

Note di metodo su Isole e comparazione

di Giuliana Giuseppina Carboni

Abstract: Methodological notes on Islands and Comparative studies - The research aims to provide some methodological notes for the comparative study of island regimes. Starting from considering an homogeneous geographic area, the paper focus on territorial organization of the European islands. They differ depending on the legal forms of the parent States, as for example unitary and regional States. The paper continues by examining islands of different areas of the world. It focuses on a common problem (autonomy, identity, mobility, ecc.) in order to explain how the functional method helps islands studies. Finally, the contribute analyses the relation between sources of law and insularity.

Keywords: insularity, comparative method, regional studies, territorial disadvantages, constitution.

1. Premessa

Questo lavoro ha un obiettivo essenzialmente scientifico, si propone cioè di individuare le coordinate di metodo per contribuire ad ampliare le conoscenze degli ordinamenti insulari¹. La finalità teorica, se da un lato lascia libero lo studioso di definire l'ambito dell'indagine², dall'altro lato indica come prioritario l'operazione di classificazione, che interessa gli ordinamenti statali e le sue parti. O almeno dell'individuazione dei punti di riferimento per lo studio dell'istituto considerato. Un obiettivo che appare tutt'altro che scontato per le isole, perché, come metteva in luce qualche anno fa Giuseppe Floridia, la specialità insulare è "una fenomenologia così varia e molteplice da risultare difficile da ricondurre ad un'unica ricostruzione comparatistica"³. Lo stesso autore intravedeva uno spazio per la comparazione dei fenomeni insulari all'interno dell'Unione europea,

2759

¹ R. Sacco, *La comparaison juridique au service de la connaissance du droit*, in *Economica*, 1991; G. Samuel, *An Introduction to Comparative Law Theory and Method*, Oxford, 2014; G. De Vergottini, *Comparazione e diritto costituzionale*, in *Nomos*, 2018, 2.

² G. De Vergottini, *Comparazione e diritto costituzionale*, cit., 877 ss.

³ G. Floridia, *Introduzione*, in T.E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto comparato ed europeo*, Torino, 2007, 1. Le differenze tra isole, per dimensioni, struttura politica, rilevanza economica, distanza dallo Stato di appartenenza, presenza di una comunità culturalmente e linguisticamente caratterizzata, per non parlare del caso di coincidenza tra isola e Stato, sono tante e tali da produrre regimi diversissimi.

considerata la rilevanza assunta dalle regioni e dalle isole all'interno del suo ordinamento⁴.

Per tracciare un percorso di ricerca su questo tema è necessario partire dalla constatazione che quella insulare è una questione territoriale. Le isole sono porzioni di terra circondate dal mare⁵: una caratteristica che denota la condizione di separatezza dalla terraferma.

Il rapporto tra diritto e territorio è stato oggetto di corpose analisi di diritto comparato, che si sono mosse all'interno del binomio Stato federale-Stato regionale⁶. Nel Terzo millennio, la validità di questi modelli è stata messa in dubbio a causa delle trasformazioni che hanno interessato da un lato la forma Stato, e il concetto di sovranità, e dall'altro lato il contesto geopolitico nel quale gli Stati operano⁷.

I fattori di crisi della territorialità sono stati individuati nella dissociazione fra luoghi della politica e luoghi di formazione del diritto; nella tensione fra principio di mondialità, costitutivo della forma mercato e principio di territorialità, costitutivo della forma Stato; nella rivoluzione spaziale globale del Web⁸. Sono queste le cause di un ritorno al "locale" in quanto espressione di un legame solido tra territorio e popolazione, che ha fatto da motore ai movimenti regionalisti e separatisti, alimentando i legami identitari.

In questo contesto l'insularità ha una particolare capacità di generare un senso di appartenenza, che deriva dai riflessi psicologici, morali, culturali che l'isola ha su chi vi è nato e vive, e si manifesta in un'identità con tradizioni culturali peculiari⁹, e con specifiche istanze economiche e sociali¹⁰.

Alle particolari caratteristiche geografiche si legano condizioni sociali ed economiche, che possono rappresentare uno svantaggio o una risorsa¹¹.

⁴ L'art. 174 TFUE recita: *Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.* La disposizione è meno favorevole alle isole di quanto fosse l'art. 158 Trattato di Amsterdam. Sul punto si veda P. Foïs, *Coesione e insularità: dal Trattato di Amsterdam a quello di Lisbona*, in M. Cardia (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda*. Atti del convegno di Cagliari, 6 dicembre 2011, Cagliari, 2012, 27.

⁵ Art. 121 UN Convention on the Law of the Sea. H. W. Jayewardene, *The regime of islands in international law*, in *Publications on Ocean Development*, 1990.

⁶ La letteratura è vastissima. Per una bibliografia aggiornata si veda P. Popelier, *Dynamic Federalism A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, London, 2021.

⁷ G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 3. A risentirne è, in primo luogo, lo Stato. S. Cassese, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati*, Bologna, 2016.

⁸ G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, 14.

⁹ T. E. Frosini, «Insularità» e Costituzione, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2020, n. 1.

¹⁰ M. Deidda, *Insularity and Economic Development: A Survey*, in *Crenos, working paper*, 2014, n. 7.

¹¹ I 4 fattori individuati da M. Ackrén, P.M. Olausson, *Condition (s) for Islands Autonomy*, in *International Journal on Minority and Group Rights* 15, 2008, 229. Sull'importanza delle

La natura periferica delle isole può costituire, ad esempio, uno svantaggio per la mobilità, ma una risorsa per il turismo. Quasi sempre, tuttavia, l'insularità viene associata a una condizione di svantaggio territoriale che è alla base del trattamento che gli ordinamenti riservano alle isole.

Considerati questi caratteri dell'insularità, la risposta degli ordinamenti giuridici ai problemi della società segue prevalentemente due direttrici: una prima in risposta alle istanze socioeconomiche e una seconda di riconoscimento delle specificità socioculturale e identitaria¹².

L'analisi dei diversi regimi insulari, che scaturiscono dalla combinazione tra lo status geografico, sociale ed economico, e le risposte del diritto, può procedere da una prospettiva generale o fermarsi alla micro comparazione. L'insularità è stata studiata nell'ambito della comparazione tra sistemi federo-regionali, come forma della specialità regionale¹³, come espressione dell'autonomia¹⁴. Il vantaggio di una lettura tradizionale consente di analizzare la disciplina delle isole in ordinamenti omogenei, ma ha lo svantaggio di considerare un numero circoscritto di ordinamenti. La comparazione diventa più ampia se si considera un micro-problema, quale ad esempio il regime dei trasporti, o dell'energia, o della sicurezza, o fiscale, e così via¹⁵.

In entrambi i casi sarà necessario esplorare non solo i contenuti dei diversi regimi insulari, ma anche le fonti che hanno il compito di tracciare il quadro normativo.

Nella ricerca di una prospettiva utile alla comparazione, lo studio del rapporto tra costituzione e insularità rappresenta un necessario punto di partenza per l'acquisizione di vocaboli e concetti comuni¹⁶. La costituzionalizzazione dell'insularità è fenomeno recente, più spesso la disciplina della materia è affidata al legislatore e/o a statuti speciali. Alla disciplina nazionale si è sovrapposta da tempo quella europea, che a partire dall'Atto unico europeo del 1986 si è occupata della promozione dello sviluppo armonioso delle Comunità e della riduzione dei divari territoriali, con riferimento anche alle regioni insulari¹⁷. Un ruolo non trascurabile ha,

dimensioni e della geografia delle isole si veda D. Ankar, *Islandness or Smallness? A Comparative Look at Political Institutions in Small Island States*, in *Island Studies Journal*, Vol. 1, No. 1, 2006, 43-54; sono la distanza dalla terra ferma, la presenza di comunità etniche minoritarie, le dimensioni geografiche e il reddito medio della popolazione.

¹² Si vedano i contributi di G.G. Carboni, *L'insularità e i suoi costi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2022, 1, 59 ss; C. Bassu, *Isole del Sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come «questione meridionale»*, ivi, 77 ss.

¹³ R. Hirschl, *Comparative Methodologies*, in R. Masterman, R. Schütze (eds.), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge, 2019, 19 ss.

¹⁴ F. Spagnoli, *L'insularità fra federalismo differenziato e diritto europeo. Uno studio comparato*, in *La Rivista del gruppo di Pisa*, Quaderno n° 2 Fascicolo speciale monografico, 359 ss.

¹⁵ G.G. Carboni, *L'insularità e i suoi costi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2022, 1, 59 ss.

¹⁶ N. Jansen, *Comparative Law and Comparative Knowledge*, in M. Reimann and Reimann Zimmermann, *The Oxford Handbook of Comparative Law* (2nd ed), Oxford, 2019, 374 ss.

¹⁷ Il Trattato di Roma del 1957 solo indirettamente conteneva un riferimento alla c.d. questione insulare, disciplinando nella Parte quarta, denominata "Associazione dei paesi e territori d'oltremare", le condizioni con cui la Comunità avrebbe regolato i suoi

infine, il diritto internazionale, attraverso il quale, ad esempio, sono stati siglati accordi per la transizione delle isole dallo status di colonie a territori autonomi o indipendenti.

Nelle pagine che seguono si cercherà di approfondire le questioni di metodo nello studio comparato delle isole in relazione ai punti menzionati: metodo tradizionale/funzionale, fattori della specialità insulare, fonti e insularità.

2. Lo studio dell'organizzazione territoriale e le isole nel diritto europeo

Come detto, l'esame degli ordinamenti insulari si può inserire nell'ambito dell'analisi dell'organizzazione territoriale e della forma di Stato (unitaria, decentrata, federale, ecc.). In questo senso, essa getta un ponte tra macro e micro comparazione, in quanto si riferisce ad una dimensione intermedia degli ordinamenti statali (c.d. costituzione territoriale) e non a un singolo istituto giuridico¹⁸.

Se si persegue l'obiettivo della classificazione, occorre sciogliere il nodo della omogeneità tra ordinamenti, considerato come presupposto per la comparazione. Nel caso delle isole, trattandosi di una questione territoriale, l'omogeneità non è solamente tra comunità politiche e tecniche organizzative (forma di Stato, forma di governo), ma può riguardare anche la collocazione geografica.

L'appartenenza a uno Stato può prescindere dalla contiguità e inclusione dentro i suoi confini. Nel Continente europeo, piuttosto che in quello americano, vi sono numerosi esempi di isole geograficamente distanti dalla madrepatria.

La comparazione tra isole degli Stati europei, ad esempio, ha evidenziato come il regime dell'insularità negli Stati unitari ha caratteristiche diverse da quelle degli Stati composti. Negli Stati unitari l'insularità da luogo, quasi sempre, a un trattamento della regione diverso e originale rispetto ad altri territori e comunità. Negli ordinamenti regionali accade invece il contrario, nel senso che il regime degli enti territoriali è la base su cui si costruisce lo status di insularità¹⁹.

La comparazione tra le Isole del Pacifico, per fare un secondo esempio, si basa su una comunanza geografica e storica, e una grande varietà etnolinguistica. Problemi giuridici comuni sono scaturiti dalla differenziazione culturale, che induce a interrogarsi su quale assetto statale sia più adeguato a governare le differenze (federale, unitario, ecc.), quale

rapporti nei confronti di quei Paesi e territori non europei, costituiti per buona parte da isole. I Trattati di adesione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito del 22 gennaio 1972 prevedono una serie di deroghe al principio della uniforme applicazione del diritto comunitario all'interno di tutto il territorio della Comunità, con particolare riferimento alle isole Fær Øer, alla Groenlandia, alle isole Normanne ed all'isola di Man. Per maggiori riferimenti si veda M. C. Carta, *Coesione territoriale e principio di insularità nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, fasc. 3, 599-619.

¹⁸ G. Samuel, *An Introduction to Comparative Law Theory and method*, cit, 51 ss.

¹⁹ G.G. Carboni, *L'insularità e i suoi costi*, cit., 59 ss.

sistema elettorale sia preferibile (proporzionale o selettivo), e quale forma di governo più adatta a quei territori²⁰. Anche in questo caso, rileva sia il profilo istituzionale dello Stato e sia la collocazione della regione insulare (ove non coincida con il primo).

Tornando al caso europeo, la risposta degli ordinamenti ai problemi dei territori insulari ha generato discipline diverse, riconducibili a due grandi gruppi, a seconda della appartenenza delle isole agli Stati unitari e agli Stati regionali e delle particolari condizioni geo-economiche. Di seguito si considereranno i casi delle isole alle quali viene riconosciuta una forma di autonomia o di autogoverno, escludendo casi, come quello greco ad esempio, dove i poteri locali sono molto limitati.

Nel primo caso, degli Stati unitari, elementi comuni ai regimi insulari sono:

a) L'organizzazione autonoma di governo riconosciuta a questi territori rispetto al resto del Paese

Il caso esemplare di questo gruppo è quello francese, che presenta un variegato sistema di isole, collocate in diversi Continenti, residuo del periodo coloniale. Il regime delle isole è a geometria variabile, nel senso che è diverso da quello degli altri enti decentrati e al suo interno peculiare per ogni realtà insulare. Si va dalla forte autonomia politica della Nuova Caledonia, stabilita in fonti di rango costituzionale e organico, alla recente costituzione della Collettività territoriale corsa (che non ha eguali nella terraferma)²¹, passando per il regime dei territori d'oltremare, che hanno istituzioni locali di governo controllate dalla madrepatria²². Anche il Portogallo riconosce alle isole uno status diverso rispetto agli altri territori e comunità. L'autonomia si sostanzia anzitutto nella presenza di un'Assemblea legislativa e un governo responsabile, che però sono soggette a un forte controllo dello Stato. Similmente, in Finlandia e Danimarca, le isole Faroe, la Groenlandia e le Aland, hanno istituzioni di governo dotate di autonomia politica²³.

b) I peculiari poteri normativi

La potestà statutaria è generalmente riconosciuta alle isole dei paesi considerati, ed è garantita in Costituzione in Finlandia e Portogallo. La

²⁰ S. Levine (Ed.), *Pacific Ways. Government and Politics in the Pacific Islands*, Wellington, 2016; S. Firth, *Globalisation and Governance in the Pacific Islands*, Camberra, 2006; G. Hassall, *Government and public policy in the Pacific islands*, Bingley, 2021.

²¹ L'art. 72 Cost. prevede che una funzione di raccordo tra amministrazione centrale e isolana venga svolta dal Commissario di Governo.

²² La riforma del 2003 ha previsto che le prerogative istituzionali siano contenute in uno Statuto, approvato con legge organica. M. Calamo Specchia, *Il tramonto di un mito: dall'unità et indivisibilité de la République alla souveraineté partagée*, in T. E. Frosini, (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2006, pp. 7 ss.

²³ S. Spiliopoulou Åkermark et al., *Åland Islands, Online Compendium Autonomy Arrangements in the World*, January 2019, in www.world-autonomies.info; S. Simolin, *Autonomies interacting with the EU - Exploring Variations between the Åland Islands, South Tyrol, and the Faroe Islands*, Report from the Åland Islands Peace Institute No. 4-2021. Le isole Faroe e la Groenlandia sono menzionate in Costituzione, rispettivamente 5 e 6 volte, su questioni che attengono alle assemblee elettive. J.A. Jensen, *The Position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm*, in *European Public Law*, 2003, Vol. 9, No. 2, 170-178; D. Anckar, *Islandness or Smallness? A Comparative Look at Political Institutions in Small Island States*, cit. 43 ss.

potestà normativa degli organi insulari si sostanzia in poteri legislativi, riconosciuti in certi ambiti di interesse locale, come in Portogallo, Danimarca e Finlandia, o poteri di adattamento normativo, in Francia²⁴.

c) La previsione di forme di partecipazione delle istituzioni isolane alle attività dello Stato, in particolare nelle relazioni internazionali

La possibilità dei governi insulari di far valere le specifiche istanze del loro territorio si traduce in forme di collaborazione debole, come in Francia, e diritto alla consultazione per le scelte di livello costituzionale, come in Portogallo²⁵, Danimarca e Finlandia.

d) Il forte sostegno finanziario destinato a colmare gli svantaggi dell'isolamento è previsto di norma con disposizioni di legge ordinaria²⁶.

Nel secondo caso, degli Stati regionali, elementi comuni ai regimi insulari sono:

a) La previsione in Costituzione di disposizioni dedicate alle isole.

La Costituzione spagnola menziona le isole in quattro disposizioni, agli artt. 141.4, 69.3, 138.1, 143.1, e riconosce l'*echo insular* come fattore decisivo per differenziare il loro trattamento. La Costituzione italiana menziona le isole nell'art. 119, a proposito dell'autonomia finanziaria e della necessità di riequilibrare le situazioni di svantaggio che derivano dalla condizione di isolamento dei territori insulari.

b) Poteri maggiori rispetto alle altre realtà territoriali in campo legislativo

Le regioni insulari italiane e spagnole hanno autonomia statutaria e poteri normativi rilevanti in settori come la sanità e la tutela delle particolarità culturali²⁷.

c) Il regime finanziario diretto a colmare gli svantaggi territoriali.

Il regime fiscale particolare delle isole viene previsto, in Spagna come in Italia, dalla legge ordinaria²⁸. L'autonomia finanziaria delle due regioni insulari, più in generale delle regioni speciali, è stata interessata, al pari degli

²⁴ L'autonomia riconosciuta alle Collettività d'Oltre mare si fondano sull'art. 74 Cost. che prevede appunto la possibilità che le istituzioni delle Collettività adattino la legislazione ai loro interessi.

²⁵ All'art. 6 la Costituzione dispone: 2. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio. Inoltre, l'art. 9 indica tra i compiti fondamentali dello Stato g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

²⁶ Ordonnance n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse. Loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse. Loi n° 96-1143 relative à la zone franche de Corse. Lei Orgânica n. 2/2013, de 02 de Setembro. Lei das finanças das Regiões Autónomas. In Portogallo la Lei Orgânica n. 2/2013, de 02 de Setembro. Lei das finanças das Regiões Autónomas. In Danimarca. T. M. Andersen, *Fiscal Relations in the Realm of Denmark – The Case of the Faroe Islands and Greenland*, in <https://www.academiajurisprudenciapr.org/fiscal-relations-in-the-realm-of-denmark-the-case-of-the-faroe-islands-and-greenland>.

²⁷ G.G. Carboni, *Il regionalismo identitario*, 2020.

²⁸ Legge 20/1991, del 7 giugno, che modifica gli aspetti fiscali del Regime Economico e Fiscale delle Isole Canarie; e Legge 19/1994, del 6 luglio, che modifica il Regime Economico e Fiscale delle Isole Canarie. Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del Régimen Especial de las Illes Balears.

altri enti territoriali, dai vincoli di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza all'ordinamento europeo. I margini di autonomia si sono, di conseguenza, sensibilmente ridotti²⁹.

In conclusione, il regime delle isole dei quattro Stati unitari deriva dalla loro particolare condizione geografica e connota uno status diverso da quello degli altri territori. Le autonomie insulari degli Stati regionali partecipano del processo di regionalizzazione, con particolari declinazioni dovute alla natura speciale delle isole. Le maggiori differenze tra i due gruppi di isole si registrano con riguardo ai poteri delle istituzioni rappresentative e alla partecipazione alle decisioni dello Stato, specie in ambito internazionale.

Particolarmente rilevanti sono poi le differenze dei sistemi di finanziamento, che nelle isole degli Stati unitari giungono a configurare un regime di bilancio e finanziario pienamente autonomo, come in Corsica³⁰, nelle isole di Azzorre e Madeira³¹, nelle isole danesi³² e nelle Aland. Quanto alle isole degli Stati regionali, pur essendo dotate di autonomia, hanno regimi fiscali non troppo dissimili da quelli delle altre regioni o CCAA.

3. La comparazione tra isole in contesti geografici e giuridici diversi

La possibilità di comparare discipline dell'insularità diverse, per collocazione geografica e caratteri del sistema di appartenenza, è maggiore in relazione a singoli istituti³³. Nel diritto comparato l'approccio che ha insistito sulla possibilità di comparare realtà giuridiche diverse e complesse è quello funzionalista. Secondo questo metodo, esaminando i problemi sociali che le istituzioni legali mirano a risolvere si possono superare le difficoltà di mettere a confronto sistemi e istituti diversi³⁴.

Nel caso delle isole non è difficile individuare problemi comuni, quali ad esempio la necessità di trovare forme adeguate di rappresentanza, di governare i fenomeni identitari, di garantire la mobilità, di assicurare servizi adeguati alla popolazione in territori usualmente svantaggiati, di tutelare l'ambiente, ecc.

Il tema dell'identità nelle isole è emerso nelle realtà più variegata. Il senso di appartenenza che deriva dall'abitare in un'isola può trovare corrispondenza in specialità linguistiche o etniche. Gli studi di carattere comparativo sono numerosi³⁵, e si concentrano sulle soluzioni che gli

²⁹ F. E. Grisostolo, *Stato regionale, finanza pubblica multilivello*, Padova, 2020, 277 ss.

³⁰ Ordonnance n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse.

³¹ Lei Orgânica n. 2/2013, de 02 de Setembro. Lei das finanças das Regiões Autónomas.

³² T.M. Andersen, *Fiscal Relations in the Realm of Denmark – The Case of the Faroe Islands and Greenland*, in academiajurisprudenciapr.org/fiscal-relations-in-the-realm-of-denmark-the-case-of-the-faroe-islands-and-greenland.

³³ G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit. 45.

³⁴ K. Zweigert, H. Kötz, *Introduction to Comparative Law*, Oxford and New York, 1998, 59; R. Michaels, *The Functional Method of Comparative Law* in M. Reimann and R. Zimmermann (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford and New York, 2019, 346.

³⁵ J.A. Jensen, *The Position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm*, in *European Public Law*, 2003, Vol. 9, No. 2, 170-178. G. Demuro, F. Mola, I. Ruggiu (a

ordinamenti hanno individuato per garantire l'identità culturale e per governare i possibili effetti della stessa sull'assetto istituzionale e sul rapporto dell'isola con lo Stato di appartenenza. In particolare, l'identità isolana è stata alla base di risposte dell'ordinamento finalizzate a contenere le spinte indipendentiste, che si sono manifestate in un numero significativo di ordinamenti³⁶. La prevalenza di tali spinte e la affermazione della statualità insulare è spesso conseguenza di processi di decolonizzazione, che hanno interessato, ad esempio, le isole del Pacifico³⁷ e dei Caraibi³⁸. Lo scopo della comparazione, in questi casi, è soprattutto quello di individuare modelli di governo delle differenze culturali e possibili scenari di sviluppo dello status delle isole³⁹.

All'interno di queste ricerche lo studio dell'autonomia ha ricevuto un'attenzione preminente⁴⁰. La comparazione di isole collocate in diversi continenti, con differenti background coloniali, e con caratteri distinti (distanza, etnicità, reddito, dimensioni) ha condotto alla definizione dell'autonomia insulare come «a geographical territory that enjoys a special and unique status including legislative powers, but does not constitute a federal unit or an independent state»⁴¹. La tesi di fondo è che le isole dotate di autonomia debbano poter esercitare una minima potestà legislativa negli ambiti di loro interesse.

Esempi di questa forma di autogoverno, alla quale si aggiungono spesso poteri amministrativi e fiscali, sono diffusi in Europa⁴² e negli altri Continenti⁴³. Secondo questa classificazione, le isole che non sono dotate di autonomia legislativa sono generalmente geograficamente vicine alla terra ferma e omogenee alla madrepatria.

cura di), *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, Rimini, 2013; B. C. H. Fong, A. Ichijo, *The Routledge Handbook of comparative territorial autonomies*, London, New York, 2022.

³⁶ M. Ackrén *The Faroe Islands: Options for Independence*, in *Island Studies Journal*, Vol. 1, No. 2, 2006, pp. 223-238. F.J.K. Llera, *Spain: Identity Boundaries and Political Reconstruction*, in *Nationalism and Ethnic Politics*, 2009, n. 15 (3-4), 305-335.

³⁷ S. Levine, *Government and Politics in the Pacific Islands*, Wellington, 2016.

³⁸ G. Oostindie, *Dependence and autonomy in sub-national island jurisdictions: The case of the Kingdom of the Netherlands*, in *The Commonwealth Journal of International Affairs*, Volume 95, 2006, 386.

³⁹ M. Ackrén, *The Faroe Islands: Options for Independence*, cit., 223-238. L'autrice considera come parametro di riferimento per l'indipendenza delle isole Faroe lo Stato islandese, e per lo scenario confederale le isole di Niue e Cook.

⁴⁰ In uno studio di qualche anno fa su 48 regimi di autonomia speciale 36 sono stati attribuiti a isole. 1 M. Ackrén, *Territoriella autonomier i världen - En empirisk Studie av de självstyrda områdena i världen*, Alands fredsinstitut, Mariehamn, 2005. 72.

⁴¹ M. Ackrén, *The Faroe Islands: Options for Independence*, cit., 228. L'autrice individua tre prototipi nelle isole Faroe, l'isola di Man e le Azzorre, per poi verificare le conclusioni raggiunte con altre 12 isole di diversa provenienza e tradizione. Sull'autonomia come espressione di poteri normativi M. Suksi, *Constitutional frameworks of territorial autonomies*, in B. Fong, A. Ichijo (Ed.), *The Routledge Handbook of Comparative Territorial Autonomies*, London e New York, 2022, 17 ss.

⁴² Sull'autonomia di Aland e Faroe S. Simolin, *Autonomies interacting with the EU - Exploring Variations between the Åland Islands, South Tyrol, and the Faroe Islands*, cit.

⁴³ G. Baldacchino, *Autonomous but not sovereign?*, in *Canadian Review of Studies in Nationalism*, 2004, XXXI, 77 ss.

La ricerca dei modelli ha portato un secondo filoni di studi sull'autonomia a classificare le isole sulla base dei rapporti intranazionali e sovranazionali. Il quadro che è emerso è di una grande varietà di forme di organizzazione, che vanno dalle unioni di isole-Stati⁴⁴, alle Federazioni⁴⁵, Confederazioni, organizzazioni sovranazionali come la UE e la Caribbean Community Common Market, associazioni di Stati, Leghe⁴⁶. In ognuna di queste forme organizzative vi sono diversi gradi di decentramento, ma è comune a tutte le esperienze la necessità di trovare sinergie con altre isole per esprimere e tutelare comuni interessi in un mondo sempre più globalizzato e mondializzato.

Un altro filone di studi si è occupato delle origini delle rivendicazioni autonomistiche, arrivando alla conclusione che le regioni insulari del mondo che hanno raggiunto una qualche forma di status speciale all'interno del rispettivo Stato metropolitano sono solitamente ex colonie (come Aruba, Isole Cook, Polinesia francese, Groenlandia, Porto Rico ecc.)⁴⁷. Ci sono anche isole che hanno ricevuto il loro autogoverno sulla base di altre condizioni politiche, economiche e/o culturali (ad esempio le Isole Åland, le Isole Faroe, Guernsey, Jersey e l'Isola di Man).

Non sono mancate, infine, gli studi che hanno analizzato il tema dell'identità e quello dell'autonomia in relazione alla distanza delle isole dal Paese di appartenenza.

Partendo dalla considerazione che le regioni insulari che sono più distanti dalla madre patria, o si trovano addirittura in un altro continente, godono di maggiore autonomia, si osserva che questa può facilitare l'assunzione di decisioni condivise dalla comunità e incoraggiare la formazione di partiti locali, che a loro volta alimenteranno politiche regionali autonome. D'altra parte, conservare il legame con lo Stato consente di coniugare i benefici economici dell'appartenenza a uno Stato di grandi dimensioni con la possibilità di disporre di poteri normativi, amministrativi e di risorse finanziarie⁴⁸. I settori dove insistono i poteri locali sono quello fiscale e finanziario, dell'ambiente⁴⁹ e controllo delle risorse naturali⁵⁰, dei trasporti locali, della rappresentanza nelle istituzioni centrali.

Anche le spinte nazionaliste traggono vantaggio dall'esercizio di quel grado di indipendenza necessario a perseguire politiche identitarie. L'equilibrio tra dipendenza dalla madrepatria e l'autonomia viene preservato

⁴⁴ La Nuova Zelanda St Vincent Grenadines e Trinidad e Tobago.

⁴⁵ Malayssia, Micronesia, ad es.

⁴⁶ R. L. Watts, *Islands in Comparative Constitutional Perspective*, in G. Baldacchino, D. Milne (eds.) *Lessons from the Political Economy of Small Islands: The Resourcefulness of Jurisdiction*, Basingstoke, 2000, 24 ss.

⁴⁷ A. Kočí, V. Baar, *Greenland and the Faroe Islands: Denmark's autonomous territories from postcolonial perspectives*, in *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, 2021, 75:4, 189-202.

⁴⁸ G. Baldacchino, *Autonomous but not sovereign?*, cit., 77 ss.

⁴⁹ E. Thomas, *Protecting cultural rights in the south pacific islands*, in *Fordham Environmental Law Review*, 2018, Vol. 29, No. 3, 413-483.

⁵⁰ Le Province canadesi di Newfoundland, Labrador e British Columbia, come anche Shetland Islands nel Regno Unito, hanno ottenuto poteri locali su alcuni settori della loro economia, soprattutto per la gestione delle risorse naturali e energetiche.

persino in isole che da ex colonie distano dal proprio Stato migliaia di chilometri⁵¹.

Lo studio dell'autonomia delle isole ha condotto a risultati inaspettati per la varietà degli ordinamenti coinvolti, e la comunanza di problemi e risposte. Rimane la necessità, anche in questi casi, di considerare il contesto istituzionale, per non cadere nel rischio di un eccesso di semplificazione e considerare come simili contesti molto diversi⁵².

4. Fonti del diritto e insularità

La definizione dei regimi insulari viene affidata a fonti di diversa rilevanza, in relazione alla forma di Stato e al grado di autonomia delle regioni insulari.

Un primo aspetto da considerare è il ruolo del diritto internazionale, in relazione agli accordi per la definizione dello status di alcune isole o popolazioni insulari⁵³. Nel 2022, per citare un esempio recente, la Danimarca e il Canada hanno siglato un accordo sui territori delle popolazioni Inuit⁵⁴. Un caso emblematico è quello delle Aland, che derivano dalla combinazione di Trattati internazionali e accordi interni⁵⁵.

Un altro tema per il quale è stato chiamato in causa il diritto internazionale, e che ha interessato l'autonomia insulare, è quello delle pretese indipendentiste. In questo caso è emersa la diversa interpretazione del diritto di secessione in relazione alle ex colonie europee e alle isole del Continente come la Corsica e la Scozia. Nel primo caso, la richiesta di indipendenza si è basata sul principio di autodeterminazione dei popoli, riconosciuto dal diritto internazionale. Nel secondo caso i movimenti secessionisti hanno incontrato una forte resistenza nelle Istituzioni europee, sulla base del principio che la nascita di un nuovo Stato non può comportare l'automatica applicazione degli accordi e dei Trattati sottoscritti dallo Stato di appartenenza⁵⁶.

Restando sul Continente europeo, i Trattati dell'Unione stabiliscono lo status delle regioni insulari periferiche e quello, diverso, delle regioni

⁵¹ Come il caso delle isole francesi nel Pacifico.

⁵² E. Vargas Weil, *Map and Territory in Comparative Law and Economics*, in *Global Journal of Comparative Law*, 23 marzo 2022; K. Zweigert and H. Kötz, *Introduction to Comparative Law*, cit. 40.

⁵³ C. König, *Small Island States and International Law*, New York, 2023. Per la giurisprudenza uno dei casi più noti è la controversia tra Filippine e Cina sulla sovranità nel mare cinese meridionale, La Corte di arbitrato internazionale si è pronunciata in senso favorevole alle Filippine sulla base della convenzione sul diritto del mare. *South China Sea Arbitration, Philippines v China*, Award, PCA Case No 2013-19, ICGJ 495 (PCA 2016), 12 July 2016, Permanent Court of Arbitration. C. Schofield, *The Regime of Islands Reframed*, *The Law of the Sea* 3.1-2 (2019) 1-126.

⁵⁴ A. Tsiouvalas, E. Lijalem Enyew *The Legal Implications of the 2022 Canada-Denmark/Greenland Agreement on Hans Island (Tartupaluk) for the Inuit Peoples of Greenland and Nunavut*, in *The Arctic Institute*, 2023.

⁵⁵ M. Ackrén, *The Åland Islands. 100 years of stability*, in in B. Fong, A. Ichijo (Ed.), *The Routledge Handbook of Comparative Territorial Autonomies*, cit., 108.

⁵⁶ S. Mancini, *Ai confini del diritto. Una teoria democratica della secessione*, in *Percorsi costituzionali*, 2014, n. 3, 6; H. Hofmeister, *Should I stay or should I go? – a critical analysis of the right to withdraw from the EU*, in *European Law Journal*, vol. 16, n. 15, 2010, 589-603.

insulari di oltremare. Per le prime l'art. 349 del TFUE prevede che possano essere adottate politiche specifiche, anche in deroga alle regole generali, tenuto conto delle speciali condizioni di ciascuna isola⁵⁷. Per le seconde l'art. 355 consente all'Unione, su iniziativa degli Stati interessati (Francia, Olanda e Danimarca) di modificare il loro regime senza modificare la normativa europea.

Un tema classico è quello della costituzionalizzazione dell'insularità. Se consideriamo il Continente europeo, troviamo che solo 5 Costituzioni menzionano l'autonomia delle isole, presenti in 11 Stati⁵⁸.

La modifica dell'art. 119 della Costituzione italiana, che ha introdotto il riconoscimento della peculiarità delle isole nella Carta fondamentale⁵⁹, ha suscitato un certo interesse nella scienza costituzionale, e ancor più in quella comparatistica⁶⁰.

La storia del rapporto tra costituzionalismo e insularità è stata segnata dall'iniziale indifferenza, che ha consentito il dominio coloniale e la repressione dei diritti, per poi orientarsi, dalle codificazioni ispaniche dei primi del'800 alla funzione di garanzia e tutela dei cittadini e dei territori minoritari⁶¹.

Il rapporto tra costituzionalismo e isole è di segno nettamente diverso nelle isole del Pacifico, dove il fenomeno della decolonizzazione ha dato luogo alla nascita di isole Stato con una propria costituzione. In questo caso il principio di autodeterminazione⁶² ha svolto un ruolo di collegamento tra diritto costituzionale e diritto internazionale, per l'affermazione delle nuove entità statali o per la conquista di un'ampia autonomia. La Costituzione ha avuto un ruolo di stabilizzazione nelle isole-Stato di dimensioni ridotte, quale che sia il contesto geografico nel quale si è affermata la democrazia⁶³.

Per quanto riguarda le fonti dell'autonomia, i poteri normativi possono essere riconosciuti alle istituzioni insulari dalla Costituzione, da una legge organica o un atto rinforzato di rilievo costituzionale o dalla legge ordinaria. Le fonti nazionali possono prevedere la partecipazione delle istituzioni rappresentative delle isole alla formazione delle leggi nazionali⁶⁴. Il

⁵⁷ Si tratta di regioni insulari francesi di Martinique, Mayotte, Guadeloupe, French Guiana and Reunion, Saint-Martin, delle isole di Madeira, Azzorre e Canarie.

⁵⁸ P. Olausson, *Autonomy and the European Island Regions. A Categorisation of the Autonomy of Island Regions in Europe*, in www.uniset.ca, 2002, 1 ss. Le isole che hanno autonomia territoriale sono 14, secondo questo studio, ma solo 7 ricevono riconoscimento in Costituzione.

⁵⁹ La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

⁶⁰ G. Trombetta, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?* In *federalismi.it* 2022, n. 1; T. E. Frosini, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *federalismi.it* 2022, n. 30; G.G. Carboni, *L'insularità e i suoi costi*, cit., 59 ss; 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. Isole e Oceani è il tema della Conferenza ICON°S che si svolgerà a Wellington a luglio del 2023.

⁶¹ G. Floridia, *Introduzione*, cit., 3 ss.

⁶² A. Cassese, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal* (Cambridge University Press, Cambridge, 1995).

⁶³ D. Anckar, *Constitutional Amendment Methods in Twenty One Small Island Democracies*, in *Island Studies Journal*, Vol. 7, No. 2, 2012, 259-270.

⁶⁴ M. Suksi, *Constitutional framework*, cit. 22 ss.

riconoscimento di poteri normativi implica di solito l'attribuzione di corrispondenti compiti amministrativi ai governi territoriali.

In alcuni casi il regime delle isole è affidato agli statuti, che hanno natura di legge organica o rinforzata⁶⁵, e consentono alle istituzioni locali di adattare l'autonomia alle specifiche tradizioni locali.

5. Note conclusive

Le risposte con le quali gli ordinamenti hanno cercato di superare gli svantaggi che derivano dalla separatezza dei territori insulari hanno seguito due percorsi diversi, ma sovrapponibili. Il primo cerca di offrire risposte ai problemi generati dagli svantaggi geografici, economici, sociali che scaturiscono dall'isolamento e dalla distanza dalla terraferma. Il secondo nasce in risposta alle questioni dell'identità e dell'appartenenza culturale della popolazione delle isole al territorio⁶⁶.

Un primo aspetto esaminato in relazione al tema socioeconomico è il profilo istituzionale delle regioni insulari che può coincidere con lo status di ente locale o regionale, o con la statualità. La comparazione tra isole presuppone l'affinità per caratteristiche istituzionali⁶⁷, culturali, e collocazione geografica. Ma non è preclusa a fini scientifici la comparazione tra istituzioni insulari di ordinamenti eterogenei⁶⁸. L'eterogeneità riguarda le forme di Stato, ma anche l'area del mondo che si intende esaminare. Va precisato, tuttavia, che a causa del fenomeno coloniale, vi sono isole che appartengono a Stati situati in altri Continenti, per cui è possibile che vengano messe a confronto discipline di regioni che si trovano in parte diverse del mondo.

La questione identitaria riceve risposte simili in diversi regimi e a diverse latitudini, ovvero il riconoscimento di un certo grado di autonomia, quasi sempre coincidente con un certo grado di autonomia normativa. Si è notato che l'omogeneità tra ordinamenti, che viene considerata presupposto della comparabilità può intendersi in senso ampio, al punto che si potrebbe varcare il limite delle tradizioni costituzionali comuni.

Infine, il tema delle fonti ha evidenziato la particolare rilevanza del diritto internazionale, accanto a fonti di diritto interno, che comprendono la Costituzione, le fonti subnazionali e le fonti dell'autonomia. Un altro punto che merita attenzione è la frequente interazione tra piano nazionale e sovranazionale. In Europa il regime delle isole viene determinato dagli ordinamenti nazionali e da quello europeo. In altri Continenti, in modo non dissimile, ordinamento statale e internazionale regolano lo status di autonomia delle isole o dei gruppi di isole. La comparazione tra isole può

⁶⁵ Art. 72-74, e specialmente 77 Cost. francese; artt. 227 e 225 ss Cost. portoghese, art. 143 Cost. Spagnola.

⁶⁶ M. Ackrén, *Autonomous Island Regions*, in *50 Shades of Federalism*, 2018, in <http://50shadesoffederalism.com/case-studies/autonomous-island-regions>.

⁶⁷ R. Deriu e C. Sanna, *Insularità: una nuova Autonomia attraverso la cooperazione tra le Regioni insulari euromediterranee*, in *federalismi.it*, 2020, n. 5.

⁶⁸ G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 43

essere strutturale, se contestualizzata in un'area geografica, o funzionale, se si prescinde dal medesimo contesto geografico e istituzionale.

Giuliana Giuseppina Carboni
Dipartimento di Scienze economiche e aziendali
Università di Sassari
carboni@uniss.it

