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

di Chérie Faval

Abstract: The Assembly of Corsica has recently adopted a resolution containing specific proposals for the achievement of a statute of autonomy. This result has been encouraged by a clear nationalist majority within it and by some evidences from the national level which suggest that the time has probably come for an institutional evolution of the island in a truly autonomist direction. This paper, after outlining the current institutional framework of the *Cullettività di Corsica*, in the light of the main developments that have affected it, dwells on the reasons, method and main contents of the new request for autonomy, a first significant step of the ongoing process.

Keywords: autonomy; French Constitution; regionalism; decentralization; insularity.

3237

1. Premessa

« *Nous sommes prêts à aller jusqu’à l’autonomie* ».

A dirlo¹, nel marzo 2022 a poco più di un mese dalle elezioni presidenziali francesi, l’allora (e attuale) Ministro dell’Interno e dell’Oltremare, Gérald Darmanin, alla vigilia di una visita non qualunque sull’*île de beauté*². Ad originarla era stata l’aggressione, avvenuta qualche giorno prima nel carcere di Arles, ai danni di Yvan Colonna, il militante indipendentista corso condannato all’ergastolo per l’assassinio del Prefetto Erignac nel 1998, e deceduto pochi giorni dopo. A seguirla, anche sulla scia della mobilitazione innescata sull’isola, l’apertura di una nuova - sotto molteplici aspetti - fase di confronto tra Ajaccio e Parigi sul futuro istituzionale della Corsica. Una fase - denominata *processus de Beauvau* dal nome della sede del Ministero dell’Interno francese - che, da un punto di vista strettamente giuridico, abbraccia la prospettiva di una revisione costituzionale, ma che - in continuità con la storia, remota e recente, dell’isola - ha anche e soprattutto un’indubbia valenza politica.

Attesa, simbolicamente, entro il 14 luglio, la deliberazione dell’Assemblea di Corsica, adottata il 5 luglio 2023 e contenente le proposte

¹ Al quotidiano locale *Corse-matin*, in data 15 marzo 2022.

² S. Barbarit, *Corse: que signifie l’autonomie évoquée par Gérald Darmanin*, in *publicsenat.fr*, 16 marzo 2022.

dell'isola per l'ottenimento di uno statuto di autonomia³ - su cui si concentrerà il presente breve scritto -, si colloca a valle di decenni di rivendicazioni che, tuttavia, ad oggi non hanno portato oltre al riconoscimento all'isola della qualificazione - peraltro ad essa non esclusiva - di *collectivité à statut particulier*, rientrante sostanzialmente nel *droit commun* degli enti territoriali francesi⁴.

È presto per dire se la formalizzazione di questa proposta - che oltre a sancire solennemente la richiesta di autonomia traccia anche un percorso costituzionale e attuativo per renderla effettiva - verrà in futuro annoverata tra le tappe dell'evoluzione istituzionale corsa.

I presupposti sembrano esserci tutti, soprattutto dopo che, a seguito della recente visita del Presidente della Repubblica, Emmanuel Macron, sull'isola, il *processus* non sembra più interessare solo *Beauvau* ma lo stesso *Elysée*. Audito in sessione solenne all'Assemblea di Corsica lo scorso 28 settembre, Macron ha fatto sua l'evocazione all'autonomia che era stata di Darmanin un anno prima, schierandosi apertamente a favore della costruzione di una «*autonomie à la Corse dans la République*»⁶.

Vale la pena, in ogni caso, fare un passo indietro per tentare di comprendere origini, ragioni e potenziale portata delle dinamiche attualmente in atto.

2. La Corsica e la sua “clandestinità costituzionale”

All'interno della Repubblica «indivisibile, laica, democratica e sociale», quale è la Francia ai sensi dell'art. 1 della sua Costituzione del 4 ottobre 1958, la

³ Deliberazione n° 23/089 AC del 5 luglio 2023 dell'Assemblea di Corsica "Autonomia".

⁴ Per un adeguato inquadramento, è utile uno sguardo alla dottrina italiana sul diritto francese - su tutti E. Grosso, *Francia*, Bologna, 2006 e *La Francia*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma, 2014, 106-146 - nonché sulla *décentralisation* alla francese e la questione corsa. Al riguardo, si segnalano, tra i tanti, M. Calamo Specchia, voce «*Décentralisation*» (*Diritto francese*), in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2008; *La riforma dello statuto della Corsica: itinerari di una décentralisation imparfaite*, in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998; *Il regionalismo atipico in Francia ovvero una décentralisation à géométrie variable*, in A. Benazzo (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso Veneto*, Padova, 2010, 91-123 e il volume monografico *Un nuovo "regionalismo" in Europa - Il Decentramento territoriale della Repubblica francese*, Milano, 2004; A. Mastromarino, *Decentrare "alla francese": la legge di riforma costituzionale n. 2003 - 276*, in *Politica del diritto*, 2, 2004, 347-364; P. Piciacchia, *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, 37-72, e *Dall'«unité-uniformité» alla «diversité-unité»: l'evoluzione del potere di sperimentazione locale in Francia nella prospettiva della differenziazione territoriale*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 1, 2019, 1-23.

⁵ A ben vedere, già nel febbraio 2023, in occasione del terzo Comitato strategico per il futuro istituzionale della Corsica, il Presidente Macron aveva preso parte, a sorpresa, all'inizio dei lavori.

⁶ Il discorso pronunciato da Macron e l'intera seduta dell'Assemblea di Corsica sono disponibili sul sito internet di quest'ultima, all'indirizzo: https://www.isula.corsica/assemblea/ri-vede-a-Sessione-Sulenna-di-u-28-di-settembre_a1074.html.

Corsica è oggi qualificata come collettività a statuto particolare⁷. Una nozione, quella di *collectivité à statut particulier*, dai contorni e contenuti variabili e caratterizzata, in sostanza, da una mancanza di caratterizzazione⁸, come d'altronde testimonia la variabilità delle realtà territoriali - *métropolitaines* o dell'*Outremer* - alle quali la stessa è stata (ed è) accostata. Costituzionalizzata (all'art. 72, comma 1) in occasione del c.d. secondo atto della decentralizzazione d'oltralpe⁹, già utilizzata in precedenza, nell'oltremare, per Mayotte e per Saint-Pierre-et-Miquelon¹⁰, oggi, questa nozione ricomprende, oltre alla Corsica, le *collectivités uniques* di Guyane e Martinique¹¹, la *métropole de Lyon*¹² e la *Ville de Paris*¹³.

Dal punto di vista istituzionale, la Corsica si distingue dal resto delle *collectivités* metropolitane francesi principalmente per la peculiare configurazione del suo organo esecutivo che non coincide, come nelle altre regioni, con il Presidente dell'assemblea elettiva (denominata, appunto, *Assemblée de Corse/Assemblea di Corsica* e non *Conseil régional*), ma che è costituito da un organo collegiale a sé stante, il *Conseil exécutif*, composto da un Presidente e da otto consiglieri esecutivi. Corollario di tale specificità è il riconoscimento, a favore dell'Assemblea, dello strumento della mozione di sfiducia costruttiva che consente alla stessa, qualora lo ritenga necessario, di sfiduciare l'esecutivo in carica, imponendo, tuttavia, di proporre, contestualmente alla presentazione della mozione di sfiducia, anche la sostituzione dei relativi componenti. Anche con riferimento agli organi consultivi regionali, la Corsica presenta alcune peculiarità, a partire dalle maggiori competenze attribuite, rispetto agli omologhi metropolitani, al Consiglio economico, sociale e culturale che, infatti, oltre a queste tre classiche dimensioni, presenta anche quella ambientale¹⁴.

Tale differenziazione istituzionale non si traduce, tuttavia, in una differenziazione sostanziale. Negli anni, l'isola ha sì 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 vede solo – similmente a quanto avviene per alcune *collectivités* nell'*Outremer*¹⁵ – il

⁷ Dal punto di vista dell'organizzazione istituzionale interna, a far data dal 1° gennaio 2018, come meglio illustrato oltre, la *Collectivité de Corse* si è formalmente sostituita alla *Collectivité territoriale de Corse* e ai Dipartimenti *Corse-du-Sud* e *Haute-Corse*.

⁸ In questo senso, L. Janicot, M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, 2019, 133.

⁹ Su cui si veda *infra*.

¹⁰ Rispettivamente, con legge 76-1212 del 24 dicembre 1976 e legge 85-595 dell'11 giugno 1985.

¹¹ Legge 2011-884 del 27 luglio 2011. La nozione non è, invece, più applicabile a *Mayotte* e a *Saint-Pierre-et-Miquelon*.

¹² Legge 2014-58 del 27 gennaio 2014.

¹³ Da ultimo, legge 2017-257 del 28 febbraio 2017.

¹⁴ Esso è, infatti, denominato *CESEC - Conseil économique, social, environnemental et culturel*.

¹⁵ In estrema sintesi, il quadro ordinamentale dell'*Outremer* oggi è il seguente. L'art. 73 Cost. disciplina i dipartimenti e le regioni d'oltremare (DROM), categoria al cui interno si distinguono, da un lato, la *Gaudeloupe* e *La Réunion*, dotate sia di un consiglio

riconoscimento a suo favore di un potere di richiesta di adattamento legislativo e regolamentare (art. L. 4422-16 del CGCT – *Code général des collectivités territoriales*). Un meccanismo non solo complicato e sottoposto a numerosi vincoli, ma rivelatosi, nella sostanza, inefficace, come denunciato già una decina di anni fa nel *Rapport Chaubon* del 2013¹⁶.

Complessivamente, dunque, la Corsica risulta, oggi, un «*territoire juridiquement inclassable*»¹⁷. Formalmente ricondotta alla categoria delle *collectivités métropolitaines* di cui all'art. 72 della Costituzione, ma con innesti di elementi tipici dei territori ultramarini, nonostante le prospettazioni, anche recenti, di inserimento della stessa in Costituzione¹⁸, l'isola permane in uno stato di «*clandestinité constitutionnelle*»¹⁹. Quasi un paradosso per una

regionale che di un consiglio dipartimentale; dall'altro, *La Martinique* e *La Guyane* che hanno optato per la fusione dei rispettivi dipartimenti e regioni per diventare delle *collectivités uniques*; infine, si conta il dipartimento di *Mayotte*. Ai DROM si applica il meccanismo della c.d. "abilitazione", in virtù del quale le leggi e i regolamenti francesi «possono essere oggetto di adattamenti in considerazione delle caratteristiche e dei vincoli particolari di tali collettività» (art. 73, co. 1) oppure, in deroga a tale meccanismo, si applica quello della "autorizzazione", in base al quale le collettività «possono essere autorizzate [...] a stabilire esse stesse le norme applicabili sul loro territorio, per un numero limitato di materie» (art. 73, co. 3). Entrambi i meccanismi, oltre a non potersi naturalmente applicare alle materie c.d. *régaliennes* (di competenza esclusiva statale) e a trovare il limite nelle «condizioni essenziali di esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito» necessitano di un previo e specifico intervento di abilitazione o di autorizzazione ad opera della legge o del regolamento, il che fa sì che, di fatto, siano poco utilizzati. L'art. 74 Cost. riguarda, invece, le collettività d'oltremare (COM). A questa categoria appartengono *Saint-Barthélemy*, *Saint-Martin*, *Saint-Pierre et Miquelon*, *Wallis et Futuna* e la *Polynésie française*, dotate di uno statuto che tiene conto degli interessi propri di ciascuna di esse in seno alla Repubblica. Di fatto, le prime quattro COM aderiscono al c.d. principio di identità legislativa (con applicazione di pieno diritto delle leggi e dei regolamenti francesi, salvo marginali eccezioni), mentre in Polinesia si applica il principio di specialità legislativa che, tuttavia, risulta fortemente limitato dal fatto che «*une loi émanant de l'Assemblée polynésienne peut être annulée par le Parlement et les actes sont soumis au contrôle du Conseil d'État*». L'unico territorio francese sostanzialmente autonomo è la *Nouvelle-Calédonie*, cui - non a caso - è dedicato un apposito Titolo in Costituzione. A seguito degli Accordi di *Nouméa* del 5 maggio 1998, la legge organica del 1999 che disciplina lo statuto della *Nouvelle-Calédonie* prevede che questa collettività possa adottare atti legislativi soggetti solo al rispetto della Costituzione (e naturalmente degli accordi internazionali di cui la Francia è parte), in ambiti di competenza trasferiti definitivamente alla stessa e con il controllo del solo *Conseil constitutionnel*.

¹⁶ Tale Rapporto evidenziava, infatti, come «*les propositions de l'Assemblée de Corse sont traitées comme de simples motions*». Si veda *Assemblée de Corse, 4^{ème} session extraordinaire de 2023, réunion des 4 et 5 juillet 2023, Rapport de Monsieur le Président du Conseil exécutif de Corse, Autonomia*, 7.

¹⁷ W. Mastor, *Vers l'autonomie. Pour une évolution institutionnelle de la Corse*, Ajaccio, 2022, 75.

¹⁸ Da ultimo, progetto di legge costituzionale n° 2203 *Pour un renouveau de la vie démocratique* (sotto la prima Presidenza Macron) che, tra l'altro, avrebbe previsto l'inserimento della Corsica in Costituzione all'art- 72-5. Per una lettura, dalla prospettiva indipendentista corsa, di quella che avrebbe potuto essere l'evoluzione di questa proposta, si veda J-G. Talamoni, *La Corse, les raisons d'un peuple et l'impératif du dialogue*, in R. Louvin (a cura di), *Autonomies en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli, 2019, 55-64.

¹⁹ W. Mastor, *Vers l'autonomie...*, cit., 76.

terra che, nel lontano 1755, fu tra le prime a poter vantare, grazie all'opera di una delle sue personalità storiche di maggior spicco, Pasquale Paoli, una Costituzione ispirata ai principi dell'Illuminismo²⁰.

Senza poter ritornare così indietro nel tempo – ma non sottovalutando il *fil rouge* che continua ancora oggi a mantenere la Corsica fortemente ancorata proprio a quella fase della sua storia²¹ – il processo in corso si propone di affrancare la Corsica dall'irrelevanza costituzionale, da un lato, rinnovando ed attualizzando argomentazioni ormai "storiche"; dall'altro, facendo leva su fattori di contesto in parte nuovi.

Così - come si cercherà di illustrare brevemente nel prosieguo - si ribadisce il superamento del classico binomio tra *indivisibilité* della Repubblica e *uniformité* della relativa organizzazione territoriale²², la prima essendo perfettamente compatibile con una *différenciation* anche sostanziale, in un ordinamento repubblicano la cui organizzazione interna, per espressa previsione costituzionale ormai vigente da vent'anni²³, è *décentralisée*, e in cui (almeno) una esperienza di autonomia è già realtà²⁴. Si sottolinea come, seppur non portata alle relative conseguenze, non vi sia stata soluzione di continuità nel riconoscimento della specificità corsa da parte del legislatore francese, come si può evincere dall'analisi dei lavori preparatori dei vari statuti. E, ancora, si valorizza la componente dell'insularità, in una prospettiva comparata esterna (non con l'*Outremer*, bensì con isole – non solo geograficamente – più vicine alla Corsica) e si contestualizza l'intero processo, al contempo, nel quadro nazionale e in quello europeo.

²⁰ W. Mastor, *Il modello corso di Pasquale Paoli: la Costituzione del 1755*, in M. D'Angelo, R. Lentini, M. Saija (a cura di), *Il "decennio inglese" 1806-1815 in Sicilia. Bilancio storiografico e prospettive di ricerca*, Catanzaro, 2021, 273-283.

²¹ Si consideri, ad esempio, il simbolico gesto di prestare giuramento, da parte dei membri dell'Assemblea di Corsica e del Consiglio esecutivo, sul preambolo della Costituzione corsa del 1755 o sul documento "Giustificazione della Rivoluzione corsa" del 1758.

²² Si tenga comunque conto che, già da tempo, parte della dottrina francese avesse sostenuto che l'indivisibilità della Repubblica implicasse sì «*l'unité de source normative*», ma che questo non si fraponesse al fatto che vi fossero «*plusieurs législations édictées par la même source et s'appliquant différemment selon les portions du territoire concernés*»: L. Favoreu, *Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales*, in *La nouvelle décentralisation*, Paris, 1983, 22. In tema, si vedano anche B. Faure, *L'inutile principe constitutionnel d'indivisibilité de la République?*, in *Revue française de droit administratif*, 2019, 937-941; J.-F. Brisson, *La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée*, in *Revue du Droit Public*, 1, 2003; P. Estèbe, *L'Égalité des territoires, une passion française*, Paris, 2015; M. Verpaux, *L'unité et la diversité dans la République*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 42, 1/2014. Di recente, il tema è stato approfondito da P. Barillé, *L'indivisibilité de la République française est-elle vraiment une limite à l'expression des identités territoriales?*, in O. Lecucq, F. Mélin-Soucramanien (a cura di), *Les identités dans l'organisation territoriale de l'Etat, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie*, Monts, 2023, 191-208. In particolare, l'Autore – ripercorrendo l'evoluzione del significato del principio di *indivisibilité de la République* – dimostra come lo stesso non si identifichi più, rispetto all'affermazione delle identità territoriali, come limite invalicabile, bensì come ostacolo aggirabile (e aggirato).

²³ Art. 1, Cost. fr., come risultante dalla modifica operata dalla legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003.

²⁴ Si veda *supra*, nota 15.

Soprattutto, e corre l'obbligo di evidenziarlo sin da subito, ad influenzare ed orientare l'intero processo è l'attuale situazione politica dell'isola, avente riflessi diretti, come ovvio, sull'*Assemblée de Corse* e sul *Conseil exécutif* in carica, ma risultando non indifferente finanche sugli assetti dell'*Assemblée nationale*.

All'esito delle ultime elezioni territoriali, svoltesi nell'isola – come nelle altre 12 Regioni francesi – a giugno 2021, l'insieme dei partiti nazionalisti corsi – con tale espressione intendendosi quei movimenti che, con sfumature diverse, risultano accomunati da una messa in discussione dell'attuale configurazione istituzionale della Corsica in seno alla Repubblica francese²⁵ – ha, infatti, raggiunto una percentuale di consensi mai registrata in precedenza, pari a poco meno del 68%.

Un dato già di per sé rilevante, ma che assume significati ulteriori se analizzato più in dettaglio.

Innanzitutto, tale risultato conferma o, meglio, consolida considerevolmente il *trend* – avviato in occasione delle precedenti tornate elettorali del 2015 e del 2017²⁶ – di crescente territorializzazione del sistema partitico e politico isolano, a scapito dei partiti c.d. unionisti²⁷, diversamente da quanto avviene nella gran parte del restante territorio francese, dove vi è una sostanziale coincidenza tra sistema partitico regionale e nazionale²⁸.

Inoltre, esso assume una valenza aggiuntiva se letto in combinazione con il dato relativo all'affluenza alle urne. Benché, in termini assoluti, quest'ultimo non risulti particolarmente elevato (58,9%), esso si distanzia considerevolmente da quello medio generale (34,7%), il più basso mai registrato dal 1986 (prima volta in cui si tennero le elezioni per i Consigli regionali in Francia²⁹). Una generalizzata astensione che – acuita dalle ripercussioni derivanti dalla pandemia da Covid-19³⁰ – conferma il tendenziale disinteresse dei francesi rispetto all'istituzione regionale e ai relativi appuntamenti elettorali, letti, al più, come una verifica di “medio termine” in vista delle successive elezioni presidenziali e legislative.

Al contempo, diversamente da quanto si potrebbe immaginare, il risultato elettorale, se analizzato nelle sue componenti, attesta, in seno alla compagine nazionalista, una sorta di geometria variabile tendente alla frammentazione interna. Se, infatti, nel 2015, si era giunti ad una convergenza, almeno al secondo turno, dei maggiori partiti di area autonomista (*Inseme per a Corsica/Femu a Corsica* e *Partitu di a Nazione*

²⁵ In questo senso, A. Fazi, *Élections territoriales en Corse, 20-27 juin 2021*, in *Blue – Bulletin des élections de l'Union européenne*, 2, 2022/1, 70.

²⁶ Lo svolgimento delle elezioni a distanza di soli due anni è dovuto al riassetto istituzionale entrato in vigore dal 1° gennaio 2018, a seguito della sostituzione della *Collectivité de Corse* ai preesistenti *Collectivité territoriale de Corse* e ai Dipartimenti *Corse-du-Sud* e *Haute-Corse*. Si veda meglio *infra*.

²⁷ Nel 2015, i partiti nazionalisti avevano raggiunto complessivamente circa il 35% delle preferenze, dato salito ad oltre il 56% due anni dopo.

²⁸ Si veda C. Pala, *Le elezioni regionali in Francia*, in *Regional Studies and Local Development*, dicembre 2021, 35-54.

²⁹ In Corsica, come si avrà modo di accennare nel paragrafo successivo, la prima elezione dell'*Assemblée* si tenne nel 1982.

³⁰ Cui si deve lo slittamento della tornata elettorale da marzo a giugno 2021.

*Corsa/PNC*³¹) ed indipendentista (*Corsica Libera*), poi confermata sin dal primo turno nel 2017, nel 2021, gli stessi partiti si presentano separatamente al primo turno. Al secondo, il partito di area autonomista guidato dal Presidente uscente del Consiglio esecutivo, Gilles Simeoni, (*Inseme per a Corsica/Femu a Corsica*), che aveva ottenuto il maggior numero di voti, si presenta nuovamente da solo e raggiunge, per meno di 300 voti, la maggioranza assoluta dei seggi³². *Corsica Libera* e *PNC*, pur unendo le forze, non vanno oltre gli 8 seggi complessivi, solo due in meno di *Rinnovu Naziunale/ Core in Fronte*, partito di matrice indipendentista che, per la prima volta, riesce ad entrare nell'*Assemblée*.

Infine, come accennato, oltre che su queste dinamiche interne, il consolidamento politico del fronte nazionalista corso sembra rilevare anche nel confronto politico di livello statale. Non solo sotto il profilo teorico – di sicuro interesse, ma che non è possibile indagare in queste brevi note – riguardante il significato da attribuire al concetto di “nazionalismo”, che certamente assume portata differente per i movimenti corsi e per quelli centrali che in esso si identificano, ma anche sotto un profilo dettato dalla corrente congiuntura politica a livello nazionale. Come noto, infatti, la rielezione, nell'aprile del 2022, di Emmanuel Macron alla carica di Presidente della Repubblica, non è stata seguita, nelle elezioni legislative del giugno dello stesso anno, da una riconferma della consistente maggioranza presidenziale di cui Macron stesso aveva potuto beneficiare nel quinquennio 2017-2022. Nella nuova composizione dell'*Assemblée nationale*, in cui il partito del Presidente passa dai 308 seggi de *La République an Marche* del 2017 ai 245 di *Ensemble!* del 2022, con evidenti ripercussioni sulle condizioni in cui lo stesso si trova a condurre la propria azione politica, un dato non può passare inosservato nella prospettiva in esame: il raddoppio (da 5 a 10) dei parlamentari di area regionalista, secondo la denominazione usata dal Ministero dell'Interno nella consueta analisi dei risultati elettorali per alleanze politiche omogenee (c.d. *nuances*)³³, di cui tre corsi³⁴.

Un dato politico complessivamente non trascurabile per un territorio che, da sempre, oltre che di *beauté*, è stato senz'altro anche isola di forti contrasti, tanto interni quanto esterni.

3. Dalla Costituzione paolina alla *Cullettività di Corsica*

Basti pensare, a questo proposito, che, nell'anno - il 1769 - in cui Ajaccio diede i natali ad uno dei suoi *fiis du Pays* più celebri, Napoleone, divenuto poi quasi emblema dello stato accentrato, si concludevano i quattordici anni di indipendenza dell'isola³⁵, che, prima di allora, era stata per secoli dominata dai pisani e poi dai genovesi e che, da allora in poi, sarebbe poi stata

³¹ Oggi presenti, all'*Assemblée de Corse*, rispettivamente quali gruppi *Fa Populu Inseme e Avanzemu*.

³² Come evidenziato da A. Fazi, cit., tale profilo è indice di un'ulteriore tendenza riscontrabile nel sistema partitico corso, vale a dire la personificazione dello stesso.

³³ Fonte: sito del *Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer*.

³⁴ Trattasi di entrambi gli eletti della circoscrizione della *Haute-Corse* e di uno dei due eletti di quella della *Corse-du-Sud*.

³⁵ Sotto la vigenza della citata Costituzione del 1755.

(definitivamente) legata alla Francia, a seguito della celebre battaglia di Ponte Novu. Nonostante - anzi, forse, proprio in ragione del - il profondo processo di *francisation*, i contrasti tra l'isola e Parigi non si sono mai esauriti. A partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, essi si fanno sempre più intensi. Così, dall'*affaire Aléria* del 1975 al decesso di Yvan Colonna nel 2022, tra la nascita del Front de Liberation National Corse (FLNC) e il moltiplicarsi di istanze autonomiste ed indipendentiste, tra attentati e repressioni armate da parte del Governo francese, sull'isola si contano centinaia di prigionieri politici e decine di morti. Una situazione certamente distante da quella «*union libre à la nation française, (qui) n'est pas la servitude, mais la participation de droit*», evocata in una missiva di Pasquale Paoli del 23 dicembre 1789³⁶, e che ha certamente contribuito a plasmare l'attuale assetto ordinamentale dell'isola.

La questione corsa ha, infatti, sempre assunto dinamiche sue proprie rispetto al generale processo di decentralizzazione francese (e "alla francese")³⁷.

Così, nel momento in cui, con le *Lois Defferre* del 1982³⁸, vengono introdotte nell'ordinamento d'oltralpe, a "costituzione invariata", le *Régions*³⁹, quali nuovi enti territoriali "a statuto legislativo"⁴⁰, che sarebbero

³⁶ La lettera faceva riferimento al decreto del 30 novembre 1789 di *rattachement* della Corsica alla Francia repubblicana.

³⁷ Sul processo di decentralizzazione alla francese e alla relativa emersione di un vero e proprio *droit de la décentralisation*, si segnalano, tra i tanti, i seguenti contributi: B. Mathieu, M. Verpauw (a cura di), *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales*, Paris, 2014; G. Marcou, *L'État, la décentralisation et les régions*, in *Revue française d'administration publique*, 4, 2015; G. Marcou, *Le mille-feuille territorial: une spécificité française?*, in *Cahiers français n. 391, Collectivités territoriales. La nouvelle donne*, febbraio 2016; L. Janicot, *Les collectivités de droit commun: les communes, les départements et les régions. Quel avenir pour ces catégories juridiques?*, in *Révolution, Constitution, Décentralisation: Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux*, Paris, 2020, 613-621; M. Verpeaux, C. Rimbaut, F. Wasserman, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, 2018; il dossier *Décentralisation: arrêt sur image*, in *L'actualité juridique. Droit administratif* (AJDA), 41, 2019, 2416-2442 (con contributi di L. Janicot, N. Kada, B. Faure e J.-F. Brisson); N. Kada, A. Fazi, *Les collectivités territoriales à statut particulier en France: les enjeux de la différenciation*, Bern, 2022. Quanto alla manualistica di riferimento, oltre a L. Janicot, M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, cit., si segnalano V. Donier, *Droit des collectivités territoriales*, 5e édition, Paris, 2023; B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, 6e édition, Paris, 2021; M. Verpauw, *Les collectivités territoriales en France*, 5e édition, Paris 2015 e A. Roux, *La décentralisation: droit des collectivités territoriales*, Paris, 2016.

³⁸ Si parla, al riguardo, di primo atto della decentralizzazione. Di interesse, in proposito, le recenti letture retrospettive della dottrina francese, tra le quali V. Donier, N. Kada (a cura di), *Les 40 ans de la loi de décentralisation du 2 mars 1982. De la genèse aux impensés de la décentralisation*, Monts, 2023 e F. Crouzatier-Durand, M. Touzeil-Divina, *40 regards sur 40 ans de décentralisation(s)*, L'Épitoge, 2022.

³⁹ Legge 82-213 del 2 marzo 1982 «*relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*», cui hanno fatto seguito la legge 83-8 del 7 gennaio 1983 «*relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*» e la legge 83-663 del 22 luglio 1983 «*complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*».

⁴⁰ Sulla base dell'art. 72 Cost che, già nella versione originaria del 1958, consentiva al legislatore ordinario di creare nuove categorie di enti territoriali.

però poi state formalmente istituite solo quattro anni più tardi, viene approvato il primo “*Statut particulier*” della “*Région de Corse*”⁴¹ e già nell’agosto dello stesso anno si tengono le prime elezioni dell’*Assemblée de Corse*.

A distanza di quasi dieci, viene approvato lo Statuto “*Joxe*”⁴², che interviene sia sull’assetto istituzionale che sulle competenze di quella che viene ridenominata *Collectivité territoriale de Corse* e che viene ricordato soprattutto per la celebre censura che interessò il suo primo - e altamente simbolico - articolo che espressamente richiamava il «popolo corso» quale «componente del popolo francese». Un riferimento, ad avviso del *Conseil constitutionnel*, incompatibile con il concetto giuridico di «popolo francese», il solo presente nei testi costituzionali a far data dalla Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789⁴³.

Successivamente, la Corsica sembra nuovamente voler giocare il ruolo di pioniera sul piano della decentralizzazione, proprio negli anni in cui prende forma, in Francia, il secondo atto della decentralizzazione⁴⁴. Paradossalmente, però, in quella stagione, mentre le *Régions* compiono un significativo passo in avanti sul piano istituzionale, grazie alla relativa espressa costituzionalizzazione⁴⁵, in Corsica, il *processus de Matignon* - precedente importante rispetto alla dinamica attualmente in corso, in quanto analoga esperienza di concertazione tra eletti dell’*Assemblée de Corse* e rappresentanti del Governo centrale - si conclude molto al di sotto delle aspettative.

Il progetto che, sulla carta, avrebbe potuto segnare una svolta sul piano delle competenze e dei poteri della *Collectivité territoriale de Corse*, da un lato, subisce l’arresto da parte del *Conseil constitutionnel*⁴⁶, proprio in relazione all’innovazione più rilevante che la legge, approvata all’esito del negoziato

⁴¹ Legge 82-214 del 2 marzo 1982 «*portant statut particulier de la région corse : organisation administrative*» e legge 82-659 del 30 luglio 1982 «*portant statut particulier de la région corse : compétences*».

⁴² Con legge 91-428 del 13 maggio 1991.

⁴³ Decisione n° 91-290 DC del 9 maggio 1991, considerando nn. 12 e 13.

⁴⁴ Svareti i commenti successivi alla riforma, tra i quali si annoverano M. Verpeaux, *La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l’organisation décentralisée de la République: libres propos*, in *Revue française de droit administratif*, 4, 2003; B. Perrin, *Décentralisation, acte II: contribution à un bilan d’étape*, in *La Revue administrative*, n° 335, 2003, settembre, 526-535; J.-B. Auby, E. Douat, *La loi constitutionnelle relative à la décentralisation*, in *Droit administratif*, 4, 2003, 6-15; N. Kada, *L’Acte II de la décentralisation et le principe d’égalité*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, 2005, septembre-octobre, n° 5, 1272-1302; G. Marcou, *Le bilan en demi-teinte de l’Acte II: décentraliser plus ou décentraliser mieux?*, in *Revue française de droit administratif (RFDA)*, 2, 2008, mars-avril, 295-315. Tra gli apporti della dottrina italiana, si segnalano T. Groppi, *Un nuovo passo verso un diritto comune europeo delle autonomie territoriali: la riforma costituzionale francese del 28 marzo 2003*, in *Amministrare*, 2003; M. Mazza, *Decentramento e riforma delle autonomie territoriali in Francia*, Torino, 2004; M. Calamo Specchia, *Un nuovo “regionalismo” in Europa, il decentramento territoriale della Repubblica francese*, Milano, 2004.

⁴⁵ Con legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003.

⁴⁶ Decisione n° 2001-454 DC del 17 gennaio 2002 sulla legge n° 2002-92 del 22 gennaio 2002. Il deferimento al *Conseil constitutionnel*, prima della promulgazione della legge, era stato promosso, ai sensi dell’art. 61, comma 2, Cost., per iniziativa parlamentare.

tra le parti, avrebbe introdotto, vale a dire la possibilità di una delega, a favore dell'*Assemblée de Corse*, del potere legislativo, a titolo sperimentale, derogatorio e limitato nel tempo⁴⁷. D'altro lato, è la popolazione corsa a respingere, in occasione del referendum del 6 luglio 2003, la proposta di revisione istituzionale⁴⁸ che avrebbe portato alla soppressione dei due dipartimenti⁴⁹, introdotti con la legge del 15 maggio 1975, a favore di una collettività territoriale unica «*largement déconcentrée*». Esito al quale, di fatto, si giunge in anni più recenti quando la Corsica non rimane estranea al processo di *fusionnement* che interessa l'insieme delle collettività territoriali francesi e che porta, sull'isola, al venir meno tanto della precedente *Collectivité territoriale de Corse* che dei dipartimenti di *Haute-Corse* e di *Corse-du-Sud*, a favore della sola *Collectivité de Corse*⁵⁰.

Si consideri poi che la Corsica non solo ha sempre avuto un proprio ruolo nel processo di decentralizzazione riguardante gli enti territoriali francesi genericamente intesi, ma ha anche giocato partite sue proprie, su tutte quella linguistica, in coerenza con il parallelismo che spesso accompagna il riconoscimento delle autonomie territoriali con la rivendicazione dei diritti linguistici, in particolare quelli c.d. di seconda specie⁵¹.

⁴⁷ *Ivi*, considerando nn. 18, 19, 20, 21: «*Aux termes de l'article 3 de la Constitution : "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice". En vertu du premier alinéa de son article 34 : "La loi est votée par le Parlement". En dehors des cas prévus par la Constitution, il n'appartient qu'au Parlement de prendre des mesures relevant du domaine de la loi. En particulier, en application de l'article 38, seul le Gouvernement "peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi"*».

⁴⁸ Contenuta nella legge n° 2003-486 del 10 giugno 2003 «*organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse*», sottoposta a referendum in virtù dell'applicazione della disposizione di cui all' 72-1 della Costituzione, come risultante all'esito della revisione costituzionale di poco antecedente.

⁴⁹ Costituita in due dipartimenti nel 1793, poi ridotti a uno solo dal 1811, la Corsica era stata nuovamente divisa in due dipartimenti dalla legge n°75-356 del 15 maggio 1975 «*portant reorganisation de la Corse*».

⁵⁰ Se il principio della fusione di *Collectivité territoriale de Corse* e dei due dipartimenti è contenuto nella legge 2015-991 del 7 agosto 2015 «*portant nouvelle organisation territoriale de la République*», nota come *Loi Notre* (art. 30) – su cui si veda, in commento, D. Pamelin, *Il projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République* nel contesto della decentralizzazione territoriale francese, in *DPCE online*, 3, 2015, 33-58 – l'effettivo passaggio alla *Collectivité de Corse* si deve alle successive ordinanze governative (2016-1561; 2016-1562 e 2016-1563) votate dall'*Assemblée nationale* il 21 febbraio 2017 e ratificate dalla legge 2017-289 del 7 marzo 2017.

⁵¹ In questo senso, G. Poggeschi, voce «*Diritti linguistici*», in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Milano, 2015, 95-128 che osserva che «l'evoluzione dei diritti linguistici riflette quella dei diritti delle minoranze, ed è legata ai processi di democratizzazione e di presa di coscienza del valore delle identità» (p. 105) e che distingue tra diritti linguistici di prima specie o dell'integrazione (corrispondenti alla possibilità di godere dei diritti e delle libertà fondamentali senza essere discriminati per motivi di lingua), di seconda specie o della tutela minoritaria (spesso connessi alle autonomie territoriali e non limitati alla mera non discriminazione per motivi di lingua, ma aventi configurazioni molto diverse che spaziano dalla semplice tutela della lingua minoritaria quale elemento culturale sino al riconoscimento alla stessa di un regime di

Sin dagli anni Ottanta del secolo scorso, è chiara la volontà dell'*Assemblée de Corse* di «rendre sa langue à son peuple»⁵² e si contano numerosi progetti a favore di una politica di bilinguismo per l'isola. A questo proposito, nella citata decisione 2001-454 DC, il *Conseil constitutionnel* ha ritenuto costituzionalmente legittimo l'art. 7 della legge 2002-92, in tema di insegnamento della lingua corsa nelle scuole materne ed elementari, ma solo a patto che tale insegnamento rimanesse facoltativo e non incidesse sull'uguaglianza tra alunni⁵³.

In una cornice generale in cui l'art. 2 della Costituzione, al primo comma, sancisce che «lingua ufficiale della Repubblica è il francese» e in cui il riconoscimento costituzionale, dal 2008⁵⁴, delle «*langues régionales*» (con introduzione dell'art. 75-1) non ha determinato il sorgere di un diritto soggettivo, individuale o collettivo, all'utilizzo delle stesse⁵⁵, la strada a favore della «coufficialità e della rivitalizzazione della lingua corsa»⁵⁶ sembra ancora lunga⁵⁷. Lo dimostra la recente sentenza del Tribunale amministrativo di Bastia del 9 marzo 2023⁵⁸ che, in accoglimento del ricorso presentato dal Prefetto di Corsica, ha annullato la deliberazione dell'Assemblea di Corsica⁵⁹ e il decreto del Presidente del Consiglio esecutivo⁶⁰, nelle parti in cui introducevano, nei rispettivi regolamenti interni, la possibilità di utilizzare, quali lingue di lavoro, indifferentemente il francese e il corso.

4. Verso una “*corsisation*” della Costituzione francese?

4.1 Il perché e il metodo a sostegno di una nuova richiesta di autonomia

È in questo quadro che si colloca il processo in atto che, come accennato, riveste innanzitutto - e non potrebbe essere diversamente - un'indubbia valenza politica. La maggioranza nazionalista, pur frammentata al proprio interno, forte di una legittimazione democratica senza precedenti, non può

ufficialità) e di terza specie o «generalì» (che attribuiscono diritti agli stranieri ed ai loro discendenti).

⁵² Proposta dell'*Assemblée de Corse* dell'8 luglio 1983.

⁵³ Sul punto, si veda il commento di A. Mastromarino, *Il Conseil constitutionnel frena la Corsica. Brevi note a proposito della decisione 2001 - 454 DC*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, 635-642.

⁵⁴ Revisione costituzionale del 23 luglio 2008.

⁵⁵ Come ha avuto occasione di precisare il *Conseil constitutionnel* nella decisione n. 2011-130 QPC del 20 maggio 2011, Cécile L. In commento, A. M. Lecis Cocco-Ortu, *FRANCIA – Il Conseil constitutionnel afferma che il mancato insegnamento delle lingue regionali non viola diritti e libertà garantiti dalla Costituzione*, in *DPCE online*, 3, 2011.

⁵⁶ Deliberazione n. 13/096 AC dell'Assemblea di Corsica del 17 maggio 2013.

⁵⁷ Nell'ordinamento francese, in sostanza, come osservato da G. Poggeschi, cit., 105, la tutela linguistica minoritaria – anche dopo la revisione costituzionale del 2008 - avrebbe il limite di essere riferita esclusivamente «alle lingue ma non ai loro parlanti».

⁵⁸ *Tribunal administratif de Bastia, 1ère chambre*, 9 marzo 2023, n° 2200748.

⁵⁹ Deliberazione n° 21/234 AC del 16 dicembre 2021.

⁶⁰ Decreto n° 22/044CE dell'8 febbraio 2022.

perdere l'occasione per tentare di scrivere una nuova pagina della storia istituzionale della Corsica nel quadro costituzionale francese. Una nuova pagina che deve inevitabilmente prendere le mosse, quale preconditione per qualsiasi evoluzione costruttiva e duratura, dal definitivo abbandono della "logique du conflit" con lo Stato - per il tramite non della relativa negazione, bensì del riconoscimento da ambo le parti - e che impone di adottare un approccio globale alle sfide che riguardano l'isola, siano esse classiche (economiche, sociali, culturali, linguistiche) o più recenti (da quelle ambientali a quelle riguardanti il rafforzamento dei presidi di legalità).

Al contempo, forse proprio in ragione della responsabilità politica che il grado di legittimazione popolare porta con sé, il progetto è stato, fin da subito, ancorato ad un approfondimento tecnico-giuridico sia da parte del *Conseil exécutif* che da parte dell'*Assemblée de Corse*⁶¹. Il primo ha infatti commissionato uno specifico studio, poi confluito nel Rapporto "*Vers l'autonomie - Pour une évolution institutionnelle de la Corse*" contenente, all'esito dell'esame della situazione esistente e di quella "desiderabile" per il «*peuple corse dans une île autonome*», quindici proposte di riforma declinate in funzione del livello sul quale le stesse porterebbero ad incidere, dalla semplice buona prassi alla modifica costituzionale, passando per quella regolamentare e legislativa⁶². All'*Assemblée de Corse* e, in particolare, alla *Commission des compétences législatives et réglementaires et pour l'évolution statutaire de la Corse*, si deve, invece, il Rapporto informativo "*Vers un statut d'autonomie pour la Corse*", inteso a «*analizà megliu u putere nurmativu chì esiste aghjà è riflette à pruposte di riforme stituziunale in lu quadru di una riflissione in giru à l'autunumia*»⁶³.

Ulteriore peculiarità, sul piano procedurale, è il fatto che, in via eccezionale, il Consiglio esecutivo, nel presentare il proprio Rapporto "Autonomia", destinato a fungere da base per l'elaborazione della deliberazione dell'Assemblea di Corsica, poi votata il 5 luglio scorso, non abbia contestualmente depositato, come avviene di norma, un progetto di deliberazione. Quest'ultimo, infatti, per poter essere considerato reale espressione della volontà della Corsica tutta e rappresentare così una "voce sola" nel successivo confronto con il Governo di Parigi, avrebbe dovuto scaturire da una consultazione e da una convergenza più larghe possibili, frutto dell'apporto di tutti i gruppi e di tutti gli eletti. Sebbene la discussione si sia rivelata senz'altro accesa e partecipata, l'esito non ha portato ad una convergenza compatta sul testo poi votato dall'*Assemblée*, avendo lo stesso ottenuto - su 63 seggi totali - 46 voti a favore, 16 contrari e un'astensione⁶⁴.

⁶¹ Naturalmente, già in passato, vi erano stati specifici approfondimenti, quali i *Rapports Carcassonne* e *Castagnede* o il già richiamato *Rapport Chaubon*.

⁶² Il Rapporto - curato da W. Mastor - è stato ultimato nel mese di ottobre 2021 ed ha anche formato oggetto di pubblicazione, per le edizioni Albiana, Ajaccio, 2022 (vedi *supra*).

⁶³ R. Colonna, Presidente della Commissione citata, nell'introduzione al Rapporto, 5. L'*Assemblée de Corse* ha preso atto di tale Rapporto con deliberazione n. 23/085 AC del 30 giugno 2023. Si segnala inoltre, il *Rapport Maupertuis Autonomia è benistà, correlazione autonomia e sviluppo economico e sociale*.

⁶⁴ A sostenere la proposta sono stati i gruppi *Fà Populu Inseme*, *Core in Fronte* e *Avanzzemu* e un consigliere di opposizione; ha votato contro il gruppo *Un soffiu Novu* (che, in alternativa, aveva presentato una mozione riguardante l'approvazione del

Ad ostare all'unanimità sono risultati proprio i contenuti della deliberazione.

Troppo poco sfidanti per chi, sulla scia delle tradizionali rivendicazioni indipendentiste, ritiene infruttuoso un dialogo con Parigi condizionato, già sul nascere, dalle «*lignes rouges*» poste dall'interlocutore statale, quali «*La Corse dans la République*» e «*le refus de créer deux catégories de citoyens*», di fatto inconciliabili, ad esempio, con il riconoscimento di un autentico «*statut de résident*», quale elemento della cittadinanza corsa.

All'opposto, contenuti ritenuti eccessivamente ambiziosi per chi, temendo un allontanamento della Corsica dalla categoria della regione metropolitana, limiterebbe l'evoluzione istituzionale nel senso di un potenziamento degli strumenti già esistenti, in particolare il potere di abilitazione, accompagnato dall'inserimento, in Costituzione, solo di un articolo, non già di un intero Titolo, dedicato alla Corsica.

A caratterizzare la proposta è infatti, in estrema sintesi, l'idea di una autonomia «*de plein droit et de plein exercice*», sorretta dall'introduzione di un apposito Titolo nella Carta fondamentale.

4.2 I principali contenuti della richiesta di uno Statuto di autonomia

Ma veniamo, dunque, ai contenuti della proposta.

Innanzitutto, essa esplicita una richiesta di autonomia. Autonomia intesa in senso etimologico e tecnico, quale possibilità per un territorio di «adottare proprie leggi in tutti gli ambiti, eccezion fatta per quelli afferenti alle prerogative *régaliennes* dello Stato» (art. 2)⁶⁵. Un concetto apparentemente assodato e, già oggi, non estraneo all'ordinamento francese (d'Oltremare) che, tuttavia, non sempre ne fa un uso rigoroso. In termini di "autonomia" si esprime, ad esempio, il CGCT in riferimento a *Saint-Barthélemy* e *Saint-Martin*, laddove, in realtà, l'assetto istituzionale di queste due isole non va oltre lo schema della decentralizzazione. In *Polynésie*, l'autonomia è di fatto limitata al profilo materiale, dal momento che i relativi atti continuano ad avere portata amministrativa e ad essere sottoposti al controllo del *Conseil d'État*. Solo la *Nouvelle-Calédonie*, di fatto, può vantare un assetto autenticamente autonomico⁶⁶. Per questo, la richiesta corsa si premura di definire espressamente il concetto di autonomia, onde assicurare in futuro all'isola il pieno riconoscimento di un'autonomia organica e materiale, con attribuzione alla sua assemblea deliberativa del potere legislativo nell'ambito di specifiche competenze, da esercitare «nel rispetto

principio di un'evoluzione statutaria basata sul riconoscimento all'Assemblea di Corsica di un potere di adattamento delle leggi e dei regolamenti, respinta dalla maggioranza con deliberazione n. 23/090 del 5 luglio 2023); si è astenuta la consigliera rappresentante di *Corsica Libera*. Per completezza, si segnalano anche i pareri espressi, in data 3 luglio 2023, da parte del *Conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse* (CESEC) e dell'*Assemblée di à Giuventù*.

⁶⁵ Si riportano, da qui in poi e da noi tradotti, i riferimenti puntuali alla citata deliberazione dell'Assemblea di Corsica n° 23/089 del 5 luglio 2023, con indicazione, tra parentesi, del relativo articolo ed eventuale paragrafo.

⁶⁶ Si veda *supra*, nota 15.

del principio di legalità e conformemente alla gerarchia delle norme, sotto il controllo del giudice costituzionale, che verifichi la conformità delle leggi del territorio autonomo ai principi fondamentali di diritto, alla Costituzione e ai trattati europei e internazionali» (art. 2).

Oltre a definire l'autonomia, la deliberazione ne identifica anche i relativi obiettivi (art.3), declinati in cinque sfide (*enjeux*). Innanzitutto, quella storica che conduca finalmente ad un *Pacte de paix* con lo Stato, con corollari tanto la risoluzione delle pendenze penali e civili ancora connesse al conflitto quanto la giuridicizzazione delle rivendicazioni tradizionali: riconoscimento giuridico del popolo corso, attribuzione dello statuto di ufficialità alla lingua corsa, costituzionalizzazione del legame tra i corsi e la propria terra⁶⁷.

Ma è soprattutto dalla lettura combinata degli altri quattro *enjeux* (sociale, economico, democratico e di organizzazione amministrativa e di equilibrio dei poteri interni) e degli articoli che delineano la prospettata ripartizione delle competenze (artt. 9-15) e il correlato riconoscimento di una piena autonomia fiscale e finanziaria (artt. 16-20) che emerge il tratto forse maggiormente significativo della richiesta di autonomia corsa, soprattutto avendo anche solo sommariamente a mente le argomentazioni più ricorrenti sui temi dell'autonomia differenziata o speciale in Italia.

La Corsica parte da una constatazione: «la società corsa versa in una situazione di crisi e di difficoltà strutturali [...] e gli indicatori delineano complessivamente il quadro di una situazione economica e sociale caratterizzata da forti disparità» (artt. 3.2 e 3.3). Questo non porta ad indebolire la richiesta di autonomia, bensì a rafforzarla, in un'ottica di autonomia come responsabilità e responsabilizzazione delle istituzioni territoriali. Si evidenzia, così, che proprio l'autonomia «permetterà all'Assemblea di Corsica di intervenire per via legislativa o regolamentare nei settori (critici), per costruire un'economia di produzione, generatrice di ricchezza» (art. 3.3); si esplicita l'aspirazione - comune a cittadini ed eletti ai vari livelli - di accompagnare l'ottenimento di uno statuto di autonomia con un rafforzamento dei presidi di legalità (art. 3.4)⁶⁸; infine, con un approccio che si potrebbe qualificare addirittura come "quasi federale" e che, sotto questo profilo, avvicinerrebbe la Corsica alle Regioni italiane a Statuto speciale, si arriva ad immaginare un'attribuzione alla collettività corsa della «competenza di principio per intervenire sull'organizzazione amministrativa e istituzionale infra-territoriale» (art. 3.5).

Da tutti questi elementi emerge, quindi, una caratterizzazione di fondo della richiesta di autonomia che si propone di essere, quanto più possibile, autenticamente corsa. In questo senso, il richiamo al (meglio, ai) modello(i) dell'*Outremer* - certamente utile e funzionale sotto molteplici profili, non foss'altro che per la valenza di precedente che molte delle relative vicende istituzionali rivestono - trova un limite sostanziale nella distanza (non solo geografica, ma anche e soprattutto storica e culturale) con le terre ultramarine e suggerisce di individuare, per la Corsica, un assetto istituzionale originale e unico. Il che non equivale certo a sottovalutare il

⁶⁷ Si veda, in proposito, la deliberazione n. 14/042 dell'Assemblea di Corsica del 24 aprile 2014.

⁶⁸ Di recente, l'*Assemblée de Corse* era intervenuta sul tema del contrasto alle derive mafiose con la propria deliberazione n° 22/162 del 18 novembre 2022.

carattere che, apparentemente, sembrerebbe maggiormente avvicinare la Corsica ai dipartimenti e alle regioni d'oltremare (DROM) e alle collettività d'oltremare (COM), vale a dire l'essere tutti isole. Al contrario, proprio il criterio dell'insularità rappresenta una delle principali componenti su cui si basa l'intera richiesta di autonomia (non a caso, esso figura nell'articolo di apertura).

Da un lato, in coerenza con tendenze (ri)emergenti anche altrove⁶⁹, l'insularità viene considerata «un dato oggettivo e centrale, correlato sul piano istituzionale con l'autonomia», capace, per ciò solo, di legittimare la scelta a favore dell'autonomia, per due ordini di ragioni: l'una, geografica, legata al fatto che gli svantaggi permanenti e i tratti strutturali propri del territorio insulare determinano necessariamente l'emergere di norme specifiche; l'altra, di *montesquiana* memoria, identitaria, stante la correlazione che inevitabilmente intercorrerebbe tra il dato geografico e l'identità collettiva delle popolazioni insulari⁷⁰. Una sorta di *hecho diferencial insular*, come autorevolmente osservato in dottrina in riferimento alla discontinua rilevanza costituzionale del fattore insulare nell'ordinamento italiano⁷¹: originariamente contemplato, all'art. 119, nella prospettiva dell'incentivazione economica mediante contributi speciali⁷²; superato, con la riforma costituzionale del 2001, a favore di una prospettiva più ampia - ma rimasta sostanzialmente sulla carta - di perequazione e solidarietà territoriale, a prescindere da qualsiasi caratterizzazione geografica; recentemente reintrodotta, nuovamente all'art. 119, ma con formulazione e contenuto differente. Sebbene la disposizione sia oggi inclusa nel Titolo X, essa richiama il fraseggio tipico dell'enunciazione dei principi fondamentali («La Repubblica riconosce [...] e promuove [...]»), a riprova del fatto che, proprio come i diritti inviolabili (art. 2 Cost. it.) o le autonomie locali (art. 5 Cost. it.), la peculiarità delle isole rappresenta un fattore (geografico ed identitario) che addirittura precede la stessa Repubblica (e che essa, nelle sue molteplici componenti, non può dunque ignorare). Un fattore (geografico ed identitario) cui viene, per ciò solo, associata una condizione di svantaggio (non connotata in alcun modo e, quindi, da intendersi non esclusivamente in

⁶⁹ Basti ricordare, in Italia, la recente approvazione 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» che ha portato all'introduzione, nel citato articolo, di un nuovo sesto comma: «La Repubblica riconosce le peculiarità delle isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità».

⁷⁰ Come già suggerito, appunto, da Montesquieu che nel suo *Esprit des Lois* aveva dedicato un capitolo proprio ai «peuples des îles».

⁷¹ Si vedano, sul punto, G. Demuro, *Il principio di insularità ritorna in Costituzione: opportunità e vantaggi*, in *lacostituzione.info*, 18 maggio 2022 e T.E. Frosini, *Insularità e Costituzione*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2020, 496-506. Si noti, peraltro, che il richiamo spagnolo non è casuale, dal momento che proprio la Costituzione spagnola riserva alle isole e al fattore insulare un'attenzione particolare, declinata in quattro articoli (69, co. 3; 138, co. 1; 141, co. 4; 143, co. 1).

⁷² Si ricorderà che, nella sua versione originaria, il comma 3 dell'art. 119 della Costituzione recitava «Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali».

ottica economica) che la Repubblica deve impegnarsi a rimuovere⁷³, onde garantire a pieno quello che è stato recentemente ed efficacemente definito «diritto costituzionale all'insularità»⁷⁴.

Ma, tornando alla Corsica, la valorizzazione della componente insulare fornisce, più in generale, la chiave per una moderna qualificazione e contestualizzazione della questione corsa.

Lo sguardo comparato con l'assetto costituzionale di altre isole del Mediterraneo e non solo (quali la Sicilia, la Sardegna e le Baleari, ma anche le Azzorre, le Åland o le Faroe) che, all'interno dei rispettivi ordinamenti, si configurano quali enti (regionali) autonomi a tutti gli effetti con talora anche alcuni tratti di specialità, e il progressivo emergere dell'attenzione dell'Unione europea verso le isole⁷⁵, quale specifica categoria di territori che, ai sensi dell'art. 174 TFUE, presentano svantaggi geografici e demografici permanenti, portano, infatti, a collocare la richiesta di autonomia nell'ambito di una relazione che non è più esclusivamente biunivoca tra territorio e Stato, ma che non può ormai più prescindere da una dimensione anche europea. D'altronde, si deve proprio all'iniziativa della Presidente dell'Assemblea corsa la recente approvazione, da parte del Comitato delle Regioni, del parere "*Rafforzare il sostegno della politica di coesione alle regioni che presentano svantaggi geografici e demografici*" che, tra l'altro, si sofferma sulla proposta del Parlamento europeo che invita la Commissione a elaborare una «strategia dell'UE per le isole» nonché un «patto per le isole» che si sostanzia

⁷³ A questo proposito, pur non potendo soffermarsi in maniera analitica sul punto, è interessante notare come, nella formulazione iniziale contenuta nella proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare che ha poi portato alla modifica dell'art. 119 (AS 865), il soggetto della disposizione non fosse la Repubblica, bensì lo Stato e il riferimento, tanto allo svantaggio legato all'insularità quanto alle misure necessarie per farvi fronte, fosse qualificato in maniera espressa, segnatamente: «Lo Stato riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità e dispone le misure necessarie a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili».

⁷⁴ Da intendersi quale «declinazione attuativa del principio di eguaglianza di cui all'articolo—3 cost.»: in questi termini, T.E. Frosini, *Presentazione insularità e comparazione giuridica*, in *DPCE online*, 3, 2023, 2756. Di particolare interesse la distinzione proposta dall'Autore in relazione alle prospettive di applicazione del nuovo art. 119: oltre ad un'azione "offensiva", quale «produzione di leggi nazionali e regionali volte a favorire le isole e rimuovere gli svantaggi che ne derivano» (p. 2756), il nuovo testo apre la strada ad una specifica azione "difensiva". In caso di permanente mancata presa in considerazione del fattore dell'insularità da parte del legislatore statale, infatti, «le Regioni-isole e così pure quelle Regioni che hanno isole (p.es. la Toscana), potrebbero impugnare le leggi in via diretta alla Corte costituzionale, chiedendo di dichiararne la illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 119 cost., nella parte in cui prevede e prescrive il riconoscimento delle isole e l'obbligo di rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità» (p. 2755). Le implicazioni derivanti dal nuovo art. 119, in termini di «necessità prioritaria di assicurare il pieno godimento dei diritti fondamentali a tutta la cittadinanza, secondo un criterio di omogeneità che rispecchi il principio di equità» sono ampiamente indagate da C. Bassu, *Insularità, forma di Stato e godimento dei diritti tra riconoscimento formale ed effettività*, in *DPCE online*, 3, 2023, 2773-2787.

⁷⁵ Di particolare interesse sul punto, il recente contributo di G. Armao, *The perspective of insularity in EU Law*, in *federalismi.it*, 22, 2023, 13-47.

in «una nuova normativa, nuovi fondi e nuovi approcci strategici specifici per i territori pertinenti»⁷⁶.

4.3 Il cammino costituzionale proposto

Per “un’isola che non c’è” nella Costituzione francese, qualsiasi richiesta di autonomia sembra quindi non poter prescindere da una contestuale prospettazione del percorso funzionale alla relativa costituzionalizzazione.

Prova ne è il fatto che, sulla necessità di un inserimento della Corsica in Costituzione, al di là del *come*, si è registrata la convergenza anche di chi ha poi ritenuto di non approvare la deliberazione finale.

Ma, soprattutto, in questa direzione porta una lettura complessiva della giurisprudenza costituzionale stratificatasi attorno ai vari statuti corsi. Se è vero che il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato in favore della incostituzionalità di alcune tra le disposizioni più importanti delle leggi del 1991 e del 2002, con indubbie conseguenze sul piano politico-istituzionale⁷⁷, è altrettanto vero che, nella sostanza, la giurisprudenza ha sempre confermato due principi.

Da una parte, la possibilità non solo per la Corsica, ma per gli enti territoriali tutti, di adottare misure di decentramento *ad hoc*, nel rispetto dei vincoli costituzionali di indivisibilità della Repubblica, uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, libera amministrazione degli enti territoriali e rispetto delle prerogative dello Stato, come in effetti si è verificato nella pratica.

D'altra parte, la giurisprudenza è stata altrettanto ferma nel ribadire che, in assenza di una revisione costituzionale, non è possibile che parti della Francia metropolitana accedano ad uno statuto di autonomia paragonabile a quello dei territori d'oltremare o a quello di regioni appartenenti a Stati aventi tradizioni di organizzazione territoriale interna diversi da quella francese.

Ecco, quindi, che gran parte dei contenuti della richiesta di autonomia (l'intero capitolo II) ruota attorno al “cammino costituzionale” proposto affinché “l’isola che non c’è” ci sia in futuro in Costituzione, con scansione in tre tappe.

La prima, di carattere preliminare, prevede il raggiungimento di un Accordo politico con lo Stato francese, da sottoporre all'approvazione popolare in Corsica nel quadro di un apposito referendum. Tale Accordo dovrà contenere un preambolo storico, che racchiuda gli elementi salienti

⁷⁶ Si veda, Parere del Comitato europeo delle regioni - *Rafforzare il sostegno della politica di coesione alle regioni che presentano svantaggi geografici e demografici* (articolo 174 del TFUE), 1° dicembre 2022, parr. 52-63.

⁷⁷ Peraltro, come osserva M. Bernard, *Cahiers du Conseil constitutionnel n° 12 (dossier : le droit constitutionnel des collectivités territoriales) - mai 2002*, sui 199 articoli complessivamente oggetto di scrutinio da parte del *Conseil constitutionnel* (annoverando tra questi anche quelli del primo statuto del 1982 che era stato ritenuto pienamente conforme a Costituzione con decise n° 82-138 DC del 25 febbraio 1982), solo sette sono stati dichiarati incostituzionali, in tutto o in parte, o sono stati oggetto di riserve di interpretazione.

della questione corsa e espliciti la scelta di mettere fine alla stessa tramite una soluzione politica globale (art. 5.1); un documento di orientamento che - sulla scia di quanto avvenuto per la *Nouvelle-Calédonie* tramite l'Accordo di *Nouméa* - detti gli elementi essenziali da inserire successivamente in Costituzione (art. 5.2); una clausola finale che impegni il Governo e lo Stato francese a predisporre i testi necessari all'attuazione dell'Accordo (art. 5.3), in particolare quelli relativi alla revisione costituzionale e alla legge organica, rispettivamente, seconda e terza tappa del "cammino costituzionale" previsto per l'isola.

Quanto alla revisione costituzionale, come già anticipato, tra le opzioni di inserimento semplicemente di un articolo dedicato alla Corsica o di un intero Titolo (il XII bis, da intitolare non già "*De la Corse*" o "*De la Collectivité de Corse*", bensì significativamente "*De l'Île de Corse*"), è quest'ultima ad aver prevalso, in quanto la sola in grado di garantire un "doppio vantaggio" (art. 6). *In primis*, di coerenza giuridica. Dal momento che l'autonomia è profondamente diversa, per grado e natura, dalla decentralizzazione, sia essa intesa in senso più ampio possibile, si ritiene indispensabile che l'autonomia venga «singolarizzata» - e così identificata nella sua accezione più autentica - «nel testo costituzionale». A ciò si aggiunge un secondo vantaggio, di efficacia politica. Solo sottolineando a chiare lettere il carattere specifico della Corsica, l'isola uscirebbe definitivamente dall'attuale implicita riconduzione nell'alveo del *droit commun* di cui all'art. 72 Cost. fr. e si metterebbe al riparo da «eventuali effetti meccanici di contagio istituzionale riguardanti le regioni metropolitane» (art. 6).

A completare il "cammino costituzionale", come prospettato nella deliberazione dell'Assemblea, l'approvazione di una legge organica di declinazione dell'Accordo e dei principi dello Statuto di autonomia, il cui fulcro ruota attorno ai passi da compiere al fine di dotare la Corsica di un effettivo potere legislativo: dall'individuazione del criterio di riparto di competenze tra lo Stato e la futura autonomia territoriale (sulla base del diritto comparato, si prevede l'identificazione delle competenze *régaliennes* di competenza esclusiva statale e, in via residuale, di tutte le altre, in linea di principio, trasferibili alla collettività territoriale) alle modalità di concretizzazione del trasferimento (improntato ai principi di progressività e di sostenibilità, sotto i profili fiscale e finanziario, oltreché umano e strumentale)⁷⁸, fino alla previsione della garanzia ultima per un'autonomia organica e materiale che possa dirsi realmente tale: la messa a punto delle modalità di controllo, da parte del giudice costituzionale, del rispetto del riparto di competenze tra Stato e collettività territoriale, con legittimazione attiva e piena riconosciuta anche in capo a quest'ultima, nel solco (e oltre)

⁷⁸ In particolare, è interessante notare come, per il trasferimento delle competenze alla collettività, si preveda di procedere in maniera progressiva e distinta per materia, in modo da assicurare che il passaggio competenziale vada di pari passo con l'adeguamento degli strumenti finanziari, umani e strumentali a disposizione dell'isola per l'effettivo esercizio delle nuove attribuzioni. Al contempo, onde favorire il cambiamento e per superare uno dei maggiori ostacoli oggi esistenti, è previsto che «nelle materie per le quali la competenza di principio non faccia oggetto di trasferimento immediato alla Collettività autonoma, quest'ultima sarà dotata di un potere di abilitazione permanente» (art. 12).

quanto già previsto dalla Costituzione francese per le collettività d'oltremare e per la *Nouvelle Calédonie*⁷⁹.

5. Brevi considerazioni conclusive

Sebbene, a considerare il cammino dell'isola verso la costituzionalizzazione dal 1982 - o, addirittura, a considerare il cammino dell'isola verso la sua (ri)affermazione dal 1769 - ad oggi, si potrebbe pensare che ormai gran parte del tragitto sia stato percorso, non è dato sapere quanto ancora il percorso sarà lungo, se e quali ostacoli incontrerà, se sarà destinato a proseguire o verrà abbandonato, temporaneamente o definitivamente.

È facile immaginare che, da parte corsa, il tema continuerà ad animare il prosieguo della legislatura. Tenuto conto della durata complessiva di sei anni, la maggioranza nazionalista ha ancora a disposizione circa due terzi del mandato per tentare di tradurre la propria legittimità popolare in una definitiva avanzata dell'isola verso l'autonomia.

Più difficile, invece, prevedere quale sarà il seguito riservato alla partita dal livello statale. In occasione del suo discorso all'Assemblea di Corsica del 28 settembre scorso, il Presidente Macron ha affermato che, alla luce delle evoluzioni in atto, il mantenimento dello *status quo* equivarrebbe ad un fallimento per tutti e ha dettato una tempistica precisa - sei mesi per l'elaborazione di un testo di legge costituzionale e di legge organica⁸⁰ - per l'approdo a quella che non dovrà essere «*une autonomie contre l'État*», né «*une autonomie sans l'Etat*», bensì «*une autonomie pour la Corse et dans la République*».

Sebbene l'apertura sia netta, non può sfuggire una differenza non secondaria: affinché la Corsica non sia più "l'isola che non c'è" nella Costituzione d'Olttralpe, Macron si distanzia da uno dei punti cardine della

⁷⁹ Nel quadro di un sistema, come noto, caratterizzato da un sindacato di legittimità costituzionale di tipo preventivo - con la sola relativamente recente eccezione della *question prioritaire de constitutionnalité* (QPC) che, ai sensi dell'art. 61-1, consente, oggi, su rinvio del Consiglio di Stato o della Corte di cassazione, di adire in via incidentale il *Conseil constitutionnel*, qualora, in occasione di un procedimento in corso dinanzi ad una giurisdizione, si sostenga che una disposizione di legge porti pregiudizio ai diritti e alle libertà garantiti dalla Costituzione - per la *Nouvelle Calédonie*, l'Accordo di Nouméa e la successiva legge organica del 1999 prevedono un sistema di controllo delle *Lois du Pays* ispirato al modello nazionale, sebbene con alcune differenze procedurali (si veda, sul punto, N. Clinchamps, *Le Conseil constitutionnel face à l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 35, aprile 2012). Singolare, invece, la previsione di cui all'art. 74, comma 9, Cost. fr. che, per le COM dotate di autonomia, prevede che la legge organica determini le condizioni alle quali l'assemblea deliberante della collettività possa modificare una legge qualora il *Conseil constitutionnel*, adito dalle autorità della COM, constati che la legge è intervenuta in ambiti di competenza della collettività. Per una recente applicazione riguardante la *Polynésie*, si veda *Conseil constitutionnel, Commentaire Décision n° 2022-13 LOM du 28 juillet 2022. Application de diverses dispositions du code du sport en Polynésie française*, reperibile online (www.conseil-constitutionnel.fr).

⁸⁰ A dicembre 2023, data di ultima revisione del presente contributo, ad avviso del Presidente corso Gilles Simeoni, la tempistica sembra poter essere rispettata con previsione di invio del progetto di autonomia da sottoporre all'*Assemblée nationale* e al *Sénat* - all'esito delle riunioni in calendario tra gli eletti corsi - entro fine gennaio 2024.

proposta votata dall'*Assemblée*, aprendo non già all'inserimento di un Titolo *ad hoc*, bensì solo di un articolo.

Ma, soprattutto, non possono sottovalutarsi le reazioni scatenate sull'isola, a pochi giorni dalla visita presidenziale: al radicamento della Corsica «*dans la République*» - espressamente ribadito per ben sei volte da Macron nel suo discorso - il FLNC ha risposto con il motto «*A Francia Fora*», rivendicando gli attacchi perpetrati ai danni di alcuni edifici nelle *nuits bleues* dell'8 e 9 ottobre 2023 ed affermando di non avere «alcun destino comune con la Francia»⁸¹.

In ogni caso, qualunque sia l'esito delle evoluzioni che interesseranno l'isola, le stesse non perderanno di interesse anche per un osservatore esterno. D'altronde, è Jean-Jacques Rousseau ad averlo affermato: «*J'ai quelque pressentiment qu'un jour cette petite île étonnera l'Europe*»⁸².

Chérie Faval
Università del Piemonte orientale e Université de Toulon
cheriefaval@hotmail.it

⁸¹ La rivendicazione è avvenuta con nota trasmessa dal FLNC al quotidiano *Corse-Matin* del 9 ottobre 2023.

⁸² J.-J. Rousseau, *Du Contrat social*, Livre II, éd. Beaulavon, Paris, 1903, 189: «*Il est encore en Europe un Pays capable de législation: c'est l'île de Corse. La valeur et la constance avec laquelle ce brave Peuple a su recouvrer et défendre sa liberté mériteraient bien que quelques hommes sages lui appris à la conserver*».