

Il diritto costituzionale all'insularità

di Tommaso E. Frosini

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Napoli Suor Orsola Benincasa



Il diritto costituzionale all'insularità *

di **Tommaso E. Frosini**

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Napoli Suor Orsola Benincasa

Sommario: 1. Le isole e l'insularità. 2. Lo scarso interesse per le isole (e il Mezzogiorno) alla Costituente. 3. Gli effetti della (minima) costituzionalizzazione delle isole e del Mezzogiorno. 4. L'insularità nel costituzionalismo. 5. Lo hecho insular nella Costituzione spagnola. 6. L'insularità nella UE e nel diritto internazionale. 7. Il diritto costituzionale all'insularità: quali prospettive?

1. Le isole e l'insularità

C'è una frase, molto bella, di Ludwig Wittgenstein, posta nella *prefazione* al suo *Tractatus logico-philosophicus* (1921) che, a proposito delle isole, così afferma: «Sono andato per tracciare i contorni di un'isola e invece ho scoperto i confini dell'oceano». Ovvero se si percorre il litorale di un'isola, attraverso il suo tracciato terrestre, la si può definire, identificarla; ma se invece si guarda verso l'altro versante della costa, allora si vede il distendersi del mare infinito. È una metafora filosofica sull'essere umano, collocato fra la finitudine e l'infinito, tra il circoscritto e l'imponderabile. Le isole hanno questo fascino, quello di essere come sospese nel mezzo del mare, definite geograficamente ma infinite territorialmente perché circondate dalle acque marine, che schiudono lontani orizzonti e immaginari confini¹.

Le isole e soprattutto l'insularità, quale condizione di vita degli abitanti delle isole, un vero e proprio fattore identitario, sono anche oggetto di qualificazione giuridica, specialmente costituzionale². Quindi, non è solo il territorio in quanto tale, e la sua declinazione politico-amministrativa, ma è proprio la condizione speciale degli isolani, che si trovano chiaramente e oggettivamente in una condizione di svantaggio, che si traduce in una serie di ostacoli materiali, che impattano negativamente con il principio di eguaglianza, e non solo. Da qui l'esigenza di ristabilire un corretto equilibrio, in termini di *chances*, fra chi vive nell'isola e chi nella penisola. Da qui la necessità di provvedere, per il tramite del diritto costituzionale, con una norma promozionale, che rimuova gli ostacoli e promuova delle azioni positive, per consentire, a coloro i quali vivono nelle isole, di superare gli svantaggi socio-economici e di vedere riconosciuti diritti legati ai servizi essenziali e di interesse pubblico (come per esempio, tra gli altri, il diritto alla mobilità e alla libera circolazione). Il tema dell'insularità è nazionale, in quei paesi dove vi sono

* Il presente scritto è destinato agli Studi in onore di Miryam Iacometti.

¹ G. Francis, *Island Dreams. Mapping and Obsession*, Edinburgh 2020

² Per un'ampia e comparata ricognizione del problema, v. il vol. *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo* a cura di T.E. Frosini, Torino 2007



isole, come in Italia e Spagna ma non solo, europeo e internazionale. Come andremo a esaminare in questo scritto.

Certo, maggiore attenzione verrà riservata all'Italia, anche in virtù della recente approvazione della legge di revisione costituzionale (votata in via definitiva il 28 luglio 2022: ora l. cost. n. 2 del 2022), che modifica l'art. 119 cost, aggiungendo un comma finale e codificando così il principio di insularità (“*La Repubblica riconosce la peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità*”). Dopo che con la riforma del Titolo Quinto si era eliminato il riferimento costituzionale “alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle isole”, presente nel “vecchio” art. 119 cost. Di un certo interesse appariva anche il collegamento che la norma costituzionale faceva tra il Mezzogiorno e le isole, posto che il problema aveva una sua unitarietà in punto di mancato e compresso sviluppo economico e sociale dei cittadini abitanti in quei territori³. Tenuto altresì conto che le maggiori isole italiane (Sicilia e Sardegna) sono chiaramente da ricomprendersi nell’area geografica del Mezzogiorno.

2. Lo scarso interesse per le isole (e il Mezzogiorno) alla Costituente

In Assemblea costituente non ci fu una partecipata discussione sull’art. 119, terzo comma. Nonostante il significativo impegno che la disposizione costituzionale assumeva, in quanto prevedeva e prescriveva che “per valorizzare il Mezzogiorno e le isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali”. A leggere gli atti della costituente, nella parte relativa al dibattito sulla genesi della norma costituzionale prima citata, si avverte un mancato e forse non voluto approfondimento del problema⁴. Il Mezzogiorno venne trattato più come un argomento riferibile al settore della agricoltura, tutt’al più da industrializzare attraverso una politica di incentivi per nuove industrie. Mentre per quanto riguarda le isole solo dei fugaci cenni. Negli interventi in Assemblea, la “questione meridionale” venne rappresentata solo come un problema economico più che sociale, al pari delle isole. Problema da affrontare e risolvere soltanto quando si saranno formate le regioni e quindi verrà dato, almeno così si diceva, un moderno assetto solidaristico e perequativo tra i diversi territori regionali.

Paradossalmente, le affermazioni più efficaci e le promesse più concrete non furono quindi pronunciate alla Costituente, ma piuttosto durante il dibattito sulla fiducia del II Gabinetto De Gasperi (15-25 luglio 1946), e in particolare proprio in occasione della presentazione del programma di Governo. Vale la pena riportare uno stralcio dell’intervento di De Gasperi: «Saranno studiati provvedimenti di immediata

³ Sul principio di insularità come “questione meridionale”, v. ora, in un’ottica comparatistica, C. Bassu, *Isole del sud nell’Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come “questione meridionale”*, in *Rassegna di diritto pubblico ed europeo*, n. 1, 2022, 77 ss.

⁴ Su cui, v. *Il Mezzogiorno alla Costituente*, a cura di P. Barucci, Milano 1975; più recentemente, V. M. Sbrescia, *La costituzionalizzazione del Mezzogiorno. Spunti di riflessione dal dibattito Costituente a settant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione repubblicana*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 1, 2018, 193 ss.



attuazione per venire incontro alla necessità e alle aspirazioni delle masse agricole nel Mezzogiorno. Il Governo è deciso ad affrontare nel suo complesso il problema del Mezzogiorno e delle isole e a compiere ogni sforzo perché nell'opera di ricostruzione economica del Paese i problemi dell'economia meridionale abbiano la giusta ed equa soluzione, sicché le condizioni sociali di queste ragioni possono essere portate al livello delle regioni più progredite d'Italia. A tal fine verrà perseguita una politica di lavori pubblici e saranno attuate tutte le provvidenze di carattere fiscale e finanziario per promuovere il sorgere di industrie, specie trasformatrici di prodotti agricoli. Saranno pure studiate provvidenze di immediata attuazione per migliorare le condizioni delle masse agricole del Mezzogiorno». Un intervento che venne subito previsto a favore del Mezzogiorno fu quello dell'istituzione, con legge n. 646 del 1950, della "Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia Meridionale": un ente pubblico italiano creato dal Governo De Gasperi VI, per finanziare iniziative industriali volte a favorire lo sviluppo economico del meridione d'Italia, allo scopo di valorizzarlo e di colmare così il divario con l'Italia settentrionale⁵.

Certo, non è forse un caso che, a distanza di qualche mese dall'intervento di De Gasperi prima ricordato, e quindi il 9 dicembre 1946, venne approvata all'unanimità, in sede di II Sottocommissione, durante il lavoro di articolazione del titolo dedicato alla creazione dell'ente regionale, una risoluzione politicamente molto significativa, nella quale «si afferma[va] il dovere dello Stato di procedere, all'atto stesso della costituzione delle Regioni, alla formulazione di un piano per la trasformazione delle attuali condizioni economico-sociali delle Regioni meridionali ed insulari da attuare dallo Stato con provvedimenti continuativi adeguati all'urgenza della trasformazione stessa». Si gettavano così le basi costituzionali, che avrebbe portato all'approvazione dell'art. 119, terzo comma. Come si evince chiaramente da un intervento in Assemblea dell'on. Sullo, che fu anche il promotore di un emendamento che prevedeva la costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole e l'attribuzione di fondi speciali per la loro valorizzazione. A sostegno di questa proposta si schierò l'on. Pignatari, secondo cui «La nuova Carta costituzionale deve impegnare le future Assemblee legislative alla valorizzazione del Mezzogiorno, fornendo i mezzi che devono servire per gli impegni e le spese straordinarie». Furono voci significative ma isolate.

Fu Meuccio Ruini, nella seduta dell'11 luglio 1947, a porre la questione e proporre la soluzione dell'assegnazione di "contributi speciali" a quei territori particolarmente deficitari, in termini di sviluppo socio-economico, a fini di una loro valorizzazione. Da intendersi come «un processo di crescita

⁵ Su cui, v. ora una serie di contributi "in occasione del settantenario della Cassa per il Mezzogiorno" pubblicati sulla *Riv. giur. Mezz.*, n. 2-3, 2021, 383-613; nonché il vol. *Next Generation Italia, un nuovo Sud a 70 anni dalla Cassa*, a cura di C. De Vincentis e A. Lepore, Soveria Mannelli 2021



complessiva nei campi dell'economia ed in quello sociale e culturale e presuppone, quindi, un intervento speciale incidente non su determinati, ma su tutti i fattori dello sviluppo»⁶.

Certo, la norma costituzionale poteva apparire generica, laddove non chiariva, in maniera esplicita, quali fossero le zone del Paese riferibili a una vasta area geografica come quella del Mezzogiorno. Si dava per scontato che fossero incluse tutte le regioni a partire da quella del Lazio fino alla Calabria e, paradossalmente, escludendo Sicilia e Sardegna in quanto isole e perciò meritevoli di una ulteriore considerazione e una definita tutela costituzionale a loro specificatamente dedicata. Certo, le isole nel nostro paese non sono soltanto la Sicilia e la Sardegna, perché ce ne sono anche altre, come l'Elba oppure le Tremiti e molte altre ancora, che rientrano a pieno titolo nella necessità di avere una loro valorizzazione costituzionale. La Sicilia e la Sardegna godevano però di una sorta di triplice valorizzazione, in punto di riconoscimento e tutela costituzionale: *a)* essere ascrivibili all'area geografica del Mezzogiorno; *b)* essere isole; *c)* essere regioni a statuto speciale. Ovviamente tutto questo permane ancora, sebbene per i primi due punti *a)* e *b)* è venuta meno la copertura costituzionale. Che invece andrebbe ripristinata, anche al fine di riaffermare il “diritto sociale territoriale”⁷ da intendersi, quindi, come intervento pubblico per promuovere e favorire la crescita e lo sviluppo di quei territori penalizzati dalla loro conformazione geografica. Per quanto riguarda gli svantaggi derivanti dall'insularità, questi possono essere classificati in diversi ambiti, fra i quali: 1) *Trasporti*. Le isole si trovano a dover far fronte ad un problema legato alla maggiore complessità nelle connessioni con la terraferma, ciò che impone un aggravio di costi al trasporto delle persone, delle merci e dei servizi. Tale situazione può giustificare un intervento pubblico nei casi in cui l'attività di libero mercato non risulti soddisfacente (ad esempio perché l'offerta di servizi di trasporto è insufficiente nelle tratte scarsamente remunerative). Tale forma di intervento è volta a garantire la c.d. “continuità territoriale”; 2) *Ambiente*. Le isole sono spesso caratterizzate da un ecosistema fragile, particolarmente vulnerabile ai cambiamenti climatici e a fenomeni quali l'erosione della costa, la siccità e la scarsità di risorse naturali, che si collega alla dipendenza energetica con la terraferma. Inoltre minacce all'ambiente possono derivare da flussi turistici incontrollati, che sovente costituiscono la principale fonte di reddito per i territori. Tale situazione suggerisce un intervento pubblico per favorire la produzione di energia da fonti rinnovabili e, più in generale, l'adozione delle misure volte alla mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici; 3) *Ridotta attività economica*. Le ridotte dimensioni e la scarsità delle risorse naturali spingono ad una minore diversificazione delle attività economiche e favoriscono una specializzazione in settori economici a limitato valore aggiunto (ad es. la

⁶ Così A. Pubusa, *Commento all'art. 119*, in *Commentario della Costituzione art. 114-120*, t. I, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1985, 426

⁷ Per questa formula e il suo significato costituzionale, cfr. T.E. Frosini, *Insularità e Costituzione*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 1, 2020; ma già Id., *Quale federalismo senza Mezzogiorno?* in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/148.pdf

pesca e l'agricoltura) e/o caratterizzati da una consistente stagionalità (turismo). Investimenti nelle infrastrutture, incluse quelle della informazione e della comunicazione, possono contrastare tale tendenza e favorire lo sviluppo economico in settori a maggiore valore aggiunto; 4) *Consistenza demografica e lavoro*. Nelle isole si riscontrano, di norma, maggiori tassi di invecchiamento della popolazione, atteso che le minori opportunità economiche incentivano lo spostamento dei giovani verso la terraferma. Nel complesso, le situazioni di svantaggio connesse all'insularità favoriscono ridotti tassi di occupazione e una minore qualificazione professionale delle forze lavoro⁸.

3. Gli effetti della (minima) costituzionalizzazione delle isole e del Mezzogiorno

Quindi, la Costituzione conteneva un riferimento esplicito al Mezzogiorno e alle isole, e si era così voluto costituzionalizzare il problema di come valorizzare l'assetto civile, economico e sociale di quei territori, che non rappresentano solo un'area geografica Paese ma anche, se non soprattutto, "una maniera di essere di alcuni milioni di abitanti". E quindi, specialmente per coloro che vivono nelle isole, anche un problema, meglio un "fattore" identitario. Come proverò a chiarire più avanti.

L'art. 119, terzo comma, cost., andava letto, interpretato e attuato quale norma di "diritto sociale territoriale", per tutelare e incentivare quelle aree del Paese svantaggiate economicamente per storia e per collocazione geografica. Così non è stato. È stata, piuttosto, una norma inattuata, fatta eccezione per l'istituzione di un ministero per il Mezzogiorno (spesso ma non sempre presente nei vari governi che si sono succeduti) e alcuni enti pubblici per il Sud, la cui attività di indirizzo politico non ha saputo seguire una programmazione coerente e puntuale, finendo, piuttosto, per diventare una sorta di "centri di spesa", il più delle volte usati in maniera clientelare. Il Mezzogiorno è stato privato di un suo compiuto assetto costituzionale, attraverso il quale dare attuazione a un "diritto sociale territoriale", come l'ho definito. Quella che doveva essere la "questione nazionale del Mezzogiorno" è diventata una mera e micro questione locale e territoriale, privando cioè la metà della penisola italiana, e i suoi abitanti, di quel sostegno e valorizzazione di cui c'era un esplicito impegno costituzionale.

Infatti, l'esplicito riferimento costituzionale al Mezzogiorno, posizionato nella parte relativa all'organizzazione regionale, andava letto, integrato e attuato con l'art. 3 secondo comma Cost., affidando il compito alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitano di fatto la libertà e l'effettiva eguaglianza fra cittadini, impedendo il pieno sviluppo della persona umana. Chi può negare, infatti, che, in Italia, almeno 20 milioni di abitanti vivono in condizioni sociali, economiche e civili

⁸ Sulla questione degli svantaggi derivanti dalla insularità, v. ora G.G. Carboni, *L'insularità e i suoi costi. Riflettendo sulla proposta di modifica dell'art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico ed europeo*, n. 1, 2022; Id., *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi*, n. 22, 2022; v. altresì il vol. *Condizione e costi dell'insularità. In Italia e in Europa*, a cura di G. Armao, Soveria Mannelli 2022

così differenti rispetto all'altra metà del territorio nazionale? Il Mezzogiorno resta, purtroppo, il luogo della disparità e della disegualianza sociale. Ci sono tante ragioni alla base di questo incredibile divario Nord/Sud: la questione non è soltanto la perdita occupazionale nelle produzioni più tradizionali, piuttosto non essere riusciti a crearla in quelle più avanzate, come, per esempio, il settore del digitale e della tecnologia nelle sue varie declinazioni produttive.

Certo, anche altri Paesi europei vivono forme di disegualianza territoriale, come per esempio in Spagna tra la Catalogna, l'Extremadura e la Mancia, oppure in Francia tra la Bretagna, la Corsica (che è un'isola con problematiche di cui diremo) e l'area metropolitana di Parigi. È vero però che in queste esperienze di paesi europei, le forme di disegualianza non si concentrano su territori così vasti come in Italia e soprattutto non persistono così da tanto tempo storico, al punto da diventare "il" problema. Comunque, occorre collocare ciascun territorio periferico, a cominciare dal Mezzogiorno italiano, in una prospettiva comparata, perché le sorti di ogni territorio non dipendono solo da quello che accade al suo interno o nel Paese di cui fa parte, ma anche dalle dinamiche d'insieme dell'Europa e del mondo. Come è stato scritto: «È difficile capire il Mezzogiorno o l'Italia guardando solo quel che accade nel presente, e nei loro confini»⁹.

Il legislatore costituzionale del 2001, nel riscrivere completamente l'intero Titolo Quinto, ha, come noto, soppresso il comma dell'art. 119 cost. che faceva esplicito riferimento al Mezzogiorno e alle isole. Lo "sbianchettamento" della costituzione passò sotto silenzio nell'illusione, sbagliata, di avere così risolto, in un colpo solo, sia la "questione meridionale" che l'isolamento delle isole¹⁰. In luogo di una norma promozionale per il Mezzogiorno e le isole venne prevista e codificata una norma competitiva per un regionalismo differenziato, che oggi trova difficoltà applicative in virtù di una intrinseca criticità. Anche perché prima di provare a mettere in competizione le regioni fra loro, bisognerebbe quantomeno provare a portarle a un tendenziale punto paritario di partenza, per poi vedere qual è la più virtuosa.

Occorre ri-costituzionalizzare il Mezzogiorno e codificare in costituzione l'insularità, al fine di prevedere una norma, che servirebbe, innanzitutto e soprattutto, a fare del Mezzogiorno e dell'insularità un parametro costituzionale per la legittimità delle leggi, da sottoporre allo scrutinio della Corte costituzionale. Quindi, dare la possibilità alle Regioni che compongono l'area geografica definita "Mezzogiorno (con alcune, innegabili, difficoltà in punto di individuazione e definizione), ovvero alle Regioni che sono isole ovvero nel cui territorio ci sono isole, di impugnare quelle leggi statali che non hanno tenuto conto dell'intervento per favorire la valorizzazione del Mezzogiorno e del principio di insularità. E comunque, al di là dei profili giuridico-costituzionali, che hanno un indubbio significato

⁹ Così, G. Viesti, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari 2021, XIII

¹⁰ Sul punto, cfr. T.E. Frosini, *Quale federalismo senza Mezzogiorno?*, cit.



applicativo, la ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e la previsione costituzionale dell'insularità avrebbero anche il valore di un impegno, ben oltre la sola finalità di norma programmatica, da parte della Repubblica per rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno raggiungimento dell'unità della Repubblica, intesa cioè come unità economica, sociale e territoriale. Dando così attuazione agli articoli 3 e 5 della Costituzione, anche in un'ottica di "diritto sociale territoriale". Vi è oggi, tra l'altro, la prospettiva europea, specie adesso che ci sono i sostanziosi fondi del PNRR, che andranno utilizzati senza assistenzialismi ovvero di distribuzione di risorse a pioggia¹¹.

4. L'insularità nel costituzionalismo

Vengo ora al tema dell'insularità, che ha anche una sua specificità con riferimento alle trasformazioni del costituzionalismo contemporaneo, che si connota per lo studio della frammentazione territoriale del potere, indipendentemente dalle forme che esso assume nei tipi di federalismo, regionalismo, devoluzione o altro¹². Vi è pertanto un rapporto fra specificità insulare e costituzionalismo, che è stato «non solo molto eterogeneo, ma anche molto problematico, e a lungo occasione di interne contraddizioni [...] a parte il caso eccezionale della più speciale delle isole, l'Inghilterra»¹³. Ci sono diversi e rilevanti precedenti storici, con riguardo al "trattamento" delle isole e degli isolani, che si è manifestato con un voluto isolamento e debolezza e nella peggiore delle ipotesi dell'aggressione, dell'impossessamento strumentale e miope rispetto alle popolazioni insulari. Quindi, come è stato assai ben scritto, «per queste [le popolazioni insulari] il mare circostante appariva spesso non un orizzonte verso cui protendersi, ma una fonte di pericolo, verso cui chiudersi»¹⁴.

Un altro aspetto, poi, è quello concernente la costituzionalizzazione delle isole. Qui, a parte il caso italiano che ha conosciuto, come già detto, un suo ripensamento con la soppressione della norma costituzionale che faceva riferimento alle isole, il più significativo è il caso spagnolo, di cui diremo appresso. Un cenno prima, a quanto si sta facendo in Italia con la prossima riforma costituzionale dell'art. 119 (al momento in cui scrivo manca solo il voto finale della Camera dei deputati, dopo il passaggio delle tre votazioni *ex art. 138 cost.*, tutte avutesi all'unanimità). Si tratta della modifica dell'art. 119 cost., che verrebbe a essere così riformulato, con il seguente comma aggiuntivo, quale quinto: "*La Repubblica riconosce la peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità*". Proverò a ragionare sulle possibili interpretazioni e applicazioni di tale articolo più avanti, specificatamente nel paragrafo sei.

¹¹ Sulla questione, v *Il PNRR alla prova del Sud*, a cura di L. Bianchi e B. Caravita, Napoli 2021

¹² Cfr. T.E. Frosini, *Insularità e Costituzione*, cit.

¹³ Così G.G. Florida, *Introduzione* al vol. *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, a cura di T.E. Frosini, *op. ult.cit.*, 3

¹⁴ G.G. Florida, *op.cit.*, 4



5. Lo *hecho insular* nella Costituzione spagnola

Vale senz'altro la pena tenere a mente, anche e soprattutto per la comparazione, il caso spagnolo, che si caratterizza per una valorizzazione delle isole, non solo come territorio fisicamente sganciato dalla penisola iberica ma anche come fattore insulare, che manifesta una particolare forma identitaria. Voglio solo aggiungere come il Paese del regionalismo differenziato, e quindi la Spagna, ha riservato, in costituzione, un ruolo e una funzione strategica alle isole¹⁵. Le prevede e le codifica esplicitamente in ben quattro articoli della costituzione (artt. 141.4, 69.3, 138.1, 143.1), secondo una prospettiva che non è solo il riconoscimento morfologico del territorio circondato dalle acque ma piuttosto è la legittimazione costituzionale dello *hecho insular*. E cioè del “fattore insulare”, che si declina come identità e specialità degli abitanti dell'isola, del loro modo di vivere e di lavorare come, e non meno, gli abitanti della penisola. In modo cioè che sia assicurata loro la libera circolazione dei beni, dei trasporti e delle persone e che sia incentivato l'esercizio dei loro diritti economici¹⁶. Quindi, sono ben quattro articoli della Costituzione che si occupano delle isole, ognuno dei quali con delle specificità. A partire dall'articolo 141.4, che costituisce la principale fonte di legittimazione dell'isola, intesa come ente territoriale: «Negli arcipelaghi, le isole avranno inoltre proprie amministrazioni sotto forma di Capitoli o Consigli» (così, art. 141.4). L'articolo in questione fa parte del Titolo VIII dedicato all'organizzazione territoriale dello Stato, dove viene affermata la provincia come ente territoriale e quindi la sostanziale parificazione, negli arcipelaghi, tra provincia e isola. Con l'obiettivo, in tal modo, di rivalutare, attraverso i Capitoli (quali organi di governo di ogni isola), l'*espacio institucional* proprio delle isole. La Costituzione poi menziona le isole come circoscrizione elettorale (art. 69.3), prevedendo l'elezione di tre senatori per ciascuna delle isole maggiori (Gran Canaria, Maiorca, Tenerife), e uno per ognuna delle altre isole (Ibiza, Formentera, Menorca, Forteventura, Gonerà, Herro, Lanzarote e La Palma). Poi, all'art. 138.1 si fa riferimento allo Stato quale garante dell'effettiva realizzazione del principio di solidarietà (di cui all'articolo 2), con riferimento a un adeguato e giusto equilibrio economico fra le diverse parti del territorio spagnolo, tenendo conto in particolare delle circostanze connesse alle situazioni delle isole. Quindi, un impegno di valorizzazione delle isole per consentire che si svolga un adeguato sviluppo economico e sociale. Inoltre va citato l'art. 143.1, che consente ai territori insulari di accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità autonome. Va infine menzionata anche la terza delle “Disposizioni aggiuntive alla costituzione”, che fa riferimento alla peculiarità del tradizionale regime economico-fiscale delle Canarie, la cui modificazione potrà avvenire previo il parere preventivo della Comunità autonoma. Di sicuro interesse è anche il caso del

¹⁵ Sul tema, v. M. Iacometti, *Le Isole Baleari e Canarie: due diversi tipi di “insularità” nell'Estado autonomico spagnolo*, in *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., 63-100.

¹⁶ Su queste questioni, v. ora A. Galera Victoria, *Las desigualdades territoriales en España*, in *Rassegna di diritto pubblico ed europeo*, n. 1, 2022, 93 ss.; nonché, *Condizione e costi dell'insularità. In Italia e in Europa*, a cura di G. Armao, cit.

Portogallo con le sue isole, Azzorre e Madera, che sono regioni con autonomia politica garantita e riconosciuta in Costituzione (art. 6). Non posso qui esaminare nello specifico la vicenda portoghese ma rimando a un completo studio a essa dedicato¹⁷.

6. L'insularità nella UE e nel diritto internazionale

L'insularità è una tematica non confinabile alla sola disciplina costituzionale nazionale, in quanto forma oggetto di statuizioni di diritto internazionale, in specie pattizio, e comunitario¹⁸. Tra le norme internazionali che disciplinano le realtà insulari, si collocano la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay il 10 dicembre del 1982 che definisce, tra gli altri, il regime giuridico degli arcipelaghi e delle isole, e la Dichiarazione delle Barbados, in cui si riconosce una condizione deficitaria delle realtà insulari, dovuta al loro essere aree geografiche dall'estensione ridotta, dalle risorse limitate, molto vulnerabili al rischio dei cambiamenti climatici, per le quali occorrono politiche che ne valorizzino le risorse energetiche, e che ne proteggano i bacini idrici. La normativa comunitaria ha disciplinato, invece, la condizione giuridica delle isole, in modo molto graduale. Il Trattato istitutivo della Comunità Europea fa riferimento alle isole, solo indirettamente. A seguito della adesione alla Comunità Europea, nel 1973, di Irlanda e Gran Bretagna, il fenomeno insulare riceve una considerazione diversa. Il Trattato di Maastricht del 1992 si occupa della situazione di notevole ritardo strutturale di talune regioni ultraperiferiche, acconsentendo a un regime di aiuti e di sostegni ulteriori e specifici a loro favore, in cui si ravvisa l'eco del principio di sussidiarietà. Il successivo Trattato di Amsterdam del 1997, all'art. 299, fa riferimento alla peculiare condizione dei territori francesi d'Oltremare, la cui superficie ridotta e la cui topografia particolare conferiscono loro una posizione di debolezza che giustifica l'adozione di misure speciali di sostegno.

Infine, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) il quale, nel volere ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni, rivolge un'attenzione speciale alle regioni insulari, specialmente all'articolo 174, il quale così recita: «*Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna*». E poi declina questa

¹⁷ Cfr. R. Orrù, *Insularità e autonomia regionale nell'ordinamento portoghese*, in *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., 153-171. V. ora anche C. Bassu, *Isole del sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come "questione meridionale"*, cit.

¹⁸ Su cui, v. P. Fois, *L'insularità nel diritto internazionale ed interno: orientamenti convergenti*, in *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., 191-196



attenzione in altri articoli del Trattato, valorizzando la cd. ultraperifericità nel rispetto delle pari opportunità fra territori regionali. Che dovrebbe portare altresì ad attuare il principio della compensazione degli svantaggi derivanti dall'insularità e quindi consentire anche deroghe al regime degli aiuti di stato¹⁹.

Tuttavia, a ben vedere, le azioni concrete volte a riconoscere, nell'ottica della riduzione dei divari territoriali, risorse compensative differenziali alle isole sono state, nella migliore delle ipotesi, non significative, nonostante alcune risoluzioni dello stesso parlamento europeo e opinioni espresse da vari *stakeholders* nelle sedi ufficiali²⁰ abbiano formalizzato proposte concrete volte a imporre alla Commissione un *mainstreaming of islands*, in altri termini un'impostazione che tenga sempre conto della dimensione insulare nell'elaborazione di direttive e regolamenti comunitari e, in generale, nell'applicazione delle politiche comunitarie. Tali richiami, inoltre, stigmatizzano gli attuali e consolidati criteri di ripartizione delle risorse, basati sul GDP pro-capite come insoddisfacenti e severamente penalizzanti rispetto alle legittime aspirazioni allo sviluppo delle regioni insulari. Certo, la Commissione UE non ha mai ritenuto di inserire l'insularità fra i criteri di ripartizione delle risorse, e non ha provato a immaginare delle metriche di misurazione dei costi dell'insularità. Il Gruppo delle Regioni insulari insiste che allocare i fondi della Politica di Coesione secondo lo schema consolidato del GDP pro-capite e della categorizzazione in: Regioni meno sviluppate, Regioni in Transizione e Regioni Sviluppate, colloca i territori insulari sullo stesso piano di quelli geograficamente privilegiati²¹.

7. Il diritto costituzionale all'insularità: quali prospettive?

Quello del Mezzogiorno e delle isole è un tema, meglio un problema, che non ha mai veramente goduto di attenzione da parte della dottrina giuridica, se non in termini di regionalismo e trasformazione dello stesso (tema sul quale, invero, si è scritto tantissimo, forse addirittura troppo). Sono stati gli economisti, soprattutto, a studiare la questione meridionale e le sue ricadute in punto di *deficit* economico e

¹⁹ V. però Corte di Giustizia dell'Unione Europea sentenza del 6 settembre 2006 nella causa C-88/03, la quale, a proposito della compatibilità del regime fiscale portoghese che prevedeva una minore aliquota dell'imposta sulle società aventi sede nelle Azzorre, affermava la qualifica di tale regime come aiuto di stato incompatibile. Il governo portoghese aveva invocato, fra l'altro, che il regime in questione era una misura di compensazione degli svantaggi derivanti dall'insularità e la Corte considerava tale ragione, in astratto, giustificativa del minore apporto al bilancio pubblico ma nel concreto ne negava applicazione perché non era stato fornito un esatto calcolo di tale compensazione.

²⁰ Tra le iniziative in seno al Comitato europeo delle Regioni, massimo organismo di rappresentanza degli enti territoriali presso le Istituzioni Europee, vanno segnalate quelle portate avanti dal gruppo delle "Regioni insulari": *a)* drafting and approval of a white paper on the third paragraph of Article 174; *b)* strengthening the territorial dimension by ensuring equal development opportunities for islands; *c)* placing issues of insularity and territorial discontinuity at the heart of European transport policy; *d)* providing Europe with an investment policy that includes measures and instruments for island governments; *e)* amending the existing rules on regional state aid so as to harmonise the rules on European island territories; *f)* providing measures to compensate for the vulnerability of island territories to the effects of climate change; *g)* improving the competitiveness of island entrepreneurship; *h)* strengthening European tools for territorial analysis by creating an insular statistical category.

²¹ Sulla questione delle politiche europee in tema di insularità, v. R. Deriu e M. Sanna, *Insularità: una nuova Autonomia attraverso la cooperazione tra le Regioni insulari euromediterranee*, in *Federalismi*, n. 5, 2020



penalizzazione finanziaria. E oggi, con il PNRR, il tema deve essere ulteriormente attenzionato dal punto di vista dell'angolazione di politica economica. La questione meridionale e quella insulare hanno però una loro intrinseca prospettiva giuridica, vuoi per via della norma costituzionale che le prevedeva, e qui si auspica una sua riaffermazione costituzionale, vuoi per conto della legislazione che deve fare valere forme di intervento sussidiario a favore dell'area meridionale e insulare. E più in generale per una corretta simmetria territoriale, sociale, economica e politica dell'ordinamento giuridico, che non può tollerare forme di divaricazione e di scollamento del Paese, che hanno comportato e continuano a comportare macroscopiche violazioni del principio di eguaglianza. Che si perpetrano nei confronti di quei milioni di cittadini che vivono nella vasta area dei Meridionalismi, in Italia e in Europa. E così pure nelle isole. Sulle isole va registrata una importante novità, in Italia, in punto di riforma costituzionale. Si tratta della già accennata modifica dell'art. 119 cost., che viene a essere così riformulato, con l'aggiunta di un quinto comma: *“La Repubblica riconosce la peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità”*.

Una volta che la legge di revisione costituzionale inizierà a dispiegare i suoi effetti in punto di efficacia giuridica, allora bisognerà ragionare su quali azioni giuridiche dovranno essere portate avanti per dare piena attuazione alla nuova disposizione costituzionale. Altrimenti, il rischio è che la norma rimanga lettera morta, ovvero privata di una sua effettività²². Innanzitutto, la previsione costituzionale della insularità va utilizzata in forma difensiva, per così dire. Specie nella ipotesi dell'inerzia del legislatore, che non provvede a legiferare tenendo conto di dovere *promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità*, come verrebbe a essere imposto dalla Costituzione. Vi è, pertanto, 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. Il che vuol dire, quindi, sia interventi a carattere economico-finanziario, al fine di supportare i *deficit* derivanti dall'essere territorio distante dalla penisola (nei settori prima indicati: trasporti, ambiente etc.) sia interventi di natura sociale, come i livelli adeguati di prestazione in ambito sanitario e dell'istruzione, volti a garantire l'eguaglianza rispetto agli abitanti della penisola.

Qualora il legislatore si mostrasse inattivo, ovvero approvasse leggi che non tenessero conto della insularità, come per esempio nella legge annuale di stabilità, le Regioni-isole e così pure quelle Regioni che hanno isole (p.es. la Toscana), potrebbero impugnare le leggi in via diretta alla Corte costituzionale,

²² Mostra scetticismo nei confronti della riforma costituzionale che codifica l'insularità, G. Trombetta, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *Federalismi*, n. 1, 2022



chiedendo di dichiararne la illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 119 cost., nella parte in cui prevede e prescrive il riconoscimento delle isole e l'obbligo di rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità.

Quella dell'impugnativa davanti al Corte costituzionale, attraverso un parametro definito e circoscritto costituzionalmente, può diventare lo strumento per superare l'eventuale *impasse* derivante dall'inerzia legislativa. Avrebbe altresì lo scopo di “educare” il legislatore a rispettare e applicare la norma costituzionale che prescrive il fattore insulare. Si tratterebbe di un'azione difensiva, come l'ho definita prima.

L'azione offensiva, per così dire, sarebbe quella rivolta a dare applicazione alla nuova norma costituzionale, attraverso la produzione di leggi nazionali e regionali volte a favorire le isole e rimuovere gli svantaggi che ne derivano. Si verrebbe così a prefigurare un “*diritto costituzionale all'insularità*”, che comporterebbe una tutela specifica in favore dei territori isolani e dei suoi abitanti. L'art. 119 cost., così come novellato dal legislatore costituzionale con la previsione dell'insularità, non andrebbe inteso come una sorta di norma programmatica ma piuttosto di norma cogente applicabile direttamente ovvero attraverso la legislazione. Andrebbe pertanto attuato al pari dell'art. 3 cost comma 1, la cd. eguaglianza sostanziale, il quale impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della personalità umana. Anche nel caso della insularità viene adoperata la una formulazione simile nella letteralità e nel contenuto – “La Repubblica [...] promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dalla insularità” –, concependola, pertanto, quale declinazione applicativa del principio di eguaglianza *ex* art. 3 cost. Ciò comporta che è fatto obbligo al legislatore di dare attuazione a quanto previsto all'art. 119 cost, attraverso l'approvazione di norme promozionali che rimuovano gli svantaggi derivanti dall'insularità. Allo stesso compito è dedicato il legislatore regionale, laddove il suo territorio è un'isola (Sardegna e Sicilia) ovvero comprende delle isole (Toscana, Molise, Lazio, Campania). È chiaro però che l'obbligo di legiferare risponde alla volontà politica di farlo davvero. Ma laddove non dovesse farlo, sebbene e nonostante ci fosse la possibilità (è il caso della legge annuale di stabilità, oppure leggi sulle infrastrutture nazionali), allora, come già detto, ci sarebbe la possibilità di impugnativa delle leggi alla Corte costituzionale per violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 119 cost. Il legislatore regionale, poi, sulla base di un'interpretazione del fattore insulare da intendersi anche come fattore identitario, costituzionalmente garantito, potrebbe legiferare su alcuni specifici temi che valorizzano l'aspetto identitario degli isolani. Va da sé che l'individuazione degli aspetti identitari da valorizzare, derivanti dall'insularità, è rimessa alla discrezionalità delle scelte del legislatore regionale, sulla base delle situazioni che per storia, costume e tradizione caratterizzano quel determinato territorio isolano.



Il riconoscimento del “diritto costituzionale all’insularità” è la chiave di volta per leggere, interpretare e applicare, in forma espansiva, il nuovo dettato costituzionale di cui all’articolo 119 cost. riformulato, in via di approvazione definitiva da parte del Parlamento. Diritto all’insularità, allora, verrebbe a essere inteso come declinazione attuativa del principio di eguaglianza di cui all’articolo. 3 cost. Ovvero uno dei (tanti) modi in cui si applica il principio di eguaglianza, attraverso l’individuazione di quella condizione territoriale e identitaria, l’insularità per l’appunto, che deve essere riconosciuta e giuridicamente tutelata alla fine di garantire l’effettiva parità di condizione fra i cittadini italiani. Senza distinzioni, dovute a strutture morfologiche territoriali, tra coloro che vivono nella penisola e coloro che vivono nelle isole. Per rendere effettiva l’eguaglianza sostanziale occorre, pertanto, che la Repubblica, per il tramite dei suoi organi pubblici (legislativi e amministrativi) si assuma il compito-obbligo di rimuovere gli ostacoli che impediscono il normale sviluppo, economico e sociale, dei territori insulari, al pari del territorio peninsulare.

Insomma, la norma costituzionale che afferma il principio di insularità, da cui deriva un diritto all’insularità, è foriera di applicazioni giuridiche che determinano una effettiva parità di condizioni all’interno dell’intero spazio geografico nazionale, prescindendo dall’essere terra ferma o piuttosto circondata dalle acque del mare.