

ATTI

Convegno di Studi
IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO
Palermo, 26 e 27 gennaio 2024
Palazzo dei Normanni

A cura di
G. Corso, M. Immordino, G. Verde, G. Armao

Università degli Studi di Palermo

Bozza provvisoria in revisione redazionale

NUOVE AUTONOMIE

RIVISTA QUADRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

Numero speciale 1/2024

INDICE

MARIA IMMORDINO

Eccezionalità e pandemia. Spunti per una riflessione sul possibile ruolo di un diritto del rischio

5

VINCENZO TONDI DELLA MURA

Ambiente ed ecosistema nel modello dell'autonomia differenziata

9

FRANCESCO MANGANARO

Note sul regionalismo differenziato nel disegno di legge approvato dal Senato

33

NICOLA GULLO

Autonomia differenziata e interesse nazionale: spunti di riflessione per una ridefinizione

43

LORENZA VIOLINI

Autonomia differenziata e interesse nazionale: una ridefinizione

55

GUIDO RIVOSECCHI

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali sulla finanza territoriale (art. 119 Cost.)

63

| | | |
|--|---|-----|
| FLORIANA CERNIGLIA | | |
| | <i>L'autonomia differenziata, i profili finanziari</i> | 81 |
| DANIELA MONE | | |
| | <i>Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli tra finalità dichiarate e finalità perseguite: il nodo delle risorse finanziarie</i> | 95 |
| GIOVANNI TARLI BARBIERI | | |
| | <i>Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali</i> | 111 |
| SEBASTIANO LICCIARDELLO | | |
| | <i>Regionalismo differenziato, dimensione dell'interesse e principio negoziale</i> | 131 |
| ROBERTO CAVALLO PERIN | | |
| | <i>Un'autonomia differenziata non troppo speciale</i> | 139 |
| EDOARDO GIARDINO | | |
| | <i>Regionalismo differenziato, funzioni amministrative ed unità della Repubblica</i> | 141 |
| ROBERTO DI MARIA | | |
| | <i>Ruolo degli Enti locali: dalla consultazione da parte della Regione all'assegnazione di una parte delle funzioni trasferite. Ovvero, della ambigua collocazione istituzionale (e dello sfortunato destino politico?) degli Enti locali nel sistema costituzionale italiano di governo multilivello</i> | 149 |
| LORENZO SALTARI | | |
| | <i>Autonomia differenziata, LEP e regioni a statuto speciale</i> | 159 |
| ANNA ROMEO | | |
| | <i>Autonomia differenziata, lep e regioni a statuto speciale: osservazioni a margine di un dibattito attuale</i> | 171 |
| MARCO CALABRÒ E ANTON GIULIO PIETROSANTI | | |
| | <i>Ambiente ed ecosistema nel modello dell'autonomia differenziata</i> | 181 |
| ELISA CAVASINO | | |
| | <i>L'autonomia differenziata nella XIX legislatura: ordine logico di priorità e strumenti normativi da ripensare per l'attuazione dell'art. 116 c. 3° cost.</i> | 191 |

| | | |
|---------------------------|---|-----|
| ANNA SIMONATI | <i>Riflessioni di fantadiritto, alla luce della giurisprudenza costituzionale, su alcune possibili ripercussioni del “nuovo regionalismo differenziato”</i> | 205 |
| ANDREA MORRONE | <i>Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica</i> | 219 |
| GIANLUCA GARDINI | <i>Stato regionale e differenziazione territoriale: le esperienze straniere</i> | 239 |
| GAETANO ARMAO | <i>Ubi insula, ibi jus speciale. Il principio di coesione insulare alla prova del regionalismo differenziato</i> | 259 |
| GABRIELLA DE GIORGI CEZZI | <i>Regioni e politiche europee di coesione</i> | 293 |
| FABRIZIO TIGANO | <i>Le politiche di coesione e il ruolo delle Regioni</i> | 303 |
| GIOVANNI GUZZETTA | <i>Potenzialità, rischi e aspettative dell'autonomia differenziata</i> | 325 |
| GUIDO CORSO | <i>Convegno Autonomia regionale differenziata</i> | 331 |
| CATERINA VENTIMIGLIA | <i>L'attuazione del Regionalismo differenziato e le autonomie speciali: la questione “pregiudiziale” della sfera soggettiva d'applicazione tra attuali assetti e futuri scenari</i> | 341 |

Ubi insula, ibi jus speciale.

Il principio di coesione insulare alla prova del regionalismo differenziato

di Gaetano Armao*

SOMMARIO: 1. Il regionalismo differenziato dopo la costituzionalizzazione del principio di coesione insulare. – 2. Differenziazione ed insularità: *Ubi insula, ibi jus speciale*. – 2.1. Le più recenti vicende del regionalismo insulare in Spagna (*Isole Baleari*) e Francia (*Corsica*). – 3. Regioni e compartecipazioni fiscali, la “*predica utile*” di L. Einaudi. – 4. Considerazioni conclusive.

1. *Il regionalismo differenziato dopo la costituzionalizzazione del principio di coesione insulare*

Vorrei ricollegarmi, per iniziare questa riflessione, alla relazione del prof. Gardini¹ ed, in particolare, all’analisi svolta con riferimento all’esperienza spagnola ed all’ampia influenza che essa ha svolto nell’evoluzione dell’ordinamento regionale italiano, con peculiare riguardo alle Regioni speciali, per poi svolgere alcune considerazioni sul principio di coesione insulare², il riconoscimento che esso ha avuto con l’art.119, sesto comma Cost.³, e quella che ne profila il disegno di legge n. 615, recante «*Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*».

* Professore associato, abilitato alla prima fascia, presso il Dipartimento di Scienze politiche e delle relazioni internazionali dell’Università di Palermo e delegato del Rettore per l’insularità. Presidente della Commissione tecnica scientifica per le autorizzazioni ambientali delle Regione Siciliana.

¹ G. GARDINI, *Stato regionale e differenziazione territoriale: le esperienze straniere*, v. *supra*.

² In generale sul principio di coesione territoriale si veda per tutti la relazione al Convegno di G. DE GIORGI CEZZI, *Regioni e politiche europee di coesione*, v. *infra*. la quale opportunamente sottolinea come tutti i bacini finanziari esistenti (le risorse della coesione 2014-2020; quelle del ciclo 2021-2027; le dotazioni del PNRR; quelle della coesione nazionale-PSC) continuano ad assumere strategie, logiche e approcci diversi, soprattutto rispetto al territorio, senza quel necessario coordinamento tra la politica di coesione, comunitaria e nazionale, e il PNRR, in una visione organica e unitaria “*delle reciproche azioni. Si tratta inoltre di politiche ancora troppo ancorate alla logica delle quote che riproducono e perpetuano due degli errori tipici dei programmi di spesa della politica di coesione: quello di guardare alla quantità della spesa da certificare come un fine in sé e non un mezzo diretto a produrre ricadute concrete nei territori di maggior fabbisogno conseguendo target ben definiti e di sposare la dinamica spontanea delle richieste che ha per presupposto l’esistenza di imprese attive*”.

³ Per i riferimenti in dottrina sia consentito rinviare al mio contributo *The perspective of insularity in EU Law*, in <https://www.federalismi.it>, 22/2023, 23 e ss. Una completa rassegna della dottrina in materia, sia giuridica che economica, è rinvenibile nel sito dell’*Osservatorio sull’insularità* di EURISPES, cfr. <https://eurispes.eu/documentazione-osservatorio-sullinsularita/>, si veda altresì *Dossier* del Servizio Studi sul riconoscimento degli svantaggi derivanti dall’insularità, <https://www.senato.it>.

Il testo di tale d.d.l., approvato dal Senato il 24 gennaio scorso – appare opportuno precisarlo –, reca significative integrazioni e modificazioni: sia in generale, sulla disciplina del regionalismo differenziato, che con specifico riguardo al principio di coesione insulare, rispetto all’originario disegno di legge presentato dal Governo al Senato. Testo, quest’ultimo, che peraltro già segnava un primo superamento della sostanziale obliterazione del tema che emergeva dall’originaria proposta illustrata alla Conferenza delle Regioni nel novembre del 2022⁴.

Invero l’iniziativa legislativa presentata dal Governo al Senato recava, in merito, soltanto due riferimenti. Uno, all’art. 8, (recante le “*clausole finanziarie*”), primo comma, alla stregua del quale per le singole Regioni che non fossero parte dell’intesa, prevedeva la garanzia dell’invarianza finanziaria, in relazione alle intese approvate con legge, nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all’articolo 119, terzo, quinto e (dell’aggiunto) sesto comma, della Cost. Il secondo riferimento si rinviene all’art. 9, (“*Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale*”), primo comma, che annoverava, tra i principi da garantire quali misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, anche l’insularità e la rimozione degli squilibri economici e sociali, con il richiamo espresso dell’art. 119, sesto comma, Cost.⁵

⁴ Nella bozza del disegno di legge, presentata alla *Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome* il 17 novembre 2022, infatti, non emergeva alcun riferimento all’insularità nonostante l’intervenuta pubblicazione della legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, recante: “*Modifica all’articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall’insularità*”, fosse stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, n. 267 del 15 novembre 2022.

⁵ In questa sede non può non sottolinearsi la fallacia del dibattito incentrato sul c.d. “residuo fiscale” (che sarebbe costituito dal differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e impiego negli ambiti territoriali di provenienza attraverso la forte dialettica politico-istituzionale afferente alle Regioni ed agli enti locali) concetto privo di consistenza sul piano giuridico e come tale inammissibile quale parametro di costituzionalità di una norma finanziaria, come dimostrato dal Giudice delle leggi sin dalla sent. 10 febbraio 2016, n. 69. Tale criterio, infatti, utilizzato in termini impropri in sede di contenzioso costituzionale per sostenere talune suggestive prospettazioni regionali, come precisato dalla Corte: “*non è parametro normativo riconducibile all’art. 119 Cost., bensì un concetto utilizzato nel tentativo, storicamente ricorrente tra gli studiosi della finanza pubblica, di individuare l’ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l’imposizione fiscale*”, che giunge a queste conclusioni nel presupposto di alcune caratteristiche del nostro ordinamento (quali: la struttura fortemente accentrata della riscossione delle entrate tributarie, quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio) e ritenendo in tal guisa “estremamente controversa la possibilità di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego”. Da qui la conclusione che l’aggregazione di dati eterogenei secondo metodologie non univocamente accettate “*ha fatto sì che il concetto di residuo fiscale sia stato utilizzato piuttosto come ipotesi di studio che come parametro di correttezza legale nell’allocazione territoriale delle risorse*”.

La categoria di “residuo fiscale”, come precisato nel tentativo troppo sbrigativo di

Nel testo esitato dal Senato, ma si tratta dell'evidente risultante di un articolato dibattito parlamentare e della molteplicità degli emendamenti, sia delle forze di maggioranza che di opposizione, la condizione di insularità, la questione della marginalità delle isole ed i riferimenti all'art. 119, sesto comma, Cost. emergono più volte nell'articolato ed in termini più consistenti, anche se non sempre decisivi.

Il primo richiamo si trova all'art. 1, primo comma, che ha esteso il riferimento al rispetto dell'unità nazionale ed alla finalità di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nonché quello al rispetto dei principi di coesione economica, sociale e territoriale “*anche con riferimento all'insularità*”. Trova in tal guisa conferma la menzione al già citato art. 9, secondo comma, di tenore sostanzialmente identico.

L'articolo 10 risulta, adesso, quello più gravido di riferimenti alla condizione di insularità che si può rinvenire richiamata al primo comma e poi alle lettere *a) b) e c)* della disposizione proprio con riguardo alle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, con specifico riguardo: al “*trasporto pubblico locale ed ai collegamenti con le isole*” (lett. *a)*), alla “*rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità*” (lett. *b)*), alla “*individuazione delle misure che concorrano a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, promuovendo il diritto alla mobilità e alla continuità territoriale per tutte le isole, le forme di fiscalità di sviluppo, la perequazione infrastrutturale e la tutela degli ecosistemi*” (lett. *c)*).

Per quanto concerne, invece, il principio di coesione insulare può dirsi, peraltro, che per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost. e dei costi e fabbisogni standard, non è data rinvenire l'introduzione di uno specifico riferimento all'esigenza di tener conto degli svantaggi derivanti dall'insularità⁶.

In termini analoghi sono intervenute significative modifiche con riguardo ai diversi profili inerenti l'applicazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., a partire

trasposizione nell'ordinamento italiano, trae origine dalla tesi formulata da J.M. BUCHANAN, *Federalism and fiscal equity*, in *American Economic Review*, 1950, 4, 583 ss. e viene utilizzato al fine di sostenere il ribaltamento del razionale rapporto tra funzioni e risorse, giungendo così a conseguire approdi giustapposti rispetto a quelli che ne hanno fondato l'elaborazione, in merito si vedano gli studi raccolti nel volume curato da D. CODUTI, *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022, su posizioni di critica ancor più accesa rispetto al percorso intrapreso per l'attuazione del regionalismo differenziato si pone il recentissimo contributo di F. PALLANTE, *Spezzare l'Italia Le regioni come minaccia all'unità del Paese*, Torino, 2024.

⁶ Giova ricordare che secondo A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 u. c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 325 ss., va negata la possibilità che una legge cornice sull'attuazione dell'art. 116 Cost. possa circoscrivere i contenuti negoziati e, conseguentemente, la portata della legge di approvazione dell'intesa.

dalla determinazione dei LEP⁷.

In tal senso appare utile ricordare che, alla stregua della riformulazione del primo comma dell'art. 4 del d.d.l., varato in esito alla trattazione in Senato, il trasferimento delle funzioni può essere effettuato soltanto dopo la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, “*nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio*”.

Nel caso in cui dalla determinazione dei LEP “*derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*”, si potrà procedere al trasferimento delle funzioni soltanto “*successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese*”, e ciò con il chiaro obiettivo di scongiurare disparità di trattamento tra le stesse ed in coerenza con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio.

La disposizione in questione, già richiamata in alcune delle relazioni svolte nella giornata di ieri, invero attenua, senza tuttavia risolvere appieno le molteplici criticità rilevate, talune rigidità che emergevano nel testo originario del disegno di legge.

L'attribuzione delle funzioni ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost. – giova ribadirlo – presuppone l'esistenza di un quadro che renda compatibili tra loro: la determinazione e l'attribuzione delle risorse necessarie all'esercizio dell'autonomia e la costruzione di meccanismi perequativi che consentano l'obiettivo dell'erogazione, anche nelle altre Regioni, di servizi adeguati a garantire i *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP), previsti dall'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione⁸.

Anche il principio di coesione insulare risultava soltanto accennato nel citato disegno di legge presentato al Senato, nonostante il recentissimo inserimento in Costituzione e si riconnetteva, peraltro, al richiamo delle previsioni dell'art.10 della l. Cost. n. 3 del 2001 operato da parte dell'art. 11, secondo comma, del

⁷ Sul tema si rinvia alle relazioni che si sono svolte sul tema ed in particolare a quelle di V. TONDI DELLA MURA, G. TARLI BARBIERI, A. ROMEO, L. SALTARI, F. CERNIGLIA ed all'introduzione di G. VERDE *in supra*. In generale sui temi del divario Nord-Sud (e delle Isole) si vedano specificamente i lavori di un Maestro e Presidente della CLEP S. CASSESE (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella storia d'Italia*, Bologna, 2016; Id., *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 2, 592 ss.; Id., *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2011, 1-2, 103 ss.

⁸ Si veda in merito COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in Camera-Senato, XVII Leg., 6 febbraio 2017, 18 e ss., nonché l'Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, on. F. Boccia, sulle linee programmatiche nelle materie di sua competenza presso la stessa Commissione tenutasi il 2 ottobre 2019, in Atti Camera-Senato, XVIII Leg., 2 ottobre 2019, 3 e ss.

d.d.l. in argomento⁹ per le Regioni a statuto speciale quali sono le due Regioni insulari italiane¹⁰.

Per quanto concerne poi la c.d. “*clausola di maggior favore*”, contenuta nella disposizione del 2001, va ricordato che Franco Teresi – alla cui memoria è dedicato questo convegno – la definiva opportunamente, già a prima lettura: “*un vero rompicapo*”...”*per la sua formulazione alquanto ambigua e confusa*”¹¹.

Non è questa la sede per svolgere adeguate osservazioni sul punto, sebbene possa osservarsi che, rispetto alla formulazione contenuta nel testo approvato dal Senato¹², sembrerebbe preferibile, proprio in ragione delle esigenze di tutela

⁹ In merito si veda in questa raccolta di atti il contributo di C. VENTIMIGLIA, *L'attuazione del Regionalismo differenziato e le autonomie speciali: la questione “pregiudiziale” della sfera soggettiva d'applicazione*, al quale si rinvia anche per l'ampio compendio di riferimento in dottrina e giurisprudenza ed in precedenza M. ROSINI, *I 20 anni della “clausola di maggior favore”: un bilancio con riguardo allo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in <https://www.osservatoriosullefonti.it>, 3/2023, 93 e ss.

Giova ricordare che l'art. 11 della l. 5 giugno 2003, n. 131 si è limitato a ribadire la vigenza degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione riconnettendosi alle previsioni dell'art. 10 che attribuisce alle Commissioni paritetiche previste dagli statuti speciali la proposta, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ex art. 10, in merito all'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative.

¹⁰ Cfr. A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, relazione al IV Convegno annuale della Rivista *Diritti regionali*, tenutosi a Torino il 21 giugno 2019, in <https://www.dirittiregionali.it>, i cui atti sono stati poi pubblicati a cura di C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020. Sul tema si vedano anche G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in <https://www.gruppodipisa.it>; M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, 2021 e G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE (a cura di), *Specialità e differenziazione. Le nuove sfide del regionalismo italiano*, Napoli, 2021; F. TIGANO, *Regionalismo differenziato e permanenza della specialità*, in <https://www.giustiziasieme.it/>; F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano: un bilancio*, Milano, 2023.

¹¹ Così 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*, in www.forumcostituzionale.it, 10 dicembre 2001, si chiedeva infatti lo studioso siciliano: “*che significato dare, infatti, al disposto normativo che vuole l'applicazione delle disposizioni della stessa legge “anche alle regioni a statuto speciali e alle Province di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”?* A fronte di una riforma che ha completamente ribaltato i criteri di distribuzione delle materie tra Stato e Regioni, le “parti” della nuova legge costituzionale in cui si “prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite” alle autonomie speciali sono sostanzialmente quasi tutte”.

Come poi affermato dal Giudice delle leggi la “*clausola di maggior favore*” configura un particolare rapporto tra norme degli statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione: “*un rapporto di preferenza, nel momento della loro “applicazione”, in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia “più ampie” di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie*”, Corte cost. 30 luglio 2003, n. 314, 28 aprile 2006, n. 175; 13 novembre 2014, n. 255.

¹² Giusta l'art. 11, secondo comma del d.d.l. in esame prevede infatti: “*ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*”.

dell'autonomia speciale, una disposizione che, analogamente a quanto previsto dall'originario d.d.l. presentato dal Governo, stabilisse invece che: “*nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, si applica l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”¹³.

Risulterebbe, infatti, più appropriato prevedere la conferma dell'applicazione della c.d. “*clausola di maggior favore*” alle Regioni speciali¹⁴, anche con riferimento all'ampio ambito materiale della legge chiamata a disciplinare nel dettaglio il regionalismo differenziato, piuttosto che stabilirne, in termini forzati, l'automatica estensione delle previsioni, e quindi anche per i minuziosi percorsi procedurali che mal si attagliano alle forme di adeguamento degli statuti e della legislazione regionale speciale, proprio in virtù della previsione del 2001, e che rischierebbe di contribuire ad un ulteriore appiattimento della distinzione tra “*specialità*” e differenziazione regionale in attuazione dell'art. 116, comma 3¹⁵. E ciò pur di fronte all'incontestabile considerazione che si tratterebbe di procedere da attivare su richiesta della Regione speciale, ma che comunque introdurrebbero un sistema di estensione delle competenze, anche per queste ultime, a modalità variabile.

In termini generali va poi ricordato che la norma da ultimo richiamata, nel prevedere le forme del regionalismo differenziato, stabilisce che esse siano attuate «*nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119*».

Tale norma se, come opportunamente rilevato, radica con la novella del sesto comma un “*diritto costituzionale all'insularità*”¹⁶, per la sua collocazione costi-

¹³ Un'analogia stesura, al fine di ripristinare l'originario tenore della disposizione, è stata proposta con l'emendamento n.11.212 presentato a firma del Sen. M. Durnwalder, poi ritirato, v. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Fascicolo Iter DDL S. 615* – *Senato della Repubblica XIX Legislatura 1.2.4.*, 115 e 2574.

La disposizione è stata modificata sulla base dell'emendamento 10.12 proposto in I Commissione dai senatori RUSSO, ZEDDA, BUCALO, POGLIESE, SALEMI, SATTA, TUBETTI.

¹⁴ Si è avuto modo di formulare questa prospettazione già nel dicembre 2019 in occasione del Convegno organizzato dall'Università di Messina *Le Regioni Speciali ed il regionalismo differenziato: un gruppo di famiglia in un interno*, In G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE (a cura di), *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Napoli, 2022, 27 e ss., occasione nel corso della quale hanno potuto dispiegarsi entrambe le tesi sull'applicabilità e inapplicabilità di tale norma agli ordinamenti speciali.

¹⁵ In senso analogo G. TARLI BARBIERI, *Profili della differenziazione regionale*, in *Le Regioni*, 2023, 63 ss. e ID, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge “Calderoli” per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in <https://www.ipof.it>, 3/2023.

¹⁶ Così testualmente T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in www.federalismi.it, 16 novembre 2022, sottolinea altresì la particolare portata dell'innovazione introdotta in Costituzione: M. IMMORDINO, *La specialità, la tutela delle minoranze, l'insularità*, in AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Roma, 2022, 612-13, mentre per G. DEMURO, *Il principio di insularità ritorna in Costituzione: opportunità e vantaggi*, in *La Costituzione.info*, 18 maggio 2022, 1 ss. “*con il nuovo testo la Repubblica riconosce una evidente differenza dovuta al fattore insulare, un hecio insular potremmo dire alla spagnola. L'uso del verbo all'indicativo rappresen-*

tuzionale diviene principio che deve informare l'intera declinazione attuativa dell'autonomia differenziata ed il cui rispetto, parimenti, va garantito nell'attuazione del suo percorso di invero.

La previsione costituzionale, che riconosce le peculiarità delle Isole ed individua la priorità del superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità, rende imprescindibile la predeterminazione degli specifici livelli essenziali delle prestazioni che debbono considerare compiutamente il fattore insulare ed i suoi costi¹⁷, ma anche garantire che il principio di tutela dell'insularità, a partire dalle misure perequative e di fiscalità compensativa, sia pienamente invero¹⁸.

Ne discende che un intervento attuativo del regionalismo differenziato postula l'integrazione con le misure compensative necessarie per garantire la continuità territoriale¹⁹, nel percorso attuativo dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Con la conseguenza che l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla previsione costituzionale richiamata non può prescindere dal considerare, ed in termini prioritari, né tanto meno eludere, gli interventi perequativi senza impingere nella stessa previsione costituzionale (“*nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119*”).

In altre parole, il principio di coesione insulare per la concatenazione normativa operata dalla norma richiamata costituisce principio cardine per la stessa

ta l'ingresso della diversità e delle peculiarità che sono collegate al fattore geografico isolano. Diversità e peculiarità che la Repubblica dichiara di rispettare e pone su di sé la promozione di tutti i provvedimenti che possano rimuovere gli svantaggi che sono patiti da coloro che vivono o che lavorano nell'isola”.

¹⁷ Va poi precisato che la Regione Siciliana, per quanto concerne la determinazione dei “*costi dell'insularità*”, ha predisposto uno specifico studio, coinvolgendo docenti delle Università siciliane e primari istituti di ricerca v. “*Stima dei costi dell'insularità per la Sicilia*”, in <http://pti.regione.sicilia.it>. Da tale studio si evince che detti costi vanno quantificati per la Sicilia in circa 6,04 miliardi € annui, pari al 6,8% del PIL regionale. Per quanto concerne la Sardegna si veda C. AMENTA, C. STAGNARO, L. VITALE, *Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna*, IBL *briefing paper*, 2020, n. 189, con esiti che per il costo pro capite sfiorano i 5.800 € annui, in merito v. G. G. CARBONI, *L'insularità e i suoi costi*, in *Rass. di dir. pubb. europeo*, 2022, 59 e ss.

¹⁸ Sul punto sia consentito un rinvio a G. ARMAO, *La riemersione della condizione di insularità nell'ordinamento giuridico italiano ed europeo*, in ID. (cura di), *Condizione e costi dell'insularità in Italia ed in Europa*, Soveria Mannelli, 2022, 135 e ss.

¹⁹ Secondo l'ordinamento europeo dei trasporti le tariffe devono esser determinate dal mercato, conclusione condivisibile nelle situazioni nella quali esso è libero, il che si verifica nei casi in cui vi è un elevato livello di concorrenza. Tale ineludibile condizione, senza intervento di correttivi esterni al mercato, non può conseguirsi nelle isole se non alcuni giorni l'anno, ciò determina l'esigenza della continuità territoriale quale elemento di correlazione. In merito si vedano per tutti le puntuali considerazioni di M.C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale europea*, Napoli, 2018, alla quale si rinvia per ampi riferimenti in dottrina e nella giurisprudenza europea.

attuazione dell'art. 116, terzo comma Cost. e “segno di contraddizione” per il suo invero.

2. *Differenziazione ed insularità: Ubi insula, ibi jus speciale*

Dagli studi di diritto europeo dell'insularità emerge il dato, che trova conforto nella gran parte dei Paesi, che le grandi isole o arcipelaghi hanno tutte la struttura di Stati (in Europa addirittura tre) o Regioni/Province con peculiari connotati di specialità (come meglio si potrà osservare guardando a talune recenti esperienze europee).

Trasponendo la fortunata sintesi concettuale²⁰, può quindi affermarsi che insularità ed autonomia (ed in taluni casi anche Costituzione) siano correlati negli ordinamenti europei moderni, sino a divenire un sinolo, che trova puntuale riscontro a livello storico e giuridico²¹, da qui “*Ubi insula ibi jus speciale*”.

Nell'ordinamento europeo, al netto delle previsioni dei Trattati, delle risoluzioni del Parlamento europeo, del Comitato europeo delle Regioni e del Comitato economico e sociale²², come in quello interno, pur dopo l'introduzione del sesto comma dell'art. 119 Cost., non si rinviene un quadro definitorio puntuale per il concetto di Isola. Qualche generico riferimento si rinviene, altresì, nel

²⁰ Come noto tale espressione risale alle fonti romane, ove si rinviene il brocardo: “*Ubi homo, ibi societas. Ubi societas, ibi ius. Ergo ubi hoc, ibi ius*”, per una ricostruzione del concetto M. ROSBOCH, “*Ubi societas, ibi ius*”. *Considerazioni storico-giuridiche su persona, autonomie e società intermedie*, in <https://www.piemonteautonomie.it>, ma già U. SANTARELLI, *Ubi societas ibi ius. Scritti di storia del diritto*, (a cura di A. Landi), Torino, 2010.

Si deve poi allo straordinario contributo di S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico: studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, 1917, la collocazione di tale principio alla base della teoria istituzionalistica, sulla quale si rinvia, nella sterminata produzione scientifica, a M. MAZZAMUTO (a cura di), *Santi Romano. L'ordinamento giuridico (1917-2017). La fortuna della teoria romaniana dell'ordinamento dalla sua pubblicazione ai tempi nostri nelle varie aree disciplinari*, Napoli, 2020.

²¹ A livello mondiale stanno ormai ricevendo un serio sviluppo gli *Island Studies*. Ne sono riprova l'istituzione dell'*Institute of Island Studies* e della cattedra UNESCO in *Island Studies and Sustainability* presso l'*University of Prince Edward Island*, in Canada, Istituto che pubblica la rivista <https://islandstudiesjournal.org>, diretta dai proff. P. Su (South China University of Technology, China) e M. Joseph (Pratt Institute, USA). Vanno poi ricordati in merito i volumi curati da G. BALDACCHINO, *The Routledge International Handbook of Island Studies: A World of Islands*, London, 2020 e J. E. RANDALL, *An Introduction to Island Studies*, Lanham, 2020, mentre l'*International Society of Public Law (ICON•S)* ha tenuto la Conferenza annuale 2023 a Wellington (Nuova Zelanda) su “*Islands and Ocean: Public Law in a Plural World*”, nel corso della quale ho presentato la citata relazione su “*The perspective of insularity in Europe*”.

²² Per una indicazione puntuale dei quali si veda ancora M. C. CARTA, *op.ult.cit.*, spec. 33 e ss.

diritto internazionale²³, ma senza che possa giungersi ad una chiara qualificazione giuridica del concetto di isola e delle sue refluenze²⁴.

Al fine di ricostruire l'evoluzione assunta dalla proposta governativa di

²³ Per una definizione v. per tutti A. BERLINGUER, *L'Italia, le isole, il Mediterraneo: una questione irrisolta*, in *DPCE Online*, n. 3/2023 il quale sottolinea la carenza di una definizione giuridica di isola nell'ordinamento europeo come in quello domestico.

Ci si deve pertanto riferire alle categorie statistiche, EUROSTAT definisce infatti isola ogni territorio che: 1) abbia superficie minima di 1 km²; 2) disti almeno 1 km dalla terraferma; 3) abbia almeno 50 abitanti; 4) non abbia collegamento fisso con la terraferma; 5) non ospiti la capitale di uno Stato membro dell'UE. Da tale definizione, priva di rilievo giuridico, discende che *"in Italia, delle circa 800 citate, solo 77 (quelle abitate) sarebbero, secondo l'approccio europeo isole. E anche la Sicilia cesserebbe di esserlo qualora venisse edificato il tanto decantato ponte sullo Stretto"*, ma si tratta di una qualificazione priva di refluenze sul piano del diritto.

Di rilievo giuridico, sebbene di portata assai ampia e di esclusivo rilievo internazionale, risulta, seppur di portata assai limitata, il riferimento all'insularità contenuto nella *Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare* (UNCLOS) che all'art. 121 (*"Regime giuridico delle isole"*) le definisce come *"una distesa naturale di terra circondata dalle acque, che rimane al di sopra del livello del mare ad alta marea"*. Il secondo paragrafo dell'articolo in esame prevede poi che trovino applicazione alle isole le norme del trattato concernenti il mare territoriale, la zona contigua, la zona economica esclusiva e la piattaforma continentale. A sua volta il terzo paragrafo prescrive che gli scogli che non si prestano all'insediamento umano o non hanno una vita economica autonoma possono detenere né la zona economica esclusiva né la piattaforma continentale.

Si tratta quindi di una definizione funzionale alle finalità del Trattato, cioè *"quelle di individuare diritti e obblighi degli Stati nell'utilizzo dei mari, degli oceani e delle loro risorse"* e quindi priva di concreto rilievo per le finalità che ci occupano.

²⁴ La geografia economica prospetta al riguardo della questione insulare una ricostruzione basata sui concetti di "prima natura" e "seconda natura". La "prima natura" si riferisce alle caratteristiche geografiche naturali di un luogo, a partire dalla distanza geografica dalla terraferma, che costituisce un elemento qualificante riconducibile alla "prima natura" di ciascuna isola. Mentre la "seconda natura" attiene alle modalità attraverso le quali le condizioni iniziali di un territorio insulare sono modificate dall'attività umana, a partire dalle politiche pubbliche poste in essere. E queste tra loro interagiscono, per alcuni versi in termini biunivoci.

In tale contesto di intervento istituzionale si collocano così le politiche di dotazione infrastrutturale (quali aeroporti, strade, ponti, porti), salute, conoscenza, morfologia territoriale ed urbana sviluppo, profili culturali sui quali hanno inciso le decisioni pubbliche. Da qui alcune conclusioni: la prima, le condizioni della "prima natura" non sono suscettibili di modificazione, ma solo di mitigazione, mentre lo sono, ed i termini significativi, quelle della "seconda natura", ed un'ulteriore: le componenti di "seconda natura" esercitano una significativa influenza sullo sviluppo delle attività economiche, a partire dall'approntamento delle infrastrutture materiali ed immateriali, direttamente proporzionale alla qualità delle politiche pubbliche ed alla consistenza degli investimenti. In poche parole, se non si può avvicinare un'isola al continente, l'adozione di scelte infrastrutturali può rafforzare i collegamenti con le aree non insulari svolgendo un effetto corsivo e perequativo. Si veda il caso dell'infrastruttura di banda larga ed ultra larga, in Sicilia, che ne fa una delle aree più digitalizzate d'Europa, ma anche quella dello stretto di Messina, largo poco più di 3 km, ma che per i tempi di percorrenza odierni risulta come se fosse di oltre 200 km. *«Bad geography cannot be overcome, whereas the condition of isolation can»* è l'assunto che ispira tale prospettiva ricostruttiva che si rinviene in L. COCCO, M. DEIDDA, M. MARCHESI, F. PIGLIARU, *Insularity and econo-*

attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost, di attuazione del “*regionalismo differenziato*”, va ricordato in merito che essa, pur con alcuni miglioramenti intervenuti in fase elaborativa sul tema della predeterminazione dei LEP, del coinvolgimento del Parlamento nei procedimenti sulle intese, del trasferimento delle competenze alle Regioni a statuto speciale in applicazione della c.d. “*la clausola di equiparazione (o di maggior favore)*” (art. 10 l.c. n. 3 del 2001)²⁵, rimane invero lacunosa con riguardo alla condizione di insularità, adesso riconosciuta dall'art. 119, sesto comma, Cost.

Il disegno di legge governativo delinea la cornice normativa per dare attuazione all'art. 116, comma 3, della Costituzione, definisce la procedura per il conseguimento dell'autonomia differenziata e fissa principi di carattere generale su alcuni aspetti di merito²⁶.

mies of density: analyzing the efficiency of a logistic network using an econometric simulation-based approach, in *Regional Studies*, 2019, 53(6), 900 e ss.

²⁵ Come noto, infatti, l'art. 10, secondo comma, tra le disposizioni transitorie e finali della l.c. n. 3 del 2001 prevede che “*Nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, si applica l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”, non può esser questa, per evidenti ragioni di continenza, la sede per un'analisi della questione, anche in condirezione delle divergenze della dottrina sul punto, tuttavia se da un lato, la disposizione richiamata sembrerebbe far propendere per l'applicazione al regionalismo differenziato, dall'altro si tratta di un mero richiamo che nulla aggiunge a ciò che già dispone la norma.

Al riguardo le tesi favorevoli alla soluzione estensiva ritengono, in ragione della tutela oggettiva della specialità, che l'applicazione dell'art. 116, comma 3, alle Regioni a statuto speciale conseguirebbe alle previsioni si cui al citato art. 10 l.c. n. 3 del 2001 (“*sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*”), mentre gli orientamenti contrari si incentrano su argomenti di tipo testuale in quanto l'art. 116, terzo comma, Cost. fa diretto riferimento alle Regioni “*altre*” rispetto a quelle speciali e comunque resterebbe impregiudicata la necessità di una modifica degli statuti con legge costituzionale.

Probabilmente una soluzione compositiva dovrebbe mitigare il “*sorpasso competenziale*” delle Regioni ordinarie sulle speciali ormai consolidato già registrato, ma per più ampie considerazioni si rinvia a A. RUGGERI, *Le regioni speciali*, in *Foro it.*, V, 2001, 203 e ss. e A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 u. c. cost.)*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 313 e ss., spec. 314 che in merito rileva come per scongiurare la condizione competenziale deteriore delle (conservate) autonomie speciali, sia stata introdotta la clausola di equiparazione (o di maggior favore) citata, mentre, per dare una risposta alle esigenze delle Regioni statuto ordinario che rivendicano il c.d. residuo fiscale, si sia elaborata la clausola di asimmetria prevista dall'articolo 116, terzo comma, Cost.

²⁶ Il Consiglio dei ministri il 2 febbraio 2023 ha approvato il disegno di legge “*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*” per la definizione dei principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e delle relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione, cfr. Camera dei Deputati, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*, in https://temi.camera.it/leg19/temi/19_t18_regioni_e_finanza_regionale.html, poi presentato al Senato il 23 marzo 2023 ed annunciato nella seduta n. 52 del 23 marzo 2023.

Al riguardo deve peraltro tenersi in considerazione che essendo le Regioni insulari entrambe speciali, le modifiche statutarie (la norma prevede, infatti, una mera disciplina transitoria “*sino a*” e non derogatoria del peculiare regime dell’ordinamento regionale speciale) dovrebbero essere approvate dal Parlamento, pur se a seguito dell’applicazione della clausola da ultimo richiamata, così come previsto dal testo del d.d.l. governativo e quanto meno per rendere compiuto il nuovo assetto, con legge costituzionale (e doppia lettura), alle quali poi dovrebbe conseguire l’adozione di specifiche norme di attuazione per il completamento dei trasferimenti.

Il progetto di legge nella versione originale – come già ricordato in una prospettiva ricostruttiva – non considerava del tutto la condizione di insularità, pur dopo la richiamata modifica costituzionale dell’art. 119 (l. cost. n. 2/2022).

Su tale carenza si è subito aperto un dibattito al quale il Governo ha inteso riparare.

Ed infatti, sul tema dell’attuazione del principio costituzionale di compensazione della insularità, la legge di bilancio del 2023 (l. n. 197 del 2022) ha previsto l’istituzione di un “*Fondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall’insularità*” (art. 1, c. 806 e ss.), suddiviso in due sezioni denominate: “*Fondo per gli investimenti strategici*” e “*Fondo per la compensazione degli svantaggi*”, con la misera dotazione di 2 milioni € per tre anni, ai quali si aggiungono quelli del *fondo per garantire il sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna*, con una dotazione di 5 mil. € per l’anno 2023 e 15 mil. € a decorrere dall’anno 2024 – invero risorse incomparabili con i 200 milioni stanziati a regime per Sicilia e Sardegna nella precedente legge di bilancio (l. n. 234 del 2021, art. 1, c. 544 e 546).

Si tratta, tuttavia, di stanziamenti ben più contenuti di quelli allocati, ed a regime, già quando ancora l’iter per l’approvazione della modifica dell’art. 119 non era ancora completato. Circostanza questa che non può non considerarsi a dir poco singolare.

Giusta l’art. 1, c. 690 della *legge di bilancio per il 2021* (l. 30 dicembre 2020, n. 178) era stato poi stabilito che entro il 30 giugno 2021, in attuazione del principio di leale collaborazione, la Commissione paritetica per l’attuazione dello statuto regionale, avvalendosi degli studi e delle analisi di amministrazioni ed enti statali e di quelli forniti dalla Regione, avrebbe dovuto elaborare: “*stime economiche e finanziarie sulla condizione di insularità della medesima Regione*”. Tale Commissione, nel solco delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 6 del 2019²⁷, e svolti gli adempimenti istruttori e le audizioni, ha provveduto, con

²⁷ Su quest’ultima pronuncia: G. DEMURO, *L’Isola, il giudice costituzionale e lo Stato disinformato*, in *le Regioni*, 2019-1, 319 ss.; F. GUELLA, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, *ivi*, 331 e ss.; R. MONTALDO, *Dalla Corte una nuova sentenza “direttiva” in materia di accantonamenti, tra autonomia finanziaria regionale e inerzia del legislatore*, in *Giur.*

delibera del 22 ottobre 2021, ad elaborare il relativo documento finale, confermando appieno le quantificazioni predisposte dalla Regione (che come ricordato attestano a circa 6 miliardi annui i costi dell'insularità della Sicilia), inviandolo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri²⁸.

Non sembra che di tutto ciò abbia tenuto conto il legislatore nell'approvazione della legge di bilancio per il 2023, ed ancor meno in quella del 2024, della quale si è sin qui detto e non risulta, parimenti, che diversa considerazione sia stata riservata al percorso parlamentare del disegno di legge sul regionalismo differenziato.

Sulla richiamata normativa di bilancio 2023 la Regione Autonoma della Sardegna, come noto, ha proposto un articolato ricorso alla Corte costituzionale²⁹, per il quale si è già svolta l'udienza di trattazione quando questo scritto è inviato alle stampe.

Sarà quindi nuovamente il Giudice delle leggi – la cui pronuncia si attende imminente – a declinare con questo primo pronunciamento i principi incastonati all'art. 119, sesto comma, partendo dai profili più delicati e comunque non esaustivi, di tipo finanziario e compensativo a fini di riequilibrio dell'insularità, ma con l'auspicio che, come avvenuto con l'importante pronuncia del 2019, sia la stessa Corte ad indicare gli elementi da sottoporre a ragionevole e proporzionata ponderazione al fine di inverare il principio di leale cooperazione tra Stato ed enti regionali, conciliando le istanze di politica economica generale con la struttura regionalista del nostro ordinamento, richiamandolo direttamente dalla vigente

cost., 2019-1, 56 ss.; E. TALARICO, *quando le sentenze costituzionali limitano la discrezionalità delle politiche di bilancio del legislatore. Note alla sentenza della Corte Costituzionale n.6/2019*, in *www.dirittoecon.it*, 2019-1, 82 e ss.; A. RIVIEZZO, *Equilibrio di bilancio, leale collaborazione e la sindrome di Pirro (breve annotazione a Corte costituzionale 11 gennaio 2019, n. 6)*, in *dirittiregionali.it*, 2019-2; ed il mio contributo, *Condizioni di insularità ed oneri di servizio pubblico aereo*, in *Rivista dir. dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2020, 36 e ss. Sottolineano, in una lettura marcatamente giuscontabilistica, la mancata determinazione nella sentenza delle ricadute sulla finanza pubblica delle pronunce del Giudice delle leggi C. FORTE, M. PIERONI, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, in *www.forumcostituzionale.it*, 97 e ss.

²⁸ In conclusione, si tratta di una normativa che, nell'attuale complessa congiuntura economica, dispone di stanziamenti non certo appropriati ad affrontare il divario (ad oggi i costi complessivi per l'insularità ammontano a circa 15 miliardi € annui, si tratta evidentemente di stime) ed in drastica riduzione rispetto all'anno precedente, quando il principio non aveva ancora avuto il riconoscimento costituzionale all'art. 119, sesto comma, Cost., anche se va tuttavia considerata quale prima, ancorché non sufficiente, risposta ad una modifica costituzionale di ampio respiro entrata in vigore (il 30 novembre 2022) che è assolutamente necessario corroborare sul piano applicativo e finanziario.

²⁹ Ricorso per questione di legittimità costituzionale n.9/2023, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2023 in *GURI Serie Speciale – Corte Costituzionale n.13 del 29 marzo 2023*. L'udienza pubblica si è svolta il 19 marzo scorso. Nel giudizio deve altresì registrarsi l'ammissione di una opinione *amicus curiae*, da parte dell'Associazione siciliana per l'insularità.

legislazione e dalla giurisprudenza della Corte.

Fermo ed impregiudicato restando, come ricordato nella richiamata sentenza, che: “*é l’istituto dell’accordo il principale strumento attuativo del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomia speciale*” che può e deve garantire un esito costituzionalmente conforme.

La legge di bilancio 2023 ha previsto infine – se ne è parlato più volte ieri nel corso delle relazioni al Convegno – l’istituzione della *Commissione parlamentare bicamerale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall’insularità* (c. 808)³⁰. Tuttavia, sia per la Regione Siciliana che per la Sardegna, tale Commissione dovrebbe svolgere la propria azione solo parallelamente ai negoziati bilaterali delle singole Regioni con lo Stato³¹.

2.1. *Le più recenti vicende del regionalismo insulare in Spagna (Isole Baleari) e Francia (Corsica)*

Nel contesto dell’evoluzione degli ordinamenti regionali e del costituzionalismo c.d. multilivello, che caratterizza oggi lo spazio giuridico europeo, un riferimento specifico meritano le vicende che manifestano una chiara tendenza verso il rafforzamento delle autonomie insulari e che possono individuarsi nella

³⁰ La Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall’insularità, come ricordato istituita dall’articolo 1, commi 808-814, della legge 29 dicembre 2022 n. 197, si è insediata, il 26 luglio 2023.

Essa è composta da dieci deputati e dieci senatori nominati dal Presidente del Senato della Repubblica e da quello della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei membri dei gruppi parlamentari. La Commissione ha eletto alla Presidenza il deputato siciliano Tommaso Calderone.

Giova ricordare che tra i compiti attribuiti dal legislatore vi sono: l’acquisizione di informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività svolte da pubbliche amministrazioni e da organismi che si occupano di questioni attinenti alle peculiarità ed agli svantaggi derivanti dall’insularità.. in questi mesi la Commissione ha svolto un’ampia *indagine conoscitiva sull’individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d’insularità e sulle relative misure di contrasto*, i cui esiti sono consultabili nelle pagine ad essa dedicate nel sito della Camera Cfr. <http://documenti.camera.it>.

³¹ Mentre dovrebbe ritenersi pacifico che, proprio per le competenze individuate in ordine all’attuazione dell’art. 119, sesto comma, Cost., tale commissione dovrebbe poter esprimere un parere qualificato sul d.d.l. relativo al regionalismo differenziato con specifico riferimento alla correlazione posta dallo stesso art.116, terzo comma.

recente legislazione sulle Isole Baleari e nell'avviato percorso verso il riconoscimento costituzionale della specialità regionale della Corsica.

Per quanto concerne l'ordinamento spagnolo, sulla cui generale morfologia autonomistica si richiamano le considerazioni svolte nell'ampia relazione dal Prof. Gardini³², è noto il rilievo che esso offre alla condizione di insularità³³.

La Costituzione spagnola contiene, infatti, una specifica disciplina per le isole alle quali dedica gli articoli: 69, terzo comma, 138, primo comma, 143, primo comma e 141, quarto comma³⁴, in modo da realizzare non solo il riconoscimento dei territori peculiari circondati dalle acque, ma soprattutto la legittimazione costituzionale del “*fattore insulare*” (*hecho insular*) declinato quale “*identità e specialità degli abitanti dell'isola, del loro modo di vivere e di lavorare come, e non meno, gli*

³² In precedenza si vedano D. CAMONI, *Il caleidoscopio del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna*, in *www.gruppodipisa.it*, 2/2020, 95 e ss., M. JACOMETTI, *Il regionalismo differenziato: una buona soluzione per gli ordinamenti compositi? Minime considerazioni comparative su Spagna e Italia*, ivi, 279 e ss.; D. CALABRIA, *L'autonomia differenziata iberica come modello. Analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano*, ivi, 333 e ss. S. SORIANO MORENO, *La ruptura de la negociación política y competencial como causa del agotamiento del modelo territorial español*, ivi, 417 e ss.

³³ Sul tema si vedano, tra gli altri, M. IACOMETTI, *Le Isole Baleari e Canarie: due diversi tipi di “insularità” nell'Estado autonomico spagnolo*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007, 63-100; e, più recentemente F. SPAGNOLI, *L'insularità fra federalismo differenziato e diritto europeo. Uno studio comparato*, in *www.gruppodipisa.it*, 2/2020, 315 e ss. e C. BASSU, *Isole del sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come “questione meridionale”*, in *Rassegna di diritto pubblico ed europeo*, n. 1, 2022, 77 ss.

³⁴ Sulla protezione di alcuni elementi peculiari delle singole Comunità autonome spagnole, cioè di quelli che normalmente vengono definiti “fattori differenziali” (*hechos diferenciales*): linguistico, culturale, economico-sociale e giuridico-forale vedi J.F. LÓPEZ AGUILAR, *The Spanish Autonomous State: Asymmetrical Composite State and Differential Facts in the Spanish Constitution of 1978*, Padova 1999, 9 ss., più in generale E. GALVÁN RODRÍGUEZ, *Hecho insular y Unión europea: un aporte histórico-jurídico*, in *Cuadernos y Debates*, no. 72, 1998; P. CARBALLO ARMAS, *Canarias y su hecho diferencial. Algunas consideraciones sobre el fundamento histórico de la diferencialidad canaria*, in *accedacris.ulpgc.es*.

abitanti della penisola”, ed assicurare ad essi: “la libera circolazione dei beni, dei trasporti e delle persone e che sia incentivato l’esercizio dei loro diritti economici”³⁵.³⁶

In tal guisa l’*hecho diferencial* insulare, elemento discretivo degli arcipelaghi spagnoli, assume una vera e propria connotazione sistemica e risulta ancorato al principio di eguaglianza sostanziale³⁷.

Quella sin qui sinteticamente descritta costituisce, quindi, la base giuridica per il *regime speciale delle isole Baleari* (REIB).

Per i fini che ci occupano va ricordato sul tema del riconoscimento delle peculiarità delle isole e degli interventi di perequazione, un intervento specifico sul piano legislativo, il *Real decreto-ley* del 22 febbraio 2019 che concerne il regime speciale delle Isole Baleari³⁸.

Tale normativa risulta assai articolata (consta infatti di oltre 21 articoli) ed offre un ampio spettro di misure tendenti a mitigare gli effetti dell’insularità sul territorio delle Baleari (dall’energia, al trasporto aereo a quello marittimo, sia per persone che per le merci, accompagnate da specifiche previsioni volte a rafforzare la cooperazione istituzionale); arcipelago che costituisce, anche a causa di tali ingenti forme di sostegno, la principale meta turistica insulare ed una delle Regioni più sviluppate del Mediterraneo³⁹.

In particolare l’art. 1 della disciplina in argomento ne individua l’oggetto: la regolamentazione del regime speciale delle isole Baleari previsto dalla sesta disposizione aggiuntiva della legge organica n. 1, del 28 febbraio 2007 che ha riformato lo statuto di autonomia delle isole Baleari, riconoscendo il fattore specifico e differenziale dell’insularità, con l’introduzione di puntuali misure di livello economico e fiscale.

Di peculiare rilievo risultano poi le disposizioni che declinano il “*factor de insularidad*” (art. 17 e ss.) le quali impongono che il bilancio statale, per ciascun esercizio finanziario, includa “*una dotazione del fattore di insularità della Comunità*

³⁵ Da ultimo in merito si vedano le considerazioni di T. E. FROSINI, *Presentazione Insularità e comparazione giuridica*, in *DPCE Online*, 3/2023, v.lo in <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1998>, ma già ID, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole*, cit.

³⁶ Così ancora C. BASSU, *Isole del Sud nell’Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come «questione meridionale»*, cit., 77 ss., ma già: F. SPAGNOLI, *L’insularità fra federalismo differenziato e diritto europeo. Uno studio comparato*, in *Quad. Gruppo di Pisa*, n.2/2020, 359 ss.

³⁷ In tal senso C. BASSU, *Insularità, forma di Stato e godimento dei diritti tra riconoscimento formale ed effettività*, in *DPCE Online*, 3/2023, 2785.

³⁸ In *BOE*, 23 febrero de 2019, n. 47, normativa che ha sostituito la previgente Ley 30/1998, de 29 de julio, 1998.

³⁹ Per una sintetica illustrazione dell’ordinamento della *Comunidad autónoma de las Illes Balears* v. da ultimo A. J. BÁEZ-GARCÍA, F. FLORES MUÑOZ, J. GUTIÉRREZ-BARROSO, A. MARIMON-RIUTORT, *Island public administrations as the expression of the island political power in the Balearic Islands and the Canary Islands*, in *Journal of Marine and Island Cultures*, 12/2023, 122 e ss.

autonoma delle Isole Baleari?⁴⁰. Fattore di cui, peraltro, si prevede un aggiornamento quinquennale, che dovrebbe assistere, proprio per quest'anno, ad una prima riponderazione⁴¹.

Come precisato dalla Corte costituzionale spagnola⁴², infatti, la legge di bilancio costituisce elemento essenziale per garantire il principio costituzionale di ponderazione del fattore insulare, sicché risulta costituzionalmente vincolante la considerazione di tale profilo da parte dello Stato mediante l'adozione di specifiche forme di riequilibrio economico.

Va infine ricordato che il regime speciale dell'insularità delle Baleari è stato poi recentemente completato da una dettagliata disciplina fiscale di tipo agevolativo e compensativo che nel contesto della legge finanziaria generale annuale dello Stato, introduce incentivi fiscali specifici per le imprese e i lavoratori autonomi nell'arcipelago: la riserva per gli investimenti ed un regime speciale per le imprese⁴³.

Si tratta quindi di un quadro ordinamentale articolato e sottoposto a perio-

⁴⁰ “*Se incluirá como dotación en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio una asignación del Factor de Insularidad de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, que se ejecutará conforme a la naturaleza y reglas expuestas en los artículos siguientes*”. Tra le misure previste dal successivo articolo 18 vanno ricordate: “*a) Creación, desarrollo o reposición de infraestructuras y sistemas de transporte, gestión, saneamiento y/o reutilización de recursos hídricos y del litoral, costas y playas. b) Creación, desarrollo o despliegue de infraestructuras y redes inteligentes de producción, distribución, transporte y almacenamiento de energía, incluyendo las instalaciones de autoconsumo con especial atención a la promoción de energías renovables, así como de la utilización de vehículos de energías alternativas y de la implantación de puntos de recarga de vehículos eléctricos. c) Infraestructuras de transporte y sistemas de movilidad. d) Becas, al estudio y a la investigación, de todos los grados del sistema educativo, especialmente en el tramo de ayudas a la movilidad. e) Modernización, reestructuración y diversificación del sector turístico de las infraestructuras turísticas. f) Promoción de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación y de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, con especial atención a las tecnologías habilitadoras emergentes y las redes de muy alta velocidad. g) Prevención, reutilización, recogida, tratamiento, reciclaje y transporte de residuos. h) Actuaciones sobre el patrimonio cultural, etnológico, arqueológico, arquitectónico y paisajístico de las Illes Balears.*”

⁴¹ La prima disposizione addizionale della normativa in esame stabilisce infatti, con specifico riguardo alla revisione del fattore di insularità: “*A la finalización del primer quinquenio de funcionamiento, en el primer semestre del sexto año, se efectuará un proceso de evaluación de actuaciones y resultados en el seno de la Comisión Mixta de Economía y Hacienda en función del cual se propondrá, en su caso, la prórroga o actualización del mismo en el marco de lo que disponga la ley de presupuestos generales del Estado*”.

⁴² “*Es la ley estatal de presupuestos la que está llamada a ser elemento crucial para cumplir el mandato constitucional de atender de forma particular las circunstancias del hecho insular. En consecuencia, es constitucionalmente exigible que el Estado atienda el hecho insular mediante el mecanismo de materialización del equilibrio económico*”, Tribunal Constitucional, Pleno. Sentencia 50/2023, de 10 de mayo de 2023, in BOE n.139, de 12 de junio de 2023.

⁴³ Régimen Fiscal Especial de las Illes Balears. Disposición adicional 70 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2023 (DA 70 Ley 31/2022), sul quale si veda per una prima valutazione R. M. ALFONSO GALÁN, *Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023* [boe-a-2022-22128], in *Ars Iuris Salmanticensis*, 6/2023, 192 e ss. la quale sottolinea che: “*la disposición adicional 70.^a que ha introducido como novedad un régimen fiscal especial en las Islas Baleares, similar*

dici adeguamenti che rappresenta una tangibile proiezione del regime riconosciuto in termini di principio di coesione insulare per l'arcipelago spagnolo.

Alcune osservazioni vanno poi riservate ad un altro Stato europeo, la Francia, nella quale, pur in un contesto ormai consolidato di progressiva crescita delle spinte verso il decentramento, si registra una significativa accelerazione nel rafforzamento dell'autonomia regionale della Corsica, sino a prevederne il riconoscimento costituzionale.

In un ordinamento come quello francese che mantiene indubbi elementi di accentramento⁴⁴, sebbene mitigati dalla regionalizzazione, poi sottoposta riordino del 2015 (*«lois sur le fusionnement»*)⁴⁵, la più recente evoluzione legislativa (loi 2022-217 del 21 febbraio 2022, c.d. loi «3D»)⁴⁶, ulteriore elemento dell'articolata

al establecido en las Islas Canarias con efectos para los períodos impositivos que se inicien entre el 1 de enero de 2023 y el 31 de diciembre de 2028».

⁴⁴ *«La France est le pays le plus centralisé d'Europe. L'État central est omniprésent»* L. STRAUCH-BONNART, *La décentralisation introuvable*, in *Revue Commentaire SA*, 3, 2022, 549. Sulla più recente evoluzione devolutiva dell'ordinamento francese v. J. HEBRARD, *De l'expérimentation à la différenciation territoriale : l'expérience française*, in <https://www.ipof.it>, 1/2022, al quale si rinvia per un compendio della più recente dottrina in materia d'oltralpe. Nella vasta letteratura italiana sull'ordinamento amministrativo francese si vedano da ultimo E. GROSSO, *La Francia*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, I, Roma-Bari, 2019, 108 ss.

⁴⁵ Sulla loi no 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, si veda bn G. C. RICCIARDI, *Territorio e governo locale. L'esperienza francese tra uniformità e differenziazione*, Torino, 2023, 224 e ss.

⁴⁶ Loi n. 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, qui a codifié l'article L. 4422-16 au sein du code général des collectivités territoriales, qui dispose que: *«I De sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, ou à celle du Premier ministre, l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions réglementaires concernant le développement économique, social et culturel de la Corse. Les propositions adoptées par l'Assemblée de Corse en application de l'alinéa précédent sont adressées au président du conseil exécutif qui les transmet au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse. II. – Le pouvoir réglementaire de la collectivité territoriale de Corse s'exerce dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi. Sans préjudice des dispositions qui précèdent, dans le respect de l'article 21 de la Constitution, et pour la mise en œuvre des compétences qui lui sont dévolues en vertu de la partie législative du présent code, la collectivité territoriale de Corse peut demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île, sauf lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental. La demande prévue à l'alinéa précédent est faite par délibération motivée de l'Assemblée de Corse, prise à l'initiative du conseil exécutif ou de l'Assemblée de Corse après rapport de ce conseil. Elle est transmise par le président du conseil exécutif au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse. III. – De sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, ou à celle du Premier ministre, l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions législatives concernant le développement économique, social et culturel de la Corse. IV. – Les propositions adoptées par l'Assemblée de Corse en application de l'alinéa précédent sont adressées au président du conseil exécutif qui les transmet au Premier ministre, au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. V. – L'Assemblée de Corse est consultée sur les projets et les*

legislazione sul decentramento amministrativo dell'ultimo decennio, consente di registrare la chiara opzione per l'integrazione tra la “*décentralisation*” e la “*déconcentration*” con la “*différenciation*” e la “*simplification*”. In tal guisa, nella legislazione d'Oltralpe sulle autonomie regionali e locali, «*uniformità*» e «*differenziazione*» divengono “*codici*” ermeneutici di un decentramento «*à la française*»⁴⁷.

In tale contesto evolutivo, molto sinteticamente richiamato, una specifica considerazione merita il peculiare percorso svolto dall'autonomia insulare della Corsica, la cui aspirazione ad un'ordinamento autonomo, come la gran parte delle regioni insulari d'Europa, affonda le proprie radici nella storia⁴⁸, ma anche nella condizione insulare⁴⁹.

Giova ricordare che con la riforma n. 82-214 del 2 marzo 1982⁵⁰ (“*statut particulier Defferre*”), la Corsica divenne una collettività dotata di istituzioni elettive e con uno status differenziato⁵¹ in termini anticipatori rispetto all'avvio delle

propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse Elle dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence, sur demande du représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné. Les avis adoptés par l'Assemblée de Corse en application du présent V sont adressés au président du conseil exécutif qui les transmet au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse. Les avis relatifs aux propositions de loi sont transmis par le président du conseil exécutif au Premier ministre ainsi qu'aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. V bis.-Le Premier ministre accuse réception des propositions qui lui sont transmises sur le fondement du présent article. Un rapport annuel indique les suites qui ont été données à ces propositions. Ce rapport est rendu public. VI. – Par accord entre le président de l'Assemblée de Corse et le représentant de l'Etat, celui-ci est entendu par l'Assemblée sur les suites que le Gouvernement entend réserver aux propositions, demandes et avis mentionnés aux I à IV”.

⁴⁷ V. C. RICCIARDI, *Territorio e governo locale*, cit., 293 e ss.; P. PICIACCHIA, *Dall'«unità-uniformità» alla «diversità-unità»: l'evoluzione del potere di sperimentazione locale in Francia nella prospettiva della differenziazione territoriale*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 1, 2019, 1 e ss.

⁴⁸ Per una ricostruzione delle radici storico-istituzionale dell'autonomia corsa, incentrate sulla Costituzione paolina del 1755 e su quella, che ne risulta diretta derivazione, del regno anglo-corso del 1794, vedi per tutti W. MASTOR, *Il modello corso di Pasquale Paoli. La Costituzione del 1755*, in M. D'ANGELO, R. LENTINI, M. SAJJA (a cura di), *Il «decennio inglese» 1806-1815 in Sicilia. Bilancio storiografico e prospettive di ricerca (Atti del Convegno internazionale di studi, Fondazione «Giuseppe Whitaker», Palermo, 14-15 dicembre 2018)*, Soveria Mannelli, 2020, 273 e ss., con ampi riferimenti bibliografici.

⁴⁹ M.A. MAUPERTUIS, *Insularità, globalizzazione e imprenditorialità: isole al bivio*, in G. ARMAO (a cura di), *Condizione e costi dell'insularità in Italia ed in Europa*, Soveria Mannelli, 23 e ss.

⁵⁰ 52 Loi n. 82-214 du 2 mars 1982 portant “*statut particulier de la région de Corse. Organisation*”, v. *legifrance.gouv.fr*; e Loi n. 82-659 du 30 juillet 1982 portant “*statut particulier de la région de Corse : compétence*” in *legifrance.gouv.fr*.

⁵¹ 53 Legge n. 82-214 del 2 marzo 1982, poi sostituita dalla legge n. 91-428 del 13 maggio 1991 sullo statuto della collettività territoriale della Corsica, e, successivamente, dalla legge n. 2002-92 del 22 gennaio 2002. Queste leggi sono state sottoposte al *Conseil constitutionnel*. La prima è stata dichiarata non in contrasto con la Costituzione con decisione n. 82-138 DC del 25 febbraio 1982. Mentre, con decisioni nn. 91-290 DC del 9 maggio 1991 e n. 2001-454 DC del 17 gennaio 2002, il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato non conformi alla Costituzione varie disposizioni importanti delle leggi del 1991 e del 2002. Da tale giurisprudenza emerge che la Corsica è una collettività

regioni nel resto della Francia che avvenne nel 1986⁵². Tale percorso prosegue nel 1991⁵³ (“*statut Joxe*”) puntando sulla differenziazione e riconoscendo la Corsica quale ente territoriale peculiare, “*collectivité territoriale de Corse*” alla quale vengono riconosciute più competenze e risorse finanziarie; mentre un Consiglio esecutivo viene affiancato all’Assemblea elettiva⁵⁴.

Occorre attendere poi un decennio e la ricordata legge n. 2002-92 del 22 gennaio 2002⁵⁵ (“*statut Jospin*”) per assistere ad una nuova modifica dell’ordinamento della Corsica, con l’incremento delle competenze che ne rafforza le peculiarità, al quale segue la riforma costituzionale del 2003 (del 28 marzo 2003, n.276)⁵⁶ di riorganizzazione delle autonomie territoriali e costituzionalizzazione delle Regioni mentre il fallimentare “*processus de Matignon*”, pur coinvolgendo in un confronto durato quasi due anni esponenti del Governo e dell’Assemblea corsa al fine di delineare un nuovo quadro per l’autonomia dell’Isola in un contesto di pacificazione sociale, non consegue i traguardi auspicati.

È con la legge n. 2015-29 del 16 gennaio 2015: «*relative à la délimitation des régions*» e la legge n. 2015-991 del 7 agosto 2015 «*portant nouvelle organisation territoriale de la République*» (“*Loi NOTRe*”) che vengono ridotte le regioni e se ne consolidano le competenze. Quest’ultima prevede, all’art. 30, la creazione della “*collectivité à statut particulier*” della Corsica in sostituzione della collettività territoriale e dei consigli dipartimentali della *Corsica del Sud* e dell’*Alta Corsica* (art 72, con effetti dal 1° gennaio 2018)⁵⁷.

Anche per l’unica regione francese nel Mediterraneo si apre una concreta

territoriale specifica e che essa è parte integrante della Repubblica, cfr. M. BERNARD, *Les statuts de la Corse*, in <https://www.conseil-constitutionnel.fr>, 2002.

⁵² Per maggiori dettagli v., tra gli altri, S. BENVENUTI, *Questione corsa ed evoluzione del decentramento nell’ordinamento costituzionale francese: la legge 2002-92 del 23 gennaio 2002*, in *nomos-le attualità nel diritto*, 2002, 2, 73 e ss.

⁵³ Loi n. 91-428 du 13 mai 1991 portant “*statut de la collectivité territoriale de Corse*”, in *legifrance.gouv.fr*.

⁵⁴ Su tale normativa si veda ancora S. BENVENUTI, *Questione corsa ed evoluzione del decentramento nell’ordinamento costituzionale francese*, cit., 75 e ss.

⁵⁵ Va ricordato che il Consiglio costituzionale si è pronunciato sull’autonomia della Corsica con le decisioni nn. 82-138 DC del 25 febbraio 1982, 91-290 DC del 9 maggio 1991 e 2001-454 DC del 17 gennaio 2002. Dalla giurisprudenza costituzionale emerge che se essa deve ritenersi una collettività territoriale specifica, tuttavia va considerata parte integrante della Repubblica. Cfr. W. MASTOR, *La Corse dans la République*, in *Commentaire*, n.176, hal-03662164, 2021-2022, 741.

⁵⁶ Sulla quale v., tra gli altri, A. MASTROMARINO, *Decentrare “alla francese”: la legge di riforma costituzionale n. 2003/276*, in *Politica del diritto*, 2/2004, 347 e ss. e P. PICCIACCHIA, *Decentramento francese ad una svolta? La riforma costituzionale sull’organisation décentralisée de la République tra vecchie e nuove tendenze*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, 3, 2003, 37 e ss., in dottrina francese v. per tutti J.-B. AUBY, E. DOUAT, *La loi constitutionnelle relative à la décentralisation*, in *Droit administratif*, 4, 2003, 6 e ss.

⁵⁷ Tale passaggio ha consentito di inverare quanto previsto dalla riforma costituzionale del 2003 che ha introdotto in Costituzione la figura della “*collectivité à statut particulier*” e previsto che ogni altra collettività territoriale creata dalla legge avrebbe potuto sostituire una o più collettività

prospettiva di rafforzamento e differenziazione della *Collectivité de Corse*⁵⁸ attraverso la revisione dello Statuto di autonomia a partire dal riconoscimento formale della perifericità insulare⁵⁹.

Nel 2017 si completa un'ulteriore stadio dell'evoluzione dell'autonomia corsa. Ma è con le elezioni regionali della fine del giugno 2021⁶⁰ che il negoziato tra Ajaccio e Parigi, già avviato nella precedente legislatura⁶¹, dopo la nuova vittoria della coalizione autonomista⁶² guidata da G. Simeoni che ne ha confermato e rafforzato la *leadership*⁶³, riceve nuova linfa politica ed un'ulteriore propulsione.

Ciò ha condotto in pochi mesi alla presentazione del “Rapporto Mestor” (“Rapport sur l'évolution institutionnelle de la Corse”)⁶⁴ che ha costituito la base per il negoziato con il Governo centrale per conferire una diversa morfologia costituzionale all'autonomia corsa ad “*territoire juridiquement inclassable*”⁶⁵.

territoriali richiamate dalla Carta fondamentale (comuni, dipartimenti e regioni), v. ancora C. RICCIARDI, *Territorio e governo locale*, cit., 224 e ss.

⁵⁸ Si vedano al riguardo W. MASTOR, *L'insularité saisie par le droit constitutionnel*, in *Constitution, justice, démocratie*, Mélanges en l'honneur du Prof. D. Rousseau., Paris, 2020, 457 e ss.; R. COLONNA, *Vers un Statut d'autonomie pour la Corse*, 31.5.2023, in *isula.corsica*. Per analisi più risalenti v. A. FAZI, *La Corse et les régions insulaires de Méditerranée occidentale: l'impossible autonomie?* in *Ethnol. fr.*, 2008, 38, 3, 437 e ss.; ID., *La recomposition territoriale du pouvoir. Les régions insulaires de la Méditerranée occidentale*, Ajaccio, 2009.

⁵⁹ S. BENVENUTI, *La differenziazione territoriale nell'ordinamento francese: da fattore di disgregazione a strumento di integrazione?*, in *www.gruppodipisa.it*, 2/2020, 297 e ss.

⁶⁰ Per un resoconto degli esiti di quelle elezioni v. A. FAZI, *Territorial election in Corsica, 20-27 June 2021*, in *BLUE*, 1/2022, 68 e ss.

⁶¹ In merito si veda ancora A. FAZI, *Les élections territoriales de 2017 en Corse: un triomphe et de lourdes incertitudes*, in *Pôle Sud*, 2008, 48(1), 149 e ss. e ID., *La specialità nello statuto della Corsica: l'inizio di una nuova stagione*, in *Presente e Futuro*, n. 29, 2018, 29 e ss.

⁶² Sulla complessa morfologia del movimento nazionalista corso v. A. FAZI, *The multilevel politics of accommodation and the non-constitutional moment: Lessons from Corsica*, in J. LLUCH (ed.), *Constitutionalism and the politics of accommodation in multinational democracies*, London, 2014, 132 e ss. e D. S. SIROKY, S. MUELLER, A. FAZI, M. HECHTER, *Containing Nationalism: Culture, Economics and Indirect Rule in Corsica*, in *Comp. Political Studies*, 2020, 1 e ss.

⁶³ La fazione indipendentista della maggioranza autonomista ha perso consensi rendendo più agevole tale negoziato. La maggioranza che ha sostenuto Gilles Simeoni (lista “*Fà populu in seme*”) al secondo turno ha conquistato il 40,64%, assicurandosi, grazie al premio di maggioranza, 32 seggi dell'Assemblea su 63. Ciò, peraltro, ha consentito di eleggere alla Presidenza una donna, tra le persone più rappresentative della coalizione e docente universitaria, Nanette Mauperthuis.

⁶⁴ Il corposo studio prende il nome dalla professoressa di diritto costituzionale all'Università di Toulouse Capitole alla quale è stato affidato dall'esecutivo corso v. W. MASTOR, *Rapport sur l'évolution institutionnelle de la Corse, remis au président de l'exécutif de la collectivité de Corse*, 11 octobre 2021, in *isula.corsica* poi pubblicato dalla stessa autrice con il titolo *Vers l'autonomie: Pour une évolution institutionnelle de la Corse*, Ajaccio, 2022. Va ricordato che il documento era stato preceduto da due Rapporti, sempre affidati a giuspubblicisti, il “Rapport Carcassonne” del 2013 ed il “Rapport pour un statut constitutionnel de la Corse” (c.d. Talamoni) del 2018.

⁶⁵ Così ancora W. MASTOR, *op.ult.cit.*, 75.

Il Rapporto, infatti, non si limita a richiedere l'espresso riconoscimento dell'autonomia regionale della Corsica nella Costituzione francese e dei poteri normativi nelle materie ritenute di competenza regionale, ma anche una serie di modifiche ordinamentali e di tipo organizzativo della struttura della Collettività territoriale per rafforzare la democraticità delle sue istituzioni, razionalizzarne le funzioni, incrementarne l'efficienza⁶⁶, e, non ultimo, riconoscerne la specificità linguistica⁶⁷.

Lo studio si conclude affermando che la diversità territoriale sia una ricchezza e non un ostacolo alla Repubblica non appare affatto «rivoluzionario»; risulta invece, contemporaneamente, «una questione di coerenza per un paese membro dell'Unione europea» e, per quanto riguarda la Corsica, «di rispetto del principio democratico».

Un'accelerazione imprevista è stata conferita al percorso di rafforzamento dell'autonomia regionale dalle forti contestazioni popolari conseguite nel marzo 2022 all'aggressione in carcere e poi alla morte del militante indipendentista Yvan Colonna⁶⁸.

⁶⁶ Il Rapporto, avvalendosi delle esperienze delle altre autonomie francesi e di quelle delle isole Méditerranée, individua ben 15 proposte: – Fusionner certains agences et offices; – Permettre au président du Conseil exécutif de Corse d'ester en justice (demande ou défense) sur délégation de l'Assemblée pendant la durée de son mandat; – Permettre à l'Assemblée de Corse de déroger à titre expérimental à certaines dispositions de la loi sur habilitation législative; – Élire les membres de la commission permanente de l'Assemblée de Corse à la représentation proportionnelle au plus fort reste; – Confier la présidence de l'une des trois commissions organiques à un membre d'un groupe minoritaire, de l'opposition ou apparenté à l'un des deux; – Pour donner aux avis du CESEC leur fonction première qui est d'éclairer les élus, surtout dans le cadre des avis obligatoires, tenter d'instaurer une « bonne pratique » du délai raisonnable; – Élargir la conférence des présidents à la présidence du Conseil économique, social, environnemental et culturel (CESEC); – Déléguer la présidence de la chambre des territoires à un représentant des communautés de communes; – Création d'un référent politique jouant le rôle d'interface entre l'Assemblée di a Ghjuventù et le Conseil exécutif; – Consacrer l'existence du comité d'évaluation des politiques publiques dans le règlement intérieur de l'Assemblée de Corse. Réformer sa composition pour renforcer son indépendance (absence du conseil exécutif comme membre de droit) et son caractère démocratique (augmentation des citoyens tirés au sort); – Nomination d'un référent déontologique chargé de présider un comité de pilotage pour bâtir un plan anticorruption; Création de conférences citoyennes corses, appelées « Pievi », sur le thème du développement durable; – Insérer la Corse dans la Constitution; – Réviser la Constitution pour y insérer la possibilité de l'enseignement immersif des langues régionales.

⁶⁷ Sul tema linguistico con riguardo alla Corsica v. A. FAZI, *How language becomes a political issue: Social change, collective movements and political competition in Corsica*, in *Int. Journal Sociology of Language*, 26(1), 2020, 119 e ss.

⁶⁸ Yvan Colonna era stato condannato all'ergastolo per l'omicidio del prefetto C. Érignac, avvenuto ad Ajaccio il 6 febbraio 1998. L'attivista indipendentista, ritenuto dai settori più estremi del nazionalismo corso un prigioniero politico, è stato aggredito il 2 marzo 2022 nella prigione di Arles per motivi religiosi ad opera di un detenuto fondamentalista islamico. Il ferimento e la morte di Colonna, avvenuta il 21 marzo, sono stati letti da alcuni gruppi indipendentisti corsi come un segno di ostilità che ha determinato l'insorgere di manifestazioni e proteste, in alcuni casi con scontri con la gendarmeria, in diverse città corse.

Il Presidente della Collettività Corsa, che peraltro era stato legale di Colonna, al fine di porre

Il Presidente Simeoni al fine di porre fine alle diffuse proteste ha richiesto l'apertura di una nuova fase nell'interlocuzione con il Governo Macron, ricevendo notevoli aperture, peraltro favorite dall'imminente conclusione della competizione elettorale per la Presidenza della Repubblica⁶⁹.

La piattaforma per la rivendicazione di maggiore autonomia con il riconoscimento in Costituzione e l'attribuzione di estese competenze normative è stata poi posta alla base del *Rapporto* presentato dal Presidente del Consiglio esecutivo⁷⁰ all'Assemblea il 5 luglio del 2023, che lo ha subito approvato con ampia

fine alle proteste ha chiesto l'apertura di una nuova fase nell'interlocuzione con il Governo centrale (*"Il faut aujourd'hui, au plus haut niveau de l'État, acter la nécessité d'ouvrir un nouveau cycle politique, dire clairement qu'il y a une question corse. Il faut respecter le suffrage universel mais, en même temps, impliquer tout le monde dans ce processus qui a vocation à clore un cycle de conflit et d'affrontements qui a duré près d'un demi siècle. Il faut ouvrir un nouveau cycle en mettant tout le monde autour de la table. La question institutionnelle, à mon avis, a vocation bien sûr à être au menu de ces discussions. Nous sommes porteurs d'une aspiration à la construction progressive d'un statut d'autonomie, de plein droit et de plein exercice"*), intervista del 10 marzo 2022 *"Violences en Corse : "Le retour au calme passe par des gestes publics forts", estime Gilles Simeoni, le président du Conseil exécutif de Corse"*, *francetvinfo.fr*.

⁶⁹ Il Ministro dell'Interno e dell'Oltremare G. Darmanin (*"Nous sommes prêts à aller jusqu'à l'autonomie"*, 22.3.22) e lo stesso Presidente E. Macron, hanno infatti tempestivamente offerto le prime aperture sin dai giorni immediatamente successivi alla proposta del Presidente Simeoni. Ancora una volta, quindi, le spinte e le proteste indipendentiste hanno influito sul percorso dell'autonomia corsa. Va poi ricordato che già il 31 di maggio era stato poi presentato il Rapporto *"Vers un statut d'autonomie pur la Corse. Rapport d'information de la Commission des compétences législatives et réglementaires et pour l'évolution statutaire de la Corse"* presentato da R.Colonna, President de la CCLRESC.

⁷⁰ Il Rapporto del Presidente del Consiglio Esecutivo (n. 2023/E4/172) del 4 luglio 2023, in *isula.corsica* delinea le fondamenta del percorso riformatore: *"L'autonomie de plein droit et de plein exercice de la Corse introduirait donc, à la fois d'un point de vue organique et matériel, un nouveau modèle au sein de la Constitution française, adapté à ses spécificités de territoire insulaire méditerranéen : la capacité pour l'Assemblée de Corse, organe législatif de la Collectivité autonome de Corse, d'adopter ses propres lois dans le champ des compétences transférées, lesquelles ne concerneraient pas les domaines régaliens de l'Etat. Un statut d'autonomie certes innovant pour la tradition politique et constitutionnelle française, mais qui ne ferait qu'aligner la Corse sur le droit commun de la plupart des grandes îles ou grands archipels de l'Union Européenne, et notamment en Méditerranée. Le critère de l'insularité ressort en effet, tant dans les travaux que dans les retours d'expérience, comme une donnée objective souvent corrélée au plan institutionnel avec l'autonomie"* (8).

Il contesto entro il quale il percorso verso la riforma dell'autonomia corsa si è sviluppato è peraltro descritto nell'incipit del rapporto presentato dal Presidente del Consiglio esecutivo, J. Simeoni, all'Assemblea corsa *"Le présent rapport s'inscrit à un moment charnière du processus qui s'est ouvert le 16 mars 2022, au moment de la venue en Corse du Ministre Gérald Darmanin, en suite de l'assassinat sauvage en milieu carcéral d'Yvan Colonna et de l'émotion suscitée, notamment auprès de la jeunesse corse, et des manifestations engendrées par cet acte"*.

maggioranza⁷¹ dopo un articolato dibattito ancorando la riforma dell'autonomia corsa al concetto di insularità⁷².

Il Presidente della Repubblica ha inteso sancire l'apertura del Governo centrale al percorso di riforma avviato su proposta delle istituzioni corse con una solenne dichiarazione espressa alla stessa Assemblea ad Ajaccio (*"Je suis favorable à ce que les spécificités de la communauté insulaire Corse soient reconnues dans la Constitution au sein d'un article propre, celle d'une communauté insulaire, historique, linguistique et culturelle"*)⁷³.

Ne è scaturito un serrato negoziato con il Governo centrale (c.d. *processus de Beauvan*)⁷⁴ che si è concluso con un documento condiviso da sottoporre al voto dell'Assemblea della Corsica.

Prestando ossequio alla precisa richiesta del Governo centrale di una pre-

⁷¹ *Assemblée de Corse, Délibération* n. 23/089 AC, in *Autonomia*, July 5th 2023, in *isula.corsica* (con 46 voti a favore, 16 contrari ed un astenuto), sulla base della proposta dell'esecutivo che prevede un forte rafforzamento delle competenze e la significativa estensione dell'autonomia fiscale e finanziaria. In particolare, il rapporto della prof. W. Mastor ha sottolineato (*"Le rapport doit, par voie de conséquence, être perçu comme un état des lieux dressé par une spécialiste de droit constitutionnel, qui, insulaire par ailleurs, a une connaissance concrète des identités qu'elle décrit. Et qui, partant des aspects qui peuvent être améliorés en droit, nourrie par la vingtaine des entretiens menés, formule des propositions"*, 4) che la Corsica, nonostante il suo statuto successivo «*Deferire*» del 1982, lo statuto «*Joxe*» del 1991, lo statuto «*Jospin*» del 2002, la legge «*Notre*» di Jean-Michel Baylet che ha istituito la *Comunità della Corsica*, non ha alcun potere legislativo, né un'autorità di regolamentazione autonoma, e sottolinea che il potere di applicazione per l'adeguamento legislativo e regolamentare conferito alla Comunità di Corsica dall'articolo L. 4422-16 del CGCT ha dimostrato la sostanziale inefficacia.

⁷² Il primo comma della previsione di modifica della Costituzione francese varato dopo l'accordo con il Governo centrale, recependo una chiara opzione formulata in sede di elaborazione dalla stessa Assemblea, ancora decisamente l'autonomia corsa alla *"insularità mediterranea"*, in merito v. ancora W. MASTOR, *L'insularité saisie par le droit constitutionnel*, in *Constitution, justice, démocratie*, cit., 459.

⁷³ Nel solenne discorso tenuto all'Assemblea della Corsica il 28 settembre 2023 (v. *Macron à Ajaccio: "Ayons l'audace de bâtir une autonomie à la Corse dans la République"*, *lemonde.fr*) il Presidente francese ha affermato: *"Il nous faut, en la matière, je le crois profondément, sortir de l'importation de tel ou tel référentiel, en miroir d'autres îles et régions de Méditerranée et d'Europe, pour bâtir un référentiel qui soit pleinement Corse, celui de la Corse dans la République. Pour répondre au besoin de reconnaissance et éviter de nouvelles confrontations, allons au-delà des totems pour les uns, des tabous pour les autres. Au fond, ayons l'audace de bâtir une autonomie à la Corse, dans la République. Cette autonomie doit être le moyen pour construire, ensemble, l'avenir sans désengagement de l'État. Ce ne sera pas une autonomie contre l'État, ni une autonomie sans l'État, mais une autonomie pour la Corse et dans la République"....*" *"Je suis favorable à ce que les spécificités de la communauté insulaire Corse soient reconnues dans la Constitution au sein d'un article propre, celle d'une communauté insulaire, historique, linguistique et culturelle. Ces mots, je le souhaite, seront ceux de notre texte fondamental, des mots de respect et de reconnaissance"*. La dichiarazione può essere consultata in *vie-publique.fr*.

⁷⁴ Il Gruppo di lavoro è stato costituito da Gérald Darmanin, Ministro dell'interno e dell'oltramarino, incaricato a tal fine dal Presidente della Repubblica e dalle strutture ministeriali e da una delegazione di eletti della Corsica (Presidente del Consiglio esecutivo della Corsica; Presidente dell'Assemblea della Corsica; Presidenti e rappresentanti dei gruppi politici; Parlamentari della Corsica; Presidenti di Associazioni di Sindaci; Sindaci di Ajaccio e di Bastia), in merito alla fase

ventiva approvazione da parte delle istituzioni corse il testo è stato proposto dal Presidente del Consiglio esecutivo⁷⁵ all'Assemblea che, quasi all'unanimità (62 voti a favore su 63), nella seduta del 28 marzo 2024, ha approvato il testo da sottoporre al Governo ed al Parlamento francese⁷⁶.

Il progetto di modifica costituzionale, che declina i diversi profili dell'autonomia corsa, stabilisce, in termini di principio, al primo comma: *“La Corse est dotée d'un statut d'autonomie au sein de la République, qui tient compte de ses intérêts propres, liés à son insularité méditerranéenne et à sa communauté historique, linguistique, culturelle, ayant développé un lien singulier à sa terre”*⁷⁷.

Si tratta di un esplicito incoraggiamento ai fattori fondanti l'autonomia e la specialità con un chiaro riferimento all'elemento insulare ed alla correlazione mediterranea, che riconnette la fondazione di esperienza regionale all'ordinamento costituzionale italiano ove i Padri costituenti hanno inteso consolidare e sviluppare gli *“elementi pregiuridici che hanno presieduto alla nascita dei primi embrioni di specialità”*... *“gli embrioni o gli spazi di autonomia speciale risalenti all'esperienza precostituzionale”*⁷⁸.

Secondo gli auspici delle parti si potrebbe giungere all'approvazione della modifica costituzionale entro la fine dell'anno e, successivamente, procedere alla

negoziale ed agli sviluppi più recenti v. C. FAVAL, *La Corsica, “l'isola che non c'è” nella Costituzione francese. Osservazioni a margine del percorso della Cullettività di Corsica verso uno statuto di autonomia*, in *dpceonline.it*, 4/2023, 3227 e ss.

⁷⁵ Cfr *Rapport du Président du Conseil exécutif de Corse*, consultabile in *isula.corsica* nel quale sono richiamati i passi fondamentali che hanno condotto alla complessa intesa tra Ajaccio e Parigi.

⁷⁶ Il Dibattito tenutosi il 28 marzo scorso all'Assemblea corsa può esser seguito in *isula.corsica*.

⁷⁷ Il progetto di articolo prevede poi: «2. *Les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations justifiées par les spécificités de ce statut. La Collectivité de Corse peut être habilitée à décider de l'adaptation de ces normes dans les matières, les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique.*

3. *La Collectivité de Corse peut également être habilitée à fixer les normes dans les matières où s'exercent ses compétences, dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique.*

4. *La loi organique détermine également le contrôle exercé par le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel sur les normes prises en application des deux précédents alinéas, en fonction de leur nature, ainsi que leurs modalités d'évaluation. Les habilitations prévues par la loi organique aux deux précédents alinéas ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.*

5. *Le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui ne relèvent pas de la compétence de la Collectivité de Corse, adapter les dispositions de nature législative en vigueur aux spécificités de la collectivité, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure. Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis de l'assemblée délibérante et du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.*

6. *Les électeurs inscrits sur les listes électorales de Corse peuvent être consultés sur le projet de statut, après avis de l'assemblée délibérante, dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres.* ».

⁷⁸ Così A. D'ATENA, *Passato, presente...e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *rivistaaic.it*, 4/2014, 5 il quale sottolinea al riguardo il rilievo delle *“radici antropologico-culturali degli enti ad autonomia speciale, i quali si fondano su solide identità collettive, di cui costituiscono la proiezione istituzionale”*.

revisione dello Statuto ed al rafforzamento delle competenze normative e delle funzioni⁷⁹.

Per la Corsica, si tratterebbe di assumere una diversa qualificazione nell'ordinamento francese – sebbene con un articolo in Costituzione e non, come proposto dall'Assemblea corsa nella deliberazione richiamata, con un titolo intero –, superando quella, invero assai poco appropriata, di “*collectivité à statut particulier*”⁸⁰.

Questo “salto di qualità” dell'autonomia corsa, oltre a conferirle competenze e risorse⁸¹, consentirebbe il raggiungimento di un traguardo storico a partire dal riconoscimento nella Carta fondamentale della “*insularità mediterranea*”, accanto a quella delle altre isole facenti parte della Repubblica francese⁸², che si ricollega direttamente alla tradizione costituzionale corsa.

3. Regioni e partecipazioni fiscali, la “predica utile” di L. Einaudi

Avuto riguardo alle forme di finanziamento previste dal d.d.l. appena approvato dal Senato, va richiamata la scelta di ricorrere alle partecipazioni

⁷⁹ Tra queste possono annoverarsi la protezione del patrimonio immobiliare (politiche urbanistiche e territoriali, politiche montane, agricole e forestali); una disciplina fiscale speciale (nuovo patto finanziario, di bilancio e fiscale, potere di modificare, regolamentare tutte le attuali imposte e tasse, di crearne nuove definendone base imponibile, aliquota, liquidazione, riscossione e di eliminare quelle esistenti); la preservazione delle peculiarità linguistiche e culturali (attraverso autonome politiche culturali e linguistiche); sostegno allo sviluppo economico e sociale (politiche turistiche, industriali, agricole, commerciali e artigianali, produzione di dati statistici economici, sociali e ambientali).

Per alcune anticipazioni sulle materie che la Regione intende rivendicare si veda poi l'intervista a M.A. MAUPERTUIS, Presidente dell'Assemblea corsa *L'insularità possibile: il caso Corsica*, in *leurispes.it*, 4/2024.

⁸⁰ Nel contesto di tale invero assai vaga categoria rientrano i territori dell'oltremare, come Mayotte e Saint-Pierre-et-Miquelon, ma anche le *collectivités uniques* di Guyane e Martinique, la *métropole* de Lyon e la Ville de Paris.

⁸¹ Come opportunamente ricordato la Corsica ha ottenuto competenze complessivamente più estese rispetto alle altre regioni e presenta talune prerogative, quali la prevista consultazione della sua Assemblea sui progetti di legge o di regolamento contenenti specifiche disposizioni che la riguardano. La Corsica, però, non dispone, al pari delle altre regioni metropolitane, di un potere legislativo e regolamentare autonomo, ma, similmente a quanto avviene per alcune *collectivités* dell'*Outremer*, le è riconosciuto il potere di richiesta del farraginoso adeguamento legislativo e regolamentare (ai sensi dell'art. L. 4422-16 del *Code général des collectivités territoriales*), cfr. C. FAVAL, *La Corsica, “l'isola che non c'è” nella Costituzione francese*, cit., 3240.

⁸² Si tratta dei dipartimenti e delle regioni d'oltremare di cui all'art. 73 della Costituzione francese sui quali vedi ancora C. FAVAL, *La Corsica, “l'isola che non c'è” nella Costituzione francese*, cit., 3240.

fiscali⁸³. Questione, quella della finanza regionale, che va ritenuta consustanziale ai temi del rafforzamento delle competenze delle Regioni⁸⁴.

A questo riguardo giunge utile richiamare, nell'anno nel quale ricorre il 150° anno della nascita, la posizione assunta da Luigi Einaudi⁸⁵, padre costituente⁸⁶.

Nella prospettiva che ispirò la posizione dello statista piemontese era pienamente avvertita l'esigenza di dotare le Regioni e gli enti locali di poteri e di finanza

⁸³ In tal senso occorre ricordare che secondo le previsioni dell'art. 5 secondo comma del d.d.l. in esame l'intesa di cui all'articolo 2 "individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione", mentre a mente dell'8° secondo comma, "la Commissione paritetica provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni", prevedendosi nel prosieguo della disposizione le forme di adeguamento di tali compartecipazioni al gettito tributario.

⁸⁴ Per più approfondite considerazioni sul tema si vedano le riflessioni di G. RIVOSECCHI, *Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali sulla finanza territoriale* (art. 119 Cost.), al Convegno *in supra*, il quale opportunamente sottolinea che la norma richiamata del d.d.l., adesso all'esame della Camera (n. 1665), sembra indicare tassativamente lo strumento delle compartecipazioni per il finanziamento delle funzioni trasferite, escludendo le c.d. "riserve di aliquota" (o "aliquote riservate") con le quali, invece, si intende la devoluzione alle Regioni di una quota del gettito di un tributo erariale unitamente alla facoltà di modificare le aliquote e alcuni elementi strutturali del tributo nei limiti di quanto previsto dalla legge statale. A questo riguardo giova sottolineare che, sia compartecipazioni che riserve di aliquota assicurano la coerenza al principio di territorialità del tributo, sancito dall'art. 119 Cost. e, di conseguenza, la correlazione tra il gettito fiscale e il territorio che tale gettito produce, incidendo quindi sull'approccio tendente alla centralizzazione dell'ordinamento tributario.

⁸⁵ Sullo statista piemontese (Carrù, 24 marzo 1874 – Roma, 30 ottobre 1961) la letteratura è assai vasta, si vedano, tra gli altri, R. Faucci, *Einaudi*, Torino, 1986; A. Giordano, *Il pensiero politico di L. Einaudi*, Genova, 2006; P. Silvestri, *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno*, Soveria Mannelli, 2008; R. Faucci, *Einaudi Luigi*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero: Economia*, Treccani, Roma, 2012, *ad vocem*, consultabile in [https://www.treccani.it/enciclopedia/luigi-einaudi_\(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero-Economia\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/luigi-einaudi_(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero-Economia)/); A. Giordano, *Le regole del buongoverno. Il costituzionalismo liberale nell'Italia repubblicana*, Genova, 2016; D. Cadeddu, *Luigi Einaudi tra libertà e autonomia*, Milano, 2018; L. Tedesco (a cura di), *Luigi Einaudi e la Costituente*, Torino, 2020; AA.VV., *Luigi Einaudi 1961-2021*, in *Libro Aperto*, supp. al n. 105, 2021; A. Giordano (a cura di), *Luigi Einaudi e la politica*, Torino, 2021; F. Dandolo, *Luigi Einaudi tra le due guerre. Questioni sociali e banche*, con un saggio introduttivo di V. Torreggiani, Roma, 2022, e da ultimo, gli studi ricompresi nei volumi a cura di A. Quadrio Curzio, A. Roncaglia, *Luigi Einaudi (1873-1961) Eredità e attualità dopo 60 anni*, Roma, 2023 e di L. Tedesco, *Luigi Einaudi anglofilo e la carta. Dalla Consulta nazionale all'Assemblea costituente*, Roma, 2023 ai quali si rinvia per più ampi e puntuali riferimenti bibliografici anche sulla sterminata produzione scientifica e pubblicistica dell'Einaudi in merito alla quale è d'obbligo richiamare il contributo di L. Firpo, *Bibliografia degli scritti di Luigi Einaudi*, Torino, 1971.

⁸⁶ Un ragionamento più articolato sulla concezione di autonomia e finanza regionale può rinvenirsi nel mio contributo, al quale sia consentito rinviare: *Luigi Einaudi e l'autonomia regionale: una predica (ancora) utile per il "regionalismo differenziato"*, in c.so di pubblicazione in <https://www.ildiritto-delleconomia.it>, 1/2024.

propri, correlandoli, in modo tale che «*gli amministratori locali non possano ripararsi dietro ad un'autorizzazione che viene da Roma*»; partendo quindi dalla consapevolezza che soltanto attraverso la responsabilizzazione delle classi dirigenti politiche e la garanzia offerta ai cittadini di «*mandar[li] a spasso e... [di] sostituir[li] con amministratori più capaci*», si sarebbe potuto consentire alle autonomie ed alla cittadinanza di svolgere appieno il proprio ruolo⁸⁷.

Non vi può essere pieno esercizio dell'autonomia senza un'adeguata e chiara strutturazione della finanza regionale, ed in questo senso bene hanno fatto i redattori dei primi statuti regionali a delinearne i contorni, ma è parimenti vero che l'autonomia, per rappresentare un vantaggio per i cittadini, deve declinare puntualmente responsabilità finanziaria e politica, altrimenti degrada in privilegio per i ceti politico-burocratici dominanti e diviene strumento per deteriori politiche clientelari di accaparramento del consenso⁸⁸.

Invero, va ricordato che l'art. 119, secondo comma, Cost. prescrive che le Regioni hanno risorse autonome, stabilendo ed applicando: «*tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*», norma che poi prevede, al fine di chiudere il quadro di riferimento che le stesse dispongono «*di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*»⁸⁹.

Resta cruciale, peraltro, nella ricostruzione dell'articolazione regionale dello Stato propugnata da Einaudi, l'intimo raccordo tra risorse e funzioni, di competenza delle Regioni e di pertinenza statale, rigettando un approccio rivendicazionista o, peggio ancora, riparazionista alla finanza regionale, volta ad incrementare

⁸⁷ Si veda l'intervento alla Costituente del 28 maggio 1947 in questo senso anche A. GIORDANO, *Il pensiero politico di Luigi Einaudi*, cit., 295.

⁸⁸ «*Nei paesi dove la democrazia non è una vana parola, la gente sbriga da sé la proprie faccende locali... senza attendere il là o il permesso dal governo centrale. Così si forma una classe politica numerosa, scelta per via di vagli ripetuti. [...] La classe politica non si forma da sé, né è creata dal fiat di una elezione generale. Ma si costituisce lentamente dal basso; per scelta fatta da gente che conosce personalmente le persone alle quali delega la amministrazione delle cose locali piccole; e poi via via quella delle cose nazionali od inter-statali più grosse. La classe politica non si forma, tuttavia, se l'eletto ad amministrare le cose municipali o provinciali o regionali non è pienamente responsabile per l'opera propria. Se qualcuno ha il potere di dare a lui ordini o di annullare il suo operato, l'eletto non è responsabile e non impara ad amministrare. Impara ad ubbidire, ad intrigare, a raccomandare, a cercare appoggi. Dove non esiste il governo di se stessi e delle cose proprie, in che consiste la democrazia?*» L. EINAUDI, *Il Buongoverno*, Bari-Roma, 2012, I, 55-56.

⁸⁹ Ancora G. RIVISECCHI, *op. ult. cit.*, sottolinea opportunamente che rispetto alla «*riserva di aliquota*» risulta tuttavia preferibile la scelta delle compartecipazioni poiché essa appare più coerente rispetto alla ricordata previsione dell'art. 119, secondo comma, Cost., giusta quale gli enti sub-statali «*dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*», giungendo alla conclusione che la previsione costituzionale sostanzialmente giungerebbe a precludere l'utilizzo delle riserve di aliquota, in presenza di un riferimento testuale esclusivamente diretto alle compartecipazioni al gettito, sicché la mera compartecipazione al gettito di tributi erariali risulta istituto sostanzialmente diverso dall'attribuzione di una frazione dell'aliquota fiscale.

trasferimenti finanziari che avrebbero determinato l'incremento della spesa pubblica, sovente improduttiva⁹⁰.

Le considerazioni con le quali termina la ricordata *“predica inutile”* dedicata alla finanza regionale recano un monito che, se ha obiettivamente preconizzato stagioni di finanza “allegra” delle Regioni, poi degenerata in gravi situazioni di disavanzo, risulta ancor valido: *“Se regioni, provincie, comuni devono ricorrere ad entrate proprie, nasce il controllo dei cittadini sulla spesa pubblica, nasce la speranza di una gestione sensata del danaro pubblico”*⁹¹.

Si tratta di considerazioni viepiù attuali oggi, nell'intrapreso percorso parlamentare del c.d. *regionalismo differenziato* in attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.⁹², che impone analisi approfondite e scelte chiare che consentano di avere piena contezza degli effetti finanziari generati sugli attuali assetti⁹³.

Queste sono state soltanto avviate dal Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali⁹⁴ nel pre-

⁹⁰ Einaudi sottolineò la propria convinzione della necessità di una rigogliosa vita politica locale e si mostrò favorevole ad attribuire alle regioni un'adeguata potestà legislativa. Indipendentemente dalla forma assunta dalle autonomie locali si sarebbe comunque presentata la necessità di dotare l'ente territoriale di una capacità finanziaria propria, sebbene egualmente incidente sulla medesima fonte di quella statale, *«il reddito del contribuente»*, strutturato su un sistema di compartecipazione con Stato e comuni, che avrebbe attribuito alla Regione *«un suo campo tributario... rivolto soprattutto alle imposte dirette»*, condizione indispensabile per consentirgli di svolgere il ruolo di contropotere che Einaudi riteneva essenziale per il funzionamento di un ordinamento democratico in questo senso A. GIORDANO, *Le regole del buongoverno. Il costituzionalismo liberale nell'Italia repubblicana*, cit., 43.

⁹¹ Ciò in quanto: *“se gli enti territoriali minori vivono di proventi ricevuti o rinunciati dallo stato, di proventi di cui lo stato ha bisogno per soddisfare ai compiti suoi, o vivono, come accade, addirittura di sussidi, manca l'orgoglio del vivere del frutto del proprio sacrificio e nasce la psicologia del vivere a spese altrui, dell'emulazione nel chiedere sempre e non essere mai contenti, del mettere innanzi sempre nuove querele per i torti del passato, anche di un passato remoto, segnalato talvolta dalla inerzia dei rappresentanti elettivi localizzare, e nuove rivendicazioni di risarcimenti per l'avvenire. Se si vuole che le regioni nascano sotto stella propizia, fa d'uopo non ripetere l'errore della impreparazione”*, L. EINAUDI, *Che cosa rimarrebbe dello Stato?*, in *Prediche inutili-dispenza VI*, Torino, 1959, 359.

⁹² L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, 2021 anche con riferimento all'ormai copiosa dottrina in materia.

⁹³ Va ricordato che vi erano all'esame del Senato norme di riequilibrio come quelle contenute nel d.d.l. Cost. n. 764 d'iniziativa popolare recante *“Modifica dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, concernente il riconoscimento alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, e modifiche all'articolo 117, commi primo, secondo e terzo, della Costituzione, con l'introduzione di una clausola di supremazia della legge statale e lo spostamento di alcune materie di potestà legislativa concorrente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato”*, proposto dal *“Coordinamento per la Democrazia Costituzionale”*, respinto dal Senato il 24 gennaio u.s.

⁹⁴ V. decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2023, istitutivo del Comitato tecnico-scientifico per l'individuazione dei LEP (CLEP), come noto presieduto dal Prof. S. CASSESE.

supposto che debbano essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera *m*) Cost. nelle materie individuate dall'art. 116, co. 3, Cost.⁹⁵.

Come noto, però, l'inveramento della previsione costituzionale pone molteplici e complessi problemi, soprattutto di tipo distributivo, connessi all'attuazione del federalismo fiscale⁹⁶, dai quali discendono questioni imprescindibili come la determinazione omogenea del livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali⁹⁷ e dei correlati costi e fabbisogni standard, la concreta declinazione degli strumenti di perequazione e delle relative modalità di finanziamento, le forme di superamento dei divari insulari⁹⁸ sino al raccordo con le diverse forme di programmazione ed il rispetto dei vincoli di bilancio.

Tra i molteplici profili finanziari due vanno ponderati con maggior attenzione: il primo, quello che scaturisce dal novellato primo comma dell'art. 4 con obiettivi perequativi⁹⁹, l'altro, quello della scelta di procedere estendendo le forme di compartecipazione regionale al gettito statale per il finanziamento delle

⁹⁵ Il rapporto finale del CLEP, del 31 ottobre 2023, è consultabile in <https://www.affariregionali.it>, ed auspica opportunamente: “*che nelle fasi successive rimesse al Governo e al Parlamento sia posta particolare attenzione ad assicurare l'uniformità dei LEP su tutto il territorio nazionale, a garanzia di quelle aree del Paese nelle quali è inferiore il livello delle prestazioni effettivamente fornite dai pubblici poteri in ordine ai diritti civili e sociali*”.

⁹⁶ Si vedano le considerazioni dell'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO sui dd.dd.ll. n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario) in https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/06/Audizione-UPB-autonomia_differenziata.pdf, il quale precisa, con nitore, che: “*l'autonomia differenziata prevista dall'articolo 116 della Costituzione potrebbe portare a un sostanziale ridisegno dell'articolazione delle politiche pubbliche fra diversi livelli di governo con effetti potenzialmente significativi su livello, efficienza ed efficacia dei servizi pubblici e sulla loro distribuzione territoriale*”.

⁹⁷ Occorre individuare, infatti, la spesa sostenuta in ciascuna Regione per il fascio di materie, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato; ma anche individuare i LEP ed i relativi costi e fabbisogni standard, sulla base delle prospettazioni formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard ed elaborate con il supporto di SOSE Spa (oggi SOGEI) ed ISTAT e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome.

⁹⁸ Si veda, da ultimo, l'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità alla Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, il 1° febbraio 2024, <https://www.upbilancio.it> al riguardo ci si permette di rinviare per più ampie considerazioni in merito al volume che ho curato *Condizioni e costi dell'insularità*, cit.

⁹⁹ La seconda parte del primo comma prevede al riguardo: “*Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie coerenti con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio e con riferimento all'intero territorio nazionale al fine di evitare disparità di trattamento tra regioni*”, l'emendamento è stato presentato dai senatori DE PRIAMO, LISEI, SPINELLI, ZEDDA, RUSSO, BUCALO, POGLIESE, SALLEMI, SATTA, TUBETTI, MATERA, SIGISMONDI, MENNUNI, BALBONI (FdI).

funzioni trasferite percorrendo una strada giustapposta a quella prospettata dallo statista ed economista piemontese.

Tali auspicati approfondimenti dovrebbero accompagnare una fase delicata quale l'approvazione e l'attuazione della disciplina applicativa dell'art. 116, terzo comma Cost., e saranno comunque affidati alla ponderazione del Parlamento e del Governo, anche attraverso l'apporto della Cabina di regia istituita dall'art. 1, commi 791-804, della l. 29 dicembre 2022, n. 197 (*“Legge di bilancio 2023”*)¹⁰⁰.

4. *Alcune considerazioni conclusive*

Le tendenze in precedenza illustrate, che pur riguardano ordinamenti europei tra loro profondamente diversi, dimostrano come la spinta verso il rafforzamento della condizione insulare e delle forme di riequilibrio che le istituzioni sono chiamate a riconoscere assuma progressivamente rilievo. Parimenti nel diritto unionale, in presenza di un presidio come quello costituito dall'art. 174 TFUE (che comunque ha rappresentato un arretramento rispetto alle previsioni dell'art. 158 del Trattato di Amsterdam¹⁰¹), la condizione di insularità ha ricevuto riconoscimento dal Parlamento, dal Comitato delle Regioni e dal Comitato economico e sociale.

Nel sistema regionale italiano caratterizzato dall'originario disequilibrio, poi divenuto squilibrio persistente¹⁰², la controversa attuazione del regionalismo differenziato – sul quale ha inteso riflettere questo Convegno – appare necessario

¹⁰⁰ La cabina di regia è previsto svolga la puntuale ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario nelle 23 materie (20 concorrenti e tre esclusive statali) in ordine alle quali può attuarsi il modello dell'autonomia differenziata, individuando quelle riferibili ai LEP, anche mediante la ricognizione della spesa storica statale a livello regionale per le stesse funzioni. L'organismo interministeriale deve altresì determinare i LEP ed i relativi e fabbisogni standard con il supporto della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, rispettando il vincolo degli equilibri di bilancio, che, in virtù della scelta di invarianza della spesa, dovranno svolgersi nel rispetto dei vigenti stanziamenti. Tra gli in merito si veda G. CASILLI, *Verso la necessaria determinazione dei LEP: la Cabina di regia governativa, tra “pre-intese” e DDL “Calderoli”*, in <https://www.ipof.it>.

¹⁰¹ Che, giova ricordarlo, prevedeva al primo comma che *“Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale”*, mentre al secondo *“In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali”*.

Sui rapporti tra le due disposizioni si veda il pionieristico studio di P. FOIS, *Il regime delle isole nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. sarda*, 1999, 903 ss.; sia consentito altresì richiamare il mio studio *Insularità e perequazione infrastrutturale nell'ordinamento europeo*, in *StrumentiRES*, 3/2015, consultabile in <https://iris.unipa.it>.

¹⁰² Così l'assai efficace prospettazione di G. SILVESTRI, *Lo squilibrio originario (e persistente) del regionalismo italiano*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli 2023, 283 e ss.

che vada condotta “*in porto nella maniera migliore possibile*”, con il concorso di tutti coloro che esprimono, oltre le posizioni di parte, una “*cultura del regionalismo*”¹⁰³.

Non può tuttavia revocarsi in dubbio che la differenziazione regionale dovrà, comunque, risultare compatibile con il principio di solidarietà, posto a base della finanza territoriale dall’art. 119 Cost., del quale quello di coesione insulare, con le sue peculiarità, è specificazione, garantendo quei “*legami di solidarietà tra la popolazione regionale ed il resto della Repubblica*” declinati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 118 del 2015, alla luce degli artt. 2, 3 e 119 Cost.) e che rendono impercorribile – come osservato – ogni scorciatoia incentrata sull’uso distorto del concetto di “*residuo fiscale*”, con “*l’intento, neppure tanto dissimulato, di attenuare il peso della solidarietà interregionale*”¹⁰⁴.

In un contesto in profondo mutamento tale solidarietà non può prescindere dal considerare, ed in termini sostanziali, il principio di coesione insulare quale snodo essenziale.

In merito, se si è dovuta cogliere la limitata attenzione nel percorso del disegno di legge sul regionalismo differenziato, almeno nella fase iniziale, peraltro in linea con le leggi di bilancio degli ultimi due anni, risulterà rilevante l’apporto che potrà fornire la Corte costituzionale con l’imminente prima sentenza sulla portata del principio sancito dall’art. 119, sesto comma, Cost.

Per altro verso, va la rilevata limitata considerazione nei confronti della condizione di insularità in sede di perlustrazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Come risulta dal Rapporto finale della CLEP, infatti, essa è stata considerata esclusivamente con riguardo a “*Porti e aeroporti civili. Grandi reti di trasporto e di navigazione*”¹⁰⁵ e non ha quindi costituito elemento per considerare e quantificare

¹⁰³ Cfr. A. M. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in <https://www.federalismi.it>, 3/2024, XIV, ed A. MASTROMARINO, *La prospettiva comparata nel dibattito sulla differenziazione regionale in Italia*, in *dirittiregionali.it*, 1/2024, la quale opportunamente afferma che: “il nostro non è che uno dei tanti paesi che si stanno confrontando o si sono confrontati con l’esigenza di riconoscere un certo grado di asimmetria all’interno del sistema”, sicché “se decentrando intendiamo confrontarci con la democrazia costituzionale, è a un decentramento capace di (ac)cogliere le differenze che dobbiamo aspirare; a un decentramento, cioè, che sappia tradurre sul piano istituzionale l’asimmetria che caratterizza la realtà geografica, economica, sociale e culturale del vivere in comunità”.

¹⁰⁴ Così ancora G. SILVESTRI, *Introduzione ai lavori*, in A. G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano, 2020, 28, il quale opportunamente ricorda che “LEP (Livelli essenziali delle prestazioni: art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.), fabbisogni e costi standard siano criteri utilizzati in rigoroso ordine logico e cronologico. Se si invertissero i tempi, si potrebbero determinare, ad esempio, fabbisogni non dedotti dalle realtà effettive delle singole Regioni, ma da calcoli astratti basati solo sulle funzioni e non sul soddisfacimento dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. Vi sarebbe una palese violazione degli artt. 2 e 119”.

¹⁰⁵ Cfr. RAPPORTO FINALE CLEP, cit., 117 e ss., la tematica in questione è stata approfondita dal sottogruppo n. 7.

i LEP con riguardo ad altre materie (basti pensare ad istruzione, sport, energia) sulle quali comunque incide, ed in taluni casi in forma assai significativa¹⁰⁶.

Il principio di coesione insulare, sebbene introdotto in Costituzione con ampia condivisione, rimane quindi sostanzialmente atrofizzato senza tradursi in conseguenze concrete nella legislazione, nei piani e programmi, rischiando di divenire ulteriore elemento che perpetua lo stato di svilimento e degrado che attanaglia l'autonomia¹⁰⁷.

Per un verso occorre, nuovamente, attendere le statuizioni di una pronuncia del Giudice delle leggi¹⁰⁸ per poter assistere alla declinazione di un principio costituzionale non ancora divenuto diritto vivente¹⁰⁹, ma del quale va comunque ribadita, a conclusione di queste pur frammentarie considerazioni, la piena riconducibilità al “*bonum humanum simpliciter*”¹¹⁰.

¹⁰⁶ Il riferimento all'insularità si rinviene, infatti, soltanto con riguardo alla relazione del sottogruppo n. 7. – “*Porti e aeroporti civili. Grandi reti di trasporto e di navigazione*” nel contesto del quale si fa esplicita menzione “*art. 119, comma 6, Cost. da leggere in combinato disposto con art. 3, comma 2, Cost., volto al riconoscimento delle peculiarità delle Isole e la promozione delle misure necessarie per rimuovere svantaggi derivanti dall'insularità*”, così ancora RAPPORTO FINALE CLEP, cit., 120.

¹⁰⁷ Che, con consueta efficacia, ha descritto recentemente in A. RUGGERI, *Sliding Doors per il prossimo futuro dell'autonomia regional: degrado o ripresa?*, in R. BIN, F. FERRARI, *Il futuro delle Regioni*, cit., 215 e ss.

¹⁰⁸ Come avvenuto – lo ha sottolineato recentemente S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2023, iv e ss. – nel caso della legge costituzionale n. 3 del 2001, alla quale ha posto parzialmente rimedio la Corte costituzionale, con una copiosa giurisprudenza di “*riscrittura*” (o di scrittura *ex novo*, come è avvenuto per le norme transitorie, mancanti in quella legge), che sovrappone una propria “*politica giurisprudenziale*” alla politica degli organi della rappresentanza.

¹⁰⁹ Nel senso preminente fornito dal sintagma, utilizzato in molteplici contesti ed in diverse accezioni, per indicare – in termini sintetici e con la conseguente limitata determinatezza – la *communis opinio* che emerge dalla dottrina e dalla giurisprudenza in ordine all'interpretazione da offrire ad una determinata disposizione. Secondo una condivisibile ricostruzione, infatti, la declinazione del formante fondamentale del diritto vivente (la “*coscienza sociale*”), nel nostro Paese è conseguita proprio «*alla riflessione condotta dalla Corte costituzionale che con la propria giurisprudenza ha riconosciuto espressamente il suo valore*» in tal senso v. S. CHIGNOLA, *Diritto vivente. Ravaisson, Tarde, Haurion*, Macerata, 2020. Se il diritto è “*un contrappunto di statica e dinamica: esso sedimenta le forme che danno stabilità alle interazioni umane e al contempo innesca quei processi espansivi che ne producono una costante evoluzione*”. Ne emerge un'ambivalenza costitutiva che se per un verso ripete, dall'altro esalta “*i protocolli tipici della socialità umana: l'abitudine, la serialità, il potere*”, ne discende che la connotazione preminente del diritto diviene quindi la tendenza, tipica dell'abitudine umana, a mutare traiettoria (tendenza alla variazione), che le istituzioni a un tempo inibiscono ed eccitano, fa del diritto una pratica vivente, aperta all'uso creativo.

¹¹⁰ Per ritornare così al pensiero dello studioso che questo Convegno ha voluto ricordare, il prof. F. TERESI, il “*bene umanamente pieno di tutti i componenti la comunità*”, concetto di politica di origine tomistica al quale ha ispirato la sua interpretazione del diritto costituzionale (se ne può ascoltare la relazione all'Assemblea del Comitato per le riforme elettorali, tenutasi a Palermo il 9 giugno 1992, <https://www.radioradicale.it>).

Resta tuttavia impregiudicato che per dare effettivamente attuazione al principio introdotto dall'art. 119, sesto comma, Cost. e far fronte ai molteplici divari territoriali, resi ancor più accentuati dalla condizione insulare e dalla allocazione nel Mezzogiorno di Sardegna e Sicilia¹¹¹, siano necessari modelli innovativi e “soluzioni inedite”¹¹² che nel contesto del regionalismo differenziato responsabile e collaborativo¹¹³, e delle forme di riequilibrio che esso impone, potranno, auspicabilmente con maggiore possibilità, esser individuati e delineati.

A conclusione di queste considerazioni può quindi affermarsi che l'attuazione del regionalismo differenziato debba ritenersi ineludibilmente connessa, per esser coerente con quanto previsto dall'art. 116 terzo comma Cost., all'adozione concreta di puntuali “misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità” di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. e, conseguentemente, alla preliminare determinazione di specifici livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP), declinati per tutte le materie involte e quindi non limitati, esclusivamente, al settore del trasporto aereo e marittimo.

¹¹¹ Si vedano in merito le analisi e quantificazioni presentate da V. DE BONIS, *nell'Audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto alla Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità*, Roma, 1 febbraio 2024, consultabile in *upbilancio.it*, S. PRATI, *nell'Audizione dell'ISTAT sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto alla Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità*, Roma, 14 dicembre 2023, consultabile in *istat.it*, nonché da M. BUCCI, E. GENNARI, G. IVALDI, G. MESSINA, L. MOLLER, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, in Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, n. 635, luglio 2021.

¹¹² Così E. D'ORLANDO, *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dall'insularità e sulle relative misure di contrasto alla Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità*, Roma, 21 febbraio 2024, *datt.*, 2, la quale sottolinea come tale iniziativa può essere agevolata dal fatto di collocarsi in una fase di attuazione del dettato costituzionale, cruciale e da tempo attesa, riferendosi, in particolare, all'inveramento del modello di relazioni finanziarie tra i livelli di governo delineato dall'art. 119, c. 1-5 Cost., specifica *milestone* del PNRR (M1C1-119/120), annoverata tra le c.d. *riforme abilitanti*, che rende non più eludibile la determinazione dei *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* (LEP) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ed i relativi costi e fabbisogni standard.

¹¹³ Si vedano, da ultimo, le considerazioni di A. RUGGERI, *L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della Costituzione*, in *dirittiregionali.it* e di C. TUBERTINI, *Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro regionalismo, a partire dal modello regionale di Gaspare Ambrosini*, in *Antologia di Diritto Pubblico* n. 1/2024, 43 e ss. oltre quelle, con diversi accenti, ma con una valutazione unanime, dei relatori del Convegno.