

LA CONDIZIONE DI INSULARITA' NELLA COSTITUZIONE

FRANCESCO SANCHINI\*

**Sommario**

1. Considerazioni introduttive: peculiarità e svantaggi dell'insularità. – 2. Ascesa, caduta e risalita delle isole in Costituzione. – 3. L'insularità oltre i confini nazionali. – 4. La l. cost. 7 novembre 2022, n. 2 di modifica dell'art. 119 della Carta. - 5. Riflessioni conclusive: il riconoscimento costituzionale dell'insularità alla prova dell'attuazione.

**Abstract**

*The article analyzes the role of islands from a constitutional perspective. The study focuses on the recent reform that sanctioned the constitutional recognition of insularity, verifying its contents and possible critical aspects.*

**Suggerimento di citazione**

F. SANCHINI, *La condizione di insularità nella Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023.  
Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Assegnista di Ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze.

Contatto: [francesco.sanchini@unifi.it](mailto:francesco.sanchini@unifi.it)

### 1. Considerazioni introduttive: peculiarità e svantaggi dell'insularità

Le isole rappresentano territori caratterizzati da specificità morfologiche nonché da significative peculiarità sul piano economico, logistico, demografico e socioculturale.

La condizione di insularità, invero, qualifica quei contesti di varia estensione e densità abitativa che, circondati integralmente dal mare, non posseggono un legame fisico né infrastrutturale stabile con la terraferma.

La speciale conformazione di simili luoghi rende intuibile la rilevante situazione di svantaggio che li contraddistingue, di regola, rispetto a qualsiasi altra regione continentale.

Eppure le isole costituiscono al contempo una risorsa tutt'altro che trascurabile.

Si pensi al loro contributo nella preservazione di ecosistemi spesso molto fragili, così come al concorso nella custodia di tradizioni e patrimoni culturali di inestimabile valore, oltre che alla loro capacità attrattiva a livello turistico.

I territori insulari inoltre, pur nella loro eterogeneità dimensionale e tipologica (si pensi ad esempio alle isole marine, alle isole lacustri, oppure ancora agli arcipelaghi), accolgono una non insignificante percentuale di popolazione europea.

Le più recenti indagini testimoniano che le regioni insulari dell'Ue contano più di venti milioni di abitanti, ossia circa il 4,6% dell'intera popolazione dell'Unione<sup>1</sup>.

Analogamente in Italia si registrano numeri altrettanto elevati, se sol si considera che viene stimata la presenza di circa ottocento isole all'interno delle quali abitano più di sette milioni di persone<sup>2</sup>, di cui duecentomila soltanto nei trentacinque comuni delle isole minori<sup>3</sup>.

Ciò malgrado, come poc'anzi anticipato, molti sono gli elementi di svantaggio che riguardano tali territori, tanto che l'esigenza di approntare politiche efficaci di sviluppo e rilancio per gli stessi si è progressivamente imposta, appunto, sia a livello nazionale che a livello europeo.

I fattori pregiudizievoli per le isole sono stati nel tempo variamente definiti e nel complesso, pur nella varietà di ciascun ambito, possono essere ricon-

<sup>1</sup> 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)) reperibile all'indirizzo [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0225\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0225_IT.html)

<sup>2</sup> Così come riportato da Eurispes – Istituto di Studi politici, Economici e Sociali all'indirizzo <https://eurispes.eu/osservatorio/osservatorio-sullinsularita/>

<sup>3</sup> Evidenza tale dato il *Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne 2021 – 2027* del dicembre 2021 predisposto dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, reperibile all'indirizzo [https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2022/09/Istruttoria\\_Comuni\\_Isole-Minori\\_2022.pdf](https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2022/09/Istruttoria_Comuni_Isole-Minori_2022.pdf)

dotti ad elementi sempre ricorrenti e, se vogliamo, connaturati alla medesima conformazione di simili luoghi.

Il Parlamento europeo, recentemente, ha posto in rilievo come le regioni insulari presentino molteplici svantaggi naturali connessi alla ridotta dimensione, alla bassa densità abitativa, alla contestuale pressione demografica stagionale nonché alla circoscritta estensione dei loro mercati<sup>4</sup>.

Ancora, fra le principali condizioni di sfavore, può considerarsi la mancanza di collegamenti fisici permanenti, con ogni consequenziale risvolto pregiudizievole sul piano del mercato del lavoro, del trasporto, delle importazioni, nonché di tutti i principali servizi pubblici<sup>5</sup>.

Si pensi, a tale ultimo proposito, all'istruzione, alla sanità, all'accesso all'acqua potabile, così come all'approvvigionamento energetico, alla gestione dei rifiuti e, in prospettiva, alla difficile attuazione della transizione verde<sup>6</sup>, già di per sé complessa in territori privi di limitazioni di tal genere.

Le ricerche condotte per indagare le caratteristiche dell'insularità hanno viepiù evidenziato che, malgrado il costo della vita sia mediamente più elevato, il livello salariale manifesta una tendenza decrescente, mostrando altresì che il tasso di disoccupazione risulta invece essere più elevato<sup>7</sup>.

Unitamente alla vulnerabilità economica, a risentirne è anche la sfera pubblica che, pur assolvendo un ruolo fondamentale sul piano occupazionale, fatica spesso a innescare virtuosi percorsi di sviluppo, specie nel complesso ambito della liberalizzazione dei servizi pubblici<sup>8</sup>.

È pertanto chiaro come, globalmente, simili fattori determinino profonde disuguaglianze, impedendo un accesso paritario alle più importanti opportunità di crescita, con ricadute negative in termini di spopolamento, invecchiamento della popolazione, limitata competitività e in genere mancanza di equità sociale.

Ecco che, se letti in una prospettiva costituzionale, gli svantaggi connessi all'insularità presentano un'inevitabile connessione con l'art. 3, comma 2, Cost., che evoca quell'insieme di ostacoli economico-sociali che la Repubblica

<sup>4</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2022 sulle isole dell'UE e la politica di coesione, cit., lett. b) e c).

<sup>5</sup> Sulle condizioni di svantaggio si veda anche l'interessante ricerca della Regione Siciliana, *Stima e costi dell'insularità per la Sicilia*, 2020, reperibile all'indirizzo <https://pti.regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/152367673.PDF>

<sup>6</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2022 sulle isole dell'UE e la politica di coesione cit., lett. g).

<sup>7</sup> Sul punto, v. G. RUGGERI, *Condizioni economiche delle isole e politiche di riequilibrio delle disparità territoriali*, in G. ARMAO (a cura di), *Condizione e costi dell'insularità in Italia ed in Europa*, Soveria Mannelli, 2022, p. 65.

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 67.

è chiamata a rimuovere al fine di soddisfare il principio di eguaglianza sostanziale.

Ancor prima lo “statuto costituzionale” dell’insularità impone l’adempimento di quegli inderogabili doveri solidaristici che, a mente dell’art. 2 Cost., rendono necessaria un’azione positiva, specie di natura finanziaria, volta all’adozione di meccanismi di riequilibrio in favore dei territori svantaggiati.

Significative implicazioni possono individuarsi persino con riguardo al delicato tema delle libertà, potendo i disagi connessi all’insularità recare risvolti negativi, ad esempio, sul piano dell’effettività della libertà di circolazione a mente dell’art. 16 Cost.

Non è difficile comprendere allora che la gravità delle condizioni di sfavore rappresentate, unitamente alla pregnanza delle esigenze di tutela coinvolte, abbiano indotto a intervenire sul testo costituzionale al fine di assicurare un adeguato riconoscimento al ruolo delle isole e alle loro specificità.

Tale necessità ha trovato una concretizzazione con la modifica (additiva) dell’art. 119 Cost., già interessato dalla riforma del Titolo V: riforma quest’ultima che, come noto, aveva espunto ogni riferimento espresso alle isole e al Mezzogiorno.

La recente riforma recata dalla l. cost. 7 novembre 2022, n. 2<sup>9</sup>, pertanto, nel riconoscere la loro peculiarità, offre svariati spunti di riflessione, collocandosi per il resto nella tendenza – che ha assunto dimensioni significative durante la XVIII legislatura<sup>10</sup> – di approntare riforme settoriali al di là di una sistematica rivisitazione dell’impianto complessivo della Carta<sup>11</sup>.

## **2. Ascesa, caduta e risalita delle isole in Costituzione**

L’attenzione rivolta verso le isole ha conosciuto, storicamente, fasi alterne.

Esse infatti sono state destinatarie nel tempo di una considerazione variabile, se sol si considera che, in occasione della ricordata riforma del Titolo V, si è assistito persino alla loro cancellazione dal testo costituzionale laddove disponeva che “per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per va-

<sup>9</sup> Rubricata “Modifica all’articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall’insularità”.

<sup>10</sup> Sul punto si veda anche L. M. TONELLI, *La riemersione dell’insularità in Costituzione*, in *Osservatorioaic.it*, n. 6/2022 p. 112 s.

<sup>11</sup> Come noto la l. cost. 7 novembre 2022, n. 2, è stata preceduta dalle seguenti riforme, tutte intervenute nella XVIII Legislatura: l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1 sulla riduzione del numero dei parlamentari; l. cost. 18 ottobre 2021, n. 1 sul voto ai diciottenni per l’elezione dei senatori; nonché l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, sulla tutela dell’ambiente.

lorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali”<sup>12</sup>.

Dell’alterna fortuna riservata alla questione insulare può trovarsi testimonianza a partire dal dibattito sorto nella Costituente, che ha destinato alle Isole un interesse per la verità circoscritto e connesso, essenzialmente, al più ampio tema della valorizzazione del Mezzogiorno.

Quest’ultimo, invero, fu oggetto di specifica attenzione, legata per lo più al profilo dell’agricoltura nonché, in minor misura, dello sviluppo industriale.

Così, l’attenzione si concentrò su aspetti quali la proprietà fondiaria, la distribuzione della proprietà terriera nonché la perequazione del carico fiscale<sup>13</sup>, il tutto nella duplice prospettiva di assicurare una dimensione di sviluppo economico e di crescita sociale delle zone più svantaggiate del Paese.

Le isole, al contrario, furono trattate come aspetto ancillare e meritevole soltanto di riferimenti sporadici, di talché è possibile dedurre che i Costituenti riservarono alle condizioni di svantaggio di simili territori, nel complesso, una limitata considerazione.

Un momento di svolta si ebbe con un intervento di Meuccio Ruini che – a seguito degli orientamenti espressi dagli on.li Sullo e Pignatari in favore della previsione di appositi sostegni finanziari – propose il riconoscimento di contributi speciali per assicurare lo sviluppo dei territori più svantaggiati<sup>14</sup>.

Malgrado la loro “timida” comparsa, quindi, le isole superarono indenni il dibattito costituente, riuscendo così a conquistare un’esplicita menzione all’interno della Carta fondamentale e, in tal modo, una specifica dignità di tutela a livello costituzionale.

<sup>12</sup> Secondo quanto previsto dall’art. 119, comma 3, Cost. nel testo previgente alla riforma costituzionale del 2001.

<sup>13</sup> Al riguardo V. M. SBRESCIA, *La costituzionalizzazione del Mezzogiorno. Spunti di riflessione dal dibattito Costituente a settant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione repubblicana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2018, p. 194 s.

<sup>14</sup> Sulla ricostruzione di tale dibattito v. T.E. FROSINI, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2022, pp. 2 ss. che nel valorizzare proprio l’intervento di Meuccio Ruini – avvenuto, segnatamente, nella seduta del giorno 11 luglio 1947 – precisa che, oltre che nella Costituente, le isole furono evocate nel dibattito sulla fiducia del secondo governo De Gasperi, ove fu manifestata l’esigenza di assicurare a tali territori condizioni sociali analoghe a quelle delle regioni del Paese maggiormente sviluppate. Sempre nella ricostruzione operata dall’Autore, significativo è anche il riferimento all’approvazione nella II sottocommissione di una risoluzione in cui si affermava il dovere dello Stato di procedere, al momento della costituzione delle Regioni, all’elaborazione di un piano per la “trasformazione delle attuali condizioni economico-sociali delle Regioni meridionali ed insulari”.

A fronte dell'enunciazione formale, tuttavia, sul piano attuativo il previgente terzo comma dell'art. 119 Cost. non fu posto nella condizione di esprimere tutte le sue potenzialità<sup>15</sup>.

Sono mancate infatti politiche efficaci e di lunga prospettiva che, al di là di singole contribuzioni, rispondessero a una più ampia visione di sviluppo economico e sociale per il superamento di condizioni di diseguaglianza e vulnerabilità, coerentemente con i valori ispiratori della Carta.

La presenza delle isole (e del Mezzogiorno) all'interno della Costituzione venne addirittura meno, dopo oltre cinquant'anni, quando emerse l'idea che l'opzione per un assetto competitivo fra i territori, nel solco di una maggiore differenziazione, migliorasse l'efficienza complessiva del sistema.

Quella che è stata efficacemente definita come norma di "diritto sociale territoriale"<sup>16</sup>, in altri termini, fu soppressa assieme all'idea che un'esplicita menzione delle isole nella trama costituzionale potesse consentire un effettivo sostegno a territori sfavoriti per la loro peculiare collocazione geografica.

È stato così che l'originario richiamo testuale alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle isole, quale scopo prioritario – seppur non esclusivo – dell'intervento statale, ha ceduto il passo a una formulazione contenutistica più articolata, seppur non meno problematica sul piano applicativo.

In base all'art. 119 Cost. post-riforma del Titolo V, invero, le risorse statali non vengono più destinate in via esclusiva alle sole Regioni, bensì anche a Comuni, Province e Città metropolitane.

Al contempo gli originari "contributi statali" sono sostituiti dalle "risorse aggiuntive" e dagli "interventi speciali", preposti al soddisfacimento di finalità puntualmente elencate (ossia la promozione dello "sviluppo economico", della "coesione e solidarietà sociale", etc.) rispetto ai più generici "scopi determinati" evocati dalla formulazione precedente<sup>17</sup>.

Scompaiono poi dalla previsione, secondo quanto anticipato, il Mezzogiorno e le isole, quali soggetti originariamente destinatari di specifica valorizzazione mediante l'evocato sostegno statale.

È notorio però come la costituzionalizzazione di un impianto federalista a livello fiscale abbia faticato a trovare piena attuazione, ragion per cui tale as-

<sup>15</sup> Al riguardo, *ex multis*, 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 europeo*, n. 1/2022, p. 78 s.

<sup>16</sup> Così T. E. FROSINI, *"Insularità" e Costituzione*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, XXXIV, n. 1/2020, p. 247.

<sup>17</sup> Secondo l'art. 119, comma 5, Cost. "[p]er 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, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

setto ha presto mostrato la sua inidoneità a supportare territori, quali le isole, caratterizzati da significativi fattori di svantaggio a livello strutturale.

Ciò, peraltro, malgrado l'attuazione della disposizione costituzionale avesse condotto all'adozione di discipline legislative che contemplavano espliciti riferimenti alle isole.

Si pensi ad esempio che tra i principi e criteri direttivi della nota legge 5 maggio 2009, n. 42<sup>18</sup> sul federalismo fiscale si rinviene la necessità di considerare specifiche realtà territoriali e segnatamente, fra le altre, proprio le “isole minori”<sup>19</sup>.

Al di là di simili aspetti, l'esigenza di munire i territori insulari di adeguate risorse è stata ribadita anche dal giudice costituzionale

In particolare, con la sentenza n. 6 del 2019<sup>20</sup>, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 851 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 “nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica”<sup>21</sup>.

Il giudice costituzionale, segnatamente, ha osservato che, nonostante l'espunzione dalla Carta del riferimento espresso alle isole, sia necessario assicurare adeguati meccanismi perequativi per il superamento degli squilibri territoriali, coerentemente peraltro con l'impianto tracciato dalla medesima legge sul federalismo fiscale<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Su cui, *ex multis*, v. L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio di insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, 2014, n. 1-2/2014, pp. 15 ss. nonché F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 1/2012, pp. 1 ss.

<sup>19</sup> Art. 16, comma 1, lett. c), legge 5 maggio 2009, n. 42. Si consideri altresì l'art. 22 che evoca la specificità insulare con riguardo al tema della perequazione infrastrutturale.

<sup>20</sup> Su tale pronuncia si vedano i commenti, fra gli altri, di G. DEMURO, *L'Isola, il giudice costituzionale e lo Stato disinformato*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, pp. 325 ss.; di E. TALARICO, *Quando le sentenze costituzionali limitano la discrezionalità delle politiche di bilancio del legislatore. Note alla sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2019*, in *Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2019, pp. 82 ss.; di A. RIVIEZZO, *Equilibrio di bilancio, leale collaborazione e sindrome di Pirro (breve annotazione a Corte costituzionale 11 gennaio 2019, n. 6)*, in *Dirittiregionali.it*, n. 2/2019, pp. 2 ss.; di F. GUELLA, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, in *Forumcostituzionale.it*, 7 maggio 2019, pp. 1 ss.; di C. FORTE, M. PIERONI, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 2/2020, pp. 97 ss.; nonché di R. MONTALDO, *Dalla Corte una nuova sentenza “direttiva” in materia di accantonamenti, tra autonomia finanziaria regionale e inerzia del legislatore*, in *Giur. cost.*, n. 1/2019, pp. 56 ss.

<sup>21</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 6 del 2019, Considerato in diritto, punto 6.

<sup>22</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 6 del 2019, Considerato in diritto, punto 4.1.2. secondo cui “[i]n relazione alla mancata ridefinizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Sardegna secondo i canoni fissati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, va sottolineato come, a quasi

Per la Corte, infatti, la definizione delle risorse da destinare ai territori maggiormente svantaggiati non può fondarsi su elementi arbitrari ma deve tenere in considerazione criteri puntuali che valorizzino, fra gli altri, proprio i costi dell'insularità e i relativi svantaggi strutturali permanenti<sup>23</sup>.

L'interpretazione della Corte, pertanto, oltre ad assumere rilievo nella parte in cui postula per lo Stato di realizzare una leale collaborazione con le autonomie a livello di gestione del bilancio, possiede altresì pregnanza laddove riserva peculiare considerazione proprio al problema dell'insularità<sup>24</sup>.

Malgrado infatti la stessa abbia avuto specifico riguardo all'esperienza sarda, le affermazioni nella stessa contenute possiedono inevitabili implicazioni di più ampio respiro sulle isole in generale<sup>25</sup>.

L'insieme di aspetti rappresentati, così, rende agevole comprendere come si sia nel tempo consolidata la consapevolezza della necessità di un intervento di più ampia portata che permettesse di assegnare alle isole una rinnovata considerazione.

Esigenza, quest'ultima, che ha trovato una propria concretizzazione nella proposta di iniziativa popolare che ha condotto all'approvazione della l. cost. 7 novembre 2022, n. 2, recante la modifica dell'art. 119 Cost., ove è stato inserito un (nuovo) comma dopo il quinto.

La disposizione costituzionale, così, si vede oggi arricchita dell'esplicito riconoscimento della peculiarità delle isole e dell'impegno della Repubblica al superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità.

dieci anni dall'emanazione di tale legge, il problema dell'insularità non sia mai stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale ricorrente. Eppure, lo schema di revisione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Sardegna previsto dall'art. 27 detta [...] criteri sufficientemente chiari per risolvere questioni a tutt'oggi ancora non definite”.

<sup>23</sup> Nella fattispecie venuta all'attenzione del giudice costituzionale, la Corte, alla luce della disciplina di riferimento nonché degli orientamenti giurisprudenziali affermatasi sul punto, ha infatti individuato una serie di criteri che lo Stato deve osservare nella definizione del quantum da riconoscere alla Regione Sardegna, dovendo lo stesso tener conto, fra gli altri: “c) degli “svantaggi strutturali permanenti [...], dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite” (art. 27 della legge n. 42 del 2009); [...] e) del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost. e art. 27 della legge n. 42 del 2009 [...])”.

<sup>24</sup> V. sul punto il *report* elaborato dalla Regione Siciliana, *Stima e costi dell'insularità per la Sicilia*, cit., p. 7 s., ove si evidenzia l'importanza della pronuncia proprio in ragione della “considerazione che riserva alla condizione di insularità nell'ordinamento costituzionale, pur in assenza di un esplicito riconoscimento nel testo della Carta fondamentale” nonché per le implicazioni future “nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni insulari [...]” individuando “i costi dell'insularità” quale parametro ineludibile per delinearne la struttura in modo compiuto ed appropriato”.

<sup>25</sup> In tal senso, v. anche G.C. CARBONI, *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi.it*, 10 agosto 2022, p. 23 s. e p. 29.

### 3. L'insularità oltre i confini nazionali

Prima di analizzare i contenuti e le implicazioni della recente riforma – che ha segnato, quindi, il “ritorno” delle isole in Costituzione – può essere utile soffermarci sulla considerazione della questione insulare al di là dell'esperienza italiana.

Una simile riflessione ci consente di comprendere che, con la cancellazione dal testo costituzionale delle isole nel 2001, l'ordinamento italiano sembra aver adottato una scelta in controtendenza rispetto alla graduale attenzione rivolta alle stesse oltre i confini nazionali.

Si pensi, fra gli atti maggiormente significativi sul piano internazionale, alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982<sup>26</sup> che, affrontando il peculiare regime giuridico dell'isola, la definisce espressamente quale “distesa naturale di terra circondata dalle acque, che rimane al di sopra del livello del mare ad alta marea”<sup>27</sup>.

Ancora, interessante appare la Dichiarazione delle Barbados del 1994 che, nel porre in rilievo la marcata vulnerabilità degli Stati insulari sotto il profilo della diversità biologica, della ridotta superficie e della contenuta disponibilità di risorse di acqua dolce, auspica l'adozione di apposite misure di sostegno per la sopravvivenza di simili territori<sup>28</sup>.

Nel diritto europeo l'attenzione verso simili territori si è sviluppata progressivamente in quanto, al di là di iniziali riferimenti occasionali presenti nei vari Trattati che si sono succeduti, solo in seguito si è maturata una diversa consapevolezza verso le regioni insulari.

Si consideri, più specificamente, che il Trattato di Maastricht ha fatto esplicita menzione delle “regioni ultraperiferiche” della Comunità nella dichiarazione n. 26 allegata allo stesso; anche il Trattato di Amsterdam, all'art. 299, ha disposto misure speciali da intraprendere in favore di alcuni territori insulari in considerazione della loro peculiare situazione socioeconomica<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata e resa esecutiva dal nostro Paese ai sensi della legge 2 dicembre 1994, n. 689.

<sup>27</sup> Art. 121, par. 1. A mente del par. 2, inoltre, “il mare territoriale, la zona contigua, la zona economica esclusiva e la piattaforma continentale di un'isola vengono determinate conformemente alle disposizioni della presente Convenzione relative ad altri territori terrestri”. Secondo il par. 3 invece “gli scogli che non si prestano all'insediamento umano né hanno una vita economica autonoma non possono possedere né la zona economica esclusiva né la piattaforma continentale”.

<sup>28</sup> Ricorda i contenuti di tale provvedimento, in particolare, P. FOIS, *L'insularità nel diritto internazionale ed interno: orientamenti convergenti*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo. Atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo*, Sassari, Università degli Studi, 19 maggio 2006, Torino, 2007, p. 192.

<sup>29</sup> Per un approfondimento sul punto v. sempre P. FOIS, *L'insularità nel diritto internazionale ed interno: orientamenti convergenti*, cit., p. 192 s. nonché T. E. FROSINI, “Insularità” e Costituzione, cit., p. 252.

Più di recente, l'interesse per l'insularità ha assunto una rilevanza indubbiamente più consistente.

Si pensi all'art. 174 del TFUE per il quale l'Unione, in una prospettiva di "promozione" e "sviluppo armonioso", persegue "la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale"<sup>30</sup>.

Con l'obiettivo di "ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite"<sup>31</sup>, difatti, essa annovera fra i territori interessati dalla politica di coesione quelli "che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari [...]"<sup>32</sup>.

Ancora, sempre all'interno del TFUE, può operarsi un riferimento al successivo art. 175<sup>33</sup>, che individua appositi strumenti finanziari per la realizzazione di simili finalità, nonché all'art. 349 che, con specifico riferimento alle regioni ultraperiferiche (qualificate dalla lontananza dal continente europeo, dalle ridotte dimensioni nonché dall'insularità)<sup>34</sup>, dispone l'adozione di specifiche misure volte a stabilire le condizioni di applicazione dei Trattati a questi territori<sup>35</sup>.

Nel solco di una simile disciplina, molte sono state le iniziative che a vario titolo hanno preso in considerazione il problema degli svantaggi dell'insularità, fra cui può ricordarsi – tra le più recenti – la Risoluzione del

<sup>30</sup> Art. 174 TFUE, par. 1.

<sup>31</sup> Art. 174 TFUE, par. 2.

<sup>32</sup> Art. 174 TUE, par. 3.

<sup>33</sup> In base all'art. 175 TFUE, par. 1, infatti, "gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione. L'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "orientamento", Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti".

<sup>34</sup> L'art. 349 TFUE, par. 1, si riferisce in particolare alla situazione socioeconomica strutturale "della Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, della Riunione, di Saint Barthélemy, di Saint Martin, 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 [...]".

<sup>35</sup> A tal fine la disposizione, sempre al par. 1, prevede che "il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese politiche comuni". A mente del par. 2, più specificamente, simili misure "riguardano in particolare politiche doganali e commerciali, politica fiscale, zone franche, politiche in materia di agricoltura e di pesca, condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, aiuti di Stato e condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali dell'Unione".

Parlamento europeo del 7 giugno 2022 su “isole dell’UE” e “politica di coesione: situazione attuale e sfide future”<sup>36</sup>.

Tale documento, preceduto dalla Risoluzione dello stesso Parlamento europeo del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità<sup>37</sup>, prende le mosse in particolare dall’aggravamento delle condizioni di complessità delle regioni insulari dopo la crisi legata al *Covid-19*<sup>38</sup>.

Vengono così illustrate le principali sfide per le isole europee connesse a importanti ambiti quali i cambiamenti climatici e la biodiversità, l’accesso all’acqua e la gestione idrica, la transizione energetica, lo sviluppo socioeconomico, la cultura, l’agricoltura e la pesca, il turismo, l’accesso ai servizi pubblici e l’immigrazione<sup>39</sup>.

In ragione di ciò, il documento auspica un miglioramento nella raccolta di dati statistici<sup>40</sup> e una rivalutazione dei regimi di aiuti di Stato<sup>41</sup>, invitando la Commissione a elaborare un’agenda europea e una strategia di rilancio per la riduzione del divario di sviluppo di tali regioni<sup>42</sup>.

Malgrado le iniziative del Parlamento europeo, le problematiche connesse all’insularità non sembrano rappresentare una priorità nelle politiche di coesione dell’UE, registrandosi all’interno delle regioni insulari un peggioramento della loro situazione complessiva negli ultimi decenni<sup>43</sup>.

Non casualmente il Comitato europeo delle Regioni, proprio prendendo spunto da una simile circostanza, ha da tempo sottoposto alle istituzioni europee un “Manifesto per le isole europee”<sup>44</sup>, sollecitando un intervento su più fronti volto ad assicurare effettiva attuazione all’art. 174 TFUE<sup>45</sup>.

<sup>36</sup> Reperibile all’indirizzo [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0225\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0225_IT.html)

<sup>37</sup> V. nota 1.

<sup>38</sup> Lett. k) ss.

<sup>39</sup> Così come illustrati a partire dai punti 16 e ss. della Risoluzione.

<sup>40</sup> Punti 85 ss.

<sup>41</sup> Punti 79 ss.

<sup>42</sup> Punti 90 ss.

<sup>43</sup> Evidenzia una simile problematica, in particolare, G. ARMAO, *Condizioni di insularità ed oneri di servizio pubblico aereo*, in *Rivista di Diritto dell’Economia, dei Trasporti e dell’Ambiente*, vol. XVII-2020, p. 47 s. che sottolinea come la condizione di insularità “rimanga ancora marginale nelle politiche di coesione e di impiego dei fondi SIE”. Difatti, la “maggior parte di tali regioni insulari (classificate NUTS 2 e 3) non ha completato alcun processo di convergenza economica” in ragione di una molteplicità di fattori e, segnatamente, “a causa della crisi finanziaria, delle politiche di austerità adottate dagli Stati membri e della carenza di innovazione, dell’aggravarsi della situazione dei collegamenti e dei trasporti”.

<sup>44</sup> Il documento, approvato dall’Intergruppo regionale per l’Insularità del Comitato europeo delle Regioni su proposta del Presidente Prof. G. Armao nel dicembre 2019, è reperibile all’interno del volume di G. ARMAO (a cura di), *Condizione e costi dell’insularità in Italia ed in Europa*, cit., pp. 281 ss.

<sup>45</sup> Il Manifesto, in particolare, evidenzia che “l’Unione europea non ha ancora adottato norme sufficienti ad assicurare, ‘quell’attenzione particolare’ a favore delle isole europee, prevista dal terzo

Ciò posto sul fronte eurounitario, è interessante a tal punto soffermarci sulle scelte adottate dalle Costituzioni di alcuni Paesi europei che, in ragione delle relative caratteristiche territoriali, hanno dedicato un'apposita attenzione al fenomeno insulare<sup>46</sup>.

Anche all'interno di simili contesti invero, sulla falsariga dell'originaria opzione abbracciata dalla Costituzione italiana, la peculiare condizione delle isole ha trovato specifica – sia pur diversa – considerazione a livello costituzionale.

Posta la variegata disciplina del fenomeno insulare nei diversi Stati europei<sup>47</sup> e al di là dell'ampia autonomia costituzionalmente riconosciuta alle danesi Groenlandia e Faroe<sup>48</sup> nonché alle finlandesi Isole Åland<sup>49</sup>, è opportuno concentrarsi sui modelli portoghese e spagnolo a noi maggiormente affini.

Giova ricordare, ad esempio, che nel contesto portoghese un'apposita previsione costituzionale, l'art. 6.2, dispone che “gli arcipelaghi delle Azzorre e di Madera costituiscono regioni autonome dotate di statuti politico-amministrativi e di organi di governo”<sup>50</sup>.

comma dell'art. 174 del TFUE”. A tal fine sono individuati all'interno dello stesso dieci punti per assicurare “adeguate compensazioni atte a superare gli svantaggi determinati dalla condizione di insularità”, segnatamente concernenti: 1) la “redazione e approvazione di un libro bianco sul terzo comma dell'art. 174 del TFUE con riguardo alle isole”; 2) il rafforzamento della “dimensione territoriale” attraverso la garanzia di “pari opportunità di sviluppo”; 3) la necessità di “porre le questioni dell'insularità e della discontinuità territoriale al centro della politica dei trasporti europea”; 4) l'esigenza di “dotare l'Europa di una politica di investimenti che preveda delle misure e degli strumenti specifici per i governi insulari”; 5) la modifica della “normativa vigente sugli aiuti di Stato a finalità regionale in maniera da armonizzare la disciplina dei territori insulari europei”; 6) la predisposizione di “misure che compensino la vulnerabilità specifica dei territori insulari di fronte agli effetti dei cambiamenti climatici”; 7) la necessità di “incentivare la transizione delle isole verso un modello di economia circolare”; 8) il miglioramento della “competitività dell'imprenditoria insulare”; 9) l'esigenza di “rinforzare gli strumenti europei di analisi territoriale tramite la creazione di una categoria statistica insulare”; 10) la creazione di “organi specifici competenti sulle questioni insulari in seno alle istituzioni europee”.

<sup>46</sup> Rappresenta i diversi approcci rispetto al fenomeno insulare negli Stati unitari e decentrati G.C. CARBONI, *L'insularità e i suoi costi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2022, pp. 63 ss.

<sup>47</sup> Su cui si veda R. DERIU, C. SANNA, *Insularità: una nuova Autonomia attraverso la cooperazione tra le Regioni insulari euromediterranee*, in *Federalismi.it.*, n. 5/2020, pp. 22 ss.

<sup>48</sup> Per un approfondimento sul regime di specialità di tali isole, v. F. DURANTI, *La specialità insulare di Groenlandia e Faroe nell'ordinamento costituzionale danese*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo. Atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., pp. 41 ss.

<sup>49</sup> Su tale modello, v. specificamente R. ARIETTI, *Ripensare l'insularità nel sistema costituzionale italiano, tra suggestioni scandinave e rinegoziazione dei rapporti centro-periferia*, in *DPCE online*, 2022, pp. 637 ss.

<sup>50</sup> Con riguardo al contesto portoghese, v. R. ORRÙ, *Insularità e autonomia regionale nell'ordinamento portoghese*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., pp. 153 ss.

In tale esperienza si configura pertanto una significativa differenziazione che, unitamente al riconoscimento di poteri anche di natura legislativa, ha consentito a simili territori, ad oggi, di beneficiare di rilevanti misure di sostegno per assicurare un adeguato godimento di diritti e servizi<sup>51</sup>.

Al di là del modello portoghese, particolarmente interessante si presenta poi quello spagnolo.

Nella Costituzione spagnola infatti – fondata, come noto, su un impianto autonomistico<sup>52</sup> – il regime giuridico delle isole si presenta come profilo tutt'altro che sfumato, riservandosi alla loro condizione un ruolo considerevole.

Esse vengono disciplinate, anzitutto, assieme alle province nell'ambito dell'organizzazione territoriale dello Stato, prevedendosi che “negli arcipelaghi, le isole avranno [...] proprie amministrazioni sotto forma di Capitoli o Consigli”<sup>53</sup>; ai territori insulari, in aggiunta, è consentito di poter “accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità Autonome [...]”<sup>54</sup>.

Le isole peraltro, oltre rilevare quali circoscrizioni elettorali<sup>55</sup>, assumono specifica pregnanza anche nella prospettiva del principio solidaristico, laddove la Carta fondamentale impone allo Stato di garantirne l'effettiva realizzazione sovrintendendo all'instaurazione di un adeguato equilibrio economico tra le diverse componenti del territorio spagnolo, “tenendo conto in particolare delle circostanze connesse alle situazioni delle isole”<sup>56</sup>.

La realtà spagnola quindi presenta notevoli spunti d'interesse in quanto, lungi dall'effettuare un richiamo meramente formale alle isole, individua piuttosto un vero e proprio statuto costituzionale dell'insularità quale condizione

<sup>51</sup> Sottolinea la centralità dell'apporto finanziario nonché il ruolo degli attori istituzionali nello sviluppo dell'esperienza di specialità insulare portoghese C. BASSU, *Isole del Sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come “questione insulare”*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2022 p. 88 s.

<sup>52</sup> Su cui si veda, *ex multis*, D. CAMONI, *Il sistema costituzionale delle Comunidades Autónomas spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, pp. 151 ss.

<sup>53</sup> Art. 141, comma 4, Costituzione spagnola.

<sup>54</sup> Art. 143, comma 1, Costituzione spagnola.

<sup>55</sup> Art. 69, comma 3, Costituzione spagnola, ove si afferma che “nelle province insulari, ogni isola o loro raggruppamento, con Capitolo o Consiglio Insulare, costituirà una circoscrizione agli effetti dell'elezione dei Senatori, spettandone tre a ciascuna delle isole maggiori – Gran Canaria, Maiorca e Tenerife – e uno per ognuna delle seguenti isole o raggruppamenti: Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma”.

<sup>56</sup> Art. 138, comma 1, Costituzione spagnola. Per completezza, giova inoltre ricordare che anche nella terza “Disposizione aggiuntiva” alla Costituzione spagnola è presente un riferimento alle realtà insulari, laddove si precisa che la riforma del regime economico e fiscale dell'arcipelago delle Canarie implica la preventiva consultazione della Comunità autonoma.

che non costituisce sinonimo di mero svantaggio ma elemento in grado di dar corpo a una vera e propria “identità” da valorizzare e sostenere.

Ecco che, nell’assegnare una “funzione strategica”<sup>57</sup> alle isole, tale Costituzione offre una copertura costituzionale al c.d. “hecio insular”<sup>58</sup>, ovvero sia a quel “fattore insulare” in grado di identificare l’insieme di caratteristiche – economiche, sociali e culturali – connotanti simili territori.

Il riferimento alle principali esperienze europee che hanno conferito rilevanza costituzionale alle isole e alla loro peculiare condizione rappresenta dunque un utile termine di confronto per comprendere le novità accolte dalla nostra Costituzione.

L’esigenza di offrire un riconoscimento alla condizione insulare, attraverso un’attenzione verso gli aspetti globalmente qualificanti le isole, ha costituito infatti il substrato su cui ha potuto svilupparsi l’iniziativa che ha condotto alla recente modifica costituzionale dell’art. 119 Cost.

L’esperienza italiana – che per prima aveva operato un riferimento alle isole nella sua formulazione del ’48, poi espunto – sembra così (ri)avvicinarsi alle principali esperienze costituzionali europee, collocandosi al contempo nel solco di quella sempre più marcata attenzione verso il fenomeno insulare emersa progressivamente nell’Unione europea e a livello internazionale.

#### **4. La l. cost. 7 novembre 2022, n. 2 di modifica dell’art. 119 della Carta**

È a tal punto opportuno soffermarsi sulle novità introdotte dall’evocata modifica additiva dell’art. 119 Cost., recata dalla l. cost. 7 novembre 2022, n. 2, onde verificare il modo in cui il legislatore costituzionale ha disciplinato il fenomeno insulare all’interno della Carta.

Secondo quanto anticipato, in virtù della stessa, è stato aggiunto all’interno di tale articolo un ulteriore comma dopo il quinto, a mente del quale “[l]a Repubblica riconosce le peculiarità delle isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità”.

Il testo è stato approvato in seconda deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera e più precisamente dal Senato della Repubblica nella seduta del 27 aprile 2022<sup>59</sup> nonché dalla Camera dei deputati nella seduta del 28 luglio 2022<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Così T.E. FROSINI, *“Insularità” e Costituzione*, cit., p. 250.

<sup>58</sup> Si sofferma sull’hecio insular, fra gli altri, M. IACOMETTI, *Le isole Baleari e Canarie: die diversi tipi di “insularità” nell’Estatò autonòmico spagnòlo*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., p. 72.

<sup>59</sup> AS.865-B.

<sup>60</sup> AC.3353-B.

La legge costituzionale è stata pubblicata decorso il termine di tre mesi previsto dall'art. 138, comma secondo, Cost. senza che sia intervenuta richiesta alcuna di referendum<sup>61</sup>.

Prima di procedere alla disamina dei contenuti e dei possibili aspetti di problematicità del testo, è opportuno sviluppare alcune considerazioni preliminari utili a meglio contestualizzare l'intervento in esame.

Interessanti spunti di riflessione emergono anzitutto dallo stesso *iter* che ha condotto all'approvazione della riforma, che si presenta suggestivo sia dal punto di vista dell'iniziativa che con riguardo all'originaria formulazione della proposta di modifica costituzionale.

Un primo elemento di interesse attiene infatti alla circostanza per cui tale legge nasce da un'iniziativa popolare e quindi in virtù di un istituto di scarso impatto nel nostro ordinamento, men che meno a livello costituzionale.

Circostanza, questa, indubbiamente inedita nella storia del nostro Parlamento e frutto della perseveranza dei territori insulari – primi su tutti quelli di Sicilia<sup>62</sup> e Sardegna<sup>63</sup> – che hanno con forza condotto una campagna per il riconoscimento delle isole e della loro condizione in Costituzione.

Stimolante appare poi il dibattito sviluppatosi a partire dal testo iniziale della proposta che, rispetto alla versione poi approvata in via definitiva, ha assistito a variazioni significative.

In particolare, nella formulazione originaria si prevedeva l'introduzione, dopo il quinto comma dell'art. 119 Cost., di un comma aggiuntivo che demandava allo Stato di riconoscere “il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità” nonché di disporre “le misure necessarie a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili”.

Nel corso dei lavori parlamentari, caratterizzati da un nutrito ciclo di audizioni informali<sup>64</sup>, tale enunciato è stato sottoposto ad alcune osservazioni critiche tese a porre in evidenza possibili problematicità sia terminologiche che contenutistiche.

In effetti dal testo originario della proposta si traeva una declinazione dell'insularità nella sua dimensione di svantaggio piuttosto che di risorsa, operandosi un esclusivo riferimento alla grave situazione di difficoltà morfologica caratterizzante simili territori.

<sup>61</sup> Termine scaduto il 30 ottobre 2022, con pubblicazione della legge in G.U. n. 267 del 15 novembre 2022.

<sup>62</sup> Sulla centralità del tema all'interno di tale contesto regionale si veda il recente *Dossier* concernente *Il riconoscimento degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità*, doc. n. 3/2023, elaborato dal Servizio Studi dell'Assemblea Regionale Siciliana, reperibile all'indirizzo *Ars.sicilia.it*.

<sup>63</sup> Si pensi che nella sola Sardegna sono state raccolte centomila firme, così come osservato da T.E. FROSINI, “*Insularità e Costituzione*”, cit., p. 253.

<sup>64</sup> Reperibili all'indirizzo [https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/50760\\_documenti.htm](https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/50760_documenti.htm)

Non sono così mancate le osservazioni di coloro che hanno rilevato che l'insularità non costituisce una caratterizzazione prettamente naturalistica e di solo svantaggio, rappresentando piuttosto una condizione ricca di peculiarità storiche, istituzionali e linguistiche che concorrono significativamente ad accrescere il patrimonio culturale del nostro Paese<sup>65</sup>.

Pertanto, lungi da poter essere considerata esclusivamente in una prospettiva di sostegno economico-finanziario, si è ritenuto doverla valutare “in un’accezione più ampia” e tale da assicurare una “valorizzazione delle specificità di carattere culturale, storico, naturalistico di tali territori”<sup>66</sup>.

Oltretutto, anche sul piano soggettivo, l’ente preposto all’adozione di misure necessarie a superare le condizioni di svantaggio veniva individuato esclusivamente nello Stato e non nella Repubblica, termine che, evocando un concetto ben più ampio e comprensivo di tutti gli enti costitutivi della stessa mente dell’art. 114, comma 1, Cost., sarebbe risultato verosimilmente più appropriato.

Ancora, un ulteriore elemento di opacità riguardava il riferimento ai “diritti individuali e inalienabili”, formula indubbiamente sconosciuta non soltanto al complessivo disposto dell’art. 119 Cost. ma, più generalmente, all’intera trama costituzionale.

Se infatti l’art. 119, al quinto comma, opera un riferimento ai “diritti della persona”, la Costituzione nel suo insieme richiama semmai espressioni quali i diritti fondamentali e i diritti inviolabili<sup>67</sup>.

La Carta infatti adopera l’espressione “fondamentale” all’art. 32 Cost., laddove qualifica la salute come “fondamentale diritto” dell’individuo oltre che interesse della collettività. Ancora, l’“inviolabilità” viene richiamata nei principi fondamentali all’art. 2 Cost. che utilizza la celebre formula dei diritti inviolabili; così come all’art. 24 Cost. che riconduce l’inviolabilità al diritto di difesa; oppure all’interno della disciplina costituzionale delle libertà, laddove si qualificano come inviolabili la libertà personale (art. 13 Cost.), il domicilio (art. 14 Cost.) e la libertà e segretezza della corrispondenza (art. 15)<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> In questo senso vanno, specificamente, le *Osservazioni e proposta del Prof. Andrea Pubusa*, p. 1, raccolte dalla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica durante il ciclo di audizioni informali sul Disegno di legge costituzionale A.S.865, reperibili all’indirizzo [https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/50760\\_documenti.htm](https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/50760_documenti.htm)

<sup>66</sup> Sul punto si veda il *Dossier del 28 giugno 2022, Modifica all’articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall’insularità*, A.C. 3353-B, p. 5, reperibile all’indirizzo <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0541d.Pdf>

<sup>67</sup> Al riguardo si veda anche il *Dossier del 28 giugno 2022, Modifica all’articolo 119 della Costituzione*, cit., p. 5.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

Peraltro, nel richiamare i diritti “individuali”, la proposta finiva per accogliere un significato di insularità riferibile essenzialmente alla singola persona, riguardando però tale condizione, più globalmente, la collettività insulare.

L’iniziale proposta perciò, pur nella sua rilevanza e portata innovativa, poneva alcuni interrogativi di non marginale rilievo, ragion per cui il testo finale – poi entrato in vigore – ha innovato sensibilmente l’impostazione originaria.

Difatti, secondo la formulazione definitiva, come anticipato, la Repubblica è tenuta a “riconosce[re] le peculiarità delle isole e promuove[re] le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità”.

La modifica costituzionale, quindi, ha cercato anzitutto di superare quell’accezione “negativa” poco sopra ricordata e incentrata sugli aspetti di svantaggio connessi all’insularità, quale condizione implicante per lo più un sostegno di natura esclusivamente finanziaria.

Si è preferito così accordare un riconoscimento costituzionale alla “peculiarità” delle isole<sup>69</sup>, operandosi un riferimento a un concetto ben più complesso e onnicomprensivo in grado di cogliere le caratteristiche globalmente qualificanti simili territori.

Le isole, perciò, sono entrate nel fuoco della tutela costituzionale non soltanto in quanto necessitanti di particolari risorse economiche ma come realtà da considerare nel loro insieme, attraverso il riconoscimento di tutti gli elementi qualificanti a livello sociale, culturale e naturalistico.

La riforma nondimeno, oltre a valorizzare la dimensione “positiva” dei contesti insulari, ha utilizzato un’espressione – “riconosce” – che, nel postulare la preesistenza rispetto alla Carta della specificità insulare, pare al contempo conferire maggiore solennità al tenore letterale della disposizione.

Dal punto di vista soggettivo, in più, la formulazione del testo sembra esibire un maggior grado di attenzione atteso che non è più lo Stato, quanto piuttosto la Repubblica nel suo complesso, a dover riconoscere la peculiarità delle isole e a promuovere un intervento pubblico di sostegno mirato.

Pur essendo verosimile, anche in ragione della collocazione sistematica della disposizione<sup>70</sup>, che sarà lo Stato a (dover) assumere un ruolo preponderante nel supporto di simili territori, sono tutti gli enti costitutivi della Re-

<sup>69</sup> Secondo alcuni interpreti il mancato riferimento alla “gravità e permanenza” degli svantaggi connessi all’insularità potrebbe recare il rischio di “accreditare l’interpretazione secondo cui tali svantaggi debbono intendersi come eventuali e non certi, sicché la Repubblica potrebbe promuovere le misure necessarie solo se è accertato di volta in volta che l’insularità abbia comportato o stia comportando uno svantaggio”. Così, O. CHESSA, *Insularità e autonomia come battaglie distinte ma complementari*, in G. ARMAO, *Condizione e costi dell’insularità in Italia ed in Europa*, cit., p. 41.

<sup>70</sup> Collocata, si ricorda, immediatamente dopo il quinto comma dell’art. 119 Cost., dedicato alle risorse statali aggiuntive.

pubblica, oggi, ad essere chiamati a dover farsi carico dell'effettiva crescita e sviluppo degli stessi.

Si consideri, infatti, che assieme al riconoscimento della peculiarità delle isole la nuova previsione costituzionale ha imposto proprio a quest'ultima di "promuovere" – e non più di "disporre" come nella proposta iniziale – quelle "misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità".

Scompare quindi l'originario riferimento all'"effettiva parità" e al "reale godimento dei diritti individuali e inalienabili" in favore di una formula promozionale di portata più ampia e nel complesso forse meno ridondante, oltre che coerente con il disposto dell'art. 3, comma 2, Cost.

Si tratta pertanto di una modifica costituzionale che, alla luce delle "migliorie" redazionali apportate in corso d'opera, consacra all'interno della Carta fondamentale un enunciato piuttosto chiaro, volta a garantire un pari godimento di diritti e servizi anche da parte dei cittadini isolani.

Oltre a riconoscere la peculiare caratterizzazione – geografica e non soltanto – delle isole<sup>71</sup>, invero, la riforma impone un preciso indirizzo per la Repubblica<sup>72</sup>, chiamata a tutti i livelli ad adottare politiche pubbliche di contrasto agli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità<sup>73</sup>.

La pregnanza delle novità apportate al testo costituzionale, tuttavia, induce a chiederci se, oltre all'art. 119 Cost., potevano essere valutate soluzioni sistematiche differenti.

<sup>71</sup> Sul punto si veda G. ARMAO, *La riemersione della condizione di insularità nell'ordinamento giuridico italiano ed europeo*, in ID., *Condizione e costi dell'insularità in Italia ed in Europa*, cit., p. 170, secondo cui il riconoscimento delle peculiarità delle isole "impone una loro partizione tra peculiarità caratterizzanti un valore, una storia, una tradizione, una cultura, un paesaggio e come tali da tutelare e proteggere e connotazioni che invece si concretano in svantaggi e divari permanenti che debbono essere progressivamente risolti mediante interventi finanziari (fiscali di sviluppo), infrastrutturali (energia, digitale, porti ed aeroporti), ma anche sociali con riguardo alle fasce deboli della popolazione".

<sup>72</sup> Osserva A. BERLINGUER, *Isole, mezzogiorno e mediterraneo: una sfida europea*, in G. ARMAO, *Condizione e costi dell'insularità in Italia ed in Europa*, cit., p. 56, che "[i]n buona sostanza, abbiamo un principio, una norma programmatica, inserita in Costituzione, che tenterà di compensare il divario di sviluppo derivante dalla condizione di insularità. Cioè un contenitore che però andrà da una parte, riempito di contenuti, dall'altra armonizzato con quanto già previsto in sede europea, in particolare all'art. 174 TFUE, ove la condizione insulare è contemplata tra gli elementi 'attenzionati' ai fini della riduzione del divario nello sviluppo economico e sociale delle regioni meno favorite".

<sup>73</sup> Sotto tale aspetto v., fra gli altri, G. DEMURO, *Il principio di insularità ritorna in Costituzione: opportunità e vantaggi*, in *laCostituzione.info*, 18 maggio 2022, pp. 1 ss. laddove osserva che "con il nuovo testo la Repubblica riconosce una evidente differenza dovuta al fattore insulare, un *becio insular* potremmo dire alla spagnola. L'uso del verbo all'indicativo rappresenta l'ingresso della diversità e delle peculiarità che sono collegate al fattore geografico isolano. Diversità e peculiarità che la Repubblica dichiara di rispettare e pone su di sé la promozione di tutti i provvedimenti che possano rimuovere gli svantaggi che sono patiti da coloro che vivono o che lavorano nell'isola".

Una modifica come quella recata dalla l. cost. n. 2/2022 che aspira a una valorizzazione del fattore insulare al di là della logica del mero sostegno economico, difatti, avrebbe potuto essere collocata forse anche altrove.

L'intima connessione dell'art. 119 Cost. con profili eminentemente finanziari, invero, rischia di non apparire il naturale alveo di una previsione, come quella recata dalla riforma, che secondo quanto abbiamo potuto verificare abbraccia in realtà un concetto ampio di insularità, che va quindi al di là di una logica di mero sostegno economico.

La peculiare condizione delle isole, così, avrebbe potuto trovare una valorizzazione persino all'interno dei principi fondamentali<sup>74</sup>, come ad esempio l'art. 5 Cost.<sup>75</sup> – visto anche l'esperimento “pilota”, andato a buon fine, della recente modifica dell'art. 9 Cost. – oppure ancora in apertura del Titolo V all'interno dell'art. 114 Cost.<sup>76</sup>.

In disparte quella che avrebbe potuto essere la possibile diversa collocazione sistematica del “rilancio” delle isole in Costituzione, resta l'importanza della modifica in esame che si auspica possa trovare attuazione nell'ambito di una visione strategica che, nel ristabilire un riequilibrio attraverso la rimozione delle disuguaglianze, sappia concretamente valorizzare i territori insulari.

### **5. Riflessioni conclusive: il riconoscimento costituzionale dell'insularità alla prova dell'attuazione**

Conclusa la disamina degli aspetti maggiormente suggestivi della riforma è opportuno sviluppare alcune considerazioni conclusive.

La modifica costituzionale, secondo quanto si è potuto osservare, presenta elementi d'interesse sia sotto il profilo del percorso che ha condotto alla sua approvazione che con riguardo ai relativi contenuti.

<sup>74</sup> Sul punto, v. ad esempio G. TROMBETTA, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *Federalismi.it*, n. 1/2022, p. 199 s.

<sup>75</sup> Al riguardo si considerino però le osservazioni di O. CHESSA, *Insularità e autonomia come battaglie distinte ma complementari*, cit., p. 44, ove si sottolinea che la “battaglia per l'insularità” è “diversa da quella dell'autonomia”. Per l'Autore infatti se la prima “ha il suo titolo giustificativo nell'art. 5 della Costituzione, il quale codifica il principio autonomistico come valore supremo della Repubblica”, la seconda invece “è una declinazione particolare dei principi di cui al secondo comma dell'art. 3, poiché impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e uguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona umana”.

<sup>76</sup> Si osserva come in sede di audizione informale fosse stato prospettato altresì il possibile inserimento di un art. 118-bis Cost. così formulato: “La Repubblica riconosce le peculiarità culturali delle isole e ne promuove lo sviluppo. Lo Stato adotta le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità e a garantire l'effettiva parità e il reale godimento dei diritti fondamentali e inalienabili”. In tal senso, specificamente, si sono espresse le *Osservazioni e proposta del Prof. Andrea Pubusa*, cit., p. 1.

Dal primo punto di vista abbiamo potuto verificare come la stessa sia nata da un'iniziativa legislativa popolare, rappresentando questo un precedente insolito per la storia costituzionale italiana.

Mai, infatti, era accaduto che un'iniziativa di tal genere fosse portata effettivamente a compimento con riferimento a modifiche riguardanti la Carta fondamentale.

La nuova previsione oltretutto, nel configurare in capo alla Repubblica un preciso ruolo "propulsivo" in termini di adozione di misure di concreta rimozione di quei pregiudizi cui sono attinti simili territori, esibisce un'intima connessione con l'art. 3, comma 2, Cost.

Anzi potremmo affermare che tale ultima previsione trova oggi un riflesso tangibile all'interno del Titolo V, risultando la nuova formulazione dell'art. 119 Cost. protesa a rimuovere gli ostacoli che impediscono la pari dignità ed eguaglianza dei cittadini insulari rispetto agli abitanti della terraferma.

La riforma costituzionale, così, non può essere considerata come una mera riproposizione del testo originario della Carta del '48, laddove si chiedeva allo Stato – e a nessun altro ente – di destinare contributi speciali al Mezzogiorno e alle isole.

Essa invero postula un obiettivo ben più ambizioso che si sostanzia nel riconoscimento effettivo di quello che può essere definito come il "fattore insulare", spingendosi la sfera di operatività della tutela costituzionale ben oltre una logica di mero sostegno finanziario.

Accanto a misure di carattere economico la Repubblica, invero, è oggi chiamata a promuovere politiche di concreto sostegno anche a livello sociale, assicurando un eguale godimento di diritti e servizi in tutti quegli ambiti – si pensi all'istruzione, al lavoro, all'assistenza sanitaria – in cui i territori insulari presentano maggiore vulnerabilità.

Un compito particolarmente importante, a tal fine, è riservato inevitabilmente al legislatore, chiamato ad approntare quegli interventi in grado di rimuovere simili ostacoli preservando al contempo le specificità identitarie delle isole, quali tradizioni e costumi.

Compito, quest'ultimo, gravante non soltanto sul legislatore statale ma anche, nei limiti delle competenze costituzionalmente riconosciute, su quello delle singole Regioni che presentino una caratterizzazione insulare.

Un ulteriore elemento d'interesse poi attiene al fatto che, grazie alla riforma, la Costituzione si arricchisce oggi di un nuovo parametro di costituzionalità.

In base al nuovo sesto comma dell'art. 119 Cost., invero, tutte quelle discipline potenzialmente lesive del principio della necessaria valorizzazione delle isole attraverso la "rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità" potranno essere soggette al sindacato della Corte costituzionale.

Quest'ultima, così, potrà intervenire su quelle leggi – si pensi, ad esempio, a quelle recanti misure finanziarie o di bilancio – che non concorrano (o non contribuiscano adeguatamente) al superamento delle condizioni di sfavore connesse all'insularità.

Sarà interessante verificare il modo in cui il giudice costituzionale andrà ad effettuare un simile sindacato che, non potendo comunque sostanzarsi in valutazioni suppletive di natura discrezionale rispetto alle scelte del legislatore, si preannuncia tutt'altro che semplice o dall'esito scontato<sup>77</sup>.

Ciò, giova ripeterlo, non soltanto con riguardo alle leggi dello Stato ma anche delle Regioni, del pari chiamate ad approntare misure (anche) di natura legislativa che nei limiti delle loro competenze siano in grado di riconoscere la specificità delle isole mitigandone gli svantaggi.

La riforma, peraltro, oltre a porsi nel solco della ricordata giurisprudenza costituzionale espressasi in ordine alla necessità di assicurare adeguata valorizzazione ai territori insulari, pare altresì presentare profili di convergenza rispetto al quadro di disciplina sovranazionale.

Si è avuto modo di ricordare, invero, come a livello europeo la questione insulare posseda un autonomo rilievo sul piano normativo, a partire dal dettato del TFUE che assume fra i compiti dell'Unione proprio quello di ridurre il divario nello sviluppo delle regioni meno favorite, tra cui quelle insulari.

La nuova disposizione costituzionale si presenta in sintonia anche con quelle previsioni europee in materia di continuità territoriale, che rinviengono un saldo riferimento nell'art. 45 della Carta di Nizza e nell'art. 21, par. 1, del medesimo TFUE sulla libertà di circolazione e soggiorno.

La modifica dell'art. 119 Cost. ha nondimeno segnato un avvicinamento dell'esperienza italiana rispetto alla scelta operata dalle Costituzioni di quegli Stati europei che, da tempo, hanno riservato un'apposita disciplina alle isole.

Fra queste, si è visto essere particolarmente interessante quella spagnola che attraverso i molteplici riferimenti alle isole in essa contenuti ha dotato di copertura costituzionale l'*heccio insular*, ossia il fattore insulare, garantendo così un riconoscimento tanto economico quanto "identitario" a tale peculiare condizione.

<sup>77</sup> Sottolinea un'interessante potenzialità connessa alla declaratoria di incostituzionalità per violazione dell'art. 119, comma 6, Cost. nella nuova formulazione T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *Federalismi.it, Paper - 16 novembre 2022*, p. 13, laddove l'Autore evidenzia che "quella dell'impugnativa davanti alla Corte costituzionale, attraverso un parametro definito e circoscritto costituzionalmente, può diventare lo strumento per superare l'eventuale *impasse* derivante dall'inerzia legislativa. Avrebbe altresì lo scopo di 'educare' il legislatore a rispettare e applicare la norma costituzionale che prescrive il fattore insulare".

Alla luce delle considerazioni svolte, in conclusione, molti sono gli elementi d'interesse legati alla riforma, andando la stessa a intercettare un'esigenza di tutela effettiva e non più procrastinabile.

Già si sono evidenziati i possibili elementi di criticità connessi alla collocazione sistematica di una disposizione come quella approvata che, secondo quanto osservato, non si limita a voler fornire un supporto meramente finanziario quanto piuttosto un riconoscimento globale all'insularità.

Da qui il rilievo per cui una diversa ubicazione all'interno della trama costituzionale – nei principi fondamentali o, forse meno problematicamente, in apertura del Titolo V nell'art. 114 Cost. – avrebbe potuto rappresentare una possibile alternativa.

Rimane in conclusione da chiedersi se una riforma di tal genere fosse realmente necessaria o se la stessa possa ritenersi di scarsa utilità, anche in considerazione delle tutele accordate dal previgente testo costituzionale.

Sul punto non può sottacersi che le isole, sulla base del quinto comma dell'art. 119 Cost.<sup>78</sup>, potessero già ritenersi potenziali beneficiarie – quanto meno sulla carta – di apposite misure di sostegno utili a superare condizioni di squilibrio a livello economico e sociale.

Ciò non toglie che, in considerazione del grave e permanente svantaggio che una simile previsione non è riuscita a mitigare, un'autonoma considerazione nel testo costituzionale della loro peculiare condizione configuri un più circostanziato impegno per la Repubblica, oggi priva di alibi nel fornire misure di effettivo sostegno alle isole.

L'inserimento di un comma aggiuntivo dopo il quinto, pertanto, non fa che rafforzare la posizione delle isole e la necessità di assicurare effettiva operatività al (rinnovato) impegno costituzionale per la garanzia di eguali condizioni di godimento di diritti e, più in genere, di opportunità di sviluppo.

La legge 29 dicembre 2022, n. 197<sup>79</sup> non sembra aver lanciato segnali troppo incoraggianti al riguardo, come puntualmente osservato nei rilievi della regione Sardegna che ha censurato<sup>80</sup> la disciplina di bilancio<sup>81</sup> dinanzi al

<sup>78</sup> A mente del quale, si ricorda, lo Stato è chiamato a destinare “risorse aggiuntive” e “interventi speciali” in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per finalità espressamente elencate e, segnatamente, “per 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 [...]”.

<sup>79</sup> Recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025”.

<sup>80</sup> Con ricorso n. 9 del 2023 pubblicato nella G.U. del 29 marzo 2023, n. 13.

<sup>81</sup> Si tratta, segnatamente, dell'art. 1, commi 494, 495 e 496.

giudice costituzionale anche per violazione del nuovo art. 119 Cost. in considerazione dell'esiguità di risorse stanziare in favore dei territori insulari<sup>82</sup>.

In disparte ogni ulteriore valutazione, sarà comunque il banco di prova dell'esperienza a dirci se la riforma avrà trovato un seguito positivo e se tutti gli attori istituzionali saranno riusciti a realizzare l'ambizioso – ma possibile, anzi doveroso – obiettivo di assicurare un'attuazione effettiva di tale disposizione costituzionale.

Resta infatti il rilievo di una previsione che, al netto di ogni eventuale aspetto di problematicità, costituisce un primo importante tassello nel percorso di rilancio di territori, quali le isole, che rappresentano un patrimonio di inestimabile valore per il nostro Paese.

<sup>82</sup> Il comma 494 dell'art. 1 dell'evocata disciplina, in particolare, prevede che “[i]n attuazione dell'art. 119 della Costituzione, al fine di riconoscere la peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024”.