

«Insularità» e Costituzione

di Tommaso Edoardo Frosini

Sommario: 1. L'isola che non c'è più (in Costituzione). - 2. Il «fattore insulare» nel diritto comparato ed europeo. - 3. Riaffermare le isole in Costituzione.

1. *L'isola che non c'è più (in Costituzione)*

«L'isola che non c'è», cantava Edoardo Bennato a inizi anni Ottanta. Venti anni dopo, anche il legislatore costituzionale certificava l'inesistenza delle isole, sopprimendo un comma dell'art. 119 della Costituzione, che prevedeva contributi speciali per valorizzare il Mezzogiorno e le isole (Sardegna e Sicilia, ma non solo)¹. Si trattava di una norma di «diritto sociale territoriale» voluta dal Costituente per tutelare e incentivare quelle aree del Paese svantaggiate economicamente per storia e per collocazione geografica.

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 isole. 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

¹ Il testo originario dell'art. 119 Cost., poi modificato con l. Cost. n. 3, 2001, recitava così: «Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti dal leggi della Repubblica, che le coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica». Per quanto riguarda il Mezzogiorno, v. T.E. Frosini, *Quale federalismo senza Mezzogiorno?*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/148.pdf.

a portarle a un tendenziale punto paritario di partenza, per poi vedere qual è la più virtuosa².

Il riferimento esplicito al Mezzogiorno e alle isole era stato coscientemente voluto dal Costituente, il quale volle così 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 gli coloro che vivono nelle isole, anche un problema, o meglio un «fattore» identitario. All'Assemblea Costituente si aveva ben presente il dualismo socio-economico fra le diverse aree del Paese, e specialmente fra Settentrione e Meridione. 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 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»³.

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 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

² Con riferimento al rapporto fra il federalismo e il Mezzogiorno, anche sotto il profilo storico, v. il fascicolo monografico *Federalismo e Mezzogiorno, a 150 anni dall'Unità d'Italia*, in questa «Rivista», n. 1-2, 2011.

³ Così A. Pubusa, *Commento all'art. 119*, in *Commentario della Costituzione art. 114-120*, t. I, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, p. 426.

ripristinata, anche prendendo spunto dall'esperienza comparata ed europea. Che va fatta proprio con riferimento alle isole, che si comprendono meglio e più utilmente proprio se esaminate sotto il prisma della comparazione. Come risulta dai lavori di un convegno che organizzai all'Università di Sassari (dove all'epoca insegnavo) nel 2006, dedicato alle *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, i cui atti sono stati pubblicati in un volume⁴, poco conosciuto ma essenziale per capire in pieno la portata della questione giuridica delle isole in Europa. Inoltre, per quanto mi risulta, è l'unico lavoro dottrinale che si occupa specificatamente del tema delle isole, soprattutto nella prospettiva della comparazione giuridica.

Certo, nell'analisi comparata vengono esaminate isole che non sono Stati – come la Gran Bretagna per intenderci, ma che sono comunque collegate a una dimensione statale – ma piuttosto sono realtà geografiche dotate di un proprio ordinamento, la cui specialità è costituita proprio dal loro essere territori insulari. Al punto, che si potrebbe affermare che tra specialità e insularità vi sia un rapporto di corrispondenza biunivoca: costituendo, l'una e l'altra, le facce di una medesima medaglia. Certo, si potrebbe obiettare che vi sono regioni speciali che non sono isole; ma è altresì vero che l'insularità ingenera una condizione ulteriore di specialità, che è dovuta sia alla collocazione nello spazio (l'essere circondate interamente dalle acque, infatti, incide sugli scambi, sul commercio e sul trasporto), sia al fatto che si trova in una posizione differente rispetto al restante contesto peninsulare. Il profondo senso di appartenenza a un dato contesto insulare alimenta la specialità dei territori insulari, che si manifesta in un'identità con tradizioni culturali del tutto peculiari. Specialità che non va intesa nel senso di eccezionalità, ma piuttosto di profonda diversità. Che emerge attraverso un riconoscimento giuridico-costituzionale (di tale specialità) e la presenza di un *modus vivendi* peculiare e di sentimenti di appartenenza molto spiccati. In un simile contesto, la specialità diviene strumento atto a valorizzare un tale *status* di particolarità. Certo, è pur vero che specialità e insularità non sono concetti sempre sovrapponibili, come rilevabile sulla base della ricerca comparatistica.

Altra questione meritevole di approfondimento è quella del rapporto fra insularità e costituzionalismo⁵. In particolare, l'approccio

⁴ Cfr. *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, a cura e con prefazione di T.E. Frosini, Torino, 2007.

⁵ Ne parla G.G. Florida, *Introduzione*, in *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., pp. 3 ss.

può essere avanzato 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 altro. Infatti, un tema di ricerca che si nutre della differenziazione, induce a riflettere sui processi di decentralizzazione degli Stati unitari, tipici non solo delle democrazie occidentali. I fenomeni di decentramento richiamano alla memoria i patti federativi e con essi il concetto di *foedus* e risultano essere propedeutici alla valorizzazione delle peculiari identità di dati territori, tra i quali vanno sicuramente comprese anche le isole. 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, vale senz'altro la pena affrontare l'interessante 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.

2. Il «fattore insulare» nel diritto comparato ed europeo

Il Paese del regionalismo differenziato, e quindi la Spagna, ha riservato, in costituzione, un ruolo e una funzione strategica alle isole⁶. 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 economici.

Quindi, sono ben quattro articoli della costituzione che si occupano delle isole, ognuno dei quali con delle specificità. A partire

⁶ 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., pp. 63-100. La costituzione della Spagna può essere consultata nel volume *Codice delle costituzioni*, vol. I, a cura di G. Cerrina Feroni-T.E. Frosini-A. Torre, Padova 2016, pp. 331 ss.

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 propio* 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, Formentera, Goner, 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.

In sintesi: siamo in presenza di un indubbio valore costituzionale del fattore insulare (*hecho insular*), quale fattore differenziale (*hecho diferenciales*), che trova, oltre al riconoscimento di una forma propria identitaria, alcune specificazioni e caratterizzazioni, che si esprimono e si attuano attraverso la legislazione nazionale, come la n. 7 del 2 aprile 1985 sulle basi del regime locale, e quella territoriale (si pensi, fra i tanti, alle Baleari che hanno un diritto civile proprio). Quello che conta qui evidenziare è come la Spagna ha provveduto a una articolata costituzionalizzazione delle isole, riconoscendone la loro specialità nell'ambito dello Stato autonomo in cui si manifesta un regionalismo differenziato. La vicenda spagnola delle isole risulta senz'altro essere un parametro costituzionale interessante e utile, al quale fare riferimento. Che potrebbe cioè essere preso come esempio e come un possibile modello anche per una nuova ricomposizione dell'assetto costituzionale italiano.

Anche il Portogallo riconosce in costituzione la specificità delle sue isole. Come recita l'articolo 6.2: «Gli arcipelaghi delle Azzorre e di Madera costituiscono regioni autonome dotate di statuti politico-amministrativi e di organi di governo». Si tratta di una disposizione costituzionale che si sviluppa altresì nel Titolo VII della costituzione, dove vengono attribuiti, alle Azzorre e Madera, numerosi poteri anche di natura legislativa. Sul Portogallo qui non mi soffermo e rimando a uno accurato studio a esso dedicato⁷.

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 comunitario⁸. 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

⁷ Cfr. R. Orrù, *Insularità e autonomia regionale nell'ordinamento portoghese*, in *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., pp. 153-171. La costituzione del Portogallo può essere consultata nel volume *Codice delle costituzioni*, vol. I, cit., pp. 255 ss.

⁸ Su cui, v. P. Fois, *L'insularità nel diritto internazionale ed interno: orientamenti convergenti*, in *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., pp. 191-196.

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 attenzione in altri articoli del Trattato, valorizzando la c.d. 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 Stato⁹.

3. *Riaffermare le isole in Costituzione*

L'Europa e diversi gli Stati europei codificano costituzionalmente isole e insularità. L'Italia, prima di tutte a farlo nel 1947, ha poi abbandonato questa prospettiva di valorizzazione costituzionale, lasciando le isole «travolte dalle acque in un insolito destino». Per questo, e non solo, va rivolta un'attenzione speciale alla proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare (presentata con centomila firme, raccolte nella sola Sardegna), depositata in Senato e prossima a essere discussa in Commissione affari costituzionali, di inserire un quinto comma all'articolo 119 della costituzione: «Lo Stato riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità e dispone le misure necessarie a garantire una effettività parità ed un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili». L'approvazione di una siffatta norma determinerebbe un effetto

⁹ 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.

assai rilevante, e cioè tutte quelle leggi in contrasto o in violazione con la concezione di insularità, e la sua derivazione costituzionale, potrebbero essere oggetto di scrutinio di costituzionalità e dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale. Ma c'è di più: una siffatta norma avrebbe lo scopo di sensibilizzare il legislatore ad assumere comportamenti e scelte legislative virtuose, e quindi norme promozionali per lo sviluppo strutturale delle isole e per la specialità insulare. Come «fattore insulare», e quindi identitario: isolani, infatti, è una maniera di essere di alcuni milioni di abitanti, che non possono né devono essere isolati. L'insularità è una condizione che produce ritardi di sviluppo sociale ed economico e fa degli isolani cittadini con diritti ridotti e affievoliti rispetto ai cittadini della terraferma. Si pensi solo all'annoso problema dei trasporti, che fa lievitare i prezzi dei servizi. Essere un'isola sconta uno svantaggio naturale che non mette in condizioni di pari opportunità con gli altri abitanti della penisola. Nessuna altra regione italiana subisce lo stesso svantaggio strutturale della insularità e della perifericità, che incide in modo così significativo sulle opportunità degli isolani. Quindi: sia data loro piena dignità costituzionale, affidando poi alla repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini.