



12 GENNAIO 2022

Il principio di insularità in
Costituzione. Un ritorno (dimezzato)
al passato?

di Gabriele Trombetta

Dottore di ricerca in Materie giuridiche
Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"



Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*

di **Gabriele Trombetta**

Dottore di ricerca in Materie giuridiche
Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

Abstract [It]: Il contributo esamina il disegno di legge costituzionale volto a reintrodurre in Costituzione il principio di insularità, al fine di rimuovere gli svantaggi naturali derivanti da tale condizione. In realtà, le Isole già godevano, insieme al Mezzogiorno, di uno statuto di protezione nella Carta, poi abrogato dalla riforma del Titolo V, in nome una formulazione più astratta afferente le aree sottoutilizzate. Nel ritenere opportuna una particolare e specifica tutela per le Isole, si ritiene tuttavia che una menzione nella Carta anche del Mezzogiorno potrebbe rinsaldare i vincoli di solidarietà della Repubblica, impegnandola a superare l'annosa dicotomia Nord/Sud.

Abstract [En]: The contribution examines the constitutional bill aimed at reintroducing the principle of insularity into the Constitution, in order to remove the natural disadvantages deriving from this condition. In reality, the Islands already enjoyed, together with the South, a protection statute in the Constitution, then repealed by the reform of Title V, in the name of a more abstract formulation relating to underused areas. In deeming a particular and specific protection for the Islands to be appropriate, however, it is believed that a mention in the Constitution also of the South could strengthen the solidarity bonds of the Republic, committing it to overcome the age-old North/South dichotomy.

Parole chiave: principio di insularità; Mezzogiorno; meridionalismo; solidarietà territoriale; aiuti di Stato

Keywords: principle of insularity; South; meridionalism; territorial solidarity; state aid

Sommario: 1. Premessa e metodo d'indagine. 2. La proposta di legge costituzionale. 3. Il principio di insularità. 4. Il precedente art. 119 Cost. 5. L'esperienza della prima Repubblica e le attuali politiche di sostegno. 6. Il diritto eurounitario: la continuità territoriale e il problema degli aiuti di Stato. 7. Il testo approvato dal Senato. 8. Conclusioni.

1. Premessa e metodo d'indagine

L'interpolazione della Carta costituzionale, anche quando condivisa, rappresenta un episodio giuridico di grande rilevanza, cui occorre annettere la giusta attenzione.

Si tratta, infatti, di modificare il patto che ci lega¹, incidendo sulla fonte apicale con necessarie ricadute sul piano tanto normativo, quanto di governo.

Da un canto, vi sono leggi da adottare per l'attuazione della riforma; le nuove disposizioni hanno un impatto significativo sotto il profilo interpretativo; senza trascurare che, superata la risalente categoria delle norme programmatiche, il *novum* costituzionale può produrre effetti immediati di vasta portata.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Riecheggiano G. NAPOLITANO, *Il patto che ci lega*, Bologna, 2009.

Dall'altro, per l'implementazione dei principi costituzionali occorre una adeguata azione di governo, che si serve di coerenti apparati amministrativi all'uopo dedicati.

In questa prospettiva, assume particolare rilievo il disegno di legge costituzionale che intende reintrodurre il principio di insularità, approvato all'unanimità in prima lettura al Senato della Repubblica (DDL S. 865), ora pendente presso la Camera dei deputati (A. C. n. 3353).

Atteso che la Carta, prima della revisione del Titolo V del 2001, già contemplava un riferimento alle Isole e al Mezzogiorno, la novella rappresenterebbe – almeno in parte – un *ritorno al passato*.

Occorre allora, per esprimere un giudizio sulla proposta, anzitutto vagliarne il contenuto, privilegiando una lettura sistematica della *lex ferenda*.

Quindi, potrà essere rievocato il sistema previgente, indagandone la disciplina primaria e l'impatto socio-economico sul Paese, così da scoprire se vi siano, e quali, le continuità con l'originaria trama normativa del '48, così profondamente rivisitata nel 2001.

In esito a quest'analisi, dovrà scrutinarsi l'attuale assetto normativo, onde valutare se effettivamente – secondo la logica del *drafting*² – sussista la necessità di reintrodurre il principio d'insularità, e, ove si risponda affermativamente, se questa parziale “restaurazione” corrisponda alle esigenze che mira a fronteggiare.

Questa valutazione non può prescindere dal raffronto con la disciplina eurounitaria in punto di aiuti di Stato, che potrebbe confliggere con l'auspicato regime di *favor* avuto di mira dal legislatore costituzionale. Infine, si tenterà compendiare, in un paragrafo finale, le conclusioni cui si sarà pervenuti.

2. La proposta di legge costituzionale

La proposta è d'iniziativa popolare, e già questa notazione assume una particolare valenza.

La richiesta di rivedere la Carta viene, infatti, avanzata direttamente dal popolo, in estrinsecazione di un istituto di democrazia partecipativa: tanto induce a riflettere, sul piano generale, sulla vitalità dell'iniziativa popolare, in grado di mobilitare trasversalmente i cittadini, mentre, nello specifico, è segno di una particolare sensibilità alla tematica delle comunità interessate (nel caso di specie di quella sarda)³.

² Appartiene alle buone regole del *drafting* valutare la necessità dell'intervento, considerando la c.d. “opzione zero”, onde evitare proliferazioni normative. Sul punto, S. PANIZZA (a cura di), *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, Pisa, 2016.

³ In tema, D. GIROTTI, *Articolo 71*, in S. BARTOLE – R. BIN, *op. cit.*; con particolare riferimento al disegno di legge costituzionale “Boschi-Renzi”, che avrebbe reso, *ex art.* 71 Cost., obbligatorio l'esame della proposta d'iniziativa popolare da parte delle Camere, cfr. G. PISTORIO, *Referendum e partecipazione popolare*, ne *Il libro dell'anno del diritto*, Roma, 2017. Sosteneva l'opportunità di assicurare la trattazione parlamentare dell'iniziativa popolare attraverso i regolamenti delle Camere M. DELLA MORTE, *Iniziativa popolare delle leggi e attuazione costituzionale*, in *Federalismi* 2/2017. Questo obiettivo, con riferimento al Senato della Repubblica, sembra esser stato conseguito con una modifica regolamentare del 20 dicembre 2019; analoga norma non è stata inserita nel regolamento della Camera dei Deputati: P. VIPIANA, *La criticabile mancanza, nel regolamento della Camera, di una disciplina sul seguito dell'iniziativa popolare*, in *Consulta online* 3/2020. Va

Il disegno di legge costituzionale, poi rivisto dal Senato in prima lettura, prevedeva d’inserire un nuovo comma all’art. 119 Cost., che statuisse: «lo Stato riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall’insularità e dispone le misure necessarie a garantire un’effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili».

Succintamente, la relazione illustrativa argomentava che «i cittadini italiani che vivono nelle isole si trovano in una situazione oggettiva di diversità e di svantaggio. La comunità nazionale riconosce tale condizione e si impegna a porre in essere ogni azione necessaria a garantire loro pari opportunità e pari diritti di cittadinanza».

Come osservato dal Dossier del Servizio studi del Senato, la novella suggerita muoveva dalla premessa dello svantaggio ontologico degli isolani, impegnando lo Stato a rimuovere le disparità tra questi ultimi e gli altri cittadini, così da garantire un pieno ed uniforme godimento dei diritti individuali e inalienabili.

Veniva osservato, peraltro, come la nozione di diritti individuali e inalienabili differisse da quella impiegata dallo stesso art. 119 Cost., che richiama, invece, i diritti della persona.

Del resto, il Servizio studi aveva anche annotato come l’aggettivo «inalienabile» sia estraneo alla lettera della Carta, sicché, per omogeneità, veniva ritenuto preferibile rievocare proprio i diritti della persona ovvero, in via più circoscritta, i diritti inviolabili.

Intendendo la norma tutelare delle realtà territoriali svantaggiate, autorevole dottrina, audita presso il Senato, aveva poi suggerito di inserire, tra i diritti da proteggere, quelli collettivi, riferibili alle comunità nel loro complesso⁴.

La collocazione topografica della disposizione, come detto, era individuata nell’art. 119 Cost., come esitato alla riforma del 2001, recante il principio del federalismo fiscale, secondo il quale gli enti territoriali

rammentato che, nella temperie culturale rivolta a potenziare gli istituti di democrazia diretta, pendente (approvato in prima lettura alla Camera dei deputati) un disegno di legge costituzionale finalizzato a introdurre un’iniziativa legislativa rinforzata. In particolare, laddove la proposta sia sottoscritta da almeno 500.000 elettori, si prevedrebbe che, ove le Camere non la “ratifichino” entro diciotto mesi, essa sia sottoposta a referendum approvativo. Analogamente, se approvata con modifiche non formali, la proposta diviene oggetto di referendum approvativo, sempreché i promotori non vi rinuncino. Dal tenore della lettera della novella costituzionale, sembrerebbe escluso, comunque, che il meccanismo referendario possa concernere leggi costituzionali o di revisione costituzionale, le quali richiedono procedure speciali di approvazione. Sul disegno di legge costituzionale in parola si è pronunciata ampia dottrina: *ex multis*, M. MALVICINI, *Osservazioni a margine del progetto di riforma dell’art. 71 della Costituzione*, in *Federalismi* 3/2019; G. M. SALERNO, *L’iniziativa popolare legislativo-referendaria: considerazioni a prima lettura sulla proposta di revisione costituzionale*, in *Osservatorio AIC* 1-2/2019; V. DE SANTIS, *L’iniziativa popolare rinforzata in Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Infine, con riferimento al caso all’esame, si registra che, pacificamente, l’art. 71 viene interpretato nel senso che la proposta possa avere ad oggetto anche una legge di revisione costituzionale, *ex art.* 138 Cost.

⁴ Così il Prof. Celotto nell’audizione informale del 26 maggio 2020. Peraltro, di riconoscimento di diritti dei sardi «*against the State, against the Governments*», discendenti dalla specialità come riconoscimento delle ingiustizie patite dal popolo sardo (in particolare), v. T. GAZZOLO, *L’identità e il principio di specialità*, in M. BETZU – G. DEMURO – P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Torino, 2020, p. 30. Come noto, in materia di specialità della Sardegna, attingendo alla visione romaniana della pluralità degli ordinamenti giuridici, è fondamentale l’opera di A. PIGLIARU, *Il codice della vendetta barbaricina come ordinamento giuridico*, Nuoro, 2006 [1959].

dispongono di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci e nell'osservanza delle regole europee.

La l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 ha superato, dunque, il meccanismo distributivo, attuato a livello centrale sulla base della spesa storica, secondo un intento di responsabilizzazione delle autonomie, chiamate ad una gestione diretta delle risorse sul territorio. È, peraltro, evidente come questo sistema rischi di privilegiare le aree più sviluppate, a detrimento di quelle che, invece, pagano lo scotto di una maggiore arretratezza e dei condizionamenti delle organizzazioni criminali.

Per porre rimedio a potenziali disallineamenti e disuguaglianze, la Carta prevede, comunque, che lo Stato adotti opportuni strumenti perequativi.

È per questo che, nella proposta originaria, era stato identificato proprio lo Stato – e non, più in generale la Repubblica – quale promotore dell'uguaglianza sostanziale delle Isole.

Breve, dunque, veniva proposto di reintrodurre in Costituzione il principio d'insularità.

3. Il principio d'insularità

Il principio d'insularità ha una connotazione, anzitutto, politica e sociologica.

Abitare un'isola incide profondamente sull'essenza di un popolo: vi è una separatezza rispetto agli altri, ai “continentali”, dai quali si è divisi da un elemento alieno alla fisiologia umana: l'acqua. Non è indifferente che per raggiungere un'isola gli uomini debbano servirsi di macchine – le navi – affrontando un più o meno lungo viaggio in condizioni disagiate e comunque eccezionali.

Questa separatezza si traduce in una speciale identità del popolo isolano, che conserva più profondamente la propria cultura, quand'anche – come nel caso della Sicilia – si succedano plurime invasioni straniere⁵.

E non è casuale che le isole siano tutte, in fondo, eccezionali.

A partire dall'isola Inghilterra, che, secondo Carl Schmitt, proprio in virtù di questa sua conformazione geografica, s'è potuta distaccare dal continente europeo, trasformandosi in un pesce, e, poi, in una nave, seguendo una vocazione oceanica che le ha dischiuso la rivoluzione industriale⁶.

⁵ Afferma T. E. FROSINI, «Insularità» e Costituzione, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 1/2020, p. 249 che «tra specialità e insularità vi [è] un rapporto di corrispondenza biunivoca: costituendo, l'una e l'altra, le facce di una medesima medaglia». Interessante, peraltro, il punto di vista di T. GAZZOLO, *La vera indipendenza è perdere l'identità*, in *La nuova Sardegna*, 25 ottobre 2017, ove l'Autore sostiene che conquistare l'indipendenza vuol dire farsi Stato e – dunque – cessare d'essere nazione, in nome di un legame non più culturale, ma politico. ID., *L'identità e il principio di specialità*, op. cit., 2020, p. 19 osserva come il discorso sull'identità può comunque essere scivoloso, trattandosi di narrazione coloniale, che costruisce il proprio oggetto (nel caso di specie, la Sardegna) secondo proprie lenti concettuali. Un popolo che desideri davvero svolgere una lotta anticoloniale dovrebbe, dunque, liberarsi di questi stereotipi e inserirsi nel proprio vero fluire storico, respingendo l'invenzione della tradizione. Per l'Autore, insomma, bisogna uscire dal paradigma continentale, per non leggere l'isola come opposizione alla terraferma, ma come cosa-in-sé.

⁶ C. SCHMITT, *Terra e mare*, Milano, 2002 [1942], p. 88.

E, nella visione di Mahan, questa opzione marittima caratterizza anche gli Stati Uniti, l'isola maggiore⁷. Anche l'America è un continente-isola, divisa dal vecchio mondo dall'Atlantico, e per questo dotata di caratteri peculiari e unici. È ancora la città sulla collina di cui parlavano i padri pellegrini del Seicento⁸.

Sono, Inghilterra e Stati Uniti, isole sconfiniate, deterritorializzate, che proiettano la propria influenza sul mondo senza linee di demarcazione naturale, ma solo in virtù della loro volontà di potenza.

Isole diverse sono altre isole europee: l'Irlanda, la Sicilia, la Sardegna, la Corsica. Isole più povere, che non si sono riversate all'esterno, ma che hanno rivendicato – o rivendicano – la propria indipendenza. Non è casuale questa aspirazione, che massimizza la qualità della separatezza geografica per ridondare su un piano politico-culturale.

E, in questa prospettiva, non può dimenticarsi che Sicilia e Sardegna sono Regioni a statuto speciale⁹, sin dal '48 dotate di particolare autonomia, riconosciuta dal Costituente anche in ragione dell'alta rilevanza geostrategica che esse rivestono: rappresentano infatti fondamentali *choke points* mediterranei¹⁰.

La separatezza, per le grandi isole italiane, ha però importato anche plurimi svantaggi¹¹.

Sul piano dei trasporti, vi è la difficoltà di assicurare costanti e sostenibili linee di collegamento con la terraferma. Problematica ulteriormente acuita dalla scarsità di risorse naturali, che determina la dipendenza economica ed energetica dal continente.

Ancora, le isole si caratterizzano per un ecosistema fragile, soggetto a rapidi mutamenti climatici, all'erosione delle coste, alla siccità.

Le attività economiche sono sovente legate alla stagionalità e, segnatamente, ai flussi turistici, ciò che comporta un'arretratezza economica, oltreché uno sfruttamento intensivo dell'ambiente, concorrendo al rischio di una sua compromissione.

Grande rilevanza assume anche la senilizzazione della popolazione, discendente dalle minori opportunità offerte dalle isole e dalla conseguente emigrazione dei giovani sulla terraferma.

⁷ A. T. MAHAN, *L'influenza del potere del potere marittimo sulla storia*, Roma, 1994 [1890].

⁸ È sempre albergata negli USA la convinzione di rappresentare la città sulla collina, esempio per il mondo e vettore di progresso e civiltà, nonché metaforico substrato della concezione imperiale: già in questo senso si pronunciava John Winthrop nel 1860.

⁹ Sul nesso tra autonomia speciale e tendenze separatiste, con riferimento alla genesi dell'art. 116 Cost., con particolare riferimento alle due isole maggiori, v. anche F. BENELLI, *Articolo 116*, in R. BIN – S. BARTOLE, *op. cit.*, p. 1041. Sull'ordinamento della Regione Sicilia v. A. RUGGERI – G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2021; su quello della Regione Sardegna M. BETZU – G. DEMURO – P. PINNA (a cura di), *op. cit.* Qui, peraltro, sottolinea T. GAZZOLO, *L'identità e il principio di specialità*, cit., p. 29 come la specialità (in particolare sarda) non vada letta solo come *containment* delle spinte separatiste o come auspicio di rinascita economica, ma anche come riparazione per i torti "coloniali" subiti: sarebbe, così, un autentico argomento di giustizia a sostenere questa peculiare posizione costituzionale di alcune Regioni.

¹⁰ Cfr. L. CARACCILO, *Il mare non bagna l'Italia*, in *Limes* 6/2017.

¹¹ V. il Dossier 23 novembre 2021, inerente alla proposta di legge costituzionale A.C. 3353, a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica, nonché, con specifico riferimento alla Sicilia, il documento finale sulla *Stima dei costi dell'insularità della Sicilia*, del maggio 2021, a cura di quell'ente regionale.

Convivono, così, nelle nostre isole due concorrenti desideri: la preservazione di un'autonomia rafforzata, che tenga conto della loro specificità, ma anche un'integrazione con il restante territorio nazionale, attraverso misure premiali che rimuovano le diseguaglianze sofferte dai loro abitanti

È precisamente questo il contesto politico e geopolitico in cui si iscrive la proposta di legge costituzionale in analisi, di cui si deve aver conto per una valutazione non soltanto in termini strettamente giuridici, ma anche politico-culturali.

4. Il vecchio e il nuovo art. 119 Cost.

Il previgente art. 119 Cost. prevedeva espressamente che, «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali»¹².

A ben guardare, differenze sostanziali tra le due versioni della disposizione costituzionale non possono elidere delle altrettanto chiare continuità.

Invero, il testo originario, anzitutto, prevedeva l'autonomia finanziaria per le sole Regioni. Inoltre, stabiliva che esse potessero beneficiare di quote di tributi erariali svincolate dal territorio di afferenza. Per contro, oggi tutte le componenti della Repubblica godono di autonomia finanziaria, compartecipando al gettito di tributi riferibile al proprio territorio.

Si scorge un intento responsabilizzante nei confronti delle autonomie, affinché i casi di *maladministration* ridondino sugli enti e sui loro cittadini, così da poterne orientare le scelte elettorali in senso virtuoso, valorizzando la buona gestione delle risorse¹³.

Tuttavia, non può non cogliersi anche una “rivoluzione della ricchezza”, essendo evidente che, dietro questo sistema draconiano, stia anche l'insofferenza delle comunità più provviste, desiderose di liberarsi del fardello dei territori meno avanzati.

È in questa linea ragionativa che si colloca l'espunzione – forse una *pruderie* costituzionale – del Mezzogiorno e delle Isole dalla Carta, quasi a voler archiviare una lunga stagione di sostegno, letta ora come assistenzialismo improduttivo¹⁴.

Ma la Costituzione non poteva comunque obliterare i bisogni delle aree sottoutilizzate, relegando ad una strutturale diseguaglianza comunità e singoli.

¹² Di «norma di diritto sociale territoriale» parla T. E. FROSINI, *«Insularità» e Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 1/2020, p. 247. L'Autore rievoca anche il dibattito costituente, in cui Meuccio Ruini sottolineò l'esigenza di prevedere contributi speciali in favore delle regioni particolarmente deficitarie.

¹³ Sul passaggio dalla finanza derivata all'autonomia finanziaria F. BELLETTI, *Articolo 119*, in R. BIN – S. BARTOLE, *op. cit.*, pp. 1076 ss.

¹⁴ T. E. FROSINI, *«Insularità» e Costituzione*, cit., p. 247 icasticamente afferma che «lo sbiancamento della Costituzione passò sotto silenzio, nell'illusione, sbagliata, di avere così risolto, in un colpo solo, sia la questione meridionale che l'isolamento delle isole».

Ciò ha però fatto dietro un velo di generalità ed astrattezza: all'art. 119, comma 4 viene istituito un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante (ma sono, è chiaro, quelli meridionali e le Isole). Finalità del fondo parrebbe essere – argomentando *a contrario* dal successivo comma 6 – sostenere le attività ordinarie, cui le autonomie non possano far fronte per carenze strutturali¹⁵.

Inoltre, per specifiche realtà territoriali possono essere destinate risorse aggiuntive ed effettuati interventi speciali dallo Stato, onde «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

Sicché, non pare che la Repubblica abbia abdicato al proprio compito – anzi, al proprio dovere – di sostenere le aree svantaggiate.

In realtà, sebbene molto sia cambiato nella lettera, il senso rimane tendenzialmente identico: potremmo dire, è cambiata la disposizione, ma non la norma.

Epperò non è, probabilmente, così semplice: le parole hanno un peso, tanto più se sacralizzate in Costituzione.

Ne consegue che eliminare il riferimento al Mezzogiorno e alle Isole ha non solo un valore simbolico, ma – come rilevato – anche ermeneutico ed operativo. La missione costituzionale risulta attenuata, e la sostanziale, cronica e strutturale arretratezza del Sud del Paese viene così misconosciuta, nascosta dietro formule giuridiche astoriche e, in ultima analisi, meno obbligatorie¹⁶.

Ecco dunque che si rinviene la chiara *ratio* della proposta di legge costituzionale: rimettere al centro del dibattito politico e costituzionale la questione delle Isole, formalizzando la necessità di misure dedicate rivolte alla loro integrazione nella nazione.

È un *fil rouge* che accompagna il Paese dalla nascita dello Stato unitario: l'integrazione delle masse nella nazione, ma anche delle regioni (in senso storico) nello Stato-ordinamento¹⁷.

E questa battaglia culturale si registra ancor oggi, se sol si ponga mente alle riflessioni storiografiche meridionaliste, che hanno sottolineato come l'unificazione sia stata calata dall'alto e, sul piano internazionalistico, rappresenti, piuttosto che un'unione, un'annessione del Regno di Napoli allo Stato sabauda¹⁸.

¹⁵ In questo G. FRANSONI – G. DELLA CANANEA, *Articolo 119*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2359 ss.

¹⁶ Cfr., in tal senso, E. T. FROSINI, *Quale federalismo senza Mezzogiorno?*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁷ Cfr. S. ROMANO, *Storia d'Italia dal Risorgimento ai nostri giorni*, Milano, 1998.

¹⁸ Uno spaccato delle vicende dell'unificazione, dal lato della dinastia borbonica e dei legittimisti, è magistralmente offerto da P. G. JAEGER, *L'ultimo re di Napoli*, Milano, 1982.



Senza poter prendere posizione su questioni di tanta portata, risulta tuttavia evidente come sia oggi, a 160 anni dall'Unità, intollerabile un'Italia a due velocità, con un Settentrione fortemente integrato nella sfera economica europea (e massimamente tedesca)¹⁹ ed un Meridione, invece, ineluttabilmente al di sotto degli *standard* del continente²⁰.

5. L'esperienza della prima Repubblica e le attuali politiche di sostegno

Il Costituente aveva previsto, dunque, che lo Stato promuovesse l'eguaglianza del Mezzogiorno e delle Isole.

Era, a ben guardare, una coerente declinazione dell'art. 3, comma 2 Cost., che afferma il principio d'eguaglianza sostanziale.

Non può pretermettersi, nelle politiche pubbliche, anche finanziarie, di considerare lo stato di fatto in cui versano le differenti aree territoriali del Paese. E non poteva essere obliterata – come poi, testualmente, è stata – una antica questione, la questione meridionale, che rappresenta, ancora, uno dei principali ostacoli all'Unità.

Non stupisce la coerenza della previsione originaria col principio pluralistico e di parità dei diritti dei cittadini: dalla difesa delle minoranze linguistiche, *ex art.* 6 Cost., sino, appunto, alla valorizzazione dei territori più depressi della comunità nazionale. Quelle svantaggiate in ragione di peculiarità culturali; questi in ragione di eredità storiche o di limiti geografici.

E proprio questa connessione tra tutela delle minoranze linguistiche e sostegno dei territori svantaggiati illumina ulteriormente un deciso orientamento del legislatore costituzionale del 2001: se ha rafforzato la tutela delle prime, addirittura inserendo nell'art. 116 Cost. il nome straniero della Regione bilingue accanto al nome italiano²¹, ha invece cancellato, con un tratto di penna, il Mezzogiorno e le Isole.

Tanto più questo gesto ha un significato politico e giuridico che, riprendendo l'autorevole discorso ai giovani di Calamandrei, se nell'art. 2 riecheggia Mazzini, nell'art. 8, Cavour, nell'art. 5 Cattaneo, nell'art. 52 Garibaldi e nell'art. 27 Beccaria, non si potrebbe negare che nell'art. 119 – in posizione pur meno enfatica – risuonassero le voci di Gramsci, di Fortunato, di Croce²² e di tanti altri intellettuali.

È il segno di una diversa sensibilità.

¹⁹ Cfr. D. FABBRI – F. PETRONI, *Il limes germanico, ferita e destino d'Italia*, in *Limes* 4/2017.

²⁰ Alla solidarietà civile per una vera unificazione nazionale si ispira il ragionamento di S. CAFIERO, *Tradizione e attualità del meridionalismo*, Bologna, 1989. Per una storia del meridionalismo v. anche G. PESCOLIDIO, *La questione meridionale in breve*, Roma, 2017.

²¹ Cfr. A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Articolo 116*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *op. cit.*

²² Cfr. anche Sen. PAPTHEU, seduta del 28 ottobre 2021

A partire dal dopoguerra, lo Stato (ma si potrebbe dire la Repubblica) – pur con le sue contraddizioni, pur con uno spirito forse assistenzialistico – tentò di risanare l'economia meridionale, si fece carico delle diseguaglianze del Sud e delle Isole, istituendo un innovativo ente *ad hoc*: la Cassa del Mezzogiorno²³.

Si intravedeva, dunque, un disegno strutturale, dedicato al rilancio della parte più arretrata d'Italia.

Non è questa la sede per commentare i risultati di quelle politiche: può tuttavia notarsi che esse esistevano, che erano nell'agenda di governo (e non dei Governi), che vi era uno sforzo comune per innalzare gli *standard* della qualità di vita sull'intero territorio nazionale.

Ma, con la fine della prima Repubblica, venivano ripensati gli equilibri del Paese; si affermava decisamente una strategia liberista incompatibile con l'aiuto ai territori sottoutilizzati; iniziavano a profilarsi egoismi provinciali, contrari alla condivisione delle risorse, anche mercé il fallimento di alcune politiche meridionaliste²⁴.

Non è un caso che la Cassa del Mezzogiorno fu soppressa nel 1986, e il suo epigono, l'Agensud, nel 1992.

È questo *l'humus* culturale che pare sotteso alla cancellazione del Mezzogiorno e delle Isole dalla Carta: non sono mancati finanziamenti e aiuti al Meridione e alle Isole, ma l'iniziale spinta propulsiva sembra esaurita, e ciò nonostante l'istituzione di un Ministero per il Sud.

6. Il diritto eurounitario: la continuità territoriale e il problema degli aiuti di Stato

Naturalmente, il processo di integrazione europea ha condizionato e condiziona fortemente le scelte di politica economica degli Stati membri. E anzi, da taluno è stata ascritta anche all'influenza del diritto eurounitario l'espunzione del Mezzogiorno dalla nostra Costituzione, in nome di più generali politiche di coesione territoriale²⁵.

Ora, una riforma della Carta nel senso voluto dalla proposta di legge in esame interroga sulla compatibilità con l'ordinamento unionale, in ragione della riconosciuta prevalenza del diritto UE anche su norme costituzionali, eccezion fatta per i principi fondamentali²⁶.

²³ Sulla struttura della c.d. CAS.MEZ. cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 2020.

²⁴ Cfr., esaustivamente, A. GIANNOLA, *Meridionalismo*, *Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere ed Arti-Il contributo italiano alla storia del pensiero*, 2012. L'Autore, con riferimento alla fase dagli anni Novanta alla data in cui scrive, parla di ameridionalismo e/o di antimeridionalismo. In questo senso anche l'importante meridionalista Pasquale Saraceno, che osservava come un intervento straordinario durato almeno quarant'anni, «sempre concepito come assegnazione di risorse aggiuntive, per una politica meridionalistica non meglio specificata, e quindi definibile come assistenziale, ha finito inevitabilmente con il provocare il particolarismo delle regioni più avanzate del Paese»: P. SARACENO, *Prefazione* a S. CAFIERO, *op. cit.*, p. 5.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Corte cost. 24 aprile 1996, n. 126.

Sicché, in ultima istanza sarebbero invocabili soltanto i controlimiti, ma si tratterebbe di un trauma istituzionale e giuridico, e sempre ammettendo (come la topografia parrebbe negare) che l'insularità divenga un principio fondamentale o che essa attenga ai diritti inalienabili della persona²⁷.

Più probabilmente, si dovrà pervenire ad un'interpretazione "conforme" della novella, così da garantire tanto l'osservanza del diritto UE, quanto lo spirito della nostra legge fondamentale. E ciò anche in ragione della costituzionalizzazione dei vincoli europei, di cui all'art. 117, comma 1 della Costituzione²⁸.

Sicché, un riconoscimento del principio dell'insularità dovrà fare i conti – in particolare – con il divieto di aiuti di Stato, di cui all'art. 107 TFUE.

Un concreto intervento in favore delle Isole, infatti, potrebbe tradursi nel sostegno delle imprese locali, rischiando però di contravvenire alle regole europee.

In questa prospettiva, per quanto qui rileva, va osservato come l'art. 107, comma 1 TFUE statuisce che, *ipso jure*, sono compatibili con il mercato interno gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici derivanti da tale divisione.

Ai sensi del successivo comma 2, possono considerarsi compatibili con il mercato interno – secondo un meccanismo discrezionale –, tra gli altri, gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'art. 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economia e sociale.

Si tratta, in particolare, della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, di Mayotte, della Riunione, di Saint Martin, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, la cui situazione socioeconomica e strutturale è aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, nonché dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo.

Ebbene, prima di intraprendere un ragionamento giuridico, val la pena di sottolineare come, *nominatim*, non sia citata alcuna regione italiana.

Eppure, il Mezzogiorno non parrebbe meno disagiato della Germania dell'est, o comunque – in positivo – è sicuramente altrettanto bisognoso di politiche straordinarie di finanziamento.

Parimenti, le nostre Isole vivono quelle condizioni di svantaggio che i territori periferici di altri Paesi si vedono riconosciute dal Trattato.

In questa prospettiva, potrebbe essere auspicabile un negoziato inteso a promuovere l'inserzione anche delle aree italiane in sofferenza nelle deroghe contemplate dall'art. 107, commi 2 e 3.

²⁷ Corte cost. 5 giugno 1984, n. 170.

²⁸ Sull'interpretazione conforme al diritto UE, e *plurimis*, E. LAMARQUE, *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea secondo la Corte costituzionale italiana*, in www.consultaonline.it.

Tanto premesso, certamente gli aiuti di Stato alle Isole potrebbero essere sussunti nell'art. 107, comma 3, lett. a), trattandosi di aiuti destinati a favorire aree economicamente depresse. È, beninteso, una esenzione discrezionale, che rimette ampi margini di valutazione alla Commissione²⁹.

Peraltro, le misure a favore delle Isole soddisferebbero il principio di continuità territoriale, derivabile, a livello UE, dall'art. 21 TFUE e dall'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali, che proclamano il principio di libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione³⁰.

Al riguardo, tale principio viene declinato dal legislatore comunitario attraverso sia aiuti a carattere sociale concessi agli utenti di un servizio di trasporto, sia oneri di servizio pubblico in capo alla società esercente. Dette misure non sono considerate aiuti di Stato in senso tecnico e non richiedono una previa notifica alla Commissione³¹.

Conclusivamente, si può ritenere che la novella sarebbe compatibile con il diritto eurounitario, sebbene una sana attività di lobby, al livello europeo, potrebbe metterla al sicuro da eventuali censure che, concretamente, potrebbe essere avanzate rispetto a singoli aiuti.

7. Il testo approvato dal Senato

L'originaria proposta di legge costituzionale era così articolata: «lo Stato riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità e dispone le misure necessarie a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili».

Si coglie immediatamente come risuoni, nel testo, una certa forma di vittimismo, quasi “*contra proferentem*”: l'insularità veniva concepita come grave e permanente svantaggio, tralasciando ogni portato sociale e culturale di quella condizione.

È quanto osservato, in sede di audizione informale, dal prof. Pubusa, il quale ha messo in luce come l'insularità «non è solo fonte di svantaggi, ma ha messo capo nel corso dei secoli a peculiarità storiche, culturali, linguistiche, che contribuiscono ad arricchire il patrimonio culturale nazionale».

Sicché, il Senato ha ritenuto di modificare la disposizione, prevedendo invece, più laconicamente, che «la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità».

²⁹ Cfr. V. SQUARATTI, *Articolo 107 TFUE*, in F. POCAR – M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, pp. 859 ss.

³⁰ Sulle politiche europee di sostegno delle regioni periferiche, e in particolare delle isole, anche con proiezione verso nuovi modelli, v. R. DERIU – M. SANNA, *Insularità: una nuova Autonomia attraverso la cooperazione tra le Regioni insulari euromediterranee*, in *Federalismi* 5/2020.

³¹ Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica del 23 novembre 2021, p. 20.

Statuendo il riconoscimento «delle peculiarità» delle Isole, viene considerata integralmente la complessa realtà socio-culturale ch'esse rappresentano³². Del pari, non si fa più cenno al carattere «grave e permanente» degli svantaggi: la “gravità” potrebbe implicare una selezione della platea dei beneficiari del provvedimento, mentre la “permanenza” sottenderebbe la immodificabilità degli svantaggi³³.

Ancora, si assegna alla Repubblica – intesa come l'insieme degli enti territoriali, ex art. 114 Cost. – il compito di rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, valorizzando così anche l'azione delle autonomie, fermo restando che un ruolo protagonista non potrà che essere conservato allo Stato, titolare delle risorse aggiuntive e speciali.

È cassato, poi, ogni riferimento ai diritti individuali, formula forse ultronea, atteso che una sofferenza di tali diritti ricade nella nozione larga di asimmetria fatta propria dalla novella.

È stato poi confermato il verbo “promuovere”, in luogo del più impegnativo “disporre”, che pure era stato suggerito in sede parlamentare³⁴.

Dall'esame in Senato, infine, si evince che non solo le isole marittime, ma anche quelle lagunari, lacustri e fluviali sono sussumibili nella nozione ampia di isole, accolta dalla novella. Al riguardo, infatti, era stato proposto un emendamento, ritenuto però ridondante in quanto contrario al principio d'astrattezza delle norme giuridiche³⁵.

È dunque questo il testo definitivo, approvato dal Senato in prima lettura il 3 novembre 2021 e ora all'esame della Camera dei Deputati.

8. Conclusioni

La proposta in argomento è, allora, più che una riforma, una parziale controriforma.

Conferma delle lunghe durate, nella storia e nel diritto: non è bastato il tratto di penna del legislatore a eliminare, in radice, la tematica dell'insularità, come, peraltro, neppure ha cancellato la questione meridionale, cui è inestricabilmente connessa³⁶.

Si deve però riflettere, appunto, sui tempi e sui modi di questa novella.

Venti anni sono passati dal 2001, e il sogno liberista sembra infranto. Le cicliche crisi economiche hanno rivelato che il mercato, da solo, non ce l'ha fatta. Si chiede, insomma, sempre più un nuovo intervento statale, di matrice keynesiana.

³² V. anche Sen. EVANGELISTA, seduta del 28 ottobre 2021.

³³ Cfr. Sen. AUGUSSORI sedute della Commissione affari costituzionali del 7 luglio 2020 e del 21 luglio 2020.

³⁴ ID., seduta della Commissione affari costituzionali del 21 luglio 2020.

³⁵ Sen. GARRUTI, seduta della Commissione affari costituzionali del 27 ottobre 2020. Nel Paese si contano, complessivamente, oltre 800 Isole, di cui il 10% abitate: sen. FENU, seduta del 28 ottobre 2021.

³⁶ Così G. ARMAO, *Insularità e perequazione infrastrutturale nell'ordinamento europeo*, in *Strumenti RES* 3/2015.



Anche la pandemia ci ha reinsegnato il valore della solidarietà, il bisogno di essere popolo, come comunità di destino.

E vale anche ricordare la mobilitazione di collettività organizzate che pretendono considerazione dal Centro, rispetto alle proprie esigenze e specificità.

L'Italia non è mai stata uniforme e liscia, ma si presenta accidentata, differenziata, anche storicamente disomogenea.

Questa novella sembra essere, insomma, un monito di geodiritto: un grande giurista, appunto, ricordava che il diritto è fatto di *Ordnung* (ordinamento) e *Ortung* (localizzazione): un diritto puramente astratto è destinato alla sconfitta³⁷.

In questo senso la novella è da accogliere con favore³⁸: forse però non è abbastanza, e potrebbe essere riformulata con una reintegrazione anche del Mezzogiorno nella trama costituzionale.

Tra l'altro, non nell'art. 119 Cost., ma tra i principi fondamentali: tangibile segno di un'Italia che davvero intende essere unita.

³⁷ C. SCHMITT, *Il nomos della terra*, Milano, 1991 [1950], p. 13.

³⁸ Di riparazione ad un grave errore del 2001 ha parlato il sen. GARRUTI, seduta del 3 novembre 2021, di approvazione del disegno di legge costituzionale.