

Presentazione

Insularità e comparazione giuridica

di Tommaso Edoardo Frosini

Nella primavera del 2006 organizzai un convegno all'Università di Sassari, dove allora insegnavo, sulle *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo* (i cui *Atti* vennero pubblicati l'anno successivo dall'editore Giappichelli). Tema insolito e sconosciuto alla dottrina e, pertanto, percepito con iniziale diffidenza. L'idea venne a me e al compianto Memmo Floridia durante una riunione dell'Associazione DPCE, sotto la cui egida si svolse poi il convegno. Ero prossimo alla chiamata presso l'Università di Napoli "Suor Orsola Benincasa", che sarebbe avvenuta con l'a.a. 2007, e ci tenevo a lasciare una testimonianza dell'impegno, durato otto anni, della cattedra di diritto pubblico comparato nella facoltà giuridica sassarese. Fare un convegno sulle isole in un'isola fu un'idea felice. Perché ci si è potuti calare nella realtà isolana, meglio insulare, e si sono colte meglio le problematiche derivanti dal contesto morfologico geografico. Primo fra tutti, il problema dei trasporti; quindi la difficoltà a esercitare il diritto costituzionale alla libera circolazione.

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

Il tema dell'insularità ha anche una sua specificità con riferimento alle trasformazioni del costituzionalismo contemporaneo, che si connota per lo studio della frammentazione territoriale del potere, indipendentemente dalle forme che esso assume nei tipi di federalismo, regionalismo, devoluzione o

altro. Vi è pertanto un rapporto fra specificità insulare e costituzionalismo, che è stato non solo molto eterogeneo, ma anche molto problematico, e a lungo occasione di interne contraddizioni; a parte il caso eccezionale della più speciale delle isole, la Gran Bretagna. Ci sono diversi e rilevanti precedenti storici, con riguardo al “trattamento” delle isole e degli isolani, che si è manifestato con un voluto isolamento e debolezza e nella peggiore delle ipotesi dell’aggressione, dell’impossessamento strumentale e miope rispetto alle popolazioni insulari. Quindi, come è stato assai ben scritto da Giuseppe G. Floridia: «per queste [le popolazioni insulari] il mare circostante appariva spesso non un orizzonte verso cui protendersi, ma una fonte di pericolo, verso cui chiudersi» (citazione tratta dalla *Introduzione* agli *Atti* del volume all’inizio di questo scritto ricordato). Sul punto, in una prospettiva filosoficamente orientata, può citarsi anche Ludwig Wittgenstein, il quale nella *prefazione* al suo *Tractatus logico-philosophicus* (1921), a proposito delle isole, così afferma: «Sono andato per tracciare i contorni di un’isola e invece ho scoperto i confini dell’oceano». Ovvero se si percorre il litorale di un’isola, attraverso il suo tracciato terrestre, la si può definire, identificarla; ma se invece si guarda verso l’altro versante della costa, allora si vede il distendersi del mare infinito. È una metafora filosofica sull’essere umano, collocato fra la finitudine e l’infinito, tra il circoscritto e l’imponderabile.

Un altro aspetto, poi, è quello concernente la costituzionalizzazione delle isole. Qui, il caso più significativo è quello 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. Il paese del regionalismo differenziato, e quindi la Spagna, ha riservato, in costituzione, un ruolo e una funzione strategica alle isole. 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 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 Consiglieri» (così, art. 141.4). L’articolo in questione fa parte del Titolo VIII dedicato all’organizzazione territoriale dello Stato, dove viene affermata la provincia come ente territoriale e quindi la sostanziale parificazione, negli arcipelaghi, tra provincia e isola. Con l’obiettivo, in tal modo, di rivalutare, attraverso i Capitoli (quali organi di governo di ogni isola), l’*espacio institucional* proprio delle isole. La Costituzione poi menziona le isole come circoscrizione elettorale (art. 69.3), prevedendo l’elezione di tre senatori per ciascuna delle isole maggiori (Gran Canaria, Maiorca, Tenerife), e uno per ognuna delle altre isole (Ibiza, Formentera, Menorca, Forteventura, 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. Di sicuro interesse è anche il caso del Portogallo con le sue isole, Azzorre e Madera, che sono regioni con autonomia politica garantita e riconosciuta in Costituzione (art. 6).

Un cenno merita a quanto fatto anche in Italia con la riforma costituzionale dell'art. 119, che adesso è così riformulato, con il seguente comma aggiuntivo, il quinto: "*La Repubblica riconosce la peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità*". Una novella costituzionale alla quale ho dato il mio personale contributo come consulente giuridico della Regione Sardegna, da cui è partita la proposta di legge costituzionale per iniziativa popolare. 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. Il che vuol dire, quindi, sia interventi a carattere economico-finanziario, al fine di supportare i *deficit* derivanti dall'essere territorio distante dalla penisola (nei settori prima indicati: trasporti, ambiente etc.) sia interventi di natura sociale, come i livelli adeguati di prestazione in ambito sanitario e dell'istruzione, volti a garantire l'eguaglianza rispetto agli abitanti della penisola. Qualora il legislatore si mostrasse inattivo, ovvero approvasse leggi che non tenessero conto della insularità, come per esempio nella legge annuale di stabilità, le Regioni-isole e così pure quelle Regioni che hanno isole (p.es. la Toscana), potrebbero impugnare le leggi in via diretta alla Corte costituzionale, chiedendo di dichiararne la illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 119 cost., nella parte in cui prevede e prescrive il riconoscimento delle isole e l'obbligo di rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità. Quella dell'impugnativa davanti al Corte costituzionale, attraverso un parametro

definito e circoscritto costituzionalmente, può diventare lo strumento per superare l'eventuale *impasse* derivante dall'inerzia legislativa.

L'azione offensiva, per così dire, sarebbe quella rivolta a dare applicazione alla nuova norma costituzionale, attraverso la produzione di leggi nazionali e regionali volte a favorire le isole e rimuovere gli svantaggi che ne derivano. Si verrebbe così a prefigurare quello che ho chiamato un "*diritto costituzionale all'insularità*" (titolando così un contributo negli *Scritti in onore di Myriam Iacometti*), che comporterebbe una tutela specifica in favore dei territori isolani e dei suoi abitanti. L'art. 119 cost., così come novellato dal legislatore costituzionale con la previsione dell'insularità, non andrebbe inteso come una sorta di norma programmatica ma piuttosto di norma cogente applicabile direttamente ovvero attraverso la legislazione. Andrebbe pertanto attuato al pari dell'art. 3 cost comma 1, la cd. eguaglianza sostanziale, il quale impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della personalità umana. Anche nel caso della insularità viene adoperata la una formulazione simile nella letteralità e nel contenuto – "La Repubblica [...] promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dalla insularità" –, concependola, pertanto, quale declinazione applicativa del principio di eguaglianza *ex art. 3 cost.* Ciò comporta che è fatto obbligo al legislatore di dare attuazione a quanto previsto all'art. 119 cost, attraverso l'approvazione di norme promozionali che rimuovano gli svantaggi derivanti dall'insularità. Allo stesso compito è dedicato il legislatore regionale, laddove il suo territorio è un'isola (Sardegna e Sicilia) ovvero comprende delle isole (Toscana, Molise, Lazio, Campania).

Il riconoscimento del "diritto costituzionale all'insularità" è la chiave di volta per leggere, interpretare e applicare, in forma espansiva, il nuovo dettato costituzionale di cui all'articolo 119 cost. riformulato. Diritto all'insularità, allora, deve essere inteso come declinazione attuativa del principio di eguaglianza di cui all'articolo. 3 cost. Ovvero uno dei (tanti) modi in cui si applica il principio di eguaglianza, attraverso l'individuazione di quella condizione territoriale e identitaria, l'insularità per l'appunto, che deve essere riconosciuta e giuridicamente tutelata alla fine di garantire l'effettiva parità di condizione fra i cittadini italiani. Senza distinzioni, dovute a strutture morfologiche territoriali, tra coloro che vivono nella penisola e coloro che vivono nelle isole.

Certo, la riforma costituzionale dell'art. 119, con l'inserimento delle isole e della insularità, ha favorito un crescente interesse della dottrina sul tema, oggi davvero "sdoganato" dalla scienza giuridica e costituzionalistica in particolare. Si tratta però di un tema che, per comprenderlo nella sua problematicità, deve essere studiato e affrontato nella prospettiva comparatistica. Non è solo per la differenziazione territoriale, e quindi la declinazione nella classificazione delle forme di stato, piuttosto perché è anche un tema di antropologia giuridica, per via del fattore identitario insulare. Un modo e un metodo di studio e di ricerca tipicamente comparatistico.

La scommessa che facemmo ben ventitrè anni fa, lanciando "il cuore oltre l'ostacolo" e proponendo il tema delle isole e della insularità nel diritto pubblico comparato, possiamo oggi dire che è stata vinta. In tal senso, i contributi raccolti in questo fascicolo di DPCE rappresentano una nuova e

importante tappa degli studi, da cui occorrerà prendere le mosse. La materia, con ciò, non è però esaurita.

Tommaso Edoardo Frosini
Dipartimento di Scienze Giuridiche
Università degli Studi Suor Orsola Benincasa
tefrosini@gmail.com

