructura que se centraron en las regiones del norte no deben igualmente ser omitidos.

El federalismo fiscal - como fue diseñado en 2009 parece abstractamente equilibrado - debe basarse en previsiones cuantitativas puntuales, moverse con dos piernas, la compensación fiscal y de infraestructuras, tener en cuenta la necesidad de diferenciación, de gradualidad, de proporcionalidad, logrando que sean detectadas las ineficiencias y disfunciones de la gestión.

⁵⁸ En el complejo camino de realización del federalismo, "sin hacer saltar la banca" y dejando unido el país se abatió la tremenda crisis económica que, ante las graves emergencias financieras, ha narcotizado las presiones en este sentido. Sin embargo, conviene preguntarse de manera realista: ¿un país, con una crisis económica sin precedentes aún más desigual, con una más profunda divergencia entre norte y sur podrá gestionar políticas de cohesión y, al mismo tiempo, seguir apostando por el federalismo?

⁵⁹ Ciertamente es, al menos para las regiones del sur, que este objetivo no podrá ser alcanzado con los recursos ya asignados al sur con los recursos ya Fas, ahora FSC, por otra parte reducidos por la maniobra del 2010, y con los programas europeos. Ni siquiera con aquellos en gran parte no gastado a causa de los retrasos de los proyectos de Ferrocarriles del Estado, Anas, Autoridades portuarias que para las regiones del Mezzogiorno aportan enormes recursos financieros. Ni es suficiente que los mismos fondos sean utilizados para financiar en el sur políticas ordinarias del Estado (como la justicia o la seguridad) sobre todo cuando para esto se añadiese al presupuesto público los recursos confiscados a los mafiosos, procedentes, en gran parte, por el sufrimiento de miles de ciudadanos del sur.

La nivelación infraestructural es indispensable, como la fiscal, para hacer posible el federalismo fiscal en términos de agregación y competitividad⁶⁰ y mas en general para consolidar el regionalismo italiano⁶¹.

Ahora, si se quiere seguir el camino emprendido por el federalismo fiscal, pero con la necesidad de concretar en un País cada vez mas desigual, continuando sin afrontar seriamente el tema de la nivelación (fiscal e infraestructural), Italia correrá el riesgo de dividirse.

Es necesario rehuir de la recurrente mistificación asignando una eficacia de salvación a los fondos europeos: aun quedando no resuelta la critica por la ineficiencia en la utilización de los fondos estructurales, cuantitativamente la tesis no aguanta⁶². Entretanto el gasto publico para inversiones en el Sur, frenado por procedimientos lentos y farragosos y por acciones políticas contradictorias⁶³, sufre reducciones progresivas (en diez años mas del 20%), en aquel contexto oportunamente descrito como caracterizado de la “elección de no hacer”, con costes enormes

---

⁶⁰ El federalismo debe ser tomado muy en serio, y en este la comparación podrá ser constructiva, los atajos, en cambio, serán las premisas del fracaso y la cuestión meridional volverá a adquirir tonos dramáticos en el tiempo de la globalización y de sus crisis, sobre todo económicas.

Desde hace tiempo se afirma que el sur no puede ser un problema para el país, pero, al contrario, debe convertirse en una oportunidad, un recurso. Y no sólo, como ha sido en los últimos 150 años, ya que constituye un gran salida para el mercado interno (un mercado de 20 millones de personas que compran más de un tercio de los productos fabricados en el Norte) pero, sobre todo, porque puede constituir el valor añadido para alcanzar objetivos de desarrollo económico y competitividad internacional para Italia.

El Banco de Italia, por otra parte, ha dicho reiteradamente que Italia debe crecer más, y por eso es necesario que el Mezzogiorno recupere terreno, pero en los últimos treinta años el abismo Norte-Sur no se ha reducido y el Mezzogiorno está atrasado respecto de otras regiones europeas por la exigüidad de las inversiones destinadas por el Estado.

Emplazo de nuevo para una más articuladas consideraciones a mi ya citado trabajo *L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana*, Napoli, 2013

⁶¹Se vea S.MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, cit., que pone de manifiesto el beneficio que una ordenación auténticamente regional conduciría a un país atravesado por la divergencia territorial, y, en efecto podrían «realizarse actividades más adaptadas a las condiciones históricas de las regiones del sur, sin renunciar a las mismas ventajas que la globalización ofrece también a las regiones más desarrolladas del norte. Una diversificación de las decisiones públicas, entre norte y sur, hoy, no parece posible sólo mediante las intervenciones del Estado central, por dos razones. En primer lugar, porque las decisiones de este tienden a la realización de la uniformidad jurídica, como parece evidente con la recentralización de los poderes y con ella sobre los fines del gasto público; en segundo lugar, los poderes centrales tienen dificultades para generar una responsabilidad de la clase política local y una conciencia de las problemáticas y las posibles soluciones en la opinión pública de las distintas regiones».

⁶² Un ejemplo para todos: destinar los recursos necesarios para realizar la alta capacidad (no velocidad, atención) ferroviaria entre Palermo y Catania vale (aproximadamente 2,5 millardos de euros) aproximadamente la mitad de todo el programa de desarrollo regional de Sicilia 2007/2013. Se trata de una sola infraestructura ... así para recuperar el abismo infraestructural de Sicilia (está establecido en el 30% menos respecto de la media nacional) harán falta siglos. Svimez ha calculado, en mi opinión de manera optimista, 400 años véase *Rapporto Svimez 2012 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma, 2012. Y a menos que las limitaciones del Pacto de Estabilidad no obliguen incluso a no financiar mas la obra por la imposibilidad de la región de participar con su contribución económica, bajo amenaza de la aplicación de duras sanciones financieras.

⁶³ G. VIESTI, P. LUONGO, *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana*, en *StrumentiRES - VI - n° 1 - febrero 2014*

para la competitividad del País⁶⁴, haciendo así perder al gasto comunitario en muchos casos el carácter de la “complementariedad”.

Si se quiere afrontar con determinación la crisis sistémica que atenaza al Sur del País y, al mismo tiempo, tomar en serio el federalismo⁶⁵, se necesita volver a partir de las inversiones para la infraestructuración material e inmaterial en el Sur y en Sicilia, como hizo Alemania con el “Este”⁶⁶ (y en solo 10 años), creando las bases del actual éxito económico.

El mismo relanzamiento infraestructural para Sicilia que ya invocaban Franchetti y Sonnino⁶⁷, pero era el 1876, con una resuelta política de incentivo y fiscal para dar oportunidad a las inversiones productivas y la atracción de nuevas iniciativas empresariales.

5. Una perspectiva concreta para repensar las formas de cohesión es la fiscalidad de ventaja (o de compensación), y con ello el fortalecimiento de la autonomía financiera, frente a la drástica reducción de la financiación para intervenciones estructurales llega a ser, en áreas periféricas como Sicilia y Cerdeña⁶⁸ cargadas por los problemas de la insularidad, una de las posibles alternativas⁶⁹.

---

⁶⁴ G. AMATO, A. GRAZIOSI, *Grandi illusioni*, Bologna, 2013, 227 ss.

⁶⁵ El trasfondo teórico se detecta aún en P. HÄBERLE, *Federalismo e regionalismo come pluralismo territoriale e divisione dei poteri culturali*, cit., el cual, llamando KLAUS STERN y la teoría sobre la “pluralidad del poder de dirección política” (*Pluralität der politischen Leitungsgewalt*) en el Estado federal, destaca que, también bajo el perfil epistemológico, la teoría mixta del Estado federal se afirma mediante un modelo plural.

⁶⁶ La comparación entre la experiencia alemana y la italiana del “Mezzogiorno” demuestra como los dos procesos si por un lado son agrupados por una alta dependencia de la intervención estatal, perpetuada por una evidente dificultad de inicio de un modelo de desarrollo autónomo, de otro lado a diferencia de lo ocurrido en el Sur, las regiones de Alemania oriental se benefician hoy de una dotación de infraestructuras de muy elevado nivel; de un sistema legal eficiente y eficaz; de un capital humano de alta calidad, parcialmente heredado de la ex-DDR. J. C. MARTINES OLIVA, *Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza*, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*, n. 51 – 7/2009, http://www-bancaditalia.it/publicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_51/QEF_51.pdf.

⁶⁷ *L'inchiesta in Sicilia di Franchetti e Sonnino*, Palermo, 2005

⁶⁸ La Región de Cerdeña ha llevado adelante la propuesta, de la creación de la zona franca regional integral, en este sentido se vea la decisión de la Junta Regional 9/7 del 12 febrero 2013, “Attivazione della zona franca nel territorio dell’Isola di Sardegna e le sue isole minori circostanti”, in http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20130218090839.pdf

⁶⁹ P. BUSETTA, (ed.), *Fiscalità di vantaggio: motivazioni ed opportunità*, Napoli, 2013

Como se ha hecho evidente recientemente, entre las áreas de Europa mas dinámicas para atraer inversiones se encuentran Escocia y la capital de Cataluña⁷⁰. Esto es una prueba des que la regiones de Europa donde hay márgenes de autono-

---

mía fiscal (y donde además esta autonomía tiende a fortalecerse aún más) son las mas capaces de atraer nuevas iniciativas empresariales. En particular al examinar estas zonas en relación con el sur de Europa no se detecta ninguna región o ciudad italiana con mayor capacidad.

Por supuesto, no se trata sólo de ofrecer ventajas fiscales - es esencial también la legalidad, la eficacia del sistema burocrático, de los servicios financieros y de las infraestructuras - pero la particular competitividad de zonas aunque periféricas de Europa demuestra la relevancia de este perfil⁷¹.

Sicilia promovió en los años pasados algunas iniciativas en este sentido: el crédito de impuesto para las inversiones⁷² y, en el ámbito de la iniciativa nacional, las zonas francas urbanas⁷³. Pero se trata de medidas que, en términos de dimensiones financieras, van poco más allá de incentivos mínimos o que, en algunos casos, como para la exención del pago del impuesto regional sobre las actividades productivas para las empresas juveniles y femeninas, con sede legal en el territorio regional, en los cinco años siguientes a su constitución⁷⁴, no han tenido aplicación por problemas de orden financiero creados por la Contaduría del Estado.

Frente a la crónica incapacidad de apoyar la modernización infraestructural a través de inversiones públicas congruentes para garantizar al "Mezzogiorno" la recuperación del *gap*, por ejemplo, una de las calles transitables podría ser la desfiscalización de las inversiones privadas en las finanzas de proyecto⁷⁵ y, más en general, de las medidas de asociación público-privado⁷⁶.

---

⁷¹A CUVA, P. VIGNARELLI, *L'Autonomia finanziaria della Regione siciliana e la fiscalità differenziata*, en *Riv. Guardia di finanza*, 3-2010, 354 e ss.

⁷²L.r. 17 noviembre 2009, n.11 y l.r. 5 diciembre 2013, n.21, para un análisis articulado de los efectos económicos de este incentivo, v. AA.VV., *Divari manifatturieri e strumenti di politica industriale*, Milano, 2013

⁷³L. 27 diciembre 2006, n. 296 y d. l. 18 octubre 2012, n. 179, convertido con modificaciones por l. 17 diciembre de 2012, n. 221, art. 37 así como l.r. 12 mayo 2012, n. 11, art. 67.

⁷⁴L.r. 12 maggio 2011, n. 11, art. 13.

⁷⁵Se vean los arts. 153 y ss. d.lgs. 12 Abril 2006, n. 163 para un comentario a los cuales se remite para todos a A. CARULLO, M. MACCOLINI, *La disciplina procedimentale della finanza di progetto come risultante dal terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici*, en *Riv. Trim. appalti*, 2009, 231 y ss. y R. CARANTA, *I contratti pubblici*, Torino, 2012, 185 e ss. Las disposiciones sobre las finanzas de proyecto estan ahora contenidas en los artículos 180 y siguientes del decreto legislativo n. 50 del 2016 que ha sustituido el anterior texto normativo.

⁷⁶En cuanto véase. M. RICCHI, *Finanza di progetto nelle Regioni del Mezzogiorno. Competenze, strategie e strumenti di regolazione per attivare efficienti operazioni di partenariato pubblico-privato*, en *Riv. giur. Mezz.*, 4/2012, 855 e ss. En general sobre la asociación público-privado se vea de A. DI GIOVANNI, *Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà*, Torino, 2012.

Ofrecer un nuevo impulso a esta importante forma de realización asociación de infraestructuras parece en efecto justificado por la circunstancia que el empresario que invierte en infraestructuras⁷⁷o servicios con destino público pueda gozar de incentivos adicionales respecto de las formas ordinarias de cotización pública a la iniciativa (cuya entidad, por otra parte, resulta en media decreciente) con el objetivo de relanzar institutos que, pese a los crecientes perfiles regulativos ofrecidos por el legislador, aún sufren la fuerte restricción del crédito, las incertidumbres de los mercados financieros, la aproximación de la programación pública.

---

⁷⁷Este sector muestra dificultades incluso más graves de las ya puestas de manifiesto en el sector de las obras públicas, con una reducción relevante de los importes de licitación (-41%, en 2012 y -34% en 2013), principalmente relacionadas con las dificultades de acceso al crédito, que han determinado el hundimiento del mercado de las grandes infraestructuras de importe unitario elevado, y por los problemas vinculados a la totalidad del recorrido decisorio, técnico y de realización. Véase el Informe CRESME-Unioncamere, *Tra crisi e ripresa - La strada dell'edilizia sostenibile e del Partenariato Pubblico Privato* http://www.infopieffe.it/doc/PPP_Edilizia-sostenibile.pdf