

Il “principio di coesione insulare” e l’incerta lettura della Corte costituzionale

di Gaetano Armao*

SOMMARIO: 1. La declinazione del “*principio di coesione insulare*”: premessa. – 2. La Corte pronuncia sul principio di coesione insulare dopo l’entrata in vigore dell’art 119, sesto comma, Cost. sulle risorse finanziarie stanziare per la rimozione degli svantaggi dell’insularità. – 3.1. L’implicita decolorazione del principio di coesione insulare nella lettura della Corte costituzionale. – 3.2. (*segue*) dal “Fondo perequativo infrastrutturale” al “Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno”. – 3.3. Insularità e regionalismo differenziato: cenni. – 4. Alcune conclusioni sulla condizione di insularità e sulle connesse misure perequative.

1. *La declinazione del “principio di coesione insulare”: premessa*

La modifica che ha condotto all’inserimento del sesto comma dell’art. 119 della Carta fondamentale (l. cost. n. 2 del 2022)¹, come noto, trae origine da una proposta d’iniziativa popolare la cui approvazione ha registrato un’ampia convergenza durante il dibattito parlamentare nella scorsa legislatura², e costituisce, quindi, sul piano della genesi normativa

* Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Palermo.

¹ La l. cost. 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*”, ha introdotto al sesto comma dell’art. 119 Cost. Il sesto comma dell’art. 119 Cost. prevede che “*La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità*”. Per i riferimenti in dottrina, anche comparativistica, sia consentito rinviare ai miei contributi *Ubi insula, ibi jus speciale. Il principio di coesione insulare alla prova del regionalismo differenziato*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato. Atti del Convegno di Studi (Palermo, 26 e 27 gennaio 2024)*, in *Nuove Aut.*, n. spec. 1/2024, 259 e ss. e *The perspective of insularity in EU Law*, in <https://www.federalismi.it>, 22/2023, 23 e ss. Una più completa rassegna dell’ormai consistente bibliografia in materia, sia giuridica che economica, è rinvenibile nel sito dell’*Osservatorio sull’insularità* di EURISPES, cfr. <https://eurispes.eu/documentazione-osservatorio-sullinsularita/>, al quale si rinvia. Si veda, altresì, il *Dossier* del Servizio Studi sul riconoscimento degli svantaggi derivanti dall’insularità, <https://www.senato.it>.

² Per una ricostruzione dell’iter che ha condotto all’approvazione della l. Cost.

una significativa eccezione di fronte all'ormai consolidato abuso della decretazione d'urgenza, all'ampiezza delle materie involte (con la diffusa patologia dei decreti c.d. "omnibus") ed all'imperante "monocameralismo alternato"³. L'impetuosa evoluzione della legislazione⁴, lo stato di avanzamento della stessa attuazione dell'art. 116 terzo comma Cost., di cui si dirà più avanti, degli atti amministrativi generali⁵, ed adesso anche della prima

n. 2 del 2022 si veda il Dossier "Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità" - A.C. 3353-B, <https://www.senato.it>.

³ In merito per tutti, nell'ampia dottrina, L. CASINI, *Il Governo legislatore*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, 1, 149 e ss., Da ultimo, v. la sentenza della Giudice delle leggi 25 luglio 2024, n. 146 in <https://www.cortecostituzionale.it>.

Al 13 luglio 2024, nella XIX Legislatura sono infatti state approvate 131 leggi (55 di conversione di decreti-legge), sono stati altresì emanati 69 decreti-legge ed emanati 65 decreti legislativi e 3 regolamenti di delegificazione. In ordine alle 75 altre leggi ordinarie, 41 sono di iniziativa governativa, 32 di iniziativa parlamentare e 2 di iniziativa mista: una governativa e parlamentare e l'altra parlamentare e CNEL, Al fine di giungere all'approvazione di 35 delle 130 leggi ordinarie il Governo ha posto, in almeno un ramo del Parlamento, la questione di fiducia (in 22 casi la fiducia è stata posta in entrambe le Camere). cfr. CAMERA DEI DEPUTATI Servizio Studi, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, <https://www.camera.it>

⁴ In questo senso, per le assai limitate misure specifiche per garantire l'applicazione del principio di coesione insulare, cfr. il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, conv. con mod. ed int. dalla l. 21 aprile 2023, n. 41, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune"; il d.l. 19 settembre 2023, n. 124, conv. con mod. ed int. dalla l. 29 aprile 2024, n. 56, recante "Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione"; il d.l. 2 marzo 2024, n. 19, conv. con mod. ed int. dalla l. 13 novembre 2023, n. 162, recante "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano di ripresa e resilienza (PNRR)"; ed infine il d.l. 7 maggio 2024, n. 60 "Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione", conv. con mod. ed int. dalla l. 4 luglio 2024, n. 95.

⁵ Invero, già il principale piano "Italia Domani, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (PNRR) indica soltanto misure assai circoscritte per le isole c.d. minori, ferma restando l'importante previsione dello stanziamento del 40% degli investimenti al Mezzogiorno, per il quale tuttavia potrebbe dirsi che è stato approvato prima dell'entrata in vigore della modifica costituzionale dell'art. 119, sesto comma.

Ma si prenda, ad esempio, la proposta di aggiornamento presentata nel luglio 2023 dal Governo alla Commissione UE relativa alla proposta di aggiornamento del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 (PNIEC) del periodo di programmazione 2021-2030, nel quale, al netto di alcune misure per le piccole isole non interconnesse

giurisprudenza costituzionale, impongono tuttavia una riflessione critica, che in questa sede non potrà che indurre ad alcune prime riflessioni, sulle effettive implicazioni di un principio che rischia, a più di un anno dalla sua introduzione, di esser inteso come una mera declinazione del principio di coesione sancito dall’art. 119, quinto comma, Cost. e quindi di portata meramente tautologica o circoscritta alla questione, pur rilevante ma non certamente esaustiva⁶, dei trasporti e della continuità territoriale⁷.

Queste brevi note intendono soffermarsi su alcuni persistenti elementi di criticità del «diritto costituzionale all’insularità»⁸, assumendo a

alle reti nazionali, non si rinviene alcuna iniziativa specifica al comparto delle isole con la sola eccezione del riferimento al *Collegamento HVDC Continente-Sicilia-Sardegna (Tyrrhenian Link)* per l’incremento della sicurezza di esercizio del sistema elettrico delle isole collegandole direttamente con il Continente, garantendo maggiore capacità di regolazione, oltre che per favorire l’integrazione della nuova generazione attesa da fonte rinnovabile sulle isole (349).

Al riguardo va ricordato che soltanto il redigendo *Piano strategico della ZES unica* - istituita dal 1 gennaio 2024 con il d.l. 19 settembre 2023, n. 124, convertito dalla l. 13 novembre 2023, n. 162 - adesso disciplinato dall’art. 11 di tale normativa prevede una specifica sezione del Piano dedicata agli investimenti e agli interventi prioritari, necessari a rimuovere, in coerenza con quanto previsto dall’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, gli svantaggi dell’insularità, in Sicilia e Sardegna.

⁶ In tal senso si è mosso, ad esempio, il *Comitato per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, il cui rapporto finale, del 31 ottobre 2023, è consultabile in <https://www.affariregionali.it>, ove pur auspicando opportunamente: «che nelle fasi successive rimesse al Governo e al Parlamento sia posta particolare attenzione ad assicurare l’uniformità dei LEP su tutto il territorio nazionale, a garanzia di quelle aree del Paese nelle quali è inferiore il livello delle prestazioni effettivamente fornite dai pubblici poteri in ordine ai diritti civili e sociali», si è circoscritta la considerazione nei confronti della condizione di insularità in sede di perlustrazione dei livelli essenziali delle prestazioni limitatamente a «Porti e aeroporti civili. Grandi reti di trasporto e di navigazione».

⁷ Sulla nozione di “continuità territoriale”, vedi, tra gli altri, AA. VV., *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Torino, 2002; M. CARDIA (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l’insularità. L’esperienza sarda*, Cagliari, 2012; F. PELLEGRINO, E. VERMIGLIO (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo con le isole del Mediterraneo*, Napoli, 2023.

⁸ Così testualmente T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all’insularità*, in www.federalismi.it, 16 novembre 2022; che ha sottolineato la particolare portata dell’innovazione introdotta in Costituzione. Si vedano anche M. IMMORDINO, *La specialità, la tutela delle minoranze, l’insularità*, in AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l’Italia di domani. Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Roma, 2022, 612-13 e G. DEMURO, *Il principio di insularità ritorna in Costituzione: opportunità e vantaggi*, in laCostituzione.info, 18

punto di riferimento la pronuncia del Giudice delle leggi che per la prima volta si è trovata di fronte all'applicazione dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione e che alla definizione del quale, era l'occasione anche nel caso di una pronuncia preminentemente processuale, non solo non ha dedicato neanche una riga, ma che per gli impliciti riferimenti rischia di prospettarne la sostanziale dequotazione quale mera specificazione del principio di coesione come ricordato già introdotto dalla revisione dell'art. 119, quinto comma, Cost.⁹

2. *La Corte pronuncia sul principio di coesione insulare dopo l'entrata in vigore dell'art 119, sesto comma, Cost. sulle risorse finanziarie stanziare per la rimozione degli svantaggi dell'insularità*

La Corte costituzionale con la sentenza 30 maggio 2024, n. 95, in parte d'inammissibilità ed in parte d'infondatezza delle disposizioni impugnate della legge di bilancio per il 2023¹⁰ da parte della Regione autonoma

maggio 2022, 1 ss. «con il nuovo testo la Repubblica riconosce una evidente differenza dovuta al fattore insulare, un hecho insular potremmo dire alla spagnola. L'uso del verbo all'indicativo rappresenta l'ingresso della diversità e delle peculiarità che sono collegate al fattore geografico isolano. Diversità e peculiarità che la Repubblica dichiara di rispettare e pone su di sé la promozione di tutti i provvedimenti che possano rimuovere gli svantaggi che sono patiti da coloro che vivono o che lavorano nell'isola».

⁹ Giova ricordare che le politiche per la contrazione dei divari infrastrutturali territoriali e la coesione economica e sociale nell'attuale contesto normativo sono articolati su una duplice serie di interventi finanziari: un primo a ciclo unico: il Fondo di perequazione infrastrutturale, il PNRR e il PNC, ed un secondo a ciclo con periodizzazioni settennali: il Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e gli altri fondi SIE, avuto riguardo alla politica europea di coesione.

In merito si veda per tutti F. MANGANARO, *Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato*, in *www.nuoveautonomie.it*, 1/2022, 387 e ss.

¹⁰ Le questioni di legittimità costituzionale vertevano sostanzialmente sull'art. 1, commi 494, 495 e 496, della l. 29 dicembre 2022, n. 197 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*) la cui legittimità costituzionale è stata contestata sotto diversi profili di violazione di norme della Carta fondamentale, dell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (*“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione”*), nonché dello stesso Statuto regionale.

Sardegna¹¹, interviene per la prima volta sull’applicazione della richiamata novella costituzionale.

La pronuncia, al di là di alcuni profili processuali per alcuni versi condivisibili, si segnala, in particolare con riguardo al primo motivo di ricorso, per la sostanziale sottovalutazione del principio di coesione insulare siccome introdotto in Costituzione che viene ricondotto ad effetti di pratica irrilevanza, se non addirittura ritenuto concettualmente indistinto dal più generale principio di coesione previsto al precedente quinto comma¹², e,

¹¹ Ricorso per questione di legittimità costituzionale n.9/2023, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2023 in *GURI I Serie Speciale - Corte Costituzionale n.13 del 29 marzo 2023*. L’udienza pubblica si è svolta il 19 marzo scorso. Nel giudizio deve altresì registrarsi l’ammissione di una opinione *amicus curiae*, da parte dell’*Associazione siciliana per l’insularità*, che sarà richiamata nel prosieguo di questo commento.

¹² Sul principio di coesione tra ordinamento europeo ed interno, nell’articolata dottrina si vedano tra i contributi più recenti: G. COLOMBINI (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli, 2011; S. CIMINI, M. D’ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e Sociale*, Napoli, 2011, see F. MANGANARO, *Aspetti istituzionali delle politiche di coesione*, 5 e ss.; C. DAW, *Cohesion Policy of the European Union: Facilitated by Supranational Institutions and Regional Autonomy or Hindered by National Sovereignty?*, Claremont-UC Undergraduate Res. Conference on the EU, 2012, Art. 7, <http://scholarship.claremont.edu/urceu/vol2012/iss1/7>; A.F. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale fra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali*, Torino, 2014, 99 e ss.; C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2014, 567 e ss.; A.M. OLIVA, *Continuité et cohésion territoriales dans l’Union européenne*, in H. SIMONIAN-GINESTE (a cura di), *La (Dis) continuité en Droit*, Toulouse, 2014, 431-447; Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, 1 e ss.; A. DE SIANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in *www.federalismi.it*, n. 23/2015, 1 e ss.; P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l’Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in *www.federalismi.it*, 22/2016; G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale nella dimensione del governo del territorio*, *ivi*, 24/2016, 1 e ss. ; G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l’Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in *Id.* (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, nella collana a cura di L. FERRARA, D. SORACE, *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze, vol. II, 2016, 9 e ss.; F. F. TUCCARI, *Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, *ivi*, 59 e ss.; S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell’intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 2, 579 e ss.; M.C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale europea*, Napoli, 2018; V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2019, 1 e ss.; M. PREZIOSO (a cura di), *Territorial impact Assessment of national and regional territorial cohesion in Italy*, Bologna, 2020; F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. dir. Tematici*, V, Milano 2023, 839 e ss. ; A. LAURO, *Le politiche di coesione fra livello*

conseguentemente, non dotato di un'autonomia e specifica portata prescrittiva.

E così, nel lasso di tempo impiegato, oltre centocinquanta anni fa, da Mr. Phileas Fogg per compiere il giro del mondo¹³, è stata depositata la sentenza sul ricorso della Regione autonoma con la quale sono state promosse questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022. Il ricorso della Regione faceva riferimento a plurimi parametri costituzionali, ma è nel primo motivo che richiamava espressamente l'intervenuta modifica costituzionale sul riconoscimento delle peculiarità delle isole e l'impegno della Repubblica alla promozione delle misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

Giova ricordare in premessa che non si tratta, tuttavia, di una sentenza priva di precedenti in giurisprudenza, pur se relativa ad una nuova previsione costituzionale, che affronta la questione insulare.

Per individuare il primo pronunciamento sulla costituzionalità di una legge che ha motivato la propria statuizione sulla condizione di insularità, infatti, occorre risalire alla sentenza dell'Alta Corte per la Regione Siciliana n.1 del 1953, intervenuta in materia di autonomia tributaria regionale¹⁴. La pionieristica sentenza dell'ormai "ibernata" Corte siciliana, giova ricordarlo, reca la firma, quale relatore, di Luigi Sturzo e fa scaturire dalla «insularità della Regione, dalla posizione centro-mediterranea e dalla tradizione armatoriale anche del recente passato», la giustificazione costituzionale di un regime fiscale peculiare radicato nella speciale autonomia¹⁵.

europo e piano costituzionale: appunti su una logica asimmetrica apparente, in *Queste Istituzioni*, 2/2023, 8 e ss.; G. DE GIORGI CEZZI, *Regioni e politiche europee di coesione*, in *Nuove aut.*, 1-2024, 293 e ss.; E. MEDEIROS (a cura di), *Public Policies for Territorial Cohesion*, Cham, 2023; P.L. LINDSETH, P. LEINO-SANDBERG, *How cohesion became the EU's vehicle for economic policy: tracing the hidden history of article 175(3) TFEU*, in *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/how-cohesion-became-the-eus-vehicle-for-economic-policy/>; ID, *Crisis, Reinterpretation, and the Rule of Law: Repurposing 'Cohesion' as a General EU Spending Power*, in *Hague J Rule Law*, 2024, 1 e ss.

¹³ Il riferimento è all'imperituro capolavoro di J. VERNES, *Le Tour du monde en 80 jours*, Paris, 1873, 1 e ss.

¹⁴ Decisione 14 febbraio 1953, n. 1; adesso per i tipi di Hachette livre, Paris, 2012; Pres. Perassi P., Est. Sturzo, P. M. Eula (concl. parz. diff.); Commissario dello Stato per la Regione siciliana c. Regione siciliana, con nota critica di P. CAPPA, in *Il Foro It.*, 1953, vol. 76, n. 4, 465/466-471/472. La pronuncia concerne la legittimità costituzionale della coeva normativa regionale in materia di agevolazioni tributarie in favore delle imprese armatoriali aventi sede in Sicilia.

¹⁵ La motivazione della sentenza si ricollega al "pensiero lungo" sulla connessione

La sentenza oggi in commento merita attenzione – più che per le sue statuizioni in punto di diritto, delle quali verrà considerato solo quella direttamente attinente all’applicazione dell’art. 119, sesto comma, Cost. (primo motivo di ricorso) – poiché conferma l’emergere di alcuni nodi problematici nella compiuta declinazione del principio di coesione insulare e delle refluenze sulla legislazione e l’amministrazione che appaiono purtroppo ancora lontane da una elaborazione soddisfacente.

Sotto questo profilo, in altre parole, in controtendenza rispetto al ruolo svolto dalla giurisprudenza costituzionale nell’articolato percorso che ha poi condotto all’approvazione della modifica dell’art. 119 Cost. Con la sentenza n. 6 del 2019 la Corte aveva, infatti, ritenuto illegittimo l’articolo 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017 «nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell’accordo di finanza pubblica».

Numerose prese di posizione in dottrina hanno concentrato la propria attenzione su tale rilevante sentenza, a proposito della quale già si è detto e scritto copiosamente¹⁶. Si tratta di un arresto giurisprudenziale in

tra insularità e regime speciale che nell’Italia unita si riconnette alle tesi sostenute da Francesco Crispi, già nel 1878, «le isole hanno diritto a norme speciali di governo, ad una speciale amministrazione», cfr. F. CRISPI, *Scritti e discorsi politici*, Roma., 1890, 468 sul quale sia consentito rinviare al mio contributo *Francesco Crispi e le riforme amministrative*, Palermo, 2023.

¹⁶ Su quest’ultima pronuncia: G. DEMURO, *L’Isola, il giudice costituzionale e lo Stato disinformato*, in *le Regioni*, 2019-1, 319 ss.; F. GUELLA, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, *ivi*, 331 e ss.; R. MONTALDO, *Dalla Corte una nuova sentenza “direttiva” in materia di accantonamenti, tra autonomia finanziaria regionale e inerzia del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2019-1, 56 ss.; E. TALARICO, *Quando le sentenze costituzionali limitano la discrezionalità delle politiche di bilancio del legislatore. Note alla sentenza della Corte Costituzionale n.6/2019*, in *www.dirittoconti.it*, 2019-1, 82 e ss.; A. RIVIEZZO, *Equilibrio di bilancio, leale collaborazione e la sindrome di Pirro (breve annotazione a Corte costituzionale 11 gennaio 2019, n. 6)*, in *dirittiregionali.it*, 2019-2; ed il mio contributo, *Condizioni di insularità ed oneri di servizio pubblico aereo*, in *Rivista dir. dell’economia, dei trasporti e dell’ambiente*, 2020, 36 e ss. Sottolineano, in una lettura marcatamente giuscontabilistica, la mancata determinazione nella sentenza delle ricadute sulla finanza pubblica delle pronunce del Giudice delle leggi C. FORTE, M. PIERONI, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, in *www.forumcostituzionale.it*, 97 e ss.

linea con quanto la Corte aveva affermato precedentemente circa la necessità che lo Stato ponga in essere un approccio di leale collaborazione con le autonomie territoriali nella gestione delle politiche di bilancio. Secondo tale chiaro orientamento nelle relazioni finanziarie tra Stato e Autonomie territoriali, infatti la «ragione erariale» non può essere un «principio tiranno»¹⁷.

Con particolare riguardo alla condizione di insularità il Giudice delle leggi ha ritenuto che, pur essendo venuta meno l'esplicita copertura in precedenza offerta dall'art. 119 Cost., terzo comma, cancellata dal testo della riforma del 2001, un rilevante presidio fosse offerto dall'art. 27 della l. n. 42 del 2009 il quale, come noto, garantisce l'adozione di meccanismi di perequazione fiscale ed infrastrutturale volti a garantire il progressivo riequilibrio dei divari.

¹⁷ La sentenza ha censurato, tra l'altro, il ritardo con cui lo Stato ha dato attuazione alle precedenti pronunce della Corte, affermando che l'attuazione non può essere ritardata a piacimento ma deve intervenire tempestivamente dopo la pubblicazione della sentenza e comunque entro la prima manovra di finanza ad essa successiva. È «proprio il meccanismo della “priorità di intervento finanziario” conseguente alle pronunce [della] Corte – si legge nella sentenza - a connotare il principio dell'equilibrio dinamico come giusto contemperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'articolo 81 della Costituzione, la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività delle pronunce del Giudice costituzionale». Ne discende che nell'adozione delle politiche di bilancio, il legislatore dispone di una discrezionalità “limitata” dagli effetti delle sentenze della Corte costituzionale, alle quali deve dare attuazione tempestivamente dopo la pubblicazione della sentenza e comunque entro la prima manovra di finanza ad essa successiva. Alla stregua dei principi delineati, e dopo diversi moniti al legislatore per rendere razionale e proporzionata la partecipazione delle Autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, è giunta così la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge di bilancio dello Stato sulle relazioni finanziarie con la Regione autonoma Sardegna nel triennio 2018-2020.

Al fine di conferire effettività alle proprie statuizioni, la Corte ha enucleato dalla legislazione costituzionale, da quella attuativa e dai propri indirizzi giurisprudenziali i criteri con cui dovevano determinarsi i contributi spettanti alla Regione autonoma Sardegna per il triennio 2018-2020, in attesa che si perfezioni l'accordo definitivo tra lo Stato e la Regione: 1) la dimensione della finanza della Regione rispetto alla finanza pubblica; 2) le funzioni effettivamente esercitate e i relativi oneri; 3) gli svantaggi strutturali permanenti, i costi dell'insularità e i livelli di reddito pro capite; 4) il valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici nel medesimo arco temporale; 5) il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Ebbene come precisato nella sentenza con riferimento «alla mancata ridefinizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Sardegna secondo i canoni fissati dall’art. 27 della legge n. 42 del 2009, va sottolineato come, a quasi dieci anni dall’emanazione di tale legge, il problema dell’insularità non sia mai stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa dell’autonomia territoriale», avuto riguardo agli effetti di svantaggio economico determinati da tale condizione di marginalità territoriale, economica e sociale.

Si tratta di una pronuncia che, per la prima volta, si spinge verso un’interpretazione orientata dell’art. 27 della l. n. 42 del 2009, la quale non solo appare rilevante per la considerazione che riserva alla condizione di insularità nell’ordinamento costituzionale, pur in assenza di un esplicito riconoscimento nel testo della Carta fondamentale, ma che soprattutto svolgerà effetti in prosieguo nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni insulari per il precipitato che determina e proprio perché individua proprio «i costi dell’insularità» quale parametro ineludibile per delinearne la struttura in modo compiuto ed appropriato¹⁸.

Il primo arresto giurisprudenziale del Giudice delle leggi dopo l’entrata in vigore della legge cost. n. 2 del 2022 era atteso, di fronte ad una prospettazione che revocava in dubbio, per ampiezza e congruità degli stanziamenti, gli interventi per la compensazione degli svantaggi strutturali derivanti dalla condizione di insularità inseriti nella legge di bilancio per il 2023 (art. 1, commi 494, 495 e 496, della l. 29 dicembre 2022, n. 197)¹⁹, quale elemento essenziale sul piano perequativo.

¹⁸ A compendio di quanto sin qui precisato, ma che non può essere esaminato in questa sede, giova poi ricordare che la condizione di insularità rileva quale presupposto necessario e sufficiente per l’adozione di misure di fiscalità di sviluppo coerenti con il regime dei Trattati UE e senza che ciò possa configurare aiuto di Stato ai sensi degli artt. 107 e 108 del TFUE e del Regolamento n. 2015/1589 del Consiglio UE del 13 luglio 2015.

¹⁹ Recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*”.

I commi in questione prevedono rispettivamente: 494 «[i]n attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, al fine di riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità, è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, con una dotazione di 5 milioni di euro per l’anno 2023 e di 15 milioni di euro a decorrere dall’anno 2024”».

Appare opportuno, per le finalità che ci occupano, ripercorrere brevemente gli snodi essenziali delle questioni prospettate nel ricorso della Regione autonoma Sardegna che vertevano su diversi profili di incostituzionalità della legge impugnata.

La Corte, come accennato, ha dichiarato inammissibili le richiamate questioni di legittimità costituzionale promosse, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, in relazione all'art. 27 della l. 5 maggio 2009, n. 42²⁰, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., all'art. 117, terzo comma, Cost. ed agli artt. 3, primo comma, lettera *p*), 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Regione Sardegna), ed agli artt. 81 Cost. e 116 Cost.

Mentre ha pronunciato l'infondatezza delle questioni prospettate sulle medesime disposizioni della l. n. 197 del 2022 in riferimento all'art. 136 Cost., agli artt. 5 e 117, terzo comma, Cost., con riguardo al principio di leale collaborazione, agli artt. 3 e 23 Cost. ed agli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale della Regione.

Con queste riflessioni, come si accennava, si intende esaminare lo scrutinio delle norme impuginate sotto il profilo della violazione dell'art. 119, sesto comma Cost., che nella prospettazione impugnatoria troverebbe riscontro in alcuni elementi sintomatici, quali: la differenza tra le somme stanziare dalla disposizione impugnata e il contributo di finanza pubblica imposto alla Regione Sardegna (differenza che costituirebbe elemento sintomatico dell'irragionevolezza e dell'insufficienza dello stanziamento); l'aver stabilito l'entità delle risorse da destinare alla rimozione degli svantaggi dell'insularità senza una specifica istruttoria consensuale o, quantomeno, partecipata²¹.

La principale censura articolata nei confronti delle previsioni dell'art.

⁴⁹⁵ «[i]l fondo di cui al comma 494 è destinato al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna»;

496 «[c]on decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo di cui al comma 494».

²⁰ Recante “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*”.

²¹ Con riferimento al delineato contesto normativo veniva inoltre invocata una sentenza “additiva di meccanismo”, al fine di ricondurre l'impiego del fondo previsto dalla disposizione impugnata in coerenza con il principio di leale collaborazione tra Stato ed autonomie regionali.

1, commi 494 e 495, della l. n. 197 del 2022, si è concentrata sulla violazione dell’art. 119 Cost. Ciò in quanto il legislatore statale si sarebbe inopinatamente sottratto all’obbligo di approntare adeguate risorse per superare gli svantaggi derivanti dalla condizione d’insularità²².

Giusta la revisione costituzionale sancita dalla richiamata l. cost. n. 2 del 2022, sarebbe stato infatti introdotto (anche) nell’ordinamento interno il riconoscimento della peculiarità delle isole - come noto già contenuto all’art. 174 TFUE - ed il conseguente obbligo per lo Stato di prevedere misure puntuali per la rimozione degli svantaggi scaturenti dalla condizione insulare «con la conseguenza che rimedi solo formali e apparenti determinerebbero la violazione dell’art. 119 Cost.»²³ e delle sue finalità solidaristiche e perequative.

Secondo quanto postulato da parte ricorrente, peraltro, sebbene la norma costituzionale indicata faccia riferimento alla “*Repubblica*” non potrebbe invero che essere: «lo Stato ad assumere il compito di rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità, soprattutto nei confronti di una regione, come nel caso di specie, il cui territorio insulare coincide con quello regionale».

A questo riguardo il ricorso introduttivo ha precisato che il precedente comma della medesima previsione della Carta fondamentale attribuirebbe allo Stato il compito di destinare congrue risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni per promuoverne lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale; per tale motivo, «non potrebbe che essere lo Stato il soggetto tenuto ad attivarsi per approntare le risorse necessarie a superare lo svantaggio derivante dall’insularità».

Giova altresì ricordare che il ricorso introduttivo della Regione aveva sottolineato, sulla scorta di quanto previsto dall’art. 27 della legge n. 42 del 2009, che le regolazioni economico-finanziarie dei rapporti fra lo Stato e le regioni autonome debbono contemplare anche: «l’impatto della condizione di insularità», sicché «un’adeguata e complessiva stima dei relativi

²² Giova ricordare che, nelle more del giudizio, è intervenuto l’art. 7, comma quater 1, della l. 27 novembre 2023, n. 170 che ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 29 settembre 2023, n. 132, giusta il quale è stato previsto che «[i]l fondo di cui all’articolo 1, comma 494, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è rifinanziato nella misura di 8 milioni di euro per l’anno 2023».

²³ Punto 1, in fatto, della sentenza in commento, che richiama la tesi propugnata dalla ricorrente.

costi e del sull'autonomia finanziaria della Regione autonoma Sardegna non sarebbe stata ancora effettuata». Parimenti veniva posta in evidenza l'omessa attuazione di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 22 della l. n. 42 del 2009, come modificato dall'art. 15 del d.l. 10 settembre 2021, n. 121²⁴.

Tale previsione stabilisce l'emanazione di uno specifico decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi, sentiti i Ministri delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, per gli affari regionali e le autonomie, dell'economia e delle finanze, e per il Sud e la coesione territoriale, previa intesa in sede di Conferenza unificata²⁵.

²⁴ Recante “*Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali*”) conv. con mod. dalla l. 9 novembre 2021, n. 156,

²⁵ Al dPCM è affidata dalla norma la definizione dei criteri di priorità e delle azioni da perseguire per il recupero del divario infrastrutturale e di sviluppo risultante dalla ricognizione. A tal fine, occorre avere riguardo alle carenze infrastrutturali, anche con riferimento agli aspetti prestazionali e qualitativi, sussistenti in ciascun territorio, con particolare attenzione alle aree che risentono di maggiori criticità nei collegamenti infrastrutturali con le reti su gomma e su ferro di carattere e valenza nazionale della dotazione infrastrutturale sussistenti in ciascun territorio, all'estensione delle superfici territoriali e alla specificità insulare e delle zone di montagna e delle aree interne, nonché dei territori del Mezzogiorno, alla densità della popolazione e delle unità produttive; l'individuazione dei Ministeri competenti e della quota di finanziamento, con ripartizione annuale, a valere sulle risorse del Fondo perequativo infrastrutturale di cui si dirà in seguito.

Si prevedeva, infine, che entro 30 giorni dal citato decreto, ciascun Ministero assegnatario delle risorse adottasse un piano di intervento¹, che individuasse:

- gli interventi da realizzare, che non devono essere già oggetto di integrale finanziamento a valere su altri fondi nazionali o dell'Unione europea, corredati del codice unico di progetto (Cup);
- l'importo del relativo finanziamento;
- i soggetti attuatori, in relazione al tipo e alla localizzazione degli interventi da effettuare;
- il cronoprogramma della spesa, con indicazione delle risorse annuali necessarie per la loro realizzazione;
- le modalità di revoca e di eventuale riassegnazione delle risorse in caso di mancato avvio nei termini previsti dell'opera da finanziare.

In merito alla perequazione infrastrutturale sia consentito rinviare al volume che ho curato *Federalismo fiscale e perequazione: l'autonomia della responsabilità*, Rome 2013 e

Con precipuo riferimento agli invero controversi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, veniva parimenti sottolineato che l’accordo in materia di finanza pubblica del 14 dicembre 2021 avrebbe previsto, agli artt. 3 e 4, l’attribuzione alla Regione di un contributo, per gli anni 2021 e 2022, «a titolo di concorso alla compensazione degli svantaggi strutturali derivanti dalla condizione di insularità», ritenuto nel ricorso insufficiente e destinato ad essere rimpinguato.

Conclusione questa suffragata alla stregua di quanto emerso dai lavori del tavolo tecnico istituito dal precedente accordo tra il Governo e la Regione autonoma Sardegna del 7 novembre 2019. Con la conseguenza che il rapporto tra l’incongrua previsione finanziaria approntata nelle previsioni normative impugnate e quella attribuita mediante i ricordati accordi offrirebbe il riscontro alla censura relativa alla sottrazione da parte dello Stato «all’obbligo costituzionale di rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità di cui all’art. 119 Cost.»²⁶.

3.1. *L’implicita decolorazione del principio di coesione insulare nella lettura della Corte costituzionale*

Come ricordato il Giudice delle leggi ha dichiarato l’inammissibilità del primo motivo d’impugnazione - che in questa sede costituisce il prin-

più recentemente, anche con riguardo all’avvento del PNRR, AA.VV., *Diseguaglianze territoriali insostenibili e perequativi inderogabili*, FORUM Next Generation EU, in “*www.aijpa.it*”, April 9, 2021; A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in “*Quad. cost.*”, n. 1, 2022, 148 e ss.; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell’unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *le Regioni*, n. 1-2, 2021, 199 e ss. Mentre per i profili più strettamente economici si vedano M. BUCCI, E. GENNARI, G. IVALDI, G. MESSINA, L. MOLLER, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, Rome 2021; and A. ACCETTURO, G. ALBANESE, R. TORRINI, D. DEPALO, S. GIACOMELLI, G. MESSINA, F. SCOCCIANTI, V.P. VACCA, *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, Rome 2022.

²⁶ Sembra utile sottolineare che la Regione autonoma ha infine evidenziato, che le risorse attribuite dalla delibera CIPE n. 54 del 2016 relativa al Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 non avrebbero offerto adeguata copertura al fabbisogno della continuità territoriale aerea. La delibera in argomento, infatti, avrebbe ad oggetto «esclusivamente gli oneri del servizio pubblico dei vettori del settore aereo», ed in ogni caso tale riparto del FSC non potrebbe costituire strumento normativo idoneo a configurare acconcia attuazione all’art. 119 Cost., «in quanto difetterebbe di una precisa previsione di legge che renda obbligatoria tale linea d’intervento e che imponga al CIPE di stanziare risorse adeguate».

cipale profilo di riflessione proprio perché direttamente ancorato alla previsione dell'art. 119 sesto comma, Cost. – per genericità ed insufficienza in diritto in ordine all'asserito contrasto delle disposizioni impugnate con i parametri evocati, nel presupposto della non compiuta dimostrazione del pregiudizio sofferto. In tal guisa, accogliendo in pieno le argomentazioni addotte dalla difesa erariale che vengono richiamate nella parte motiva.

Richiamando l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, infatti, la Corte ha ribadito che grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato dovendosi quindi ritenere inammissibili le questioni di legittimità costituzionale in cui si denunci la violazione dell'autonomia finanziaria ed i principi contenuti nell'art. 119 Cost. a causa dell'inadeguatezza delle risorse a disposizione delle regioni, senza puntuali riferimenti a dati più analitici relativi alle entrate e alle uscite²⁷.

Sin qui la pronuncia, sebbene parca nei dettagli e sulla base delle sintetiche affermazioni svolte, potrebbe apparire ancorata alla giurisprudenza²⁸ che determina l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

Quel che risulta invece singolare è la considerazione ulteriore, che viene svolta a compendio della conclusione che suffraga la decisione di inammissibilità. Infatti, come ricordato, in piena aderenza alla tesi difensiva dell'Avvocatura erariale che in merito ha affermato non solo la sussistenza (e sufficienza senza neanche verificarne la consistenza) di uno

²⁷ Al riguardo vengono richiamate molteplici precedenti (le sentenze n. 63 del 2024, n. 83 del 2019 e n. 5 del 2018).

²⁸ Il giudice cita la sent. n. 171 del 2021 (medesimo relatore) che sul punto richiama l'orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale secondo la quale l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale, rispetto a quelli instaurati in via incidentale (da ultimo, sent. n. 115 del 2021). Più in particolare, «il ricorrente ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure» (sent. n. 95 del 2021). Nel caso di specie il ricorrente non aveva assolto tale onere, per cui l'assoluta genericità della doglianza, sprovvista di alcuna argomentazione a sostegno del contrasto con il parametro indicato, determina l'inammissibilità della questione (*ex plurimis*, sent. n. 25 del 2021).

specifico «Fondo perequativo infrastrutturale»²⁹, anche che per il perseguimento dell’obiettivo della riduzione dei divari tra i diversi territori³⁰, sarebbe stata condotta in termini risolutivi: «un’azione di coordinamento tra la pluralità di strumenti e fondi disponibili per tale finalità, tenendo conto di quanto previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dal Piano complementare»³¹.

²⁹ Il Fondo di perequazione infrastrutturale è stato istituito ex art.1, comma 815, l. 30 dicembre 2020, n.178 (“*Legge di bilancio per il 2021*”), successivamente declinato con il decreto recante: “*Disposizioni urgenti in materia di perequazione infrastrutturale*” (d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv. con mod. dalla l. 9 novembre 2021, n. 156). Va ricordato al riguardo che Il Ministero per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili, con il supporto dell’Agenzia per la Coesione Territoriale, ha poi realizzato la ricognizione del numero e della classificazione funzionale delle infrastrutture appartenenti a quattro settori: istruzione, trasporti, sanità, idrico le cui risultanze sono state inserite nell’Allegato al Documento di Economia e Finanza 2022 “*Dieci anni per trasformare l’Italia - Strategie per le infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti*”.

Deve rilevarsi, purtroppo, che nonostante la riavviata attenzione, alla segnalata ricognizione, non è conseguita la definizione dei criteri di priorità e le azioni da porre in essere per il progressivo recupero del divario infrastrutturale, sicché anche questa iniziativa, seppur giunta dopo un decennio di stasi, è rimasta sulla carta.

Sul FPI v. F. PETRINA, N. C. SALERNO, *Perequazione infrastrutturale, i tasselli da (ri) comporre*, in <https://www.irpet.it/federalismo-in-toscana-n-3-2023/>; F. PETRINA, E. RED, *Il Fondo di perequazione infrastrutturale, tra i Fondi di coesione e il PNRR*, in www.reforming.it, 10/2023.

³⁰ Nel ragionamento del Giudice delle leggi non sembra rientrare la disciplina finanziaria per il sostegno alle isole c.d. minori che si contraddistingue per l’esiguità delle risorse che, certamente, non possono assumere una consistenza determinante ai fini rilevati. Le misure attualmente in vigore previste a sostegno delle isole c.d. minori vanno così inquadrare: art. 1, comma 553, della l. n. 160 del 2019 (legge di bilancio per il 2020) la quale ha previsto per gli anni 2020, 2021 e 2022 un fondo destinato al finanziamento di progetti di sviluppo infrastrutturale o di riqualificazione del territorio dei comuni nei cui territori sono ricomprese le 56 isole minori. Giusta la l. di bilancio 2021, tale fondo è stato poi rifinanziato per le annualità 2020, 2021 e 2022, con un importo di 71,5 milioni di euro, ed inserendo un fondo per le iniziative di promozione e attrazione degli investimenti nelle isole minori, per gli anni 2021, 2022 e 2023, la cui dotazione ammonta ad 1,5 milioni € per gli anni 2021, 2022 e 2023 per un ammontare complessivo di 4,5 milioni €.

³¹ Memoria dell’Avvocatura generale dello Stato (Ct. 10456/2023), p. 7 che in merito ha puntualizzato: «È infatti da considerare che per quanto concerne le risorse a disposizione per il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, oltre al predetto Fondo perequativo infrastrutturale, sono funzionali al raggiungimento dell’obiettivo diversi altri strumenti finanziari che si aggiungono alle risorse ordinariamente stanziare nel bilancio dello Stato: il Piano nazionale di ripresa

Da qui l'affermazione del decidente che l'impugnativa regionale non avrebbe considerato: «il complesso dei contributi e dei finanziamenti disposti dalla legislazione statale per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità e neppure tiene conto che il fondo e le risorse di cui ai commi 494 e 495 sono destinati unicamente al finanziamento di interventi per la mobilità aerea dei cittadini residenti nel territorio siciliano e sardo»³².

In altre parole, di fronte alla messe, non meglio descritta, delle risorse finanziarie destinate alla rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità, ed allo specifico fondo costituito dalla norma impugnata, non vi sarebbe ragione per invocare la norma recentemente introdotta in Costituzione, articolando una conclusione per molti aspetti analoga, in termini di genericità ed insufficienza della motivazione, rispetto a quella rivolta dalla sentenza al motivo di ricorso della Regione insulare.

Per quanto concerne le previsioni normative statali il riferimento preminente è al *Fondo per lo sviluppo e la coesione* di cui al d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88³³, essendo quello nazionale per il contrasto agli svantaggi derivanti

e resilienza, il Piano nazionale complementare, il Fondo per lo sviluppo e la coesione i Fondi strutturali europei (in particolare, il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr)), ecc. In tale contesto operativo, non può che rilevarsi che i commi da 494 a 496 dell'articolo 1 della legge n. 197 del 2022 oggetto di impugnativa – sicuramente dettati in attuazione (vedasi, in tal senso il comma 494) dell'articolo 119 della Costituzione, in quanto preordinati a riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità – non devono essere considerati esaurienti gli interventi perequativi ma, al contrario come facenti parte di un insieme di azioni finalizzate alla perequazione infrastrutturale. Alla luce di ciò, il fondo istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024, costituisce un contributo aggiuntivo che trova legittimazione nelle criticità connesse all'insularità, senza però costituirne, come già evidenziato, la soluzione definitiva a tali criticità».

³² Con D.M. Infrastrutture e trasporti n. 241 del 26 settembre 2023 di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, in attuazione dell'art. 1, comma 496, le risorse destinate alle Regioni Siciliana e Sardegna sono state ripartite come segue: Anno 2023 – 2,5 M€ per ciascuna Regione e, a decorrere dal 2024, Euro 10.034.594,00 per la Regione Sicilia e Euro 4.965.406,00 per la Regione Sardegna, salvo successivo ricalcolo.

³³ In disparte poi vanno ricordati gli stanziamenti per le Isole minori costituiti dal *Fondo di sviluppo delle isole minori* istituito con l. 24 dicembre 2007, n. 244, destinato a finanziare unicamente «interventi specifici» nei «settori dell'energia, dei trasporti e della concorrenza [...]», poi sostituito *Fondo per gli investimenti nelle isole minori*, di cui all'art. 1, comma 553, l. 7 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno

dall’insularità istituito con l. 29 dicembre 2022, n. 197, oggetto del giudizio, al quale si dovrebbe aggiungere il «Fondo perequativo infrastrutturale», istituito dall’art. 22 della l. 5 maggio 2009, n. 42.

Giova immediatamente rilevare, ma si tratta di semplici considerazioni di contabilità pubblica, che in ogni caso trattandosi di fondi per investimenti essi in nessun caso potrebbero esser utilizzati per la continuità territoriale (aerea e marittima), sicché anche il semplice richiamo non risulta conferente alla questione posta circa l’inadeguatezza degli stanziamenti operati dal legislatore.

Sotto altro profilo, non può revocarsi in dubbio che un’analisi quantitativa non sia stata svolta dalla Corte sulla congruità degli stanziamenti rispetto alla misura perequativa approntata dal legislatore per garantire la continuità territoriale.

Entrambe le Regioni, infatti, hanno dovuto e devono annualmente assegnare, dai propri bilanci, stanziamenti ulteriori per coprire il fabbisogno finanziario necessario per coprire gli oneri di servizio pubblico relativi³⁴, il che prova il contrario dell’assunto di congruità delle risorse approntate posto a base della statuizione in commento.

La Regione Siciliana, ad esempio, che con propri autonomi stanziamenti già sosteneva il finanziamento della continuità aerea per le isole minori (art. 135 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, artt. 36 della l.r. 3 maggio 2001 n. 6 e 16 della L.r. 14 aprile 2006 n. 16). Più recentemente, ad incremento delle assegnazioni all’uopo operate dalla legge di bilancio per il 2023 sottoposta al sindacato del giudice delle leggi, ha dovuto allocare ulteriori risorse finanziarie per garantire la funzionalità della misura di sostegno per l’intera annualità.

finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), cui poi si è aggiunto il *Fondo per le iniziative di promozione e di attrazione degli investimenti nelle isole minori*, previsto dall’articolo 1, comma 754, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

L’elenco delle 56 isole minori ricomprese in 40 Comuni dislocati nelle Regioni di Campania, Lazio, Lombardia, Liguria, Puglia, Sardegna, Sicilia e Toscana è rinvenibile all’allegato A della l. 28 dicembre 2001, n. 448.

³⁴ Sul regime degli oneri di servizio pubblico dopo la novella costituzionale si vedano: G. BENELLI, *Insularità, trasporti aerei e continuità territoriale*, in *DPCE Online*, n. 3, 2023, 2789 e ss.; A. PATANÈ, *Il rilievo costituzionale della normativa sulla “continuità territoriale” in materia di trasporto aereo dopo la modifica dell’art.119 Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2023, 174 e ss., e, da ultimo, M. DI GIUGNO, *Il superamento del regime degli oneri di servizio pubblico attraverso una nuova versione dei contratti di co-marketing*, in *Dir. e politica dei trasporti*, II/2023, 196 e ss.

Giusta l'art. 13 della l.r. n. 8 dell'11 luglio 2023 concernente «contributi per il funzionamento dei servizi aerei di linea», infatti, per le finalità del sopracitato art. 135 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 è stato stabilito per l'esercizio finanziario 2023 un incremento dell'autorizzazione di spesa definita con l.r. n. 2 del 2023 dell'importo di cinque milioni di euro³⁵. Tale stanziamento aggiuntivo deve adesso essere incrementato di ulteriori sei milioni di euro per assicurare la copertura del fabbisogno finanziario per l'anno in corso³⁶.

L'incongruità degli stanziamenti statali impone quindi alle Regioni Sardegna e Sicilia interventi finanziari aggiuntivi per assicurare la copertura della continuità territoriale aerea (ma anche marittima), evidenziando così la sostanziale ininfluenza dell'intervenuta novella costituzionale³⁷.

3.2. (segue) *dal "Fondo perequativo infrastrutturale" al "Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno"*

Con riguardo al *Fondo perequativo infrastrutturale* va poi ricordato che la dotazione stabilita dalla l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio

³⁵ In esecuzione del quale sono stati emanati:

- il D.D.G. n. 3158 del 10 novembre 2023 ed il D.D.G. n. 3416 del 24 novembre 2023, di approvazione dell'avviso esplorativo rivolto alle compagnie aeree avente per oggetto «Sconto sul prezzo dei biglietti aerei ai cittadini residenti in Sicilia per la riduzione degli svantaggi derivanti dall'insularità». L'intervento avviato, in sede di prima applicazione, sui collegamenti degli aeroporti siciliani verso gli aeroporti di Roma (Fiumicino "Leonardo da Vinci" e Ciampino "G. B. Pastine") e Milano (Malpensa, Linate e Bergamo Orio al Serio) è stato ampiamente utilizzato dai viaggiatori ed ha presto esaurito le disponibilità;
- il D.D.G. n. 301 del 14 marzo 2024 è stato esteso a tutti i collegamenti diretti degli aeroporti siciliani con tutti gli aeroporti sul territorio nazionale, sia in andata sia in ritorno, anche per singola tratta, sui biglietti aerei acquistati per voli effettuati a partire dal 15 marzo 2024 e fino al 31 dicembre 2024.

³⁶ *Bonus caro voli, Schifani: «Allarme infondato, pronti 6 milioni per copertura sino a fine anno»*, in www.regione.sicilia.it

³⁷ In disparte va poi ricordata la questione di cui alla Delibere AGCM 14 novembre 2023, n. 30874-IC56 - *Algoritmi di prezzo nel trasporto aereo passeggeri sulle rotte nazionali da e per la Sicilia e la Sardegna - Apertura indagine conoscitiva*. Provvedimento n. 30874 in www.agcm.it nonché n. 1863 - *Prezzo aerei da e per la Sicilia nel periodo natalizio* Provvedimento n. 31014

per il 2021)³⁸ di 4,6 miliardi di euro per gli anni dal 2022 al 2033³⁹ è stata drasticamente ridotta con la l. 30 dicembre 2023, n. 213 (legge di bilancio per il 2024, art. 1, comma 815)⁴⁰ che ha ridotto tale fondo viene di ben

³⁸ Recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*”, consultabile in <https://www.gazzettaufficiale.it>.

³⁹ Giova ricordare che il Governo al tempo in carica ha successivamente effettuato la ricognizione e selezionato le opere da finanziare tramite uno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il cui iter di approvazione non si è potuto concludere per la prematura caduta dell’Esecutivo.

⁴⁰ Giusta l’art. 1, c. 815 di tale legge è stato modificato l’art. 22 della l. 5 maggio 2009, n. 42, il comma 1 «Al fine di assicurare il recupero del deficit infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali, entro e non oltre il 30 giugno 2021, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e con il Ministro per il Sud e la coesione territoriale:

a) e’ effettuata la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali esistenti riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, nonché la rete stradale, autostradale, ferroviaria, portuale, aeroportuale, idrica, elettrica e digitale e di trasporto e distribuzione del gas. La ricognizione si avvale dei dati e delle informazioni forniti dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome;

b) sono definiti gli standard di riferimento per la perequazione infrastrutturale in termini di servizi minimi per le predette tipologie di infrastrutture.

1-bis. La ricognizione di cui al comma 1, lettera a), è effettuata tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi: estensione delle superfici territoriali; valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno; deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo; densità della popolazione e densità delle unità produttive; particolari requisiti delle zone di montagna; carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio; specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall’insularità, anche con riguardo all’entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all’articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

1-ter. Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro dallo stesso delegato, anche per il tramite della Struttura di missione Investitalia e del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, coordina le attività propedeutiche all’emanazione dei decreti di cui al comma 1 e, in collaborazione con i Ministeri competenti, definisce gli schemi-tipo per la ricognizione di cui al comma 1, lettera a), e gli standard di riferimento di cui al comma 1, lettera b).

1-quater. Entro sei mesi dalla ricognizione di cui al comma 1, lettera a), con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro per il Sud e la coesione

3,5 miliardi⁴¹, comprimendo a meno di 900 milioni € la disponibilità sino al 2033.

Sul punto va sottolineato che la Corte non sembra aver considerato che proprio il «Fondo perequativo infrastrutturale», istituito a norma dell'art. 22 della l. n. 42 del 2009⁴², avesse subito, giusta la legge di bilancio

territoriale e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuate le infrastrutture necessarie a colmare il deficit di servizi rispetto agli standard di riferimento per la perequazione infrastrutturale, nonché stabiliti i criteri di priorità per l'assegnazione dei finanziamenti. Per il finanziamento delle infrastrutture necessarie di cui al periodo precedente, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito il «Fondo perequativo infrastrutturale» con una dotazione complessiva di 4.600 milioni di euro per gli anni dal 2022 al 2033, di cui 100 milioni di euro per l'anno 2022, 300 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2023 al 2027, 500 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2028 al 2033. Al predetto Fondo non si applica l'articolo 7-bis del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18. 1-quinquies. Alla ripartizione del Fondo di cui al comma 1-quater si provvede con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che individua gli interventi da realizzare, l'importo del relativo finanziamento, i soggetti attuatori e il cronoprogramma della spesa, con indicazione delle risorse annuali necessarie per la loro realizzazione.

1-sexies. Il monitoraggio della realizzazione degli interventi finanziati di cui al comma 1-quater è effettuato attraverso il sistema di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, classificando gli interventi sotto la voce «Interventi per il recupero del deficit infrastrutturale legge di bilancio 2021».

⁴¹ Il «Fondo perequativo infrastrutturale» è stato azzerato per il triennio 2024-2026 e defanziato per 2,6 miliardi di euro negli anni dal 2027 al 2033

⁴² Occorre ricordare che la disposizione rimasta sostanzialmente inattuata, stabiliva la predisposizione della ricognizione degli interventi infrastrutturali quale fase propedeutica alla perequazione infrastrutturale, il cui completamento fu realizzato con la emanazione del d.m. dell'Economia e delle Finanze del 26 novembre 2010, recante «*Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'art. 22 delle legge 5 maggio 2009, n. 42*», giusta il quale si provvedette a definire la metodologia per la ricognizione della dotazione infrastrutturale, per l'individuazione delle carenze esistenti e per il calcolo del fabbisogno «in coerenza con il raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico di medio e lungo termine e di riduzione dei divari territoriali» (art. 4 del decreto). Secondo l'art. 5 del d.m. richiamato veniva poi stabilito che ai territori caratterizzati da maggiore fabbisogno infrastrutturale dovesse essere garantita una quota di risorse pubbliche

per il 2024, tale drastica riduzione del finanziamento necessario a compensare il grave divario infrastrutturale che appare ormai consolidato da decenni e che si combina adesso con le note tendenze di riduzione demografica ed invecchiamento della popolazione delle Isole⁴³.

Alla stregua delle accennate previsioni della legge di bilancio per il 2024 (l. 30 dicembre 2023, n. 213, Sezione II) le risorse appostate sul capitolo n. 7580 dello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, con una dotazione originaria complessivamente ammontante a 4,6 miliardi di euro per gli anni dal 2022 al 2033⁴⁴, sono state ridotte sostanzialmente sino al definanziamento rispetto alla dotazione originariamente stanziata (-3.486 milioni di euro complessivi).

Ne discende, quindi, che al memento nel quale il Giudice delle leggi ha statuito in merito, la dotazione risultava praticamente azzerata per le annualità 2024-2026, mentre potevano rinvenirsi soltanto 100 milioni di euro per ciascuna annualità dal 2027 al 2033 (700 milioni di euro complessivi).

Con la conseguenza che il presupposto sul quale si è incentrata la pronuncia della Corte risulterebbe carente e provverebbe, invece, proprio il contrario rispetto al (sin troppo) sintetico ragionamento svolto (la supposta presenza di un «complesso dei contributi e dei finanziamenti disposti dalla legislazione statale per rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insula-

proporzionale all’entità del fabbisogno. L’intento era dunque quello di configurare una programmazione della politica infrastrutturale nazionale che tenesse conto del maggiore fabbisogno che caratterizza il Mezzogiorno.

⁴³ Sul punto si vedano le sempre puntuali osservazioni formulate in merito dalla SVIMEZ, da ultimo in *Audizione della SVIMEZ sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, Roma, 24 aprile 2024, in <https://documenti.camera.it/leg19/documenti/Acquisiti/COM62/Audizioni/leg19.com62.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.36910.09-05-2024-17-28-15.241.pdf>, ma anche le considerazioni svolte da R. TORRINI, *L’economia Italiana, i divari regionali e la spesa pubblica*, Accademia dei Lincei, 3 giugno 2024, inedito.

Con specifico riferimento al divario infrastrutturale relativo alle Isole maggiori V. DE BONIS, *Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’indagine conoscitiva sull’individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d’insularità e sulle relative misure di contrasto*, Camera dei deputati, Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall’insularità, 1 febbraio 2024, in <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2024/02/Audizione-UPB-insularita.pdf>.

⁴⁴ Nel complesso residuerebbero, quindi, risorse per 100 milioni € per il 2022, 300 milioni € per ciascun anno dal 2023 al 2027, 500 milioni € per ciascun anno dal 2028 al 2033.

rità» che appare confermata come insufficiente rispetto agli obiettivi di approntamento delle «misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità», ma che rinviene come addirittura ridotta alla stregua del descritto quadro economico-finanziario).

Occorre attendere gli inizi di maggio del 2024 (quando già la Corte aveva deciso, ma prima del deposito della sentenza) ed una nuova iniziativa normativa d'urgenza⁴⁵ perché giungesse una nuova previsione sul «Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno», sostitutivo del «Fondo perequativo infrastrutturale», come brevemente illustrato già sottoposto alla sostanziale soppressione.

Il fondo neo-istituito, del quale tuttavia non risulta ancora determinata la dotazione finanziaria, viene destinato dalla norma al finanziamento della progettazione e della costruzione - in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna - di infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche e di strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche coerenti con le priorità indicate nel Piano strategico della ZES Unica Mezzogiorno⁴⁶.

⁴⁵ Art. 11 del d.l. 7 maggio 2024, n. 60 conv. coordinato con mod. ed int., con la l. 4 lugli 2024, n. 95 recante: «*Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione*». La previsione normativa individua espressamente le proprie finalità: «promuovere il recupero del divario infrastrutturale tra le regioni del Mezzogiorno d'Italia e le altre aree geografiche del territorio nazionale... nonché di garantire analoghi livelli essenziali di infrastrutturazione e dei servizi a essi connessi» ed esplicitando, ma si tratta di inserzione giunta in sede di conversione del decreto legge, l'obiettivo di «contrastare gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione».

⁴⁶ La norma prevede poi che con DPCM verrà definita l'entità delle risorse assegnate per la realizzazione degli interventi in ciascuna delle regioni del Mezzogiorno, l'amministrazione statale o regionale responsabile della selezione degli interventi, i criteri di priorità da utilizzare nella selezione degli interventi e le modalità di monitoraggio procedurale e finanziario.

Ai fini della quantificazione delle risorse finanziarie da destinare a livello territoriale dovrà tenersi conto di una serie di parametri tra i quali: la specificità insulare, quella delle zone montane e delle aree interne; la densità della popolazione e delle unità produttive; l'assenza o la grave carenza di collegamenti infrastrutturali con le reti di trasporto nazionale (su gomma e su ferro); l'entità dei finanziamenti PNRR già assegnati.

Tra i criteri di priorità sono parimenti individuati: lo stato di avanzamento progettuale dell'intervento e la sua cantierabilità; la capacità dell'intervento di migliorare la mobilità dell'utenza o la qualità dei servizi; l'indisponibilità di altri finanziamenti a valere su fondi nazionali o europei.

Giova poi ricordare che il decreto legge in argomento estende, opportunamente, una previsione già introdotta dall’articolata legislazione relativamente alle risorse del PNRR destinate al Mezzogiorno⁴⁷ agli stanziamenti statali ordinari in conto capitale, sostituendo il parametro variabile ed in costante *décalage* della proporzione con la popolazione residente (che ammonta a circa il 30 per cento) con quello fisso del «40 per cento delle risorse allocabili»⁴⁸.

Sin qui il generico percorso logico-giuridico che avrebbe condotto alla dichiarazione di inammissibilità del motivo di ricorso. In disparte alcune considerazioni su quello che invece in tale contesto non appare esser stato adeguatamente considerato.

Il giudizio in esame, lo si è ricordato, è stato promosso soltanto dalla Regione autonoma della Sardegna. È rimasta quindi, al di fuori del perimetro del contenzioso, quanto accaduto con riguardo alla determinazione dei c.d. “*costi dell’insularità*” nella Regione Siciliana⁴⁹ ove la quantificazione

⁴⁷ La “*clausola del quaranta per cento*”, come noto, è stata introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 77 del 2021 e s.m.i. all’art.2 comma 6-bis della legge n. 108 del 2021-*Allegato 1*, alla stregua del quale le Amministrazioni centrali coinvolte nell’attuazione del PNRR debbono assicurare che almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno. Al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio è affidato il compito di verificare il rispetto di tale obiettivo relazionando periodicamente alla Cabina di regia appositamente costituita per l’attuazione del Piano. In merito è stata emanata la circolare del Ministro per il Sud e la coesione territoriale 21 ottobre 2021 con l’intento di inverare tale obiettivo.

Mentre in fase iniziale il raggiungimento della soglia ha mostrato talune difficoltà, nell’ultima relazione presentata dal Dipartimento per le politiche di coesione la percentuale indicata dal legislatore risulta rispettata (https://politichecoesione.governo.it/media/tdxmydb2/terza-relazione-destinazione-mezzogiorno-risorse-pnrr_dati_al_31_12_2022.pdf) si veda in merito il contributo di A. SCIORTINO, *L’impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2022, 270 e ss.

⁴⁸ I commi quinto e settimo dell’art. 11 prevedono, infatti, tale modifica per l’art. 7-*bis*, comma 2, del d.l. 29 dicembre 2016, n. 243, conv., con mod., dalla l. 27 febbraio 2017, n. 18 e per una serie di normative di settore, fermo restando che il sesto comma, limita l’applicazione di tale nuovo criterio *medio tempore*: «al riparto delle risorse dei programmi di spesa in conto capitale finalizzati alla crescita o al sostegno degli investimenti da assegnare sull’intero territorio nazionale, che non abbia criteri o indicatori di attribuzione già individuati alla data di entrata in vigore del presente decreto ovvero che, alla medesima data, non rientrino in una programmazione settoriale vincolante».

⁴⁹ La Regione Siciliana, per quanto concerne la determinazione dei “*costi*

ha ricevuto un iter normativo ed amministrativo ben più consistente di quanto avvenuto in Sardegna⁵⁰.

Vero è che la posizione della Regione non è stata formalmente oggetto di cognizione nel giudizio in esame⁵¹, tuttavia non può revocarsi in dubbio che la circostanza renda ancor più incerti negli approdi il ragionamento posto a base della statuizione del Giudice delle leggi in considerazione degli atti vigenti dai quali, un'analisi compiuta non avrebbe potuto prescindere⁵².

dell'insularità», ha predisposto uno specifico studio, coinvolgendo docenti delle Università siciliane e primari istituti di ricerca v. “*Stima dei costi dell'insularità per la Sicilia*”, in <http://pti.regione.sicilia.it>. Da tale studio si evince che detti costi vanno quantificati per la Sicilia in circa 6,04 miliardi € annui, pari al 6,8% del PIL regionale, di gran lunga superiori, quindi, ad ogni assegnazione sino stabilita con risorse nazionali ed europee.

⁵⁰ Ove è stato soltanto elaborato uno studio da C. AMENTA, C. STAGNARO, L. VITALE, *Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna*, IBL *briefing paper*, 2020, n. 189, con esiti che per il costo pro capite sfiorano i 5.800 € annui, in merito v. G. G. CARBONI, *L'insularità e i suoi costi*, in *Rass. di dir. pubb. europeo*, 1-2022, 59 e ss.

⁵¹ Giova ricordare tuttavia che l'associazione “*per l'Insularità*” ha depositato opinione scritta *amicus curiae*, ammessa giusta decreto presidenziale del 13 febbraio 2024, con la quale, come riporta la sentenza nella parte in fatto, è stata evidenziata la necessità che lo Stato destini risorse adeguate per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per le Regioni insulari e che le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo di cui al comma 494 siano stabilite «previa intesa con le Regioni interessate» o in via del tutto subordinata «sentite le Regioni interessate».

L'associazione nel richiamare i motivi di censura delle norme impugnate propugnati dalla ricorrente ha tuttavia sollecitato la Corte a sollevare dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 806 e 807, della legge n. 197 del 2022 – nella parte in cui, nell'istituire il «[f]ondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità» (art. 1, comma 806), non riconosce alla Regione Siciliana, come alla Regione autonoma Sardegna, adeguate risorse per garantire l'avvio della rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità (art. 119, sesto comma, Cost.) – e dell'art. 11 della legge n. 197 del 2022, e della relativa Tabella A), *in parte qua*, per violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. e degli artt. 81, 117, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., in relazione al principio di coesione di cui agli artt. 174, 175 e 349 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché degli artt. 14, 17, 36 e 38 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello lo statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Richiesta questa, rimasta del tutto elusa, senza alcun accenno di motivazione.

⁵² Per quanto concerne la Regione Siciliana giova ricordare che nell'accordo stipulato tra il Presidente della Regione ed il Ministro dell'Economia e delle finanze il 19 dicembre 2018 si è convenuto (punto 7) che «Al fine di favorire l'insediamento di imprese e cittadini europei ed extraeuropei nel territorio della Regione Siciliana, Stato

Giusta l’art. 1, c. 690 della *legge di bilancio per il 2021* (l. 30 dicembre 2020, n. 178) era stato, infatti, stabilito che entro il 30 giugno 2021, in attuazione del principio di leale collaborazione, la Commissione paritetica per l’attuazione dello statuto regionale, avvalendosi degli studi e delle analisi di amministrazioni ed enti statali e di quelli forniti dalla Regione, avrebbe dovuto elaborare «stime economiche e finanziarie sulla condizione di insularità della medesima Regione».

Tale Commissione, nel solco delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale con la già citata sentenza n. 6 del 2019 e svolti gli adempimenti istruttori e le audizioni, ha provveduto, con delibera del 22 ottobre 2021, ad elaborare il relativo documento finale, confermando appieno le quantificazioni predisposte dalla Regione, inviandolo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri⁵³.

Di tutto ciò non sembra abbia tenuto conto il legislatore nell’approvazione della legge di bilancio per il 2023, ed ancor meno in quella del 2024,

e Regione si impegnano a verificare la possibilità di individuare forme di fiscalità di sviluppo, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria, con le modalità indicate nei tavoli appositamente istituiti in materia di autonomia finanziaria regionale, fiscalità locale e condizione di insularità».

In tal guisa la Regione, dopo un lungo periodo nel quale ha sostanzialmente obliato tale condizione nel rapporto con lo Stato (quantomeno dal 2012), ha ritenuto di rilanciare la questione già nell’accordo preliminare con lo Stato del 2018. Sempre per quanto riguarda la Regione Siciliana, giova ricordare che con delibera di Giunta regionale n. 265 del 18 luglio 2018 recante “*Legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, articolo 70 – Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario*” è stato richiesto al Governo Italiano la puntuale individuazione dei costi dell’insularità e di sostenere le istanze della Sicilia, quale regione insulare, presso le istituzioni dell’Unione Europea, affinché sia data piena ed integrale applicazione alla coesione territoriale attraverso la definizione di politiche organiche rivolte alle realtà insulari per costituire un vero e proprio “*statuto dell’insularità*” inteso non come una serie di deroghe al diritto dell’Unione Europea di applicazione generale, ma come insieme di “*politiche dedicate*” alle realtà isolate e graduate in base alla consistenza del “*fattore insulare*”.

⁵³ In conclusione, si tratta di una normativa che, nell’attuale complessa congiuntura economica, dispone di stanziamenti non certo appropriati ad affrontare il divario (ad oggi i costi complessivi per l’insularità ammontano a circa 15 miliardi € annui, si tratta evidentemente di stime) ed in drastica riduzione rispetto all’anno precedente, quando il principio non aveva ancora avuto il riconoscimento costituzionale all’art. 119, sesto comma, Cost., anche se va tuttavia considerata quale prima, ancorché non sufficiente, risposta ad una modifica costituzionale di ampio respiro entrata in vigore (il 30 novembre 2022) che è assolutamente necessario corroborare sul piano applicativo e finanziario.

della quale si è sin qui detto, né la Corte costituzionale nella pronuncia oggetto di queste riflessioni.

Alcuni elementi di resipiscenza si colgono invece nel percorso parlamentare del disegno di legge sul regionalismo differenziato, che in merito ha arricchito il testo di riferimenti al principio in esame ed alla condizione di insularità.

La pronuncia in commento della Corte, impregiudicati i profili di ordine processuale che ne hanno determinato l'esito, nella sintetica lettura richiamata di sostanziale assorbimento del principio di coesione insulare nel più ampio principio di coesione sembra destrutturare gli elementi di peculiarità che ha inteso apportare la novella costituzionale del 2022.

Infine una considerazione conclusiva: nessuna delle misure e degli interventi perequativi evocati nella pronuncia – peraltro come detto nel frattempo ridotti drasticamente dal legislatore – è successivo alla novella costituzionale ed alle previsioni normative delle quali la ricorrente ha contestato la legittimità costituzionale, al netto degli esigui stanziamenti per la continuità territoriale, parimenti contestati, dalla stessa contemplati.

Se come assunto dalla pronuncia in commento tali misure ed interventi preesistenti consentono di ritenere già sufficientemente inverato il principio di coesione insulare, così come declinato dall'art. 119, sesto comma, Cost., la logica impone che tale principio sia destinato a non produrre nessun effetto, trattandosi poco di più di una previsione meramente confermativa del più generale principio di solidarietà.

In questo abbrivio concettuale di irrilevanza della novella costituzionale sta proprio l'occasione perduta da parte della Corte, che ben avrebbe potuto non solo verificare l'effettività del «complesso dei contributi e dei finanziamenti disposti dalla legislazione statale per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità», ma anche individuare il *quid pluris*, evidentemente in termini incrementali compatibili con gli equilibri economico-finanziari, per inverare la norma appena introdotta in seno all'art. 119 Cost.

Non è questa la sede per ripercorrere la tendenza della Corte, autorevolmente sottolineata⁵⁴, di ricorrere a pronunce d'inammissibilità quando,

⁵⁴ Il riferimento è alle puntuali considerazioni di S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015, 110 e ss.

per eccesso di cautela nell’esprimere la propria opinione, si spinge sino al punto di eludere il senso stesso del sindacato di costituzionalità ad essa affidato dalla Carta fondamentale. Tuttavia può ritenersi, alla luce delle considerazioni svolte anche sul piano degli stessi argomenti addotti dal Giudice delle leggi sulla (prima) applicazione dell’art. 119 sesto comma Cost., che la delineata tendenza sembra abbia avuto conferma nel caso di specie.

Resta l’auspicio, di fronte alla sostanziale inerzia del legislatore di adozione di articolate ed efficaci iniziative volte a ponderare la condizione insulare e ad adottare le «misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità» in materia di infrastrutture, trasporti, energia, connessioni digitali, assistenza sanitaria, scuola, università e formazione, ma anche reti e servizi pubblici e conseguentemente, anche del loro riflesso sulla dimensione economica, culturale e sociale, di poter presto vedere un pronunciamento del Giudice delle leggi che declini, in concreto, l’effetto a partire dall’inveramento del principio di coesione insulare, applicando quel «diritto costituzionale all’insularità»⁵⁵ o «alla diversità insulare»⁵⁶ che la modifica dell’art. 119 Cost. ha introdotto e che attende ancora di trovare una precisa ricaduta sull’ordinamento giuridico che ne rimane come impermeabilizzato.

3.3. *Insularità e regionalismo differenziato: cenni*

Unica significativa eccezione riguarda la legge 26 giugno 2024, n. 86 recante disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Il testo emerso dall’esame delle due Camere reca significative integrazioni e modificazioni: sia in generale, sulla disciplina del regionalismo

⁵⁵ Che T. FROSINI, *Il diritto costituzionale all’insularità*, in <https://www.federalismi.it>, 16 novembre 2022 qualifica come «un obbligo costituzionale, da parte della Repubblica, per il tramite dei suoi organi legislativi, di riconoscere le peculiarità delle isole e, di conseguenza, farsi carico, attraverso norme promozionali, di emanare leggi che non solo rimuovano gli svantaggi ma, altresì, valorizzino la insularità, da intendersi non tanto e non solo come territorio geograficamente delineato e svantaggiato, ma anche come elemento identitario dell’essere isolani».

⁵⁶ G. DEMURO, *Isole e arcipelaghi nella riforma costituzionale: per la costruzione di un diritto alla diversità insulare*, in *Rass. parl.*, 1-2024, 249-256.

differenziato, che con specifico riguardo al principio di coesione insulare, rispetto all'originario disegno di legge presentato dal Governo al Senato. Testo, quest'ultimo, che peraltro già segnava un primo superamento della sostanziale obliterazione del tema che emergeva dall'originaria proposta illustrata alla Conferenza delle Regioni nel novembre del 2022⁵⁷.

A seguito dell'approvazione da parte del Senato la condizione di insularità, la questione delle isole ed il riferimento all'art. 119, sesto comma, Cost., a causa dell'articolato dibattito parlamentare e della molteplicità degli emendamenti sia delle forze di maggioranza che di opposizione, si rinvengono più volte nel testo ed in termini più consistenti, anche se non sempre decisivi.

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

L'articolo 10 risulta, adesso, quello più gravido di riferimenti alla condizione di insularità che si trova richiamata al primo comma e poi alle lettere *a)*, *b)* e *c)* della disposizione proprio con riguardo a misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della

⁵⁷ Nella bozza del disegno di legge, consegnata alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il 17 novembre 2022, infatti, non emergeva alcun riferimento all'insularità nonostante la legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2 recante “*Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità*”, fosse stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 267 del 15 novembre 2022.

Il d.d.l. n. 615 presentato dal Governo al Senato recava, invero, soltanto due riferimenti: il primo, all'art. 8, (recante le “*clausole finanziarie*”), primo comma, alla stregua del quale per le singole Regioni che non fossero parte dell'intesa, prevedeva la garanzia dell'invarianza finanziaria, in relazione alle intese approvate con legge, nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e (dell'aggiunto) sesto comma, della Cost., il secondo all'art. 9, (“*Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale*”), primo comma, che annoverava, tra i principi da garantire quali misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, anche l'insularità e la rimozione degli squilibri economici e sociali, con il consueto richiamo all'art. 119, sesto comma, Cost.

solidarietà sociale, con specifico riguardo: al «trasporto pubblico locale ed ai collegamenti con le isole» (lett. *a*), alla «rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità» (lett. *b*), alla «individuazione delle misure che concorrano a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, promuovendo il diritto alla mobilità e alla continuità territoriale per tutte le isole, le forme di fiscalità di sviluppo, la perequazione infrastrutturale e la tutela degli ecosistemi» (lett. *d*).

Per quanto concerne, invece, il principio di coesione insulare può dirsi peraltro che l'art. 3, primo comma, nel conferire la delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost. ha previsto, ai fini della determinazione dei costi e fabbisogni standard, l'introduzione di un riferimento all'esigenza di tener conto degli svantaggi derivanti dall'insularità.

In termini analoghi sono intervenute significative modifiche con riguardo ai diversi profili inerenti all'applicazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., a partire dalla determinazione dei LEP⁵⁸. In tal senso appare utile ricordare che alla stregua della riformulazione del primo comma dell'art. 4 del disegno di legge, varato in esito alla trattazione in Senato, il trasferimento delle funzioni può essere effettuato soltanto dopo la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, «nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio».

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

L'attribuzione delle funzioni ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - giova ribadirlo - presuppone l'esistenza di un quadro che renda compatibile tra loro: la determinazione e l'attribuzione delle risorse necessarie all'esercizio dell'autonomia e, dall'altro, la costruzione di

⁵⁸ Sul tema si rinvia alle relazioni di V. TONDI DELLA MURA, G. TARLI BARBIERI, L. SALTARI, G. VERDE e G. CORSO, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato. Atti del Convegno di Studi (Palermo, 26 e 27 gennaio 2024)*, in *Nuove Aut.*, n. spec. 1/2024.

meccanismi perequativi che consentano l'obiettivo dell'erogazione, anche nelle altre Regioni, di servizi adeguati a garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) previsti dall'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione⁵⁹.

Anche il principio di coesione insulare risultava soltanto accennato nel citato disegno di legge presentato al Senato, nonostante il recentissimo inserimento in Costituzione e si riconnetteva, peraltro, al richiamo delle previsioni dell'art.10 della l. Cost. n. 3 del 2001 operato da parte dell'art. 11, secondo comma, della legge in argomento⁶⁰ per le Regioni a statuto speciale, quali sono le due Regioni insulari italiane⁶¹.

⁵⁹ Si veda in merito COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, in Camera-Senato, XVII Leg., 6 febbraio 2017, 18 e ss., nonché l'Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, on. F. Boccia, sulle linee programmatiche nelle materie di sua competenza presso la stessa Commissione tenutasi il 2 ottobre 2019, in Atti Camera-Senato, XVIII Leg., 2 ottobre 2019, 3 e ss.

⁶⁰ In merito si veda in *Rivista*, 1-2024, 329 e ss., il contributo di C. VENTIMIGLIA, *L'attuazione del Regionalismo differenziato e le autonomie speciali: la questione "pregiudiziale" della sfera soggettiva d'applicazione*, al quale si rinvia anche per l'ampio compendio di riferimento in dottrina e giurisprudenza.

⁶¹ Cfr. A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, relazione al IV Convegno annuale della Rivista *Diritti regionali*, tenutosi a Torino il 21 giugno 2019, in <https://www.dirittiregionali.it>, i cui atti sono stati poi pubblicati a cura di C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020. Sul tema si vedano anche G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in <https://www.gruppodipisa.it>; M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, 2021 e G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE (a cura di), *Specialità e differenziazione. Le nuove sfide del regionalismo italiano*, Napoli, 2021; F. TIGANO, *Regionalismo differenziato e permanenza della specialità*, in <https://www.giustiziacinsieme.it/>; F. CORTESE, J. WOELK ha cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano: un bilancio*, Milano, 2023

4. *Alcune conclusioni sulla condizione di insularità e sulle connesse misure perequative*

Come osservato in dottrina i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale assolvono ad una duplice ed apparentemente contraddittoria funzione. Per un verso, infatti, «valorizzano i valori», traducendoli in enunciati normativi, e radicandoli nell’ordinamento giuridico, ma sotto altro profilo «li impoveriscono»⁶².

La lettura del principio di coesione insulare, di cui al citato art. 119, sesto comma, Cost., offerta dalla sentenza in commento appare, per un verso, un’occasione mancata per la sua più puntuale declinazione, ma costituisce, al contempo, per il riferimento assorbente rispetto al generico apparato dei fondi delle politiche di coesione, una prospettiva tendenzialmente svalutativa.

Basti il semplice paragone con la sentenza, solo di qualche giorno successiva, del 13 giugno 2024, n. 105 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, quinto periodo, delle “*Norme di attuazione del codice di procedura penale*”⁶³.

⁶² A. RUGGERI, *Valori e principi costituzionali degli Stati integrati d’Europa, Relazione al Convegno ‘Costituzionalismo e diritto costituzionale negli Stati integrati d’Europa’, Bari, 29-30 aprile 2009*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2/3, 2009, 292 e ss. per il quale: «la purezza e la virtualmente incontenibile attitudine dei valori ad affermarsi in modo pieno trovandosi costretta a fare i conti con la imperfezione del linguaggio (anche normativo) utilizzato per dare ai valori stessi giuridico riconoscimento, con la limitatezza degli strumenti giuridici di cui si dispone al fine del loro invero, con le condizioni complessive del contesto in cui essi s’inscrivono e tendono a farsi valere, condizioni alle volte anche particolarmente disagiati o, diciamo pure, ostili al loro radicamento».

⁶³ La disposizione censurata è stata introdotta con il d.l. n. 2 del 2023, come conv. con mod., nella l. 3 marzo 2023, n. 17 ritenendo la «straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure anche di carattere processuale e procedimentale finalizzate ad assicurare la continuità produttiva degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale»: stabilimenti tra i quali, con l’appena successivo d.P.C.m. 3 febbraio 2023, sarebbero stati classificati quelli di proprietà di ISAB s.r.l., mentre l’impianto di depurazione di IAS spa di Priolo Gargallo sarebbe stato riconosciuto dal medesimo d.P.C.m. come «infrastruttur[a] necessari[a] ad assicurare la continuità produttiva» degli stabilimenti di ISAB srl. Il d.P.C.m. 3 febbraio 2023 ha poi provveduto a dichiarare di interesse strategico nazionale gli stabilimenti della società ISAB srl ed a riconoscere l’impianto di depurazione gestito da IAS spa quale infrastruttura necessaria ad assicurarne la continuità produttiva, rendendo così applicabile il complesso della nuova disciplina introdotta con il d.l. n. 2 del 2023, come convertito, al procedimento

Si tratta, è vero, di una pronuncia di segno opposto a quella in commento, di accoglimento ed additiva⁶⁴, ma nella quale il Giudice si è fatto carico di prospettare una propria lettura della novella costituzionale degli artt. 9 e 41 (l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1)⁶⁵ peraltro coeva a quella dell'art. 119, quinto comma, della Carta fondamentale (la ricordata l. n. 2 del 2022).

In quest'ultima sentenza la Corte, nel ribadire le condizioni alle quali essa ha ritenuto compatibile con la Costituzione la prosecuzione dell'attività produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale, pur in presenza di un sequestro giudiziario emesso in un procedimento per reati ambientali⁶⁶, ha voluto espressamente riferirsi alla novella costituzionale del 2022 che ha integrato gli artt. 9 e 41 Cost.⁶⁷, offrendone una lettura compiuta ed articolata.

Mentre in altra recente pronuncia (n. 132 del 2024) la Corte, pur cautelare pendente avanti al GIP di Siracusa e avente ad oggetto l'impianto di depurazione stesso.

⁶⁴ Il Giudice delle leggi ha infatti inteso superare taluni dei profili critici evidenziati nell'ordinanza di rimessione del GIP del Tribunale di Siracusa attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata dichiarandola costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede alcun termine finale per la sua operatività.

⁶⁵ Sulla riforma si veda per tutti AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Napoli, 2022; e più recentemente F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2024, spec. 131 e ss.

⁶⁶ Giova ricordare che la pronuncia ha riguardato la questione incidentale di legittimità costituzionale connessa alla specifica vicenda giudiziaria che ha interessato la prosecuzione dell'attività del depuratore di Priolo Gargallo in Sicilia.

⁶⁷ Punto 5.1.2. della sent.: «La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente) ha, in effetti, attribuito espreso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9, terzo comma, Cost.); e ha inserito tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell'art. 41, secondo comma, Cost. le ragioni di tutela dell'ambiente, oltre che della salute umana "...". La riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa"...» Per altro verso, la tutela dell'ambiente – nell'interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non

statuendo il rigetto delle questioni di costituzionalità prospettate, non ha mostrato alcuna ritrosia verso interventi espressione di protagonismo giudiziario, non proprio connessi all’oscurità della norma⁶⁸, sino a formulare una prospettazione al legislatore *de jure condendo*⁶⁹.

Le sintetiche considerazioni svolte della sentenza n. 95 del 2024 della Corte conducono a talune conclusioni, sicuramente non definitive, che suscitano ulteriori spunti di interesse per i quali appaiono necessari elementi di maggior approfondimento.

Il principio di coesione insulare, sebbene introdotto in Costituzione con ampia condivisione in sede parlamentare, rimane ancora sostanzialmente atrofizzato senza tradursi in conseguenze concrete nella legislazione, nei piani e programmi, rischiando di divenire ulteriore elemento che perpetua il progressivo decadimento che attanaglia l’autonomia delle Regioni speciali, soprattutto quelle insulari del Mezzogiorno⁷⁰.

Resta tuttavia impregiudicato che per dare effettivamente attuazione al principio introdotto dall’art. 119, sesto comma, Cost. e far fronte ai molteplici divari territoriali, resi ancor più accentuati dalla condizione insulare e meridionale di Sardegna e Sicilia⁷¹, siano necessari modelli inno-

è nato – assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può «recare danno» – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell’art. 41, secondo comma, Cost. – alla salute e all’ambiente».

⁶⁸ Cfr. L. DI MAIO, *Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023*, in <https://giurcost.org>, 2/2023, 715 e ss.

⁶⁹ Per un commento adesivo alla sentenza di veda F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in www.federalismi.it, 122 e ss.

⁷⁰ Che, con consueta efficacia, ha descritto recentemente in A. RUGGERI, *Sliding Doors per il prossimo futuro dell’autonomia regionale: degrado o ripresa?*, in R. BIN, F. FERRARI, *Il futuro delle Regioni*, cit., 215 e ss.

⁷¹ Si vedano in merito le analisi e quantificazioni presentate da V. DE BONIS, *nell’Audizione dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio sull’individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d’insularità e sulle relative misure di contrasto alla Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall’insularità*, Roma, 1 febbraio 2024, consultabile in upbilancio.it, S. PRATI, *nell’Audizione dell’ISTAT sull’individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d’insularità e sulle relative misure di contrasto alla Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall’insularità*, Roma, 14 dicembre 2023, consultabile in istat.it, nonché da M. BUCCI, E. GENNARI, G. IVALDI, G. MESSINA, L. MOLLER, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, in Banca d’Italia, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, n. 635, luglio 2021.

vativi e «soluzioni inedite»⁷² che nel contesto di un regionalismo responsabile e collaborativo⁷³ e delle forme di riequilibrio che esso impone a situazioni peculiari e differenziate, dovranno esser individuati e delineati.

Ci troviamo di fronte ad nuovo caso di quella che è stata opportunamente definita la «politica giurisprudenziale» del Giudice delle leggi⁷⁴, che non solo ha disatteso gli auspici di un pur necessario intervento chiarificatore della portata delle previsioni dell'art. 119, sesto comma, ma addirittura si spinge sino a prospettare una lettura svalutativa del principio di coesione insulare introdotto, con consenso quasi unanime ed in linea con gli interventi del Parlamento europeo e con le spinte che emergono in altri ordinamenti (si pensi alla Spagna ed alla Francia), dal legislatore costituzionale del 2022.

Affinché non rimanga elusa la questione della marginalità insulare, alla quale ha inteso dare risposta la modifica costituzionale, occorre garantire l'adozione concreta di puntuali «misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità», siccome prescritto dall'art. 119, sesto comma,

⁷² Così E. D'ORLANDO, *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dall'insularità e sulle relative misure di contrasto alla Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità*, Roma, 21 febbraio 2024, *datt.*, 2, la quale sottolinea come tale iniziativa può essere agevolata dal fatto di collocarsi in una fase di attuazione del dettato costituzionale, cruciale e da tempo attesa, riferendosi, in particolare, all'inveramento del modello di relazioni finanziarie tra i livelli di governo delineato dall'art. 119, c. 1-5 Cost., specifica *milestone* del PNRR (*M1C1-119/120*), annoverata tra le c.d. *riforme abilitanti*, che rende non più eludibile la determinazione dei *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* (LEP) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ed i relativi costi e fabbisogni standard.

⁷³ Si vedano, da ultimo, le considerazioni di A. RUGGERI, *L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della Costituzione*, in *dirittiregionali.it*, 622 e ss., e di C. TUBERTINI, *Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro regionalismo, a partire dal modello regionale di Gaspare Ambrosini*, in *Antologia di Diritto Pubblico* n. 1/2024, 43 e ss. oltre quelle, con diversi accenti, ma con una valutazione unanime, dei relatori del Convegno.

⁷⁴ Lo ha sottolineato, recentemente, S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2023, iv e ss., con riguardo al caso dell'attuazione della l. cost. n. 3 del 2001, alla quale ha posto parzialmente rimedio la Corte costituzionale, con una copiosa giurisprudenza di "riscrittura" (o di scrittura *ex novo*, come è avvenuto per le norme transitorie, mancanti in quella legge), che sovrappone una propria "politica giurisprudenziale" alla politica degli organi delle istituzioni rappresentative.

Cost., coltivando, se del caso, nuove opportunità di pronunciamento da parte della Corte costituzionale oltre che dei giudici amministrativi.

Sotto altro profilo, va ribadito, che tali misure concrete assumono veste preliminare rispetto alla determinazione di specifici livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP), che vanno declinati per tutte le materie involte e quindi non limitati, esclusivamente, al settore del trasporto aereo e marittimo.

Una recente analisi dimostra, con dati puntuali, quanto si aggravi progressivamente il divario delle isole italiane, maggiori e minori, a partire dal turismo e dai trasposti, per giungere alle dinamiche demografiche, rispetto agli standard delle altre Regioni italiane, ma anche delle altre isole mediterranee⁷⁵, e dell’insufficienza delle politiche di riequilibrio sin qui approntate. Ciononostante la novella costituzionale abbia introdotto un nuovo e pregnante parametro di legittimità costituzionale.

Il concetto di insularità è rimasto nello sfondo, come resta eluso nella gran parte della legislazione e della pianificazione rendendo più che tangibile il rischio che «il diritto costituzionale all’insularità» dei cittadini divenga «lettera morta» come opportunamente prospettato, non senza preoccupazione, nelle audizioni svolte di fronte alla Commissione bicamerale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall’insularità da Tommaso Frosini e Gianmario Demuro⁷⁶.

In conclusione, non resta che auspicare che la Corte, archiviata questa timida ed incerta pronuncia – parafrasando il titolo dell’intenso libro di Oriana Fallaci, quasi una “*lettera ad un principio mai nato*” – torni presto ad occuparsi del principio di coesione insulare contribuendo a riconoscerne la corretta collocazione ed il giusto invero nell’ordinamento.

⁷⁵ V. ISTAT, *Indagine conoscitiva sull’individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d’insularità e sulle relative misure di contrasto*, Audizione alla Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall’insularità, 14 dicembre 2023, <https://www.istat.it>.

⁷⁶ COMMISSIONE PARLAMENTARE PER IL CONTRASTO DEGLI SVANTAGGI DERIVANTI DALL’INSULARITÀ, *Resoconto stenografico-Indagine conoscitiva*, n. 17, seduta 13 marzo 2024, spec. 6 e ss.

Abstract

Il contributo si concentra sull'attuazione del principio di coesione insulare a due anni dall'entrata in vigore e, in particolare, si sofferma su taluni profili della sentenza della Corte costituzionale 30 maggio 2024, n. 95 la quale ha dichiarato l'inammissibilità ed infondatezza delle norme impugnate da parte della Regione autonoma Sardegna. La statuizione d'inammissibilità sul ricorso che ha invocato all'applicazione del principio introdotto dall'art. 119, sesto comma, Cost., nel 2022 appare sostanzialmente elusiva sino a configurare un'occasione mancata per la declinazione giurisprudenziale della coesione insulare.

The “principle of island cohesion” and the uncertain interpretation of the Constitutional Court.

The contribution focuses on the implementation of the principle of island cohesion two years after its entry into force and, in particular, focuses on certain aspects of the ruling of the Constitutional Court of 30 May 2024, no. 95, which ruled the inadmissibility and groundlessness of the provisions challenged by the Autonomous Region of Sardinia. The ruling of inadmissibility on the appeal that invoked the application of the principle introduced by art. 119, sixth paragraph, of the Constitution, in 2022 appears substantially elusive to the point of configuring a missed opportunity for the jurisprudential declination of island cohesion.