

Ripensare l'insularità nel sistema costituzionale italiano, tra suggestioni scandinave e rinegoziazione dei rapporti centro-periferia

di Riccardo Arietti

Abstract: Rethinking insularity in the Italian legal order, among Scandinavian approaches and the renegotiation of centre-periphery relationships – The reform of “Title V” had an impact, among other aspects, on the concept of “insularity”. If previously it had an autonomous space (art. 119, c. 3 Cost.), the Italian constitutional legislator has abruptly changed course, promoting a clear strengthening for ordinary Regions. From the perspective of a global rethinking of the fundamental relations between the Republic and its major islands, it is worth exploring a couple of principles descending from the Nordic experiences: the impression, therefore, is that full recovery of asymmetrical tendencies is needed. Moreover, a very recent constitutional bill (no. 865/2018) moves towards this direction.

Keywords: Ultraperipheral Regions; Nordic Islands; Italian regionalism; Constitutional reform; Insularity.

1. Premessa

Tra i vari aspetti lambiti dall'imponente riforma costituzionale di inizio millennio, attuata a mezzo della l. cost. 18-10-2001 n. 3 (cd. Riforma del Titolo V), una posizione peculiare è occupata dal concetto di insularità, eliso *ex abrupto* dal dettato della nostra Carta Fondamentale, all'interno di una manifesta fuga dall'asimmetria disegnata dalla Costituente. Questa scelta, a vent'anni di distanza, è apparsa assai discutibile nei bilanci della letteratura, in ragione del vicolo cieco imboccato dai progetti di autonomia asimmetrica¹, ma non solo. La condizione insulare, a ben vedere, accomuna quei territori

¹ Per affrontare correttamente la tematica va tenuto presente, in via preliminare, come si possano rinvenire nel panorama giuspubblicistico (almeno) tre distinte forme di “Stato asimmetrico”: questo può mantenere una struttura sostanzialmente unitaria, e ciononostante ritagliare spazio per autonomie speciali al proprio interno; si scorge, poi, quell'asimmetria, entro i confini di una compagine federale originariamente uniforme, che compare in un momento differito; da ultimo, ed è il caso dell'Italia, taluni Stati nascono asimmetrici e tale condizione è sovente coniugata a un assetto regionalista. Così in E. Palici di Suni, *Federalismi in Europa tra omogeneità e differenziazione*, in *federalismi.it*, 24, 2018, 3.

che condividono, pur in modo disomogeneo, identità culturale², fragilità geografico-naturale, *deficit* di sviluppo economico, debolezza ambientale e, dunque, appaiono raffrontabili, andando nondimeno a costituire «una fenomenologia così varia e molteplice da risultare difficile da ricondurre ad un'univoca ricostruzione comparatistica»³.

La riflessione ci spinge, perciò, a scavalcare i confini nazionali, cogliendo liberamente spunti comparativi utili a rimodulare i rapporti tra la Repubblica e le nostre due maggiori isole: in particolare, esempi funzionali emergono nelle esperienze nordiche, che restituiscono un approccio all'autonomia insulare sostanzialmente consensuale, entro un aperto e consolidato procedimento di negoziazione centro-periferia in grado di raggiungere condivisione e ottemperanza delle esigenze reciproche⁴. Di qui, gli approfondimenti sulle realtà autonome danesi (*infra*, par. 2) e finlandesi (par. 3), dalle quali risaltano principi di regolamentazione delle relazioni tra Stato e autorità insulari riproducibili (certamente, *de jure condendo*) anche nel contesto italiano, con uno squilibrio dei rapporti di forza in favore delle autonomie⁵. Al contrario, la storia recente del nostro paese racconta di un percorso inverso, con la protezione dell'insularità sacrificata sull'altare dell'appianamento delle differenze insite tra regionalismo ordinario e regionalismo speciale, che porta allo svilimento di quest'ultimo, potenziando di molto il primo⁶: il caso siciliano è sintomo emblematico di simile tendenza (par. 4). Sullo sfondo, è sorta la coerente richiesta di reintrodurre una precisa cura delle zone insulari in seno alla Costituzione (par. 5), anche nel rispetto del diritto internazionale e di quello europeo, insistenti nel corredare di riguardo sempre crescente questa delicata condizione.

² Visioni contrarie all'identificazione dell'asimmetria insulare nostrana come incardinata su valori identitario-culturali in G. Ferraiuolo, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *Rivista telematica dell'associazione "Gruppo di Pisa"*, 2014, 1-69.

³ G.G. Florida, *Introduzione*, in T.E. Frosini (cur.), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007, 1. Va ammesso, ad ogni buon conto, che la pietra di paragone per tutte le realtà, grandi o piccole, affette da tali svantaggi insiste proprio sul fatto che «insularità e perifericità sono caratteristiche che non solo producono un incremento dei costi, ma creano anche ritardi e debolezza nel processo di sviluppo e di coesione». Sul punto Regione Siciliana, *Stima dei costi dell'insularità per la Sicilia*, 2021, 9.

⁴ F. Duranti, *Asimmetrie e differenziazioni costituzionali negli ordinamenti nordici*, in *federalismi.it*, 8, 2020, 104.

⁵ Tenendo ben saldo, quale criterio informatore di partenza, il principio per cui «non può in effetti immaginarsi un modello di riparto in cui sia assente una qualsiasi delimitazione di sfere di competenza distinte, per quanto questa possa poi dimostrarsi caratterizzata da un alto grado di flessibilità e aperta a prospettive di integrazione», riportato in G. Ferraiuolo, *Diritti e modelli di regionalismo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, II, Napoli, 2008.

⁶ Cfr. E. Palici di Suni, *Federalismi in Europa*, cit., 7-8. Questo stato dell'arte ha l'esito di frustrare il senso ultimo della creazione di sacche di specialità interne al paese mentre, di contro, va ammesso che «i fenomeni di decentramento richiamano alla memoria i patti federativi e con essi il concetto di foedus e risultano essere propedeutici alla valorizzazione delle peculiari identità di dati territori, tra i quali vanno sicuramente comprese anche le isole». Così T.E. Frosini, «Insularità» e Costituzione, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 34 (1), 2020, 250.

2. L'esperienza autonómica danese: Faroe, Groenlandia e autosufficienza fiscale⁷

Le due autonomie insulari danesi, Faroe e Groenlandia, meritano una certa considerazione tanto per la loro posizione nel sistema costituzionale di quel paese, quanto per le ampie competenze normative e amministrative previste dalle rispettive leggi statutarie. I territori godono di una rappresentanza diretta presso il *Folketing*, partecipando all'assemblea parlamentare del Regno con due deputati: non solo, conservano propri organi di autogoverno, così come autonome lingue, bandiere e tradizioni⁸. Prima di venire all'analisi di dettaglio dei tratti più significativi del decentramento in Danimarca, occorre contestualizzare brevemente la posizione delle due insularità.

L'arcipelago delle Faroe orbita per secoli entro gli sfumati confini della galassia dano-norvegese⁹, ma è associato al reame danese a far data dal 1849, come statuito espressamente nella prima costituzione democratica. Lo zoccolo duro delle rivendicazioni autonome nasce durante il Secondo Conflitto Mondiale, frangente nel quale le isole sono occupate dalle truppe britanniche, in risposta alla conquista nazista della madrepatria continentale: dopo difficili trattative, l'autogoverno è concesso a mezzo dell'*Home Rule Act* (1948)¹⁰, che costituisce tutt'ora, al netto dell'aggiornamento occorso nel 2005 (col cd. *Takeover Act*), il prisma dei rapporti tra Faroe e Danimarca, pur non essendo menzionato dalla nuova Costituzione (1953)¹¹.

Non dissimile, benché figlia di un trattamento complessivamente più severo, la storia istituzionale della Groenlandia. Colonia della Danimarca-Norvegia a partire dal 1721, nel 1814 l'isola migra, mantenendo identica qualificazione giuridica, sotto la sfera d'influenza esclusiva danese: tuttavia, la Costituzione del 1849 non risulta estesa a quest'ultima. Nuovamente, la Seconda Guerra Mondiale funge da formidabile catalizzatore per la nascita di un cospicuo sentimento nazionale, in opposizione all'ormai desueto potere metropolitano: le buone relazioni che intercorrono tra l'isola e gli Stati Uniti

⁷ Un approccio post-coloniale all'esperienza delle due realtà in A. Kočí, V. Baar, *Greenland and the Faroe Islands: Denmark's autonomous territories from postcolonial perspectives*, in *Nor. J. Geogr.*, 75:4 (2021), 189-202; R. Adler-Nissen, *The Faroe Islands: Independence dreams, globalist separatism and the Europeanization of postcolonial home rule*, in *Coop. Confl.*, 49:1 (2014), 55-79.

⁸ Cfr. J. Hartig Danielsen, *Self-Government and the Constitution: Greenland within the Danish State*, in *Eur. Publ. L.*, 19:4 (2013), 620.

⁹ G. Hovgaard, M. Ackrén, *Autonomy in Denmark: Greenland and the Faroe*, in D. Muro, E. Woertz (eds.), *Secession and Counter-secession: An International Relations Perspective*, Barcelona, 2017, 69-70.

¹⁰ Notizie sull'arcipelago nel corso del XIX secolo, durante la Seconda Guerra Mondiale e sui sentimenti secessionisti faroesi ivi, 70-71; sul partitismo e sui rapporti con la Corona M. Ackrén, *The Faroe Islands: Options for Independence*, in *Isl. Stu. J.*, 1:2 (2006), 224-229. Approfondimenti in F. Duranti, *La specialità insulare di Groenlandia e Faroeer nell'ordinamento costituzionale danese*, in *federalismi.it*, 17, 2006, 4-7.

¹¹ Cfr. J.A. Jensen, *The Position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm*, in *Eur. Publ. L.*, 9:2 (2003), 171.

giocano un ruolo dirimente nel miglioramento delle condizioni di vita della popolazione¹² e nella soppressione dello *status* di colonia, archiviato dall'art. 1 della Costituzione del 1953¹³. La l. 29-11-1978 n. 577 (cd. *Greenland Home Rule Act*), in vigore dal maggio del 1979, sancisce l'effettiva autonomia insulare, in seguito confermata e ampliata (l. 12-06-2009 n. 473)¹⁴.

Valutando, in linea generale, l'architettura dei rapporti tra governo centrale e le territorialità propria del sistema danese, quel che colpisce è, indubbiamente, il riparto di competenze del tutto proteso verso un estremo *favor* per la dimensione autonoma. Faroe e Groenlandia mantengono governi e parlamenti indipendenti, legiferano con la stessa forza dello Stato, dando luce a distinti ordinamenti¹⁵: se, da una parte, in capo alla Corona resta una competenza esclusiva su «vital policy areas of the state such as currency, foreign policy, high courts and defence»¹⁶, nonché su affari costituzionali e questioni concernenti la cittadinanza¹⁷, è altrettanto vero che, dall'altra, qualsiasi materia diversa dalle predette rimane, almeno in potenza, conferita alle istituzioni insulari. E ciò si spiega sia in virtù della posizione degli statuti autonomi, *de facto* «superprimaria nel sistema delle fonti normative danesi»¹⁸, sia per via del principio della cd. autosufficienza fiscale, in base al quale, fatti salvi i residuali poteri dello Stato, ogni settore è aperto alla disciplina dell'autorità locale, a patto che questa possa sostenerne il «finanziamento dei costi e delle spese [...] relative»¹⁹. Così, si delinea un'impalcatura in cui il ruolo del potere centrale è piuttosto marginalizzato, mentre le isole fruiscono di una lista assai nutrita in punto di competenze esclusive, che possono essere accresciute col consenso statale²⁰. Riscontri, in questo senso, anche nell'art. 43 Cost., che permette – grazie a una ormai consolidata interpretazione estensiva – alle istituzioni locali l'imposizione e

¹² Ivi, 171-172, l'autore nota che «in the period up to the Second World War, the Danish Government had tried to isolate Greenland from foreign influence and had left the Greenlandic population to live more or less as they had lived traditionally for centuries. This policy had been pursued because the Danish Government thought that modern influences would corrupt the traditional patterns of the Greenlandic society – the policy was thus the result of a paternalistic wish to preserve the 'noble savages'. However, reality did not correspond to this idyllic picture as modern influence was in fact present in the form of, for example, diseases connected to poverty (tuberculosis etc.)» mentre, dal 1953 in poi «the Greenlandic population was in effect transported from the Middle Ages to the twentieth century in less than twenty-five years».

¹³ Che recita: «La presente Costituzione si applica in ogni parte del Regno di Danimarca».

¹⁴ F. Duranti, *La nuova autonomia della Groenlandia*, in *federalismi.it*, 14, 2010, 2-3.

¹⁵ J.A. Jensen, *The Position of Greenland*, cit., 173. In J. Hartig Danielsen, *Self-Government and the Constitution*, cit., 631-632, si evidenzia come, dal 2008, la Groenlandia goda anche di autonomia codicistica nel settore amministrativo e in quello processuale penale.

¹⁶ G. Hovgaard, M. Ackrén, *Autonomy in Denmark*, cit., 70.

¹⁷ J. Hartig Danielsen, *Self-Government and the Constitution*, cit., 635

¹⁸ Così F. Duranti, *La nuova autonomia*, cit., 4.

¹⁹ F. Duranti, *Asimmetrie e differenziazioni*, cit., 108.

²⁰ In tema di competenza, vale la pena ricordare gli artt. 2, 3 dello statuto faroese e il Capo II, art. 4 *Home Rule Act* della Groenlandia.

la riscossione di tributi²¹, e nell'art. 1, c. 1 dello stesso *Takeover Act* faroese (l. 24-07-2005 n. 578), ove si ritrova, in analogia con l'aggiornato *Home Rule Act* groenlandese (2009), l'elencazione delle aree di competenza autonoma. Il regime differenziato di Faroe e Groenlandia è, inoltre, arricchito da rapporti speciali con le istituzioni europee²²; dal diritto a conseguire, tramite processo referendario, l'indipendenza dalla madrepatria²³; dalla possibilità di stipulare accordi di diritto internazionale²⁴.

3. La posizione delle Isole Åland nel sistema finlandese

L'arcipelago delle Isole Åland racchiude, al pari delle suggestioni faroesi e groenlandesi passate testé in rassegna, caratteristiche e peculiarità di grande interesse, a partire da profili di larga autonomia in evidente controtendenza rispetto al mite decentramento dello Stato ospite, specie se si pensa che «like many Nordic states, Finland lacks an elected regional tier of government»²⁵: in patente deroga a un sistema che, tradizionalmente, articola la propria compagine in unità municipali, l'autonomia in questione vi s'inserisce come corpo alieno, riservandosi una posizione quasi-federale²⁶.

La storia delle Åland riflette una duplice natura: l'una svedese, l'altra finnica. Diacronicamente parte della Corona di Stoccolma, l'arcipelago accoglie una popolazione svedese quasi omogenea, tanto per lingua, quanto culturalmente. Malgrado ciò, nella segmentazione amministrativa del Regno figura quale porzione della Finlandia (più precisamente, del dipartimento di Åbo): con la cessione di quest'ultima all'Impero Russo, le Åland seguono i destini della ex-provincia di Svezia. Dopo essere state protagoniste del teatro baltico della Guerra di Crimea (1854), le isole vengono demilitarizzate²⁷ e, a

²¹ Cfr. J.A. Jensen, *The Position of Greenland*, cit., 175 ss.

²² Spiega S. Stephan, *Greenland, the Faroes and Åland in Nordic and European Co-operation – Two Approaches towards Accommodating Autonomies*, in *Int. J. Minor. Group Rights*, 24, 2017, 283, che «neither the Faroe Islands nor Greenland are encompassed by the EU's jurisdiction [...]. Greenland was granted autonomy first after Denmark joined the EU but was later given the opportunity to leave. While Greenland is an OCT, [...] the Faroe Islands [...] are governed by sui generis arrangements, [...] not being part of the eu along with its metropolitan state [...]».

²³ Per il caso della Groenlandia J. Hartig Danielsen, *Self-Government and the Constitution*, cit., 639-640. Circa il possibile conseguimento dell'indipendenza faroese, con referendum *ad hoc*, M. Ackrén, *The Faroe Islands*, cit., 232 ss.

²⁴ Più specificamente, si pensi al fatto che, nell'agosto del 2005, l'arcipelago delle Faroe abbia stipulato un accordo internazionale individuale con l'Islanda, avente a oggetto la creazione di un mercato unico tra i due paesi.

²⁵ E. Hepburn, *Forging autonomy in a unitary state: the Åland Islands in Finland*, in *Comp. Eur. Politics*, 12(4), 2014, 472.

²⁶ Per approfondire gli aspetti salienti del decentramento finlandese S. Mancini, *Le Åland: tra Finlandia, Svezia ed Europa*, in *federalismi.it*, 11, 2006, 8-13.

²⁷ La prima smilitarizzazione si ha, infatti, col Trattato di Parigi (1856). In D. Kochenov, *European Union Territory from a Legal Perspective: A Commentary on Articles 52 TEU, 355, 349, and 198–204 TFEU*, in *University of Groningen Faculty of Law Working Paper*, no. 5/2017, 11.

seguito del crollo del dominio zarista, la Società delle Nazioni le aggiudica in sovranità alla Finlandia, dietro l'obbligo di tutelare lingua, cultura e costumi isolani. Trova origine, così, la Legge sull'Autonomia (l. 11-08-1922 n. 189), su cui si fondano i rapporti tra arcipelago e continente, rinnovata dalla l. 28-12-1951 n. 670 e dalla l. 16-08-1991 n. 1144 (come emendata nel 2004)²⁸.

L'*Autonomy Act* alandese va a disegnare, con assetto di tipo para-federativo, un regime a nitida specialità: le isole beneficiano di un autonomo parlamento (*Lagting*) eletto con metodo proporzionale da tutti i cittadini maggiorenni dell'isola, che ammette 30 deputati con carica quadriennale. Tra le competenze dell'organo si annoverano svariate materie, accresciute nel corso degli anni: tra queste si evidenziano, a titolo esemplificativo «social welfare, housing, municipalities, public order, the postal service, radio and television, farming, forestry, agriculture, fishing, the environment and mining rights», oltre agli ambiti inerenti «education, health, culture, industry and policing»²⁹. Le relazioni economiche con lo Stato finlandese sono incardinate sul ruolo di raccordo giocato dalla Delegazione per le Åland, organo di mediazione bilaterale a composizione mista³⁰. Infine, il governo continentale sceglie un Governatore per le isole, previo accordo con lo *Speaker* del parlamento provinciale³¹. Come altresì osservato in campo danese, le Åland possono dare impulso ad accordi internazionali³² e intrattengono legami particolari con l'Unione Europea, al punto che «Åland remains closer to the default position, not of a Member State but of any other sub-State entity, such as the constitutive entities of a federation»³³.

Ciò che più preme porre in rilievo, nella presente sede, è la posizione sistemica occupata dalla stessa Legge sull'Autonomia. Questa gode, in effetti, di una formidabile resistenza al procedimento di revisione: entro un *iter* che si può definire iper-aggravato, la modifica dell'*Autonomy Act* necessita di una doppia votazione a maggioranza qualificata, dapprima secondo le regole previste per la revisione Costituzionale ordinaria (in seno all'*Eduskunta*), con susseguente ratifica dei 2/3 dei membri del *Lagting*³⁴. Si garantisce, pertanto,

²⁸ Su quanto detto, cfr. S. Mancini, *Le Åland*, cit., 3-6; sulle specifiche geo-demografiche delle isole G. Baldacchino, C. Pleijel, *European Islands, Development and the Cohesion Policy: A Case Study of Kökar, Åland Islands*, in *Isl. Stud. J.*, 5:1, 2010, 91-93.

²⁹ E. Hepburn, *Forging autonomy*, cit., 13 ss.

³⁰ S. Mancini, *Le Åland*, cit., 14.

³¹ E. Hepburn, *Forging autonomy*, cit., 10.

³² *Act on the Autonomy of Åland* (1991/1144), sec. 58: «The Government of Åland may propose negotiations on a treaty or another international obligation to the appropriate State officials. The Government of Åland shall be informed of negotiations on a treaty or another international obligation if the matter is subject to the competence of Åland. If the negotiations otherwise relate to matters of special importance to Åland, the Government of Åland shall be informed of the negotiations, if appropriate. The Government of Åland shall be reserved the opportunity to participate in the negotiations, if there is a special reason for the same».

³³ Così S. Stephan, *Greenland, the Faroes and Åland*, cit., 298.

³⁴ Frutto del combinato disposto degli artt. 73, 75 e 120 della Costituzione finlandese (2000). In entrambi i casi, il *quorum* è dei 2/3 dei componenti delle rispettive camere.

uno scudo protettivo alle prerogative isolate pressoché impossibile da scalfire, cui si somma un'ulteriore tutela a carattere sovrastatale: l'ingresso delle Åland nell'UE comporta «una forma di ancor più significativa copertura [...] al regime di specialità», che «pare tradursi in un vincolo insormontabile alla possibile revisione costituzionale dell'autonomia speciale da parte del legislatore costituzionale interno»³⁵.

4. Le aspettative tradite dell'asimmetria insulare italiana: la Riforma del Titolo V e il caso paradigmatico della Regione Sicilia³⁶

Fino alla sostanziosa riforma occorsa nel 2001, il sistema italiano prevede un'autonoma copertura costituzionale per il concetto di insularità. Il testo del previgente art. 119 Cost. contiene un periodo dedicato alle isole, recitando nel suo comma 3 che «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali». Premendo per una soluzione che favorisca lo sviluppo tanto economico, quanto sociale di territori geneticamente soggetti a svantaggi per via della particolare condizione geografica attraversata, il Costituente finisce per offrire alle due maggiori insularità della Repubblica «una sorta di triplice valorizzazione, in punto di riconoscimento e tutela costituzionale: a) essere ascrivibili all'area geografica del Mezzogiorno; b) essere isole; c) essere regioni a statuto speciale»³⁷. Siffatto stato dell'arte subisce un traumatico cambio di rotta all'affaccio del XXI secolo: senza assicurare sufficienti alternative in punto di salvaguardia e apprezzamento, la cd. Riforma del Titolo V cancella ogni riferimento alle isole dalla lettera del predetto articolato, limitandosi a sostituirlo con il ben più generico disposto dell'art. 119 Cost., c. 5³⁸ che tace, in sostanza, sul destino di quelle misure promozionali in precedenza ritagliate per le zone insulari³⁹. Lontano dall'aver ricadute blande, la sopraddegnata novella tradisce

³⁵ F. Duranti, *Asimmetrie e differenziazioni*, cit., 115.

³⁶ Per approfondire A. Ruggieri, G. Verde (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012. Per una contestualizzazione del regionalismo nel nostro sistema, si rimanda a C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (cur.), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive. Atti del IV Convegno annuale della rivista Diritti regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Torino-Catanzaro, 2020.

³⁷ T.E. Frosini, «Insularità» e *Costituzione*, cit., 248.

³⁸ «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni».

³⁹ Cfr. G. Armao, *Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della Macroregione del Mediterraneo occidentale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2017, 769-770. Non solo, ma può pacificamente dirsi che «eliminare il riferimento al Mezzogiorno e alle Isole ha non solo un valore simbolico, ma [...] anche ermeneutico ed operativo. La missione costituzionale risulta attenuata, e la sostanziale, cronica e strutturale arretratezza del Sud del Paese viene così

l'impostazione precedentemente data, ponendosi come proficuo tassello di una progressiva marcia verso lo smantellamento della specialità autonómica, di cui la Sicilia costituisce la cifra più tristemente luminosa⁴⁰.

Promulgato il 15 maggio 1946, lo Statuto della Regione Siciliana appronta, *in nuce*, una regolazione dei rapporti con la Repubblica alquanto affascinante⁴¹, sebbene frustrata dal corso degli anni: tra gli aspetti di maggior spessore, e al contempo più diffusamente disattesi, emergono le competenze specifiche (artt. 14, 17 St.)⁴² e l'autoregolamentazione finanziaria

misconosciuta, nascosta dietro formule giuridiche [...] meno obbliganti». In questo senso G. Trombetta, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *federalismi.it*, 1, 2022, 194.

⁴⁰ Non distante, in ogni caso, la realtà della Sardegna. Secondo C. Amenta, C. Stagnaro, L. Vitale, *Il costo dell'insularità, Il caso della Sardegna. IBL Briefing Paper*, 2020, 6-7 l'autonomia sarda non origina dalla «specificità socio-culturale (pure esistente), ma trova giustificazione proprio nell'insularità»; e questa ha assunto, nel corso della storia, un triplice significato, atteso che «l'insularità ha consentito al 'popolo sardo' di maturare un forte senso di appartenenza territoriale e ha inciso sulla formazione dell'identità di questo; [...] è l'elemento della distinzione e della differenziazione della Sardegna dalle altre regioni italiane; [...] è da intendersi soprattutto come isolamento e separazione». A. Mazzette, *Identità, appartenenza e insularità nel sardismo*, in *Stud. Soc.*, 30, 4, 1992, 375.

⁴¹ Figlio di un lunghissimo processo storico che affonda le sue radici agli albori del XIX secolo, va riconosciuto, senza esitazioni, che «ispirandosi alla ricostruzione teorica di Gaspare Ambrosini [...], i Padri dell'Autonomia [...] guardarono alle esperienze più ardite di regionalismo del tempo, facendo divenire lo Statuto siciliano modello e riferimento istituzionale», come ha modo di notare G. Armao, *La Sicilia e le sue Costituzioni (1812, 1848, 1860, 1946)*, in M. D'Angelo, R. Lentini, M. Sajia (cur.), *Il «decennio inglese» 1806-1815 in Sicilia. Bilancio storiografico e prospettive di ricerca*, Soveria Mannelli, 2021, 374.

⁴² I quali recitano, art. 14: «1. L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie: a) agricoltura e foreste; b) bonifica; c) usi civici; d) industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati; e) incremento della produzione agricola ed industriale; valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali; f) urbanistica; g) lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale; h) miniere, cave, torbiere, saline; i) acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale; l) pesca e caccia; m) pubblica beneficenza ed opere pie; n) turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche; o) regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative; p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali; q) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato; r) istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie; s) espropriazione per pubblica utilità»; art. 17: «1. Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie concernenti la Regione: a) comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere; b) igiene e sanità pubblica; c) assistenza sanitaria; d) istruzione media e universitaria; e) disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio; f) legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato; g) annona; h) assunzione di pubblici servizi; i) tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale».

(artt. 36, 37 St.)⁴³ della Regione. Se, sul primo fronte, non resta che costatare come, ad oggi, difettino di devoluzione integrale settori di indubbio spicco (l'università, la sanità, l'istruzione e l'assistenza pubblica), nel secondo dei citati aspetti si concretizza in modo indiscutibilmente accentuato lo strappo tra premesse e attuazione della disciplina asimmetrica siciliana. In effetti, gli artt. 36 e 37 dello Statuto perseguivano un obiettivo non difforme da quello cui è protesa l'autosufficienza fiscale scorta nel modello danese, prevedendo, da un lato, la collezione dei tributi erariali «deliberati dalla (Regione) medesima», dall'altro, la riscossione «presso gli stabilimenti siciliani» di quelli «diretti sul reddito mobiliare di rilevanti società operanti in campo nazionale e [...] con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale», ove, perciò, «veniva dichiarato, accertato e riscosso [...] il reddito proveniente dagli stabilimenti allocati in Sicilia»⁴⁴, nella misura di ottenere il finanziamento indispensabile all'esercizio delle competenze summenzionate, in conformità con la medesima regolamentazione attuativa dello Statuto (d.p.r. 16-07-1965 n. 1074).

Tale edificio rimane destinato a una dimensione chimerica: in primo luogo, la riforma dell'ordinamento tributario (l. 9-10-1971 n. 825) rivoluziona la riscossione, mutandone i criteri di spettanza al luogo del domicilio fiscale del contribuente, invece di quello di effettiva ubicazione del bene produttivo di reddito; secondariamente, come si è visto, la modifica costituzionale del 2001 indebolisce le già precarie tutele all'insularità; da ultimo, la legge sul cd. federalismo fiscale (l. 5-05-2009 n. 42) ridefinisce i legami finanziari tra Regioni a Statuto speciale e Governo, ancorandoli a (improduttivi) tavoli di confronto. Così, l'autorità centrale è andata a operare in manifesta violazione dell'autonomia finanziaria della Regione Siciliana: la stessa Consulta ha ripetutamente lamentato, segnatamente, il lacunoso collegamento tra le regole di attuazione statutarie e la disciplina tributaria nazionale⁴⁵. Questo mancato coordinamento e l'autentica fuga dalla dovuta armonizzazione tra norma centrale e norma periferica ha accentuato crisi e tensioni, preannunciando un conclamato fallimento dell'autonomia che, invece di stimolare una costruttiva riflessione sulla necessità di rimodulare i

⁴³ Art. 36: «1. Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima. 2. Sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto»; art. 37: «1. Per le imprese industriali e commerciali, che hanno la sede centrale fuori del territorio della Regione, ma che in essa hanno stabilimenti ed impianti, nell'accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti medesimi. 2. L'imposta, relativa a detta quota, compete alla Regione ed è riscossa dagli organi di riscossione della medesima».

⁴⁴ G. Armao, *La revisione delle relazioni finanziarie tra Regione Siciliana e Stato nella nuova stagione del regionalismo*, in *Ital. Pap. Fed.*, 1, 2018, 8.

⁴⁵ Ivi, 6-9. Paradigmatica è la Corte costituzionale, sent. n. 66 16-03-2001, richiamata dalla più recente sent. n. 89 26-05-2015. Sul fallimento delle politiche di riequilibrio in Sicilia si veda anche I. Nicotra, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Riv. It. dir. pubbl. com.*, 15, 2005, 156-157. Una panoramica degli ingenti costi dell'insularità per la Sicilia in Regione Siciliana, *Stima dei costi*, cit., 35 ss.

criteri organizzativi e relazionali tra lo Stato e le sue realtà insulari, procede celermente verso l'eliminazione di ogni residuo di specialità⁴⁶...

5. Il disegno di legge costituzionale 865/2018 e il nuovo comma 5 dell'art. 119 Cost.: orizzonti di riforma sufficienti?

Da situazione destinata a inesorabile e incontrovertibile stagnamento, la ripresa dell'insularità in Costituzione sembra aver recuperato nuova vigoria. Chiaro esempio è dato dal recente disegno di legge costituzionale (d'iniziativa popolare) 5-10-2018 n. 865, che propone l'inserimento di una previsione aggiuntiva, di seguito all'attuale quinto comma dell'art. 119 Cost., secondo cui lo Stato: «(i) riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità; (ii) dispone le misure necessarie a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili»⁴⁷. La lettera della norma richiama, indiscutibilmente, il previgente 119, c. 3 Cost. richiedendo l'intervento diretto dello Stato nel difendere l'eguaglianza sostanziale e la protezione dei diritti dei cittadini isolani: e tale pretesa tanto più è attuale, quanto più «una completa attuazione dell'art. 119 avrebbe potuto assicurare interventi mirati a contrastare lo svantaggio naturale dei territori insulari e garantire un'effettiva parità con i cittadini della terraferma nel godimento dei diritti individuali e inalienabili»⁴⁸. L'esame in Senato ha in parte smorzato la portata dirompente del testo, che prevede ora, in modo piuttosto asciutto, «La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità». Ciononostante, il giudizio su questo primo (piccolo) passo compiuto resta positivo, rimanendo (comunque) lecito domandarsi se un mero reinserimento nel dettato costituzionale della voce “isole” sia sufficiente ad intrecciare un'adeguata rete di salvaguardia. Certamente, l'eventuale approvazione definitiva del disegno di legge, anche alla luce delle nuove locuzioni impiegate, avrebbe la conseguenza di individuare, in modo inequivocabile, le regioni insulari come bisognose di riguardi speciali in materia economica (e non solo), a prescindere da un «accertamento [...] da compiersi di volta in volta» allo stato imposto dallo stesso art. 119 Cost., in specie per la destinazione di «risorse aggiuntive»⁴⁹. L'intera novella sembra,

⁴⁶ G. Armao, *Insularità, autogoverno e fiscalità*, cit., 780.

⁴⁷ Atti Senato XVIII leg., *Dossier del Servizio Studi sul riconoscimento degli svantaggi naturali derivanti dall'insularità* (A.S. n. 865), n. 262, 2020, 7. La formulazione, *prima facie*, è apparsa piuttosto felice, in quanto rappresenta non solo una questione «di principio o di vincolo per le misure adottate dallo Stato o dalla Repubblica, ma di un importante elemento di legalità dell'ordinamento derivante dalla specificazione dei principi di coesione, solidarietà, perequazione, già scolpiti dall'art. 119 Cost.». Si veda Regione Siciliana, *Stima dei costi*, cit., 14.

⁴⁸ Ivi, 12. Così non è stato, ed è appena il caso di ricordare la decisione della Consulta n. 4 28-01-2020, con la quale la corte ha ammonito il legislatore centrale sulla urgenza di attuare pienamente l'art. 119 Cost., facendosi carico dei critici bilanci delle entità territoriali.

⁴⁹ Regione Siciliana, *Stima dei costi*, cit., 15.

inoltre, collimante con le più recenti tendenze del diritto UE, stante che il TFUE si adopera a valorizzare «la c.d. ultraperifericità nel rispetto delle pari opportunità fra territori regionali»: ciò premesso, tale specificità «dovrebbe [...] attuare il principio della compensazione degli svantaggi derivanti dall'insularità e quindi consentire anche deroghe al regime degli aiuti di Stato»⁵⁰.

6. Considerazioni conclusive

Giunti in sede di riflessioni finali, appare evidente come per rimodellare le congiunzioni tra il centro (statale) e la periferia (insulare) sia necessaria un'azione coordinata su vasta scala, che raccolga i diversi spunti comparsi nel corso della trattazione.

Lungi dal poter delineare una soluzione tempestiva, va considerato, in prima battuta, il ruolo fondamentale giocato dalla sorte del disegno di legge costituzionale 5-10-2018 n. 865 che, in caso di promulgazione, costituirebbe il fulcro di successive rivendicazioni maggiormente penetranti, avendo l'enorme pregio, ancorché puntiforme, di restituire dignità costituzionale al concetto di insularità, nonché di riallineare il sistema-paese al progressivo adeguamento in punto di tutela UE offerto ai territori particolarmente svantaggiati, tra cui figurano le isole, che appare inevitabile⁵¹.

In secondo luogo, l'introduzione dei due principi evidenziati *supra* e commutati dalle esperienze nordiche, potrebbe proteggere in misura crescente le isole, ottenendo quella doverosa «preservazione di un'autonomia rafforzata, [...]» ma, pure «un'integrazione con il restante territorio nazionale, attraverso misure premiali che rimuovano le diseguaglianze sofferte dai loro abitanti»⁵². Ciò s'intravede, in modo cristallino, nel caso siciliano: proprio la retrocessione graduale dall'autonomia finanziaria, limpido corollario della cornice statutaria, ha causato scompensi e disfunzioni alle deficitarie economie regionali. La costituzionalizzazione di un principio

⁵⁰ T.E. Frosini, «Insularità» e Costituzione, cit., 254. Si registrano, invero, tentativi di ottenimento della qualifica di realtà territoriali ultraperiferiche sia per la Sicilia, sia per la Sardegna. Sull'insularità nel trattato di Lisbona G. Armao, *Insularità, autogoverno e fiscalità*, cit., 774-775; un focus sull'art. 355(6) TFUE e sul regime giuridico degli OCT nel diritto UE (per esplorarne le misure più accentuate di specialità riservate alle isole) in D. Kochenov, *European Union Territory*, cit., 12-13; 21 ss.

⁵¹ L'opinione non è, comunque, unanime. Si legga, *contra*, A. Riviezzo, *La persistente specialità sarda*, in *federalismi.it*, 5, 2020, 164, ove l'autore sostiene: «probabilmente l'inserimento in Costituzione del principio di insularità, di cui tanto si discute ultimamente [...], a ben vedere non sarebbe neanche necessario [...] poiché i riferimenti normativi adeguati in materia già ci sono». Tuttavia, c'è chi ha visto nel ricupero dell'insularità un formidabile motore di cooperazione europea: in tema R. Deriu, C. Sanna, *Insularità: una nuova Autonomia attraverso la cooperazione tra le Regioni insulari euromediterranee*, in *federalismi.it*, n. 5, 2020, 17-33.

⁵² G. Trombetta, *Il principio di insularità in Costituzione*, cit., 193.

modellato sull'autosufficienza fiscale danese e confezionato per le nostre due maggiori isole potrebbe arrestare il protrarsi di simili circoli viziosi⁵³.

Non solo: può essere immaginato un ammodernamento nel *modus* di tutela delle fonti statutarie (speciali) insulari, con la previsione – guardando alla Legge sull'Autonomia delle Åland – di un procedimento iper-aggravato sia per la modifica più puntuale del contenuto dello Statuto, sia per quelle decisioni che maggiormente impattano sulla gestione economico-finanziaria dell'istituzione autonoma (come è stata, per la Sicilia, la riforma tributaria del '71). Mantenendo, quale *incipit* di qualsivoglia attività riformatrice, la consapevolezza che «in Europe, the pure unitary state is not anymore the regular mode of constructing the state»⁵⁴.

Riccardo Arietti
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Perugia
riccardo.arietti@studenti.unipg.it

⁵³ Ogni ragionamento in materia deve introiettare, indefettibilmente, l'assunto per cui «una costruzione ottimale di un sistema decentrato imporrebbe di conferire la disponibilità economica adeguata in capo a chi ha la responsabilità di selezionare con legge i bisogni, le priorità, le domande sociali che devono trovare immediata risposta». Diversamente, accade che «chi detiene la funzione legislativa ed impone, tramite questa, la creazione di un nuovo servizio sociale potrebbe disinteressarsi di come reperire le risorse, trasferendo l'obbligo di trovare i finanziamenti sull'ente chiamato a provvedere», con l'effetto indesiderato «che si verifichi uno scollamento tra chi decide con legge una nuova spesa e chi deve trovare le risorse necessarie»: per tutte queste ragioni, «alla competenza legislativa si dovrebbe far corrispondere una precisa responsabilità politica che il corpo elettorale potrebbe esercitare alla stregua delle origini e dell'impiego delle risorse economiche». I. Nicotra, *Principio unitario e federalismo fiscale*, cit., 153-154.

⁵⁴ M. Suski, *Territorial autonomy: The Åland Islands in comparison with other sub-state entities*, in Z. Kántor (ed.), *Autonomies in Europe: solutions and challenges*, Budapest, 2014, 38.