



IL PRINCIPIO DI INSULARITÀ IN COSTITUZIONE TRA NECESSITÀ E ATTUAZIONE *

ALESSANDRO FRICANO **

SOMMARIO: 1. Le isole in Costituzione: un riconoscimento a fasi alterne – 2. La legge costituzionale 7 novembre 2022 n. 2 tra forma e sostanza. – 3. La tutela delle isole nella dimensione giuridica internazionale ed europea. – 4. Cenni sulla costituzionalizzazione dell’insularità nella prospettiva comparata. – 5. Conclusioni.

1. Le isole in Costituzione: un riconoscimento a fasi alterne

Il rapporto inscindibile che lega insieme costituzionalismo ed insularità ha origini antiche. Si pensi alla Gran Bretagna patria del diritto parlamentare o alla stessa Sicilia, che diede i natali alla Scuola italiana di diritto pubblico con studiosi del calibro di Vittorio Emanuele Orlando, Santi Romano, Gaetano Arangio Ruiz, Giorgio Arcoleo, Vincenzo Gueli, Angelo Majorana Caltabiano, Gaetano Mosca o Gaspare Ambrosini. Non dovrebbe stupire come il primato del parlamento più antico al mondo sia conteso esclusivamente da isole¹. Si pensi all’*Althing* d’Islanda (930 d.C.), al *Tynwald* dell’Isola di Man (979 d.C.), dal *Løgting* delle Isole Faroe o dalle *Curiae generales* convocate dal Re di Sicilia Ruggero II d’Altavilla nel 1130. Il Parlamento inglese, assunto a modello

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo. Lo scritto presenta alcune riflessioni proposte al Convegno “L’agenda delle riforme” tenutosi presso la Libera Università Maria Santissima Assunta (LUMSA) giovedì 9 marzo 2023 in Roma.

** Dottorando in Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi del Molise.

¹ Di diverso avviso Di Matteo: «Bisognerà fare riferimento alle Cortes spagnole, assemblee rappresentative dei vari Regni iberici, istituite nel secolo XI, per aversi la prima tipizzazione in Europa dell’istituto parlamentare, perché autenticamente dotate di poteri legislativi e politici e strutturate con un assetto che prefigurava già la tripartizione prerivoluzionaria dell’ordinamento sociale in nobiltà, clero e borghesia cittadina. Ma tutto ciò era – e sarà ancora per molto tempo – estraneo alla Sicilia.» cit. S. DI MATTEO, *Storia dell’antico Parlamento di Sicilia (1130 – 1849). Con un inedito del marchese di Villabianca: I parlamenti più clamorosi del Regno (1189-1798)*, 2012, 8.

nel corso della storia per qualsiasi assemblea elettiva, fu convocato per la prima volta soltanto nel 1264. Quanto detto dimostra come le radici insulari del costituzionalismo moderno siano profonde e ben salde nella storia europea. L’insularità tuttavia è una condizione geografica, sociale, economica e politica prima ancora che giuridica. Come scriveva Gesualdo Bufalino: «Si avrebbe però voglia di dubitarne, quando si pensa che al concetto d’isola corrisponde solitamente un grumo compatto di razza e costumi, mentre qui tutto è dispari, mischiato-cangiante, come nel più ibrido dei continenti. [...] L’insularità, voglio dire, non è una segregazione solo geografica, ma se ne porta dietro altre»².

Il territorio della Repubblica Italiana conta circa ottocento isole di cui soltanto ottanta risultano essere abitate. Fatta eccezione per le due isole maggiori, Sicilia e Sardegna, elevate al rango regionale si tratta perlopiù di isole minori marittime, lacustri, fluviali o lagunari distribuite da nord a sud in ben quattordici Regioni³. Sebbene il territorio nazionale sia interessato nella sua interezza dal fenomeno insulare durante il dibattito in Assemblea costituente il tema dell’insularità è stato affrontato in stretta correlazione con la c.d. questione meridionale⁴. Isole e Sud oggi come allora sono accumulati da *deficit* strutturali che nel corso dei decenni ne hanno determinato un cronico ritardo rispetto alle altre Regioni. La discussione sul terzo comma dell’art. 119 nel corso dei lavori appare tuttavia laconica e frammentaria, esaurendosi nella mera individuazione di interventi speciali di natura assistenzialista e vagamente keynesiana a favore delle isole e del Mezzogiorno. Tali realtà territoriali non venivano considerate nelle loro specificità territoriali o culturali ma soltanto in virtù dell’antica vocazione agraria. I primi anni della Repubblica coincidevano infatti con quelli della ricostruzione post-bellica e della riconversione industriale. Malgrado ciò quella italiana fu la prima Carta fondamentale in Europa a costituzionalizzare l’insularità. Già il testo originario dell’art. 119 al terzo comma conteneva un esplicito riferimento alle Isole: «Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali». Nell’assetto appena descritto Sicilia e la Sardegna godevano, come sottolineato in dottrina⁵, di una triplice tutela costituzionale: *a*) essere Regioni a statuto speciale; *b*) del Mezzogiorno ed infine *c*) essere isole. L’intervento più rilevante per colmare il divario economico con l’Italia continentale, promosso in attuazione dell’art. 119 Cost., fu l’istituzione con legge 10 agosto 1950, n. 646 della *Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse*

² Cit. G. BUFALINO, tratto da *L’isola plurale*, in *La luce e il lutto*, Palermo, 1988, 18-19.

³ Tra le realtà insulari più rilevanti: al nord le Isole Borromee, l’Arcipelago Spezzino e isole della Laguna Veneta; al centro l’Arcipelago Toscano, le Isole Ponziane e le Isole Tremiti; al sud l’Arcipelago Campano, le Isole Eolie, Egadi e Pelagie.

⁴ Cfr. A. PUBUSA, *Art. 119*, in *Commentario della Costituzione. Artt. 114-120*, a cura di G. Branca, t. I, Bologna-Roma, 1985, 426; P. BARUCCI (a cura di), *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Milano, 1975; M. CARABBA, *Mezzogiorno e programmazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3/2021, 421-432, L. CHIEFFI, *Sviluppo del sistema delle autonomie e questione meridionale*, Relazione al Seminario di studi “Non abbiate paura delle Autonomie, organizzato su piattaforma webinar in onore del Prof. Enzo Balboni”, 30 ottobre 2020, in *Rivista AIC*, 1/2021, 487-513; S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 1/2019.

⁵ Così T.E. FROSINI, *Insularità e Costituzione*, in *Diritti regionali*, 1/2020, 499.

nell’Italia Meridionale, meglio nota come *Cassa per il Mezzogiorno*⁶. Un ente pubblico creato per favorire la programmazione ed il coordinamento di interventi industriali a sostegno del Sud che fu soppresso nel 1984 e sostituito nel 1986 con l’*Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno (AgenSud)* fino al 1992. L’attuazione del terzo comma dell’art. 119 rimase tuttavia un’incompiuta costituzionale come dimostrano le politiche scarsamente incisive a favore del Mezzogiorno, spesso delegate a ministeri senza portafoglio e non già in tutti i governi. La riforma del Titolo V, introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, modificando l’art. 119 ha invece segnato un evidente cambio di rotta nel rapporto centro-periferia liquidando in maniera forse troppo approssimativa sia la questione meridionale sia la questione insulare⁷. La soppressione dell’originale art. 119 Cost. – figlia del dibattito politico degli anni novanta sul federalismo – ha così giustificato e incentivato un’Italia a due velocità.

2. La legge costituzionale 7 novembre 2022 n. 2 tra forma e sostanza

La legge costituzionale 7 novembre 2022 n. 2, avente ad oggetto la *Modifica all’articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall’insularità*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 267 del 15 novembre, ha di fatto reintrodotta il principio di insularità⁸. La ratio della riforma è da individuarsi nella perifericità delle isole e nel conseguente *vulnus* di tutela dei loro abitanti rispetto ai cittadini peninsulari. Gli svantaggi dell’insularità incidono in maniera così significativa sullo sviluppo socio-economico al punto da rendere vane le effettive condizioni di pari opportunità tra residenti in Regioni diverse. Il rescritto art. 119 Cost. contiene un nuovo comma⁹ secondo cui «La

⁶ Per ulteriori spunti v. G. BIANCO, *Animi, Svimez e l’origine della “Cassa per il Mezzogiorno”*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3/2021, 433-443; L. COSTABILE, *Alle origini della Cassa per il Mezzogiorno. Il punto di vista degli economisti*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3/2021, 447-458; A. RAMAZZOTTI, *Il contributo della Cassa allo sviluppo industriale del Mezzogiorno. La ripartizione settoriale e territoriale degli interventi (1957-1993)*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3/2021, 521-555; G. MELIS, *Gabriele Pescatore e la Cassa per il Mezzogiorno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2020, 229-262; V.M. SBRESCIA, *Cassa per il Mezzogiorno ed “European Recovery Fund”: nel settantenario della legge n. 646 del 10 agosto 1950 viene dal passato un modello giuridico-istituzionale e tecnico-amministrativo per il futuro*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3/2021, 487-500; S. ZOPPI, *La Cassa per il Mezzogiorno tra amministrazione e letteratura*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3/2021, 393-401.

⁷ Sul punto va evidenziato come «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» v. T.E. FROSINI, *op. cit. ult.*, p. 497. Concorda Trombetta secondo cui «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 connessa» cit. G. TROMBETTA, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *Federalismi.it*, 1/2022, 199.

⁸ Cfr. G. ARMAO (a cura di), *Condizione e costi dell’insularità In Italia e in Europa. Con aggiornamenti relativi alla riforma costituzionale*, Soveria Mannelli, 2023.

⁹ Secondo Demuro: «si tratta di una riforma che rafforza l’eguaglianza delle persone nella dimensione democratica perché, nel riconoscere le differenze determinate dalle condizioni geografiche, promuove e utilizza tutti gli strumenti normativi per tenere insieme la Repubblica» così G. DEMURO, *Il principio di insularità ritorna in Costituzione: opportunità e vantaggi*, in *lacostituzione.info*, 18 maggio 2022.

Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità». La prima parte del comma si limita ad un riconoscimento formale, la seconda invece ha una matrice programmatica.

Sotto il profilo formale il primo elemento che pare opportuno evidenziare – considerato il declino delle forme di partecipazione democratica – è la natura popolare della proposta d'iniziativa legislativa¹⁰. Ciò conferma quanto il tema dell'insularità sia percepito dai cittadini come cruciale per la realizzazione di un'effettiva parità di trattamento¹¹. Il secondo elemento da sottolineare è invece di tipo procedimentale: il disegno di legge di revisione costituzionale è stato definitivamente approvato in regime di *prorogatio*, a pochi giorni di distanza dal decreto di scioglimento del Parlamento del 21 luglio 2022¹².

Tra la formulazione originaria dell'art. 119 Cost. ed il testo riformato nel corso della XVIII legislatura sussistono profonde differenze. Nella versione del 1948 si faceva riferimento – prevalentemente in chiave assistenzialista – alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole mediante l'erogazione da parte dello Stato di contributi speciali assegnati per legge a singole Regioni. Nel testo vigente invece, vengono anzitutto riconosciute le peculiarità delle Isole ribadendo inoltre l'impegno della Repubblica per la promozione di misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità. Al riconoscimento delle isole non è tuttavia seguito un richiamo esplicito

Osserva invece Frosini: «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 effettività. 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.» così T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *Federalismi.it*, 2022, 16 novembre 2022, 12.

¹⁰ Per una rilettura dell'istituto v. M. DELLA MORTE, *Iniziativa popolare delle leggi e attuazione costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2/2017.

¹¹ Il testo della prima versione del disegno di legge (*DDL S. 865*) disponeva l'aggiunta del seguente comma all'art.119 Cost.: «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», poi modificato per evidenti ragioni di omogeneità rispetto al tenore letterale delle altre disposizioni costituzionali.

¹² «Sul punto appare evidente che la Camera abbia interpretato il regime di *prorogatio* secondo una lettura che vede l'organo parlamentare ancora nella pienezza dei poteri di rappresentanza *prima* della riunione delle nuove Camere. In questo senso non si tratterebbe infatti di una decisione capace di impegnare il futuro indirizzo politico che scaturirà dalle elezioni e, quindi, la Camera dei deputati ha ritenuto di poter superare i c.d. *limiti immanenti* definiti per il regime di *prorogatio* che la confinano all'approvazione di leggi *urgenti ed indifferibili* [...]. Da una indagine a prima lettura è la prima volta che ciò accade e appare perciò prevalente la volontà parlamentare di concludere un percorso di revisione costituzionale ormai arrivato alla quarta lettura. Certamente sembra che possa aver influito sulla decisione di approvare la legge in regime di *prorogatio* anche il fatto che il disegno di legge era di iniziativa popolare; anche in questo caso si trattava di una prima volta e, forse, la maggioranza parlamentare non ha voluto deludere le aspettative popolari. Un nuovo precedente parlamentare, dunque. Rimarrà l'unico?» cit. G. DEMURO, *Le isole ritornano in Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2022, 903-904.

al Mezzogiorno, presente invece nella versione precedente alla modifica del 2001. Dal dettato costituzionale emerge chiaramente come la riforma dell'art. 119 Cost. varata nel 2022 non abbia comportato un mero ritorno al passato ma si sia spinta oltre riconoscendo la specialità del fattore insulare non soltanto come causa di nocimento.

Come si evince dalla novella il *favor insulae* si estende non solo alle isole maggiori ma anche, e forse soprattutto, a quelle minori; non si limita alle sole isole meridionali ma anche a quelle del Nord comprendendo quindi le isole fluviali, lacustri e lagunari. Le ragioni idonee a giustificare una differenziazione delle realtà insulari, e dunque la loro stessa specialità rispetto alle aree continentali, sembrerebbero essere molteplici: a) un'identità culturale particolarmente accentuata; b) la fragilità dell'ambiente circostante; c) il calo demografico dovuto all'emigrazione crescente e alla senilizzazione della popolazione; d) isolamento dovuto alle difficoltà di collegamento; e) economie spesso stagionali e da ultimo f) una compressione dell'esercizio di taluni diritti fondamentali specie in materia sanitaria e formativa.

Tali svantaggi sembrerebbero direttamente proporzionali alle dimensioni delle isole e alla loro distanza dalle coste. I ritardi nello sviluppo socio-economico delle isole, dovuti ad una ridotta frequenza dei collegamenti, si traducono in un aumento dei costi di trasporto ed in una maggiore durata dei tempi di percorrenza. In altri termini, l'insularità ha un prezzo¹³. Un recente studio econometrico ha quantificato in circa sei miliardi di euro il costo annuo dell'insularità per la sola Regione Siciliana¹⁴. Del resto è il principio di continuità territoriale a giustificare l'intervento pubblico per favorire la mobilità dei cittadini residenti nelle isole nel rispetto della libertà di circolazione, riconosciuta all'art. 16 Cost., all'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali e agli artt. 20-21 TFUE¹⁵. Anche l'ordinamento europeo favorisce la continuità territoriale consentendo, in deroga

¹³ La perequazione infrastrutturale è tuttavia prevista alla lettera g del primo comma dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009 n. 42 secondo cui «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». In questo senso: «Il fattore di insularità è stato considerato in alcuni provvedimenti, adottati dopo la sent. n. 6 del 2019, nei quali alla Regione Sardegna e Sicilia vengono attribuite somme a compensazione degli svantaggi strutturali derivanti dall'insularità. L'attribuzione è stata decisa attraverso un tavolo tecnico-politico, che ha permesso di definire le compensazioni per gli anni 2021-22» cit. G.G. CARBONI, *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi.it*, 22/2022, 25.

¹⁴ «Per quel che concerne in modo specifico la quantificazione dei costi discendenti dalla condizione insulare, l'articolo 1, comma 690, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio statale) ha investito la Commissione paritetica per l'attuazione dello Statuto del compito di determinarli avvalendosi degli studi e delle analisi di amministrazioni ed enti statali e di quelli elaborati dalla medesima Regione. Sul punto, è stato elaborato uno studio sui costi della condizione di insularità della Sicilia con il coinvolgimento di istituti di ricerca e Università siciliane (Delibera della Giunta n. 197 del 15 maggio 2018). Tale studio ha quantificato in sei miliardi di euro il costo annuo dell'insularità. Il predetto studio è stato validato dalla Commissione paritetica per l'attuazione dello Statuto e trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delibera della Commissione del 22 ottobre 2021» cit. Dossier del Servizio Studi dell'Assemblea Regionale Siciliana (ARS), *Il riconoscimento degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità*, Documento n. 3 – 2023, XVIII Legislatura, 8 marzo 2023, 8.

¹⁵ Con riguardo alla continuità territoriale anche lo Statuto della Regione Siciliana all'articolo 22 stabilisce che «La Regione ha diritto di partecipare con un suo rappresentante, nominato dal Governo regionale, alla formazione delle tariffe ferroviarie dello Stato ed alla istituzione e regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei, che possano comunque interessare la Regione».

al divieto di aiuti di stato e al principio di libera concorrenza, sia aiuti a carattere sociale per gli utenti (come ad esempio agevolazioni tariffarie) sia oneri di servizio pubblico (OSP) per le società incaricate del servizio di trasporto.

Alla novella costituzionale è seguita l’istituzione della *Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall’insularità*. La Commissione bicamerale sarà chiamata ad effettuare una ricognizione delle risorse nazionali ed europee destinate alle isole, individuerà i principali settori destinatari di interventi compensativi, proporrà correttivi al sistema dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) ed individuerà interventi volti a contrastare lo spopolamento dei territori insulari. La legge di bilancio per il 2023 (legge 29 dicembre 2022 n. 197, art. 1, commi da 806 a 814) ha istituito altresì il *Fondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall’insularità* stanziando un fondo di 2 milioni di euro da destinare rispettivamente ad investimenti strategici ed a compensazione degli svantaggi. Anche il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*¹⁶ inserisce un riferimento, seppur marginale, alle isole nella “Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” individuando appositi investimenti volti a favorire «sostenere la ripresa dello sviluppo e delle attività turistico-culturali nelle isole minori, in quanto aree particolarmente fragili e distribuite in ampia parte del territorio nazionale»¹⁷ e prevedendo risorse affinché la connettività ultraveloce possa «finalmente raggiungere tutte le aree interne del Paese e le isole minori»¹⁸.

3. La tutela delle isole nella dimensione giuridica internazionale ed europea

L’insularità gode di una tutela plurima a livello sovranazionale, europeo, statale e regionale. Con riguardo alle fonti internazionali un primo contributo rilevante per la qualificazione giuridica di isole e arcipelaghi è stato dato dall’art. 121 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay nel 1982, secondo cui «un’isola è una distesa naturale di terra circondata dalle acque, che rimane al di sopra del livello del mare ad alta marea». Ancor più significativo è stato lo sforzo definitorio compiuto a livello europeo sebbene sia il Trattato di Roma sia il Trattato Maastricht non contengano un esplicito riconoscimento dell’insularità ma soltanto riferimenti embrionali¹⁹. Per un primo riconoscimento formale bisogna attendere il

¹⁶ Per un’analisi sul rapporto tra Mezzogiorno e PNRR v. U. ALLEGRETTI, *Il Piano Sud 2030*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2020, 391-395; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, *Costituzionalismo.it*, 2021, n. 2; S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14/2021, IV-XI.

¹⁷ *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 109.

¹⁸ *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 118.

¹⁹ «Il punto di partenza è rappresentato dai Trattati istitutivi, il cui interesse per i territori insulari (specie extraeuropei) degli Stati membri risale già al Trattato di Roma. Il Trattato di Maastricht conteneva, fra gli allegati, un’apposita Dichiarazione sulle regioni ultraperiferiche della Comunità (priva di valore giuridico). Essa afferma che le regioni elencate (dipartimenti francesi d’oltremare, Azzorre, Madera e Canarie, quasi tutte insulari) sono vittime di un ritardo socioeconomico strutturale dovuto a vari fattori, fra i quali si menzionano “grandi distanze” ed “insularità”». Così F. SPAGNOLI, *L’insularità fra*

Trattato di Amsterdam che al secondo comma dell'art. 299 dispone l'adozione di misure specifiche «[...] tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale dei dipartimenti francesi d'oltremare, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo». Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nell'ambito del rafforzamento delle politiche di coesione territoriale, ha ribadito l'impegno dell'Unione Europea a ridurre il divario dei livelli di sviluppo nelle regioni insulari. Secondo l'art. 174 TFUE infatti: «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». Inoltre l'art. 349 TFUE stabilisce che per talune regioni ultraperiferiche – ovvero Guadalupa, Guyana francese, Martinica, La Réunion, Saint Barthélemy, Saint Martin, Azzorre, Madera e delle isole Canarie – il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotti misure specifiche che tengano conto della situazione socioeconomica «aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo».

Nell'ottica di un progressivo superamento degli svantaggi legati all'insularità hanno operato due risoluzioni del Parlamento europeo adottate su proposta del Comitato delle Regioni rispettivamente nel 2016 e nel 2022. Tra gli obiettivi contenuti nella *Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/3014(RSP))* si annoverano: l'invito rivolto alla Commissione «a fornire una definizione chiara del tipo di svantaggi geografici, naturali e demografici permanenti che le regioni insulari possono presentare con riferimento all'articolo 174 TFUE»; il riconoscimento dell'importanza «di predisporre misure di sostegno per contrastare il significativo trend di spopolamento delle regioni insulari»; l'investimento «nelle infrastrutture per garantire sulle isole l'accesso alla banda larga e assicurare tali territori partecipino pienamente al mercato unico digitale» al fine di controbilanciare gli svantaggi relativi ai collegamenti e da ultimo «lo sviluppo di un turismo sostenibile che si affianchi al turismo stagionale, concentrandosi sulla promozione del patrimonio culturale e di attività economiche artigianali caratteristiche». Già nel 2016 venivano considerate «le enormi potenzialità dell'energia oceanica, eolica e solare e la possibilità

federalismo differenziato e diritto europeo. Uno studio comparato, Relazione al Seminario telematico Autonomie e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto in memoria di Paolo Carrozza, Università degli Studi di Milano, 12 giugno 2020, in *La rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, Fascicolo speciale monografico, n. 2, 371.

per le isole di divenire importanti fonti di energie alternative, di conseguire per quanto possibile l'autonomia energetica e di garantire in primo luogo ai loro abitanti un approvvigionamento energetico a costi più contenuti». Di gran lunga più dettagliata la *Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2022 sulle isole dell'UE e la politica di coesione: situazione attuale e sfide future (2021/2079(INI))* che conta novantatré punti strategici individuati alla luce del *Green Deal europeo* e degli esiti pandemici del Covid-19. Tra gli obiettivi si segnalano l'attuazione dell'articolo 174 TFUE mediante la creazione di un'agenda per le isole europee «in linea con le esigenze locali e le realtà sul campo e tenga conto delle specificità di ciascuno dei bacini marittimi dell'Unione europea». La risoluzione sottolinea inoltre come il prodotto interno lordo e il livello di sviluppo delle isole europee siano al di sotto della media europea e dei paesi di cui fanno parte invitando la Commissione «a prendere in considerazione l'assegnazione del bilancio sulla base del PIL pro capite al fine di colmare tutte le disparità tra le isole».

Tra i numerosi strumenti europei in materia di insularità si segnalano altresì il programma dell'ESPON *The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy (EUROISLANDS)* del 2013 contenente raccomandazioni volte alla promozione dello sviluppo sostenibile delle isole europee nel quadro del mercato unico e la *Research for REGI Committee Islands of the European Union: State of play and future challenges* del 2021 sul potenziale di sviluppo della realtà insulari nell'ambito delle politiche di coesione.

4. Cenni sulla costituzionalizzazione dell'insularità nella prospettiva comparata.

La condizione insulare, comune a più regioni europee, merita un'analisi comparata²⁰ al fine di individuare risorse e politiche condivise ma soprattutto per stimolare la ricerca di nuove forme di cooperazione multilaterale.

L'ordinamento spagnolo – che annovera due arcipelaghi quali le Isole Baleari nel Mar Mediterraneo e le Isole Canarie situate nell'Oceano Atlantico – si contraddistingue per il rapporto tra *hecho insular* ed *hecho diferenciales*²¹. La specialità insulare viene cioè considerata non solo come un elemento idoneo a giustificare una differenziazione

²⁰ Per un'analisi più accurata si rinvia a T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007.

²¹ Ovvero il c.d. «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» v. T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all'insularità*, op. cit., p. 9. Secondo altra definizione si tratta invece «di una formula che attiene alla dimensione squisitamente identitaria riconducibile alla condivisione di un patrimonio di specialità particolare. Diverso e di più rispetto a una mera condizione di specificità fisico-geografica, con le conseguenze che ne derivano in termini di differenze di trattamento.» così 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*, 1/2022, 85. Cfr. E.G. RODRÍGUEZ, *Hecho insular y Unión Europea un aporte histórico-jurídico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998; F.J. VILLAR ROJAS, F.J. BETANCORT REYES, *El hecho insular: hecho diferencial constitucional y comunitario*, Estudios Canarios: Anuario del Instituto de Estudios Canarios, 1999, n. 44, 163-176; V.J. CALAFELL FERRÁ, *La insularidad como hecho diferencial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears: su reconocimiento, desarrollo y protección en el Estatuto de Autonomía*, in *Revista Jurídica de les Illes Balears (RJIB)*, 23/2023.

ma come un vero e proprio *modus vivendi*²². La Costituzione spagnola del 1978 dedica quattro articoli alle isole. Il terzo comma dell’art. 69, con riguardo alla composizione del Senato, stabilisce che nelle province insulari ogni isola o arcipelago costituirà una circoscrizione per l’elezione dei Senatori, spettandone tre a ciascuna delle isole maggiori ovvero Gran Canaria, Maiorca e Tenerife ed uno per Ibiza, Formentera, Minorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma. Il primo comma dell’art. 138 ribadisce l’effettiva realizzazione del principio di solidarietà mediante l’equilibrio economico tra le diverse parti del territorio spagnolo tenendo conto in particolare delle circostanze connesse all’insularità. A queste due disposizioni si aggiungono gli artt. 141 e 143 contenenti riferimenti alle isole sotto il profilo amministrativo e autonomico.

In Portogallo gli arcipelaghi delle Azzorre e di Madera sono al contempo le uniche Regioni Autonome. La coincidenza tra insularità e autonomia costituisce un tratto distintivo dell’ordinamento portoghese. La Costituzione del 1976 al secondo comma dell’art. 6 stabilisce inoltre che gli arcipelaghi delle Azzorre e di Madera sono dotati di statuti politico-amministrativi e di organi di governo propri investiti di specifiche funzioni.

Finanche la Francia, caratterizzata da un centralismo spinto, pur non sancendo formalmente il principio d’insularità in Costituzione riconosce un particolare *status* ai territori d’oltremare rispetto alle altre collettività territoriali²³. Le ragioni di tale differenziazione andrebbero individuate nella storia coloniale francese, nella posizione geografica delle isole interessate e nelle crescenti rivendicazioni indipendentiste. L’art. 72-3 della Costituzione fa riferimento esplicito ai seguenti territori ultraperiferici: La Guadalupa, la Guyana, la Martinica, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint Martin, Saint-Pierre e Miquelon, le isole Wallis e Futuna, la Polinesia francese e la Nuova Caledonia (quest’ultima beneficia di un’autonomia *sui generis* rafforzata). Il testo costituzionale non fa menzione della Corsica che tuttavia gode di uno statuto speciale adottato con la *Loi n° 91-428 du 13 mai 1991* e costituisce dal 2018 una *collectivité territoriale unique* alla stregua di Mayotte, Guyana e Martinica.

La disciplina giuridica del fenomeno insulare assume un particolare rilievo anche negli ordinamenti scandinavi²⁴. La Costituzione finlandese stabilisce all’art. 75 una

²² A tal fine è opportuno segnalare che «Il quadro delle regioni insulari mediterranee europee è caratterizzato da una forte eterogeneità. A fronte di ciò, tuttavia, esiste un elemento di collegamento, presente in ciascuna di esse, rappresentato appunto dal concetto di insularità: la caratteristica comune a tutte le isole – indipendentemente dalla loro dimensione, popolazione e livello di sviluppo.» cit. R. DERIU, C. SANNA, *Insularità: una nuova Autonomia attraverso la cooperazione tra le Regioni insulari euromediterranee*, in *Federalismi.it*, 5/2020, 19.

²³ Cfr. F. MICLO, *Le régime législatif des départements d’outre-mer et l’unité de la République*, Paris, 1982; F. LUCHAIRE, *Le statut constitutionnel de la France d’outre-mer*, Paris, 1992; A. ROUX, *Évolution des départements d’outre-mer et Constitution*, in J.Y. FABERON - J.F. AUBY (a cura di), *L’evoluzione du statut de département d’outre-mer*, Aix-en-Provence, 1999, 251-263; F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *L’outre-mer français, un modèle pour la république*, Bordeaux, 2008; W. MASTOR, *L’insularité saisie par le droit constitutionnel, Mélanges en hommage à Dominique Rousseau*, 2020, 457-471.

²⁴ Per una ricostruzione dettagliata v. R. ARIETTI, *Ripensare l’insularità nel sistema costituzionale italiano, tra suggestioni scandinave e rinegoziazione dei rapporti centro-periferia*, in *I Federalizing Process europei nella democrazia d’emergenza. Riflessioni comparate a partire dai ‘primi’ 20 anni della riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, DPCE Online, 2022, numero speciale.

legislazione speciale per le Isole Åland e riconosce ad esse, secondo l’art. 120, l’autogoverno in conformità a quanto specificatamente stabilito nella legge sull’autonomia. L’art. 25 al secondo comma precisa inoltre che le Isole Åland formano il proprio collegio elettorale per l’elezione di un rappresentante. Allo stesso modo anche la Danimarca prevede un regime di differenziazione per le isole Faroe e la Groenlandia.

Dall’analisi del fattore insulare negli ordinamenti europei presi in considerazione si evince come il “ritorno” delle isole nella Costituzione italiana sia stato funzionale ad un adeguamento euro-unitario in armonia con lo spirito originale della Carta. Con la riforma dell’art. 119 Cost. l’Italia si colloca in una posizione mediana rispetto al riconoscimento accentuato del modello spagnolo e a quello parziale del modello francese, pur vantando maggiori similitudini sia sul piano storico-costituzionale sia nei rapporti tra centro-periferia con il primo.

5. Conclusioni

Oltre a promuovere interventi pubblici a favore di aree storicamente svantaggiate, il rescritto art. 119 Cost. comporterebbe altresì l’effetto di fungere quale parametro di costituzionalità per tutti quei casi in cui si presuma violata la promozione di «misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità», determinando di fatto la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme in contrasto. Del resto anche la giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 6 del 2019 si è occupata – ben prima della riforma dell’art. 119 Cost. – dei costi dell’insularità e del perdurante ritardo dello sviluppo economico ad esso connesso, riconoscendo un diritto alla compensazione a favore della Regione Sardegna, ricorrente in giudizio. Secondo la Corte infatti «Il concreto pregiudizio derivante dalla mancata restituzione delle riserve erariali e da contributi, accantonamenti e ritardi nel riconoscimento dell’insularità contrasterebbe con l’autonomia economico-finanziaria regionale, presidiata dalle norme statutarie e da quelle costituzionali».

Il riformato art. 119 Cost., per non restare una norma inattuata, deve necessariamente essere letto in combinato disposto con almeno tre principi costituzionali. L’impegno della Repubblica a promuovere «le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità» previsto dal nuovo 119 Cost. è una manifestazione del principio di eguaglianza sostanziale. La rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l’eguaglianza dei cittadini, prevista dal secondo comma dell’art. 3 Cost., si dovrà tradurre nella pianificazione di interventi volti a ridurre le oggettive disparità tra cittadini insulari e continentali²⁵. Dall’Unità d’Italia ad oggi gli isolani sono stati titolari di un’uguaglianza mutilata in forza degli svantaggi

²⁵ «Nell’ordinamento costituzionale italiano, infatti, il principio di insularità ha un sicuro fondamento, in primo luogo, nell’art. 3 Cost. Questo sancisce – come noto – il principio di eguaglianza formale, inteso come “trattare in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse”, e quello di eguaglianza in senso sostanziale, ossia ponendo a carico della Repubblica il compito di eliminare le diseguaglianze socio-economiche.» v. L. M. TONELLI, *La riemersione dell’insularità in Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 6/2022, 116.

strutturali dovuti alla collocazione geografica dei territori di provenienza. Il diritto costituzionale ad un’insularità equa e giusta si configura così come un diritto sociale in senso stretto, idoneo a garantire i livelli essenziali delle prestazioni in tutto il territorio nazionale. Allo stesso modo il principio di insularità diventa la prosecuzione in prospettiva solidaristica dell’art. 5 Cost. che sancisce l’unità e l’indivisibilità della Repubblica italiana. Da ultimo, il riconoscimento costituzionale delle isole opererebbe un rafforzamento in senso egualitario della stessa libertà di circolazione prevista dall’art. 16 Cost. per tutti i cittadini in qualsiasi parte del territorio nazionale, che tuttavia risulta per molti isolani compromessa dalle frequenti difficoltà di collegamento.

La nuova formulazione dell’art 119 Cost., come si è detto, è certamente in linea con lo spirito originario della Costituzione e con la più recente disciplina euro-unitaria. La riforma introdotta dalla legge costituzionale 7 novembre 2022 n. 2 si differenzia sensibilmente da operazioni simboliche di *maquillage costituzionale* – fra tutte la riduzione del numero dei parlamentari – avviate nel corso della medesima legislatura. Le uniche perplessità tuttavia sembrerebbero riscontrarsi *a)* nella scelta di reintrodurre soltanto il principio di insularità e non anche il riferimento al Mezzogiorno; *b)* nella scelta di collocare l’insularità all’articolo 119 Cost. e non già all’art. 5 Cost. tra i principi fondamentali. Resta dunque da chiedersi in che modo il rescritto art. 119 impatterà sulla riforma dell’autonomia differenziata attualmente in discussione e quali saranno gli effetti nel lungo-medio periodo. «Ai posteri l’ardua sentenza».