

Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della Macroregione del mediterraneo occidentale

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. L'insularità nel diritto europeo: cenni. - 3. L'evoluzione della disciplina dell'insularità nei Trattati europei. - 4. Autogoverno e fiscalità di sviluppo: il caso dei Paesi Baschi. - 5. Autogoverno, insularità e fiscalità di sviluppo nella giurisprudenza europea. - 6. La risoluzione del Parlamento europeo 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/3014 RSP). - 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nell'ordinamento europeo sono connotati da un'intima correlazione nel senso che un elemento determinante per poter accedere a peculiari forme di incentivazione fiscale regionale, come vedremo alla luce degli orientamenti della giurisprudenza europea, si rinviene nell'esercizio di particolari forme di autonomia (costituzionalmente garantita, decisionale e finanziaria), e risulta ulteriormente rafforzato dalla condizione di insularità.

In questo senso, un approccio che tenga conto delle dinamiche europee in tale contesto può contribuire a condurre il dibattito sul regionalismo in Italia fuori dalle sue contraddittorie dinamiche che vedono, in brevissimo tempo, alternarsi spinte centripete e centrifughe.

L'esito della revisione costituzionale, lungi dal rappresentare un approdo stabile per il regionalismo italiano, impone, al fine di scongiurare che al fallito tentativo di accentramento subentrino spinte centrifughe che il dibattito sulla riforma dell'ordinamento regionale riprenda al più presto.

Anche se, l'ormai imminente conclusione della legislatura, induce ad affidare al prossimo Parlamento di affrontare, ed auspicabilmente in termini risolutivi, il lungo travaglio delle autonomie regionali, soprattutto di quelle speciali e ciò mentre nuove forme di regionalismo differenziato si propongono in Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, pur nell'assenza di un disegno complessivo, spesso reazione all'attivismo improduttivo dei riformatori e del protagonismo dei governi regionali¹

¹ Come noto i referendum celebrati il 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto e promossi dalle Regioni hanno avuto entrambi esito favorevole all'estensione dell'autonomia regionale.

Sul tema, al quale in questa sede non può che accennarsi, si rinvia alla copiosa dottrina che richiama anche le pronunce della corte costituzionale in materia, tra gli altri si v. D. TRABUCCO, *La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in www.amministrazioniincammino.it, 31 maggio 2014; AA.VV., *Unità della Repubblica e produzione del diritto oggettivo. Qualche riflessione a partire dal caso di due recenti leggi venete*, con Introduzione di F. MODUGNO, in *Focus - Fonti del diritto*, n. 1/2015, in www.federalismi.it, tra i contributi si ricordano: P. CARNEVALE, *Unità della Repubblica ed unità del diritto oggettivo*; M. PIETRANGELO, *Qualche riflessione sui metodi della consultazione popolare al tempo di Internet, a margine dei referendum consultivi veneti su indipendenza e autonomia*; F. FABRIZI, *Per una rilettura del principio di unità della giurisdizione costituzionale*; G. PISTORIO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale*; G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*; F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in forumcostituzionale.it, 3 luglio 2015; G. FERRAIUOLO, *La Corte Costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in www.federalismi.it, n. 20/2015; F. G. CUTTAIA, *Il referendum consultivo regionale sulla maggiore autonomia del Veneto e il problema della sua eventuale concomitanza con il referendum confermativo nazionale sulle riforme costituzionali*, in www.federalismi.it, 16/2016; I. RUGGIU, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in www.costituzionalismo.it, 2/2016, spec. 95 e ss.; L. A. MAZZAROLLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di «autonomia» che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in www.federalismi.it, n. 20/2017 il quale opportunamente precisa in merito «*La Costituzione, mediante quanto stabilito nell'art. 116, co. 3, Cost. non intende affatto consentire che una o più Regioni ordinarie pervengano allo status d'autonomia proprio delle Regioni a Statuto speciale, bensì a uno status d'autonomia terzo («differenziato» e «variabile») che si colloca in una posizione intermedia tra quello delle Regioni a Statuto speciale e quello delle Regioni a Statuto ordinario*», sicché «*le Regioni ordinarie di che trattasi (quelle cioè che intraprendono la via tracciata nell'art. 116, co. 3, Cost.) continuano a mantenere il loro Statuto adottato con propria legge ai sensi dell'art. 123 Cost., ma, in più delle «altre» Regioni ordinarie, potranno avere, perché concesso dalla legge rinforzata dello Stato menzionata nello stesso art. 116, co. 3, Cost., «[n]teriori forme e condizioni particolari di autonomia»*»; B. CARAVITA DI TORRITTO, *Autonomia, la via corretta è replicare il modello sanità in altre materie*, in *Il Sole-24 Ore*, 26 ottobre 2017, 8.

In questa prospettiva la riqualificazione dell'autonomia regionale, al cui svilimento hanno concorso più di recente gli stringenti vincoli di bilancio e le misure di rigore economico, assume un rilievo particolare anche in connessione con le ragioni costituzionali della differenziazione. Riprendendo così quell'alveo derelitto dell'efficienza politica e democratica nel quale era stato immaginato dovesse scorrere tale autonomia, e non solo di quella amministrativa², alla quale è stata relegata.

È della Regione come ente politico, quindi, che occorre disegnare una nuova fisionomia nello spazio giuridico statale ed europeo partendo dal disegno costituzionale dello "*Stato sociale delle autonomie*"³.

Il neo-centralismo (con il conseguente ri-accentramento di competenze e non solo) delineato dal testo della revisione costituzionale è stato recisamente respinto dalla maggioranza dei cittadini con referendum del 4 dicembre 2016, ovviamente anche a causa delle segnalate contrapposizioni di tipo prevalentemente politico-partitico, ma deve ritenersi che le forme del pur sempre auspicabile riordino del rapporto tra Stato e Regioni - nel solco di quanto precisato dalla giurisprudenza costituzionale - non possano porsi in controtendenza con il modello dello "Stato regionale autonomistico" che emerge dallo spirito della Costituzione, ma ancor prima dello Statuto regionale siciliano⁴.

Il disegno di riforma che dovrà essere tratteggiato a partire da quegli esiti non potrà non tenerne conto. Anzi, come opportunamente prospettato, le autonomie territoriali, ed in particolare quelle regionali, dovrebbero assumere il ruolo di "*punto di ri-partenza*"⁵. Quel ruolo che proprio le Regioni speciali, in particolare quelle insulari, ebbero nella nascita dello Stato democratico⁶.

Appare evidente, tuttavia, che tale prospettiva, se lascia impregiudicato il tema delle differenziazioni e delle asimmetrie regionali, impone di affrontare in termini nuovi la già richiamata distinzione, che ormai si pone in termini consolidati, tra autonomie speciali del

² In tal senso V. DOMENICHELLI, *Regioni e regionalismo: una storia di crisi*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *Riforme. Opinioni a confronto. Giornata di studi in ricordo di Livio Paladin*, Napoli, 2015, 207-8 che richiama il pregnante ed attualissimo pensiero di F. Benvenuti secondo il quale "il costituente, con l'istituzione delle Regioni, si proponeva di risolvere il problema dell'efficienza dell'intero ordinamento, dello Stato-comunità, il problema dell'efficienza politica, il problema della garanzia democratica. Ecco perché ha optato per la politicizzazione della Regione, per la Regione come organismo politico ... come ente che spartisce con essi [lo Stato e gli altri enti territoriali] la politicità globale che esiste nell'ordinamento" (in *Le Regioni nell'evoluzione dell'ordinamento amministrativo*, adesso in *Amministrazione pubblica. Autonomie locali - Scritti degli anni dell'Isap*, Milano 2010, 339 e ss. nel solco di questa interpretazione si colloca anche G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *le Regioni*, 2012, 751 e ss.

³ Per una più completa disamina dell'ampia questione cfr. M.A. CABIDDU, *Autonomia e democrazia sostanziale*, in F. BASSANI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI, *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016, 33 e ss., e che al riguardo ha elaborato la categoria del "*bene territoriale*" che raccoglie una nuova sintesi tra "*l'individuo e il contesto ambientale che lo circonda e nel quale egli svolge la propria attività, una sorta di identità territoriale*".

⁴ La scelta delle Regioni-ente politico dotato, perciò, di potere legislativo (e da qui l'esigenza di un pregnante contrappeso quale l'interesse nazionale) e non di semplice entità amministrativa di decentramento statale non solo è già compiuta quando l'Assemblea costituente cominciò i suoi lavori rinvenendo il proprio archetipo proprio di questa scelta proprio nemmeno Regioni speciali A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in ID, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova ragione del regionalismo italiano?*, Torino 2016, 213.

⁵ Cfr. P. COSTA, *Regioni costituenti*, in *Amministrazione in cammino*, 30 marzo 2017,4, il quale opportunamente richiama il pensiero di Silvio Trentin

⁶ E ciò nonostante l'indubbia crisi di politicità che attraversa l'istituto regionale. Si veda in tal senso il recentissimo contributo di F. PIZZOLATO, *La politicità della Regione nel sistema delle autonomie*, in C. BUZZACCHI, A. MORELLI, F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano, 2016, 113 e ss., ma anche M.E. BUCALO, *Sovranità e rappresentanza politica nelle Regioni. Crisi del sistema politico e "mobilità" parlamentare*, ivi, 25 e ss. nonché la relazione di D. PALANO, *Assetto istituzionale e radicamento democratico delle Regioni*, relazione tenuta al Convegno "*Le Regioni, dopo il referendum: quale riforma?*" tenutosi all'Università Cattolica di Milano, il 2 marzo 2017.

nord (o alpine) ed autonomie differenziate insulari⁷, con l'introduzione di conseguenti strumenti di riequilibrio che consentano l'esercizio di speciali prerogative in aree economicamente e socialmente disagiate, proprio a partire da quelli connessi all'insularità.

Sicché, riconnettendosi al crescente rilievo offerto nell'ordinamento europeo all'insularità ed all'inferenza che essa determina sul regime della fiscalità di sviluppo per ciò che richiede sul piano istituzionale (speciali forme di autogoverno ed accentuata autonomia finanziaria), discende che l'autonomia differenziata della Sicilia - ma ad analoghe considerazioni deve giungersi per la Sardegna - diventa essenziale per utilizzare importanti leve di sostegno allo sviluppo.

E ciò in quanto si instaura un'intima e profonda correlazione tra autonomia differenziata e forme di promozione dello sviluppo dei territori insulari mediante fiscalità di sviluppo: senza la prima non è praticabile la seconda.

In disparte la considerazione, che fa tornare alle radici storiche, culturali, geografiche, economiche e politiche della specialità - che potremmo definire condizioni necessarie, ma (ormai) non sufficienti - le quali trovano conforto nella circostanza che in Europa non si rinviene una grande isola o arcipelago che non siano uno Stato o una Regione ad autonomia differenziata. Un elemento qualificante per accedere ai meccanismi di fiscalità di sviluppo, come meglio si vedrà nel prosieguo di queste considerazioni, è individuato dalla giurisprudenza europea nella sussistenza della condizione di insularità e nei caratteri dell'autogoverno regionale.

Va ricordato che in Italia, già la Costituzione del 1948, contemplava all'art. 119 c. 3⁸, un chiaro e puntuale riferimento ai territori in condizione di insularità ed al Mezzogiorno (distintamente considerati), ritenute realtà svantaggiate dal punto di vista geografico, economico e sociale da valorizzare ed alle quali destinare misure ed incentivi straordinari e che fu oggetto di un dibattito in Assemblea costituente⁹.

Nella prospettiva di riforma della seconda parte della Costituzione si registra tuttavia la scomparsa dell'insularità, eliminando dall'obiettivo della sua valorizzazione quella preminenza che esso aveva nell'originaria stesura dell'art. 119, terzo comma, della Carta fondamentale¹⁰, in guisa da considerare in termini generalizzati le esigenze di riequilibrio.

⁷ In tal senso anche S. MANGIAMELLI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in <http://www.issirfa.cnr.it/stelio-mangiameli-il-regionalismo-italiano-dopo-la-crisi-e-il-referendum-costituzionale-appunti-per-concludere-una-lunga-transizione-marzo-2017.html>, secondo il quale le due tipologie di autonomie presentano una "certa distanza tra loro, sono due sistemi speciali che rispondono a condizioni diverse: quella alpina caratterizzata da una più ampia acquisizione di competenze e di compiti amministrativi ha realizzato sistemi sociali competitivi sul piano europeo con una protezione ambientale di un certo rilievo". Mentre quelle insulari, che scontano la ricomprensione nell'irrisolta questione meridionale e l'assoggettamento ai consolidati divari restando imbrigliate nel nodo dello sviluppo sommando tre condizioni di disagio peculiare: "l'insularità, che significa essenzialmente separatezza, un forte flusso migratorio, per via dell'arretratezza economica, e una grave questione ambientale".

⁸ Una disposizione connotata, per dirla con A. PUBUSA - in U. ALLEGRETTI, A. PUBUSA, *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, (a cura di G. BRANCA), *sub. Art. 119*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1985, 424 e ss. da una marcata 'ratio perequativa' che teneva conto delle molteplici differenziazioni (tra Regioni, tra nord e Mezzogiorno, tra regioni continentali ed isolate) ed in una prospettiva comunque avrebbe postulato il raccordo tra Stato e Regioni nel rispetto del principio autonomistico. La disposizione, nella richiamata proposta di riforma, rimane infatti intonsa (con la sola eccezione della soppressione del riferimento alle Province).

⁹ Cfr. *Lavoro dell'Assemblea costituente in* <http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>

¹⁰ Sul punto si vedano, nella vasta letteratura, peraltro ivi ampiamente richiamata: G. DELLA CANANEA, *Autonomie e responsabilità nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, n. 1, p. 69 e ss., A. PIRAINO, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in <http://www.federalismi.it/federalismi/document/10022005004829.pdf>; ed A. PATRONI GRIFFI, *Federalismo, Mezzogiorno e sviluppo solidale*, in http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/patronigriffia_federalismo.htm.

Il legislatore costituzionale del 2001 ha così espunto dall'art. 119 Cost. ogni riferimento a tali aree geografiche, senza peraltro ridisciplinare, alla luce dei mutamenti sociali e politici avvenuti nel corso degli anni, la particolare condizione giuridica delle zone insulari, che conservano spiccati connotati di radicamento storico e culturale¹¹.

Ed infatti quella norma fu sostituita - come noto - da quella oggi contenuta nell'art. 119 Cost. 5 comma. Prescindendo, quindi, dal considerare che l'insularità ingenera una condizione ulteriore di disequilibrio, che è dovuta sia alla collocazione nello spaziosi un determinato territorio (l'essere circondato interamente dalle acque, infatti, incide sugli scambi, sul commercio, sul trasporto etc.), sia al fatto che lo stesso si trova in una posizione differente rispetto al restante contesto continentale. Mentre il profondo senso di appartenenza a un dato contesto insulare corrobora la specialità dei territori insulari, che si manifesta in una forte identità con tradizioni culturali e storia del tutto peculiari.¹²

2. *L'insularità nel diritto europeo: cenni.*

Nel diritto internazionale l'insularità ha assunto un rilievo sempre più pregnante sin dal 1982. Le norme che vengono in rilievo sono relative alle isole genericamente intese, e nell'ambito di queste ultime, agli stati insulari. Vanno richiamate, tra le altre, le norme contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 ed in particolare le disposizioni della Parte IV (art. 46- 54) e quelle della parte VIII (art. 121) che delineano "il regime giuridico delle isole"¹³.

Nell'ordinamento europeo il riferimento specifico alle Regioni insulari è successivo. Il tema dell'insularità, tuttavia, non è affatto marginale, rispetto alle grandi questioni che investono la vita e le prospettive dell'Unione, quali l'ampliamento, il rafforzamento, l'elaborazione di una Costituzione europea. Al contrario, lo status di queste regioni nel diritto comunitario, nonché le politiche e le norme dei Trattati in tema di insularità, impongono di affrontare questioni di carattere generale, alle quali gli Stati non possono restare indifferenti.

Sin dal Trattato istitutivo della CEE del 1957 a livello comunitario è stata riconosciuta rilevanza alla specificità dei territori insulari ma unicamente con riguardo alle regioni *ultraperiferiche*. Nel 1997, con il Trattato di Amsterdam, viene in rilievo la specificità con riferimento alle regioni insulari dell'Unione.

Tale mutamento si concreta, in primo luogo, in una nuova formulazione dell'art 158 del Trattato CE e nel successivo art. 159 che precisa che l'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, nonché l'attuazione del mercato interno, devono tener conto degli obiettivi dell'art. 158 e concorrere alla loro realizzazione.

Lo sviluppo economico e sociale di tali regioni è evidentemente ostacolato da problemi geografici di natura oggettiva, anche se tale sviluppo varia anche in maniera sostanziale da isola ad isola. Tutte le isole dell'Unione Europea, a prescindere dal loro

¹¹ Si vedano P.PINNA, *Specialità e insularità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in T.E.FROSINI, a cura di, *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007, 150 ed T.E. FROSINI, *Prefazione*, ivi, VIII.

¹² In tal guisa "specialità che non va intesa nel senso di eccezionalità, ma piuttosto di profonda diversità. Che emerge attraverso un riconoscimento giuridico-costituzionale (di tale specialità) e la presenza di un *modus vivendi* peculiare e di sentimenti di appartenenza molto spiccati. In un simile contesto, la specialità diviene strumento atto a valorizzare un tale status di particolarità" così T. E. FROSINI, *op.cit.*, VII.

¹³ Si veda sul punto P.FOIS, *L'insularità nel diritto internazionale ed interno: orientamenti convergenti*, in T.E.FROSINI, a cura di, *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., 191 e ss.

sviluppo economico, dettato il più delle volte da condizionamenti esterni o da fattori stagionali, accusano rilevanti limitazioni sia in termini di sviluppo endogeno che di comunicazione con il continente, ma anche a causa di una fragilità di base della loro struttura economica che è, il più delle volte, monosettoriale.

La revisione del Trattato nel 1992 (Maastricht) nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria ha riconosciuto il principio di coesione economica e sociale come uno degli obiettivi prioritari dell'Unione ed istituisce il Fondo di coesione per garantire la convergenza dei quattro stati membri meno sviluppati della Comunità (Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna).

Dopo trent'anni di politica regionale di coesione dell'UE - e si ritiene sulla scorta della mera analisi dei risultati su base continentale - la maggior parte delle isole europee ha tuttora un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria. Peraltro se con l'allargamento ad Est la media europea del PIL procapite si è abbassata ciò non ha consentito a diverse regioni insulari di conseguire gli obiettivi di coesione. Peraltro, la possibile riduzione della dotazione delle risorse europee destinate alla politica di coesione in seguito all'uscita del Regno Unito dall'UE rischia di aggravare ulteriormente i divari di sviluppo delle varie regioni non consentendo di affrontare i mutamenti del contesto sociale, economico e ambientale rispetto agli obiettivi europei al 2030.

Tenuto conto della chiara volontà del legislatore europeo di sostenere le regioni meno favorite, in particolare quelle insulari (art. 154 e 158 del Trattato di Amsterdam), e considerando tutti i problemi di carattere permanente per tali aree, (la precarietà dei sistemi di comunicazione, l'elevato costo dell'energia, lo smaltimento dei rifiuti, la destagionalizzazione, l'esatta gestione delle coste sui fenomeni dell'erosione e della desertificazione, la promozione di nuove fonti di ricchezza, tra cui il turismo, la metanizzazione del territorio, la valorizzazione di siti turistici, il recupero di porti mal sfruttati, la creazione di assi di comunicazione interni, etc.) emerge la tendenza, come meglio si vedrà in seguito, che il criterio di ripartizione di fondi strutturali sia legato a fattori territoriali e sociali oltretutto economici, dedicando la dovuta attenzione ai territori insulari.

Come noto l'art. 158 del trattato di Amsterdam presentava versioni interpretative diverse nelle varie lingue. La logica ha portato a ritenere che la versione a favore dei territori insulari fosse la più appropriata considerato che un'isola fa comunque parte di una regione, o lo è addirittura, e non ci sarebbe stato motivo di inserire nel Trattato la parola "insulari" se si fossero volute semplicemente agevolare tutte le regioni meno favorite.

L'art. 154, secondo comma e l'annessa dichiarazione al medesimo Trattato, n. 30, hanno fatto chiaro riferimento alla situazione pregiudizievole delle regioni insulari. Occorre quindi fare riferimento a tale dichiarazione allegata al Trattato di Amsterdam sull'insularità e, soprattutto, alle conclusioni svolte dalla Presidenza a conclusione dei lavori tenutisi a Nizza: *"il Consiglio europeo, sulla base della dichiarazione n. 30 allegata al trattato di Amsterdam, ribadisce la necessità di azioni specifiche a favore delle regioni insulari conformemente all'articolo 158 del Trattato istitutivo della Comunità europea, a motivo dei loro svantaggi strutturali che ne ostacolano lo sviluppo economico e sociale nei limiti delle disponibilità di bilancio"*, per rispondere affermativamente alla prima domanda: la condizione di

insularità viene individuata qual fattore che determina ritardi nello sviluppo, il principio che la tutela viene così recepito e previsto nelle fonti comunitarie primarie.

Se ben si osserva, le innovazioni introdotte con l'art. 158 e con la Dichiarazione sulle regioni insulari costituiscono una corretta applicazione a queste ultime del fondamentale principio della coesione economica e sociale, applicazione del tutto in linea con gli orientamenti della Corte di giustizia comunitaria. Appare evidente, quindi, come anche in questa seconda ipotesi ci si troverebbe in presenza di una discriminazione, contraria ai principi dell'ordinamento europeo, poiché l'esplicito riconoscimento della specificità insulare del citato art. 158 va interpretato nel senso che il principio di insularità altro non è che un corollario di quello di coesione economica e sociale.

3. *L'evoluzione della disciplina dell'insularità nei Trattati europei*

In occasione della revisione del Trattato di Maastricht la Grecia, in accordo con la Spagna e con altri Paesi, tra i quali l'Italia, hanno proposto l'aggiunta nell'art. 130 A del Trattato (nuovo 158) di un riferimento specifico ai problemi delle regioni insulari. Tale riferimento alle regioni insulari nel primo articolo del Capitolo del Trattato dedicato alla politica di coesione è subito risultato di estrema importanza¹⁴ in quanto ha evidenziato, accanto alle zone rurali (e quelle ultra periferiche), l'interesse dell'UE per altre zone caratterizzate da una specificità territoriale. Durante la sessione di Ottobre 2000 il Parlamento europeo ha approvato una nuova risoluzione sull'interpretazione dell'art. 158. Il Commissario europeo per le politiche regionali Barnier in quella sede ha annunciato che la Commissione europea avrebbe presentato uno studio sulla situazione socio-economica di tutte le regioni insulari dell'UE.

Con il fallimento del Trattato Costituzionale, la tematica si ripropone immutata nell'articolato del Trattato di Lisbona (Art. 174). Il nuovo Titolo XVIII verte sulla Coesione economica sociale "*e territoriale*". L'aggiunta a riferimento "*territoriale*" come principio d'intervento dell'Unione rappresenta un passo in avanti per quanti sostengono che l'Unione debba intervenire per riequilibrare eventuali squilibri. La "*coesione territoriale*" può essere interpretata come un principio per il quale ogni territorio ha diritto ad un trattamento particolare, secondo le proprie specificità. L'Unione dovrebbe pertanto intervenire, non solo laddove esistono squilibri economici e sociali, ma anche territoriali¹⁵.

L'articolato del Trattato di Lisbona quindi può essere considerato un primo risultato per le isole perché chiarisce finalmente il "*dilemma*" dell'art 158, anche se in tema di aiuti di stato si poteva sperare in qualcosa di più. Non può tuttavia sottacersi che tale inserzione non era mai stata contemplata prima della Convenzione da nessun documento ufficiale.

Inoltre, dopo il 2020 - per riferirci al tema dell'odierno convegno -, ci potrebbe essere un'evoluzione della politica regionale verso "*politiche macro-regionali*" basate sulla coesione territoriale (regione Danubio, regione mare del nord, regioni alpine, adriatico-ioniche ecc) il che potrebbe aiutare a far nascere macroregioni insulari anche attraverso

¹⁴ Per una sintetica ricostruzione dell'evoluzione delle politiche europee in materia di insularità, alla quale si farà riferimento anche nelle note immediatamente successive v. EUROPEAN PARLIAMENT, *Islands of the EU: Taking account of their specific needs in EU policy*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573960/EPRS_BRI\(2016\)573960_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573960/EPRS_BRI(2016)573960_EN.pdf), G. M. KORRES, E. KOURLIROUS, M. P. MICHAILIDIS, *Handbook of Research on Policies and Practices for Sustainable Economic growth and regional development*, Herhsey, 2017.

¹⁵ Sul tema, tra gli altri, M. VELLANO, *La cooperazione regionale nella Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, 90 e ss.;

nuovi strumenti come il GECT, gruppo europeo di cooperazione territoriale, volti a far sviluppare la cooperazione interregionale ed ad andare di fatto oltre il sistema tutt'ora vigente per la ripartizione dei fondi, che è basato unicamente sul prodotto interno lordo (sistema per il quale dopo l'ingresso dei nuovi paesi dell'Est Europa ha penalizzato molte delle regioni meridionali europee).

4. Autogoverno e fiscalità di sviluppo: il caso dei Paesi Baschi.

Ai fini della declinazione della relazione tra autogoverno e fiscalità di sviluppo giova il riferimento all'ordinamento della Comunità autonoma dei Paesi Baschi che si segnala per il retaggio storico, il particolare travaglio e le lotte che ne hanno condotto al riconoscimento giuridico, i caratteri di marcata differenziazione rispetto alle altre autonomie regionali nel contesto degli ordinamenti giuridici nazionali, la spiccata autonomia finanziaria¹⁶.

Non può revocarsi in dubbio che i Paesi Baschi, sin dalla conquista dell'autonomia statutaria nel 1936¹⁷, costituiscono uno degli esempi più virtuosi di esercizio delle prerogative autonomistiche in Spagna¹⁸, ma tale conclusione può estendersi al più vasto contesto europeo.

Sorte ben diversa, ed il riferimento è d'obbligo avuto riguardo alla sede del Convegno, da un'altra importante autonomie regionale - peraltro connotata dalla condizione di insularità - quale la Regione siciliana che soffre, nella pur generale situazione di crisi che attanaglia il regionalismo in Italia, di un particolare malessere che ne mina la stessa ragion d'essere. Tanto da condurre a prospettare da più parti: non solo esigenze di riforma, ma addirittura di obliterazione della stessa specialità, quale rimedio per uscire da quel che

¹⁶ Per una disamina dell'evoluzione di tali accordi finanziari, nella copiosa dottrina basca, si veda I. ZUBIRI, *El sistema de Concierto económico en el contexto de la Unión Europea*, Bilbao, 2000, 84 ss; I. ALONSO ARCE, *El "blindaje" del Concierto económico*, in *Forum Fiscal Bizkaia*, enero, 2010, 15 e ss. Più recentemente J. AGIRREAZKUENAGA, E. ALONSO OLEA, *The Basque fiscal system. History, Current Status and Future Perspectives*, Reno, 2014; J. AGIRREAZKUENAGA, M. ERKOREKA, *Autogobierno financiero y tributario con riesgo unilateral en los territorios forales de los Países Vascos (Bizkaia, Gipuzkoa, Alava, Navarra) 1808-2015*, nel citato volume *Autonomia e autogoverno nella rappresentazione politica degli Stati europei*, 50 e ss.; R. GATZAGAETXEBARRIA BASTIDA, *El Concierto Económico entre Euskadi y el Estado: radiografía de situación*, in Parlamento Vasco, *Federalismo fiscal y Concierto Económico: Una aproximación desde el Derecho comparado*, Bilbao, 2016, 145 e ss., ma anche in http://www.conciertoeconomico.org/joomdocs/autores/PV%202016_GATZAGA_CE_CAS.pdf.

¹⁷ Sui fondamenti storici dell'autonomia dei Paesi Baschi si rinvia, tra i contributi più recenti, a J. AGIRREAZKUENAGA, *L'Autogoverno resiliente nei Paesi Baschi: dalla difesa della Costituzione forale allo Statuto di nazione politica (1808-1918)*, in *Nazioni e regioni*, 2-2013, 3 e ss.; E. ANCHUSTEGUI IGARTUA, *De la reintegración foral a la autonomía. El caso Vasco-Navarro (1839-1979)*, nel citato volume *Autonomia e autogoverno nella rappresentazione politica degli Stati europei*, 21 e ss.

¹⁸ Per più ampie considerazioni si rinvia a M. URQUIJO, *La questione autonomistica nel dibattito parlamentare nella Spagna contemporanea*, in *Autonomia e autogoverno nella rappresentazione politica degli Stati europei*, cit., 60 e ss., ed alla dottrina ivi citata. Giova ricordare che l'art. 1 dello Statuto basco prevede "il popolo basco o Euskal-Herria, in quanto espressione della propria nazionalità, e per accedere al suo autogoverno, si costituisce in Comunità autonoma nello Stato spagnolo sotto il nome di Euskadi o Paese basco, conformemente alla Costituzione e con il presente statuto che è la sua norma istituzionale di base", mentre a norma della dichiarazione addizionale allo stesso Statuto: "l'accettazione del regime di autonomia che viene stabilito nel presente statuto non implica rinuncia da parte del popolo basco ai diritti che, come tale, avessero potuto spettargli per la sua storia, e che potranno essere attuati in conformità con quanto stabilirà l'ordinamento giuridico".

appare sempre più uno stallo che pregiudica, prima di tutto, la popolazione siciliana che dalle peculiari prerogative regionali avrebbe dovuto e dovrebbe trarre beneficio¹⁹.

In particolare, proprio l'attuazione dell'autonomia finanziaria regionale, disciplinata rispettivamente dagli art. 36 e ss. dello Statuto siciliano e dagli artt. 40 e ss. dello Statuto del Pais Vasco, costituisce il paradigma del divario tra questi ordinamenti regionali, annoverati fra i più favorevoli all'autogoverno tra le regioni d'Europa.

Più specificatamente, pur di fronte alle analoghe spinte all'armonizzazione derivanti dall'ordinamento europeo, e più recentemente agli effetti centripeti delle politiche economiche di austerità, che hanno indubbiamente rafforzato il ruolo degli Stati²⁰, l'autonomia finanziaria regionale siciliana subisce un progressivo svilimento, addirittura con l'assenso delle stesse istituzioni regionali, perdendo sostanzialmente la possibilità di introdurre misure di fiscalità di sviluppo.

Mentre l'autonomia finanziaria dei Paesi Baschi ha mantenuto i tratti fondamentali scaturiti dal *Concierto económico*²¹, attuativo dello statuto di autonomia che, alla stregua degli orientamenti della giurisprudenza della Corte di giustizia UE in materia - come si avrà modo di dimostrare -, risultano addirittura rafforzati²².

Nell'ordinamento spagnolo, e con particolare riferimento ai Paesi Baschi²³, infatti, il riconoscimento di una peculiare forma di autonomia finanziaria, con la conseguente possibilità di attivare misure di fiscalità di sviluppo, non solo trova un sicuro riferimento ma ha anche superato - come si avrà modo di precisare - il vaglio della suprema Corte europea avuto riguardo ai possibili profili di incompatibilità con i principi del diritto europeo in materia di concorrenza, attraverso una declinazione dei presupposti per il riconoscimento della selettività territoriale, elaborati a partire dagli orientamenti in

¹⁹ Sul concreto esercizio dell'autonomia finanziaria della Regione siciliana sia consentito rinviare al mio contributo *L'autogoverno della Sicilia: oblio e rilancio nella prospettiva della revisione costituzionale e dell'insularità*, in *Atti del Convegno Settant'anni di autonomia siciliana*, tenutosi all'Università di Palermo il 14-16 maggio 2015, in G. ARMAO e M. SAJJÀ (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Soveria Mannelli, 2016, 67 e ss. e, più recentemente, *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Soveria Mannelli, 2017, 85 e ss. A diverse conclusioni giunge G. VERDE, *La rinnovata definizione dell'assetto della finanza e dei tributi della Regione siciliana tra disposizioni di attuazione dello Statuto e decreto legge*, in www.osservatoriodellefonti.it, 2/2016, su una posizione intermedia si pone invece G. RIVISECCHI, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-regioni*, in <http://www.issirfa.cnr.it>.

²⁰ L'intera legislazione della crisi appare attraversata dall'idea che le autonomie locali siano un problema per la politica fiscale e che, pertanto, vadano comprese il più possibile così S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013. In generale su tali questioni, tra gli altri, G. RIVISECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *rivistaaiic.it*, 1/2012; G. GARDINI, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Istituzioni del federalismo*, 1-2013, R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale*, Torino, 2013, 369 e ss.; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015, 183 e ss. Mentre con riguardo all'ordinamento spagnolo cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 2013, 63 e SS.

²¹ L'art. 1 del ricordato *Concierto Económico* Basco dispone che: “*las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto y a las que dicte el Parlamento Vasco para idéntica finalidad*”.

²² Va segnalato, al riguardo, il recente orientamento del Tribunal Constitucional del 23 giugno 2016 (in http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2016_062/2010-03443STC.pdf), che ha inteso offrire una rinnovata tutela all'autonomia “*forale*” basca proprio per far fronte “*alla mancanza di riconoscimento ai territori storici dei Paesi Baschi di difendere in via costituzionale il proprio regime autonomo dalle eventuali aggressioni del legislatore statale*”, si realizza così quella che è stata definita “*la blindatura del concerto economico*”. La Corte costituzionale ha infatti sancito il principio alla stregua del quale le normative fiscali dei territori storici dei Paesi Baschi sono impugnabili soltanto di fronte ad essa rigettando così i ricorsi presentati dal Governo e dal Parlamento di La Rioja e al governo e al Castiglia e Leon.

²³ Per una disamina della disciplina del *Concierto económico* in lingua italiana si veda il contributo di F. FICHERA, *Aiuti fiscali e Paesi Baschi*, in http://www.conciertoeconomico.org/joomdocs/autores/AZP-2002_FICHERA-F_Aiuti_fiscali_y_PV.pdf, 269 e ss. con ampi riferimenti anche alla legislazione ed alla dottrina spagnola.

materia di insularità (ossia proprio da quelli che, limitandoci al nostro Paese, dovrebbero oggi rafforzare il fondamento dell'autonomia finanziaria siciliana e sarda).

E così, nel controverso scenario dell'armonizzazione fiscale a livello europeo, l'insularità - profilo questo che evidentemente non concerne i Paesi Baschi - nel consentire una più puntuale demarcazione del concetto di selettività territoriale in materia di aiuti costituisce certamente un'opportunità per le Regioni differenziate insulari europee, in particolare per quelle del Sud d'Italia: le più rilevanti del Continente.

Queste ultime, infatti, possono rilanciare le ragioni della loro peculiare autonomia in un contesto che, nonostante l'esito della revisione costituzionale sottoposta referendum confermativo, tende a riconsiderarne profondamente la fisionomia. Anzi, come si è già avuto modo di affermare²⁴, rispetto alla crescita di rilievo accordata nell'ordinamento europeo alla condizione di insularità (con le crescenti refluenze sulla c.d. fiscalità sviluppo o compensativa), quello interno ha per certi aspetti reso vieppiù marginale la questione, pur avendone effettuato il (solo) formale riconoscimento nel controverso contesto del c.d. federalismo fiscale (artt. 16, 22 e 27 della l. n. 42 del 2009).

Sembra opportuno ricordare che lo Statuto siciliano, a settant'anni dalla sua approvazione (dapprima col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, poi con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), appare ancora caratterizzato da molteplici punti di forza, ma anche da intrinseche debolezze i cui effetti si sono poi manifestati in fase applicativa, inducendo taluno a constatarne i molteplici profili di inattuazione, causati quella «*dequotazione della specialità*» che Guido Corso aveva già rilevato nell'ormai lontano 1983²⁵, tanto da far raggiungere la conclusione che l'autonomia abbia raggiunto il massimo livello di annichilamento²⁶.

Il testo fondativo della speciale autonomia regionale, per molti aspetti ormai segnato dal tempo, se da un lato raccolse le innovative intuizioni del regionalismo italiano ed europeo, dall'altro, intese riconnettersi alle direttrici costituzionali che, a partire dal 1812 e sino al 1860, animarono il confronto sull'autogoverno quale strumento per assicurare il riscatto della Sicilia, di cui lo stesso G. Salemi, guida sicura della Commissione che elaborò il testo²⁷, delinea il contesto che ne accompagnò la genesi e che, come dimostrato in un

²⁴ Sul tema, oltre ai più diffusi riferimenti in dottrina di cui alle successive note, sia consentito richiamare il lavoro sul tema *Insularità e perequazione infrastrutturale nell'ordinamento europeo*, in www.strumentires.com, 3/2015. Per alcuni riferimenti in diritto comparato v. M.a. ASÍN CABRERA, *Islas y Archipiélagos en las Comunidades Europeas*, Madrid, 1988; J. D. HACHE, *Quel statut pour les îles d'Europe?*, Paris, 2000; C. MANERA, J. GARAU, *Los costes de la insularidad en el desarrollo económico. Un contraste en el mediterráneo occidental (1987-2002)*, in <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/7/7-98.pdf>; A. L. SANGUIN, *Périphéricité et ultrapériphéricité insulaires dans l'Union européenne*, in *L'Espace Politique*, 2007-2, www.espacepolitique.revues.org/857; C. MANERA, J. GARAU, *Insularity in the Mediterranean: Economic and environmental challenges*, Madrid, 2010; I. VESTRIS, *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne. La construction d'un modèle attractif et perfectible d'intégration différenciée*, Bruxelles, 2012, 240 e ss.

Il tema dell'insularità incrocia anche quello, per alcuni aspetti diverso ed al quale può farsi solo cenno in questa sede, della macro regione europea ed in relazione alle quali si rinvia per tutti a A. PIRAINO, *L'autonomia siciliana e la macro regione mediterranea* in www.intrasformazione.com, n. 1/2014, 38 e ss., Id, *La dimensione europea della riorganizzazione macro regionale*, in www.federalismi.it, n.3/2015 e più recentemente ID., *La crisi dell'autonomia speciale della Sicilia e la prospettiva della macro regione europea*, in G. ARMAO, M. SAIJA (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, cit., 237 e ss., e più recentemente, ID, *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità, (a proposito di una Macroregione del Mediterraneo Occidentale)*, in www.federalismi.it, n.3/2018 con ampi richiami di dottrina italiana e straniera.

²⁵ Così, G. CORSO, *Sicilia*, in AA. VV., *La regionalizzazione*, II, Milano, 1983, 1589 e ss.

²⁶ Sia consentito rinviare, per una più articolata disamina delle ragioni del declino dell'autonomia speciale siciliana, al mio studio *Autonomia finanziaria e risanamento economico della Regione siciliana*, in *Dir. econ.*, 3-2013, 769 e ss.

²⁷ Per una dettagliata ricostruzione v. G. SALEMI, *Prefazione*, in Consulta Regionale Siciliana, *Atti delle prime quattro sessioni*, v. I, Palermo, 1975, XII.

altro contributo, vide una figura di riferimento sia sul piano teorico che politico in V. E. Orlando.

Il 'fallimento dell'autonomia', secondo una diversa prospettiva, giustificherebbe non la riforma, il ripensamento con l'adozione di modelli organizzativi e funzionali innovativi, ma la semplice soppressione, formalizzando quella equiparazione al ribasso che il 'bradismo costituzionale' italiano ha determinato tra enunciazioni formali di rafforzamento (emblematica la riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione) e prassi interpretative, suffragate soprattutto dalla lettura fattane dalla Corte costituzionale, oltre che dal *self-restraint* delle stesse Regioni speciali, o quantomeno di quello delle più deboli tra queste. Questa tendenza ha frastagliato ancor di più il variegato scenario del regionalismo italiano, che le contrastate vicende del c.d. «federalismo fiscale» (l. n. 42 del 2009 e s.m.i. e la complessa normativa di attuazione), rimasto irrisolto nella sua geometria e nella parziale attuazione, hanno invero accentuato²⁸.

Le Regioni speciali italiane, che al pari di quelle spagnole hanno già da tempo avviato una crescente differenziazione al loro interno – quelle del nord da una parte, le insulari/meridionali dall'altra –, risultano adesso profondamente diversificate, soprattutto per quella che viene ritenuta una delle principali peculiarità: l'autonomia finanziaria. E tale dualismo appare ancor più accentuato dal ritardo del percorso di attuazione del federalismo fiscale per la Sardegna²⁹, ma ancor più per la Sicilia³⁰.

Di guisa che la differenziazione, piuttosto che contraddistinguere l'autonomia delle Regioni speciali, diviene il connotato che caratterizza all'interno tale tipologia, trasformandola in una categoria giuridica frastagliata e, per taluni versi, contraddittoria.

La variegata esperienza del regionalismo speciale in Italia, il rafforzamento delle spinte all'autonomia che emergono in altri ordinamenti nazionali europei, l'incapacità delle strutture statali di garantire interventi perequativi prescritti dalla Costituzione sia alle Regioni ordinarie che alle speciali del Mezzogiorno, il ritardo nell'impiego di risorse europee, di importanti programmi nazionali ed il rilancio - anche se non privo di ambiguità³¹ - dei temi dell'insularità a livello europeo, impongono tuttavia di prescindere da soluzioni semplicistiche, che avrebbero il solo effetto di sostituire criticità ed alimentare il divario economico-sociale che già pesa sull'equilibrio economico-sociale sul Paese.

La prevalente dottrina giuspubblicistica esprime un giudizio di sostanziale inadeguatezza dell'esperienza maturata, in generale dalle regioni ad autonomia

²⁸ Per una ricostruzione del claudicante percorso del federalismo fiscale v. per tutti L. ANTONINI, *Federalismo all'Italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, 2013, nonché G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo: verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011; mentre per alcune considerazioni di tipo comparato sul tema v. I. NICOTRA, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, 158 e ss.

²⁹ Sull'autonomia finanziaria della Sardegna si veda, da ultimo, I. RUGGIU, C. PALA, *La Regione Sardegna tra cambiamento istituzionale e realtà politica*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016, 201 e ss., spec. 218 e ss., ove possono rinvenirsi ulteriori riferimenti in dottrina.

³⁰ Si tratta, in particolare, di un elemento rafforzativo del puntuale rilievo mosso da L. GARDINI, *Dalla «questione meridionale» alla «questione settentrionale»: l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2.2010, 38.

³¹ In tal senso muove opportune considerazioni critiche A. FAZI, *European Union and insularity: a permanent ambiguity*, in C. MANERA, J. GARAU (dir.), *Insularity in the Mediterranean: Economic and environmental challenges*, cit., 21 e ss.; dello stesso Autore si vedano anche ID., *La recomposition territoriale du pouvoir: les régions insulaires de la Méditerranée occidentale*, Ajaccio, 2009; ID., *Insularity and Autonomy: from a misleading equation to a New typology*, in A. G. GAGNON, M. KEATING (dir.), *Autonomy: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Basingstoke, 2012, 134 e ss.; ID., *The Western Mediterranean Islands and the many faces of independentism*, in *Commonwealth and Comparative Politics*, 2012, IV, 474 e ss., nonché più recentemente, anche con riguardo alla questione corsa ID., *Vers un nouveau statut pour la Corse? Ou comprendre les mutations actuelles du système politique insulaire*, in *Pouvoirs locaux*, IV/2014-2015, 54 e ss.

differenziata, ed in particolare dalla Sicilia. Inadeguatezza che risulta ancor più accentuata nel recente periodo anche a causa delle misure di austerità economica connesse alle esigenze di risanamento del deficit di matrice europea e alla grave riduzione di investimenti che hanno colpito soprattutto il Mezzogiorno. Ma ad essa va correlata la conseguente esigenza di una profonda rilettura dell'autonomia speciale, delle sue radici, delle opportunità, seppur non sempre colte, delle patologie che questa esperienza istituzionale ha manifestato, ma anche del permanere di molte delle ragioni che ancora oggi giustificano un regime regionale differenziato nel contesto nazionale ed europeo³².

È quindi soltanto all'esito di questo articolato percorso, peraltro in uno scenario incerto e frammentato, anche a causa delle spinte neo-centralistiche pur sempre presenti³³ – invero in controtendenza con le spinte al decentramento ed alla rilanciata sensibilità verso la questione della insularità a livello europeo –, potremo verificare quale nuova forma assumerà l'autonomia siciliana. Anche se deve concludersi che accanto alle pur permanenti ragioni che hanno fondato l'autonomia speciale siciliana (il retaggio storico, le condizioni economico-sociali), trova nuovo vigore la condizione di insularità che rinviene nell'ordinamento europeo la sua compiuta declinazione.

5. Autogoverno, insularità e fiscalità di sviluppo nella giurisprudenza europea.

Come ricordato il principio della tutela della condizione di insularità trova fondamento nel contesto della coesione economica, sociale e territoriale, disciplinata dal diritto primario europeo.

In Italia, come ricordato, già la Costituzione del 1948 - dopo un articolato dibattito in Assemblea costituente - contemplava all'art. 119, terzo comma, un chiaro e puntuale riferimento alle Isole ed al Mezzogiorno, considerate realtà svantaggiate dal punto di vista geografico, economico e sociale da valorizzare ed alle quali destinare misure ed incentivi straordinari. In particolare, l'ordinamento domestico ha ritenuto di non offrire più una specifica considerazione all'insularità ed alle condizioni di ulteriore disequilibrio, che sono determinate dalla collocazione geografica (l'essere circondate interamente dalle acque, infatti, incide sugli scambi, sul commercio e sul trasporto), con differenze in alcuni casi marcate rispetto al restante contesto continentale. Allo scemare della rilevanza dell'insularità nell'ordinamento interno è corrisposta, invece, una progressiva crescita di rilievo nell'ordinamento europeo e senza che le due tendenze possano essere correlate. Più specificatamente - come rilevato nella breve ricostruzione dell'evoluzione normativa - è agli artt. 174 e 175 TFUE che occorre riferirsi ed alla prospettiva della fiscalità di sviluppo o

³² A sostegno del permanere delle ragioni della specialità hanno preso posizione, da ultimo, G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it; A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Dir. e soc.*, 2014, 605 e ss.; F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, 2015, nonché gli autori citati alla nota successiva.

³³ Va certamente registrata una reviviscenza di quella «*poco benevola attenzione verso l'istituto dell'autonomia*» che già rilevava G. SALEMI, *La partecipazione del Presidente della Regione siciliana al Consiglio dei Ministri*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, 1957, II, 423 e ss., ascritta alla «*tradizione unitaria del nostro diritto*» e che oggi, se appare purtroppo corroborata dalla contraddittoria esperienza del regionalismo nel Paese si pone, tuttavia, in controtendenza con le spinte al decentramento (in taluni casi sino alla secessione ed all'indipendentismo) che pervadono molti Paesi d'Europa. Sulle riforme che in tal direzione sono state varate, l'importante apporto teorico offerto negli ultimi anni dalla dottrina giuridica ai temi del federalismo, sui quali si vedano, nella vasta letteratura: B. CARAVITA DI TORITTO, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, n. 9/2011, 1 e ss.; A. D'ATENA, *Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali*, in AA.VV., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, 2014, 307 e ss. e, da ultimo, L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in www.federalismi.it, 4/2017 rinviando, per più articolati approfondimenti, alla dottrina citata dai contributi ricordati.

compensativa³⁴ che diviene una leva essenziale per sostenere la crescita nelle aree a sviluppo ritardato di fronte agli effetti depressivi della crisi economica che ha determinato una drastica riduzione degli investimenti pubblici per le aree svantaggiate.

Va al riguardo ricordato che il tema delle misure di vantaggio fiscale introdotte da Stati membri e regioni va compendiato con i principi in materia di aiuti di Stato, ed in questo senso un ruolo determinante va riconosciuto alla giurisprudenza europea.

In particolare, dalle note sentenze «Azzorre»³⁵, «Paesi Baschi»³⁶ e «Gibilterra»³⁷ emerge, con nitore, la sostanziale rivisitazione del requisito della «selettività territoriale» dell'aiuto, secondo la quale, per esservi fiscalità di vantaggio, devono sussistere criteri puntuali.

Sulla scorta della richiamata giurisprudenza della Corte europea le circostanze sulla cui base va verificata l'autonomia hanno quale punto di bilanciamento l'inveramento del divieto di aiuti di cui all'art. 107 TFUE. Divieto che non può essere aggirato attraverso il semplice trasferimento formale delle competenze normative, ma che può trovare una deroga compatibile con i principi sanciti dell'ordinamento europeo soltanto in termini di selettività dell'aiuto se ancorata alla speciale autonomia territoriale (e suffragata dai c.d. test di autonomia).

Ed è proprio dagli approdi raggiunti dalla giurisprudenza europea che possono enuclearsi tali criteri essenziali per contemperare l'adozione di misure territoriali di fiscalità di sviluppo con la disciplina in materia di aiuti:

- autonomia costituzionalmente garantita: la decisione deve essere adottata da «un'autorità regionale o territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale», non potendo rilevare, in senso preclusivo, eventuali principi di solidarietà e di armonizzazione fiscale che informano i rapporti tra i diversi livelli di governo;

³⁴ Sulla fiscalità di sviluppo, nella copiosa letteratura, v. L. ANTONINI, *La fiscalità di sviluppo*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009, 139 e ss., A. E. LA SCALA (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, 2010; P. Busetta (a cura di), *Fiscalità di vantaggio: motivazioni e opportunità*, Napoli, 2013.

³⁵ Corte di Giustizia CE, 6 settembre 2006, causa C-88/03. Sulla sentenza si vedano per tutti, anche per i riferimenti in dottrina, L. ANTONINI, M. BARBERO, *Dalla Cge un'importante apertura verso la fiscalità di vantaggio a favore delle imprese*, in *Riv. diritto fin. e sc. fin.*, 2006, n. 3, 117 e ss.; R. Sapienza, *Regimi agevolativi di natura fiscale e disciplina comunitaria degli aiuti di Stato. La decisione della Corte di Giustizia nella causa C-88/03*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1, 2007, 57 e ss.; L. ANTONINI, M. BARBERO, *Apertura della Corte di Giustizia sulla fiscalità regionale di vantaggio*, in *Quaderni cost.*, 1, 2007, 184 e ss.; A. CUVA, P. VIGNARELLI, *L'Autonomia finanziaria della Regione siciliana e la fiscalità differenziata*, in *Riv. Guardia di finanza*, 3-2010, 354 e ss., per una disamina della pronuncia nell'ordinamento portoghese v. R. HENRIQUES DA PALMA BORGES, *Regional Tax Regulation in Portugal after the ECJ Azores Case (C-88/03)*, in http://www.rpba.pt/files/6313/6988/0188/23_Ad_Concordiam_Regional_Tax_Regulation_12.12.2006.pdf

³⁶ Corte di Giustizia 11 settembre 2008, Cause riunite C-428/06 a C-434/06 in *Raccolta della giurisprudenza*, 2008 I-06747 - *Union General de Trabajadores de la Rioja (UGT-Rioja)*, Corte di Giustizia, 11 settembre 2008, cause riunite da C-428/06 a C-434/06, UGT-Rioja sulla quale D. ARMESTO, *The ECJ's judgment regarding the tax autonomy of Basque country*, in *European Taxation*, 2009, 11 e ss.; R. Pin, *Il federalismo fiscale italiano si costruisce anche a Strasburgo*, in *Quaderni cost.*, 4, 2008, 910 e ss.; G. COZZOLINO, *La CGCE torna a fare il punto sul rapporto tra divieti di aiuti di Stato e fiscalità di vantaggio a favore delle imprese attuate da enti infrastatali*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 5, 2009, 1145 e ss.; F. AMATUCCI, *Il divieto di aiuti fiscali quale limite allo sviluppo delle imprese*, in *Corr. Trib.*, 13/2009, 1062 e ss. Mentre con riferimento all'impatto sul sistema fiscale regionale spagnolo A. ORENA DOMINGUEZ, C. FONTANA, *Espaldarazo al concierto económico (sentencia de 6 de septiembre de 2006 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto c-88/03)*, in *Innovazione e Diritto*, n. 6/2006, www.innovazioneediritto.unina.it.

³⁷ Tribunale di primo grado, 12 dicembre 2008, cause riunite da T-211/04 a T-215/04, Commissione c. Governatorato di Gibilterra e Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sulla quale si v. P. ROSSI-MACCANICO, *Gibraltar and the Unsettled Limits of Selectivity in Fiscal Aids*, in *European State Aid Law Quarterly*, 1, 2009, 63 e ss. La pronuncia è stata poi impugnata in appello innanzi alla Corte di Giustizia UE, la quale si è pronunciata confermando sostanzialmente quanto stabilito dai giudici di prime cure con la sentenza 15 novembre 2011, cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, Commissione europea e Regno di Spagna c. Governatorato di Gibilterra e Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, con nota di P. ROSSI-MACCANICO, *Gibilterra: le colonne d'Ercole del controllo europeo in materia di aiuti fiscali*, in *Fiscalità e commercio internazionale*, 3, 2012, 28 e ss.

- autonomia decisionale: la determinazione dell'autorità territoriale deve essere assunta «senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto», ciò è compatibile sia con eventuali procedimenti di concertazione (purché la decisione adottata in esito a tale procedimento sia adottata direttamente dall'ente regionale e non dal Governo centrale) (c.d. *profilo procedurale*);

- autonomia finanziaria: le refluenze finanziarie che l'ente territoriale subisce dall'adozione della misura non devono essere compensate «da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale» (Sent. «Azzorre»); di guisa che le conseguenze finanziarie della riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese della regione si devono esaurire sul territorio interessato dalla misura e sulla sfera finanziaria dell'ente che le ha promosse, condizione che va verificata alla stregua dei meccanismi di trasferimento, nei quali non può ammettersi che il Governo centrale possa compensare il costo di una sovvenzione o di una misura fiscale di sostegno alle imprese di una determinata area (c.d. *profilo economico-finanziario*).

L'orientamento assunto dalla Corte di Giustizia con la sentenza «Paesi Baschi» induce poi, quando ne ricorrano i presupposti, a propendere per la tesi della piena compatibilità dei trasferimenti ex art. 119 Cost. con le regole comunitarie sulla concorrenza. Anche se occorre considerare che, per quanto i giudici comunitari si siano sforzati di esplicitare principi validi *erga omnes*, la complessità della materia rende rilevante – ai fini della valutazione della sussistenza della responsabilità economica delle misure agevolative – il riferimento specifico alle peculiarità dei diversi sistemi finanziari nazionali. Ne discende, quindi, che la sorte di siffatta tipologia di sostegni finanziari per aree svantaggiate dipende, in buona parte, dalla valutazione dei meccanismi di erogazione dei contributi perequativi.

6. *La risoluzione del Parlamento europeo 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/3014 RSP).*

Da ultimo, occorre ricordare che, in materia, il Parlamento europeo ha recentemente approvato, con ampia maggioranza, la risoluzione 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/3014 RSP)³⁸.

In particolare la risoluzione, dopo aver ricostruito l'articolato quadro normativo di riferimento, esprime il proprio indirizzo alla Commissione invitandola a:

a) definire un «*Quadro strategico dell'Unione per le isole*», al fine di collegare gli strumenti suscettibili di produrre un impatto significativo sul territorio;

b) istituire uno «*sportello isole*» collegato alla Direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione e costituito da funzionari incaricati di coordinare ed analizzare le tematiche connesse alle regioni insulari;

c) presentare un'apposita comunicazione contenente una «*Agenda per le regioni insulari dell'UE*» e, successivamente, un «*Libro bianco*» che monitori lo sviluppo delle regioni insulari, sulla base delle migliori prassi e con la partecipazione delle autorità locali, regionali e nazionali e di altri attori pertinenti, ivi inclusi le parti economiche e sociali e i rappresentanti della società civile;

³⁸ In <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0049+0+DOC+XML+V0//IT>

d) considerare adeguatamente la situazione specifica delle regioni insulari in sede di preparazione della proposta relativa al prossimo quadro finanziario pluriennale.

La risoluzione estende poi il proprio monito anche agli Stati membri ed alle autorità regionali e locali, formulando espressamente l'invito a svolgere il proprio ruolo «*nelle strategie di sviluppo delle isole sulla base di un approccio verticale che coinvolga tutti i livelli di governo, conformemente al principio di sussidiarietà, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle isole dell'Unione europea*».

Sicché l'approvazione della risoluzione, se non introduce ulteriori profili regolativi nella già articolata normativa europea in materia, tuttavia, esprime un puntuale indirizzo politico della Commissione per l'attuazione dell'art. 174 TFUE sulle politiche di coesione, sulle deroghe ai limiti per i regimi fiscali di aiuto, sulle misure perequative in materia di trasporti, e costituisce un rilevante precedente per lo stesso Parlamento europeo negli interventi di invero del diritto primario dell'Unione sul piano della coesione economica, sociale e territoriale³⁹.

7. Considerazioni conclusive.

Proprio dalle refluenze che emergono dal riconoscimento europeo dell'insularità e dall'inferenza che essa determina sul regime della fiscalità di sviluppo per ciò che richiede sul piano istituzionale (speciali forme di autogoverno), non può revocarsi in dubbio che l'autonomia differenziata della Sicilia - ma ad analoghe considerazioni deve giungersi per la Sardegna - diviene essenziale per utilizzare importanti leve di sostegno allo sviluppo.

Vi è quindi, come ricordato, un'intima e profonda correlazione tra autonomia differenziata e forme di promozione dello sviluppo dei territori insulari mediante fiscalità di vantaggio: senza la prima non è praticabile la seconda. In disparte la considerazione, che ci fa tornare alle radici storiche, culturali e politiche della specialità siciliana (e per taluni versi anche sarda) - che potremmo definire necessarie, ma (ormai) non sufficienti - secondo la quale in Europa non si rinviene una grande isola o arcipelago che non sia uno Stato o una Regione ad autonomia differenziata.

In conclusione, le delineate linee evolutive scaturenti dall'ordinamento europeo, se correlate alla nuova «stagione costituente» che si apre per le autonomie differenziate - anche e soprattutto per la Regione siciliana che, più delle altre, ha necessità di una profonda revisione - inducono ad auspicare un'occasione di rafforzamento della

³⁹ Sulle politiche di coesione europee v. R. SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione Economica e Sociale e programmazione Economica regionale*, Milano, Giuffrè 2003; A. CLARONI, *Le politiche di coesione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, IV, Milano, 2003, 3793 e ss.; R. LEONARDI, *Cohesion in the European Union*, in *Regional Studies* 40, 2006, 155 e ss.; A. DI STEFANO, *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 3/2008, 749 e ss.; L. MASCALI, *L'obiettivo della cooperazione territoriale europea*, ivi, 497 e ss.; S. CIMINI, M. D'ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e Sociale*, Napoli, 2007; F. SPAGNUOLO, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 845 e ss.; G.P. MANZELLA, *Una politica influente. Vicende dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, Bologna, 2011, 176 e ss.; G. COLOMBINI (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli, 2011; F. MARTINES, *La politica di coesione economica, sociale e territoriale ed il modello di integrazione europea* in G. COLOMBINI (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli, 2011, 87 ss.; C. DAW, *Cohesion Policy of the European Union: Facilitated by Supranational Institutions and Regional Autonomy or Hindered by National Sovereignty?*, Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union: Vol. 2012, Article 7, <http://scholarship.claremont.edu/urceu/vol2012/iss1/7/>; nonché A.F. DI SCIASCIONE, *Le politiche europee di coesione sociale fra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali*, Torino, 2014, 99 e ss.; G. LUCHENA, *Coesione economica e sociale, cooperazione funzionale tra "territori" e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 3/2014, 575 e ss.; Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; A. DE SIANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in www.federalismi.it, n. 23/2015; P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in www.federalismi.it, 22/2016. Mentre, per alcune considerazioni giuridiche sull'ultimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali, si rinvia a C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2014, 567 e ss.

democrazia deliberativa di un'antica comunità regionale insulare, oggi, più che in passato, frontiera europea nel Mediterraneo.

E questo in un contesto nel quale il Veneto, la Lombardia, ma anche l'Emilia-Romagna e lo stesso Piemonte, schiudendo così le porte ad una nuova regionalizzazione e, possibilmente ad un rilancio del federalismo, che auspicabilmente non parta dal profilo fiscale, ma sia aperto alle richiamate tendenze dei più grandi Stati europei, utilizzando le previsioni dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione⁴⁰, sperimentano nuove traiettorie di riforma del contraddittorio regionalismo italiano.

La comparazione dell'attuazione dell'autonomia finanziaria basca con quella siciliana ha dimostrato, per un verso, che ben oltre il dato statutario conta la capacità di un Regione di far valere le proprie prerogative. Prerogative che, nel caso siciliano, risultano - come ricordato - progressivamente abbandonate dalla stessa Regione. Ma anche che, nel solco della giurisprudenza europea sull'insularità e sulla selettività territoriale, soltanto robusti presidi statuari in materia finanziaria possono costituire la base ineludibile per l'adozione di misure di fiscalità di sviluppo.

Ed in questo senso, mentre l'esperienza dei Paesi Baschi, pur sinteticamente descritta, appare particolarmente significativa, al contrario di quella siciliana che, al netto della misura innovativa del credito d'imposta regionale per gli investimenti, disciplinato dalla l.r. 11 del 2009⁴¹, non mostra segnali di respiscenza, concentrando i propri recenti interventi in misure di distribuzione di risorse a sostegno del reddito e del precariato ed a misure di modifica della normativa di attuazione in materia finanziaria (il già ricordato d.lgs. n. 251 del 2016) che hanno quale obiettivo di consentire alla Regione di (continuare a) contribuire agli equilibri di finanza pubblica senza sprofondare nel *default*.

La prospettiva delineata, se lascia impregiudicato il tema delle differenziazioni e delle asimmetrie regionali, impone di affrontare in termini nuovi la distinzione, che ormai si pone in termini consolidati, tra autonomie speciali del nord (o alpine) ed autonomie differenziate insulari, con l'introduzione di conseguenti strumenti di riequilibrio che consentano l'esercizio di speciali prerogative in aree economicamente e socialmente disagiate, proprio a partire da quelli connessi all'insularità.

L'autonomia finanziaria regionale può divenire strumento di crescita economica solo se favorisce gli investimenti e non la distribuzione indiscriminata di risorse. Con la conclusione che, nel delineato quadro europeo, la riduzione dell'autonomia speciale, principalmente in materia finanziaria, renderebbe impercorribile l'adozione di strumenti di attrazione degli investimenti esterni alla Regione quali la fiscalità di sviluppo.

⁴⁰ Sul quale si vedano, tra gli altri, oltre al già citato contributo di A. CARIOLA, F. LEOTTA, *sub* Art. 116, cit.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 1, 139 e ss.; A. POGGI, *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-24/30-11-2007/Poggi_Regionalismo-differenziato.pdf; R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2008, 9 e ss.; L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *le Regioni*, n. 1-2/2012, 110 e ss.; M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in www.forumcostituzionale.it, 14 luglio 2014.

⁴¹ Sugli effetti del credito d'imposta sugli investimenti previsto dalla normativa in questione si veda AA.VV., *Divari manifatturieri e strumenti di politica industriale. Il caso del credito d'imposta in Sicilia*, Milano, 2013.