

Insularità, forma di Stato e godimento dei diritti tra riconoscimento formale ed effettività

di Carla Bassu

Abstract: *are fundamental rights equally recognized to those living on an island?* Insularity can configure an effective, physical obstacle to the enjoyment of fundamental rights. Constitutional democracies ensure compliance with both formal and substantial equality principle and in such perspective specific measures are introduced in order to guarantee equal access to fundamental rights. This article focuses on the role played by the model of State islands are referred to and the influence of the European Union in recognizing and making effective islanders' fundamental rights.

Keywords: insularity; fundamental rights; European Union

1. Introduzione

Nel contesto di una democrazia stabilizzata le caratteristiche fisiche del luogo in cui si nasce e si vive esercitano una influenza significativa sul regime di accesso e godimento dei diritti fondamentali. Questo vale a maggior ragione nel momento in cui si ha in sorte di venire al mondo o risiedere su una porzione di spazio giuridicamente associata al resto del territorio nazionale ma fisicamente staccata da esso. Peraltro, non tutte le isole sono uguali come dimostra il diritto comparato, che presenta una varietà di configurazioni che i territori insulari possono assumere rispetto alla istituzione statale. Le isole possono infatti corrispondere a Stati indipendenti a tutti gli effetti, essere enti territoriali in un regime di decentramento simmetrico, oppure, ancora, essere riconosciute come titolari di autonomia rafforzata e di speciali potestà amministrative e fiscali. La collocazione di un'isola rispetto al paradigma statale non è indifferente rispetto al grado di godimento dei diritti individuali e di questo si tiene conto nell'analisi compiuta in questa sede, individuando alcuni esempi diversi dal punto di vista della configurazione istituzionale. Dirimente, come si vedrà, si rivela l'eventuale inserimento nell'ambito di democrazie stabilizzate parte di circuiti sovranazionali quali quello dell'Unione europea. Si intende altresì mettere in luce l'impatto esercitato dalla forma di Stato e il ruolo attivo assunto dalle istituzioni nell'ambito delle democrazie stabilizzate di tipo sociale, in riferimento alle pari opportunità degli individui sul territorio nazionale. Come è noto, nell'ambito di una democrazia costituzionale contemporanea, il principio di eguaglianza formale – in ragione del quale ciascuno è eguale di fronte alla legge e gode dei diritti entro il margine

consentito dalle proprie capacità e dalla propria buona sorte, senza che chi detiene il potere pubblico interferisca in alcun modo – è requisito imprescindibile ma non sufficiente, dovendosi associare al perseguimento della eguaglianza sostanziale, che prevede invece un ruolo attivo per le istituzioni. Così la rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno godimento dei diritti è un elemento imprescindibile per un ordinamento che corrisponde a una forma di Stato sociale in cui si impone la realizzazione delle pari opportunità laddove esistono limiti fisici e geografici che ne impediscono il raggiungimento.

Diritto allo studio, al lavoro, all'assistenza sanitaria e ai servizi pubblici in generale sono - nella maggior parte delle democrazie stabilizzate - prerogative contemplate e garantite per ogni cittadino e cittadina ma talora difficilmente accessibili per chi vive su un'isola e deve fare i conti, intanto, con la non banale questione dei trasporti. In questo senso il riferimento costituzionale al principio di insularità, riscontrabile in diverse Carte Costituzionali di Paesi membri dell'Unione europea rappresenta uno strumento prezioso, non un simbolo ma un dispositivo di carattere operativo, funzionale ad azioni rivolte a ridurre fino ad annullare le distanze tra persone residenti in termini di disponibilità e godimento di diritti fondamentali. Le norme di rango costituzionale o ordinario dedicate all'insularità aspirano a rispondere e superare aspetti di fragilità economica e sociale strutturalmente proprie delle isole. Collocazione geografica, dimensioni ridotte e scarsa popolosità (rispetto alla media del territorio continentale dell'ordinamento di riferimento), insieme a una condizione di instabilità economica e sociale, rappresentano elementi che accomunano i territori insulari¹. Si tratta di fattori che concorrono a innescare flussi di emigrazione di portata importante. Con riguardo alla posizione geografica, si registra lo svantaggio fattuale derivante dalla emarginazione territoriale, che risulta ulteriormente inasprita nei casi di piccole isole o arcipelaghi, mentre con riferimento agli aspetti più strettamente economici si rileva come la capacità limitata dei mercati e dei capitali rappresenta un freno che si riflette in senso negativo sul buon andamento della pubblica amministrazione². L'insularità

2774

¹ La piccola dimensione che contraddistingue la maggioranza delle isole europee corrisponde a una carenza di territorio impiegabile per fini agricoli, ma anche di materie prime minerarie e risorse idriche. Peraltro, la ridotta dimensione territoriale comporta tipicamente conflitti sull'utilizzo del territorio a disposizione, come può accadere – per esempio – tra attività agricole o di allevamento e turismo, si v. uno studio effettuato dalla Università greca dell'Egeo e riportato nel rapporto dell'European Spatial Planning Observation Network (ESPON) 2013, University of the Aegean, Annex 1: Islands characteristics – the “insularity” concept, in ESPON, The Development of Islands – European Islands and Cohesion Policy, disponibile in , 9, «(...)islands territories cannot be competitive “vis a vis” the European mainland (and the worldwide economy) if they try to compete over the same products and services, as they have to face a lot of extra costs. Islands cannot be attractive for the same reasons as the mainland and especially urban areas, as they have different characteristics. At the same time islands are costly areas for the public sector which has to provide infrastructure (e.g. ports) and services (e.g. transport, health, education, administration etc) even for a very small number of inhabitants».

² V. R. Deriu, C. Sanna, *Insularità: una nuova autonomia attraverso la cooperazione tra le Regioni insulari euromediterranee*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2020, in www.federalismi.it Cfr. European Spatial Planning Observation Network (ESPON) 2013, cit., p. 68, «the

presuppone anche un incremento dei costi di avvio e gestione per le attività imprenditoriali così come per le famiglie e per ogni struttura pubblica e privata. Basti pensare, in questo senso, ai costi di fornitura dei servizi dislocati sul territorio relativi alla istruzione, assistenza sanitaria e amministrazione in genere.

Le soluzioni individuate a livello teorico e, in alcuni casi, messe in atto per porre rimedio agli svantaggi sopra identificati prospettano investimenti per lo sviluppo di infrastrutture tecnologiche e potenziamento della rete di trasporto aereo e marittimo e, ove possibile, terrestre³. Una misura fondamentale è rappresentata dal supporto agli investimenti tramite incentivi e sostegni fiscali⁴. Il quadro di azione così delineato deve essere considerato in relazione all'articolazione dei poteri tra centro e periferia presente nell'ordinamento di cui le isole sono parte e non può prescindere da una riflessione sulla strategia sovranazionale formulata ad hoc sull'insularità⁵. Il centro della riflessione e della determinazione dell'azione strategica sulle misure da intraprendere è rappresentato dalla necessità prioritaria di assicurare il pieno godimento dei diritti fondamentali a tutta la cittadinanza, secondo un criterio di omogeneità che rispecchi il principio di equità

2. Insularità e forma di Stato: asimmetrie territoriali e diritti di cittadinanza

La considerazione dei territori insulari e, soprattutto, dei cittadini e delle cittadine che vi abitano è fortemente influenzata dalla evoluzione istituzionale e dalla forma di Stato dell'ordinamento di riferimento, sia con riguardo alla ripartizione territoriale del potere che relativamente al rapporto tra governati e governanti.

In questo senso, al fine di inquadrare concettualmente il tema e fornire un significativo termine di comparazione, si fa riferimento all'orientamento adottato storicamente dagli Stati Uniti: un ordinamento che fornisce esempi emblematici dal punto visto dell'impatto esercitato dalla cultura costituzionale, dal sistema di decentramento dei poteri e dal ruolo riconosciuto all'autorità pubblica nei confronti degli individui. Il punto di

existence of a small local (internal) market, dispersed over many tiny communities and isolated from neighbouring markets, has meant the development of large-scale activities is rarely, if ever, viable. Moreover, because of globalization and wide-scale economic restructuring certain islands, which once had fairly dynamic sectors (e.g., shipbuilding – especially the construction of smaller vessels –, food processing, tanning, and textile manufacturing) have experienced severe marginalization as these activities have increasingly moved firstly to the mainland and later on to low-cost regions and countries».

³ Cruciale è l'aspetto dei collegamenti con l'esterno e interni, che risultano spesso carenti e male organizzati, anche per effettivi problemi legati alla morfologia del territorio, v. I. Meloni, S. Loi, S., B. Sanjust di Teulada, *La condizione di insularità nell'Unione Europea: accessibilità e incidenza del trasporto marittimo*, in *Rivista di Economia e Politica dei Trasporti*, 1, 2014, 1 ss.

⁴ v. S. A. Royle, *A Geography of Islands: Small Island Insularity*, Routledge, London 2001

⁵ v. T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *Federalismi.it – paper*, 22 novembre 2022, in www.federalismi.it

partenza della riflessione è fornito dai cosiddetti «*insular cases*», una serie di decisioni con cui la Corte Suprema nel 1901 stabilì uno status legale ibrido per gli abitanti delle colonie insulari acquisite con la guerra⁶. Dalle sentenze si evince la distinzione tra i «territori incorporati», come le isole Hawaii e l'Alaska e quelli «non incorporati», tra cui Porto Rico, e la negazione della piena protezione costituzionale dei diritti degli abitanti dei nuovi territori. In questo modo si riconosce al governo federale piena potestà sulle popolazioni d'oltremare senza il corrispondente riconoscimento dei pieni diritti di cittadinanza⁷. La distinzione operata dagli «*insular cases*» offrì i presupposti per la determinazione di una dottrina discriminatoria di impronta imperialista, influenzata da elementi di razzismo⁸. È possibile affermare che l'insularità abbia in questo caso esercitato un criterio di differenziazione accentuata dalle caratteristiche fisiche che – già a primo impatto – rendono l'idea di distacco di territori che vengono aggregati alla federazione secondo regimi di distinzione corrispondenti a diversi regimi di titolarità di diritti. Il fattore insulare nell'esperienza statunitense della considerazione giuridica delle isole incorporate, nel tempo, è servito come elemento di discriminazione oggettiva dal momento che il riconoscimento di specificità geografiche, culturali, linguistiche ed etniche proprie delle isole ha determinato una discriminazione formale delle popolazioni insulari in un quadro di tipo sostanzialmente coloniale. Si può affermare che la caratterizzazione insulare di territori ultraperiferici ha contribuito a indebolire la forza di negoziazione in merito al riconoscimento di pieni diritti di cittadinanza nel percorso di decolonizzazione. Affatto differente, in questo senso, il tragitto compiuto da alcune isole europee come le Faroe o la Groenlandia che – contese nella storia da potenze coloniali – hanno intrapreso un percorso di affermazione della propria specialità in un'ottica di valorizzazione dell'autonomia⁹. In particolare, l'arcipelago delle Faroe venne ufficialmente associato al regno di Danimarca a partire dal 1849, come si

⁶ La definizione di «*insular cases*» si riferisce a nove decisioni emanate dalla Corte Suprema nel 2001, la prima delle quali nel caso *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244, 287 (1901), per un'analisi dettagliata delle sentenze si v. J. Trías Monge, *Puerto Rico: The Trials of the Oldest Colony in the World*, New Haven, 1997, 44-50; E. Rivera Ramos, *The Legal Construction of Identity: The Judicial and Social Legacy of American Colonialism in Puerto Rico*, Washington, 2001, 73-142; K. Raustiala, *Does the Constitution Follow the Flag? The Evolution of Territoriality in American Law*, Los Angeles, 2009, 72-91; B. H. Sparrow, *The Insular Cases and the Emergence of American Empire*, Lawrence, 2006, 257; C. D. Ponsa-Kraus, *A Note on the Insular Cases*, in *Foreign in a Domestic Sense: Puerto Rico, American Expansion, and the Constitution*, in C. D. Ponsa-Kraus, B. Marshall eds., New York, 2001, 389 ss.; J. R. Torruella, *The Supreme Court and Puerto Rico: The Doctrine of Separate and Unequal*, Puerto Rico, 1985, 40-84

⁷ La Corte Suprema si espresse chiaramente stabilendo che le ex colonie insulari spagnole annesse dagli Stati Uniti nel 1898 «belong[ed] to (...)but [were] not a part of the United States», v. *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244, 287 (1901)

⁸ Così C. D. Ponsa Kraus, *The Insular Cases Run Amok: Against Constitutional Exceptionalism in the Territories*, in *The Yale Law Journal*, vol. 131, n.8, June 2022, 2390-2758; v. anche A. I. Cepeda Derieux, N. C. Weare, *After Aurelius: What Future for the Insular Cases?*, in *The Yale Law Journal*, vol. 130, n. 8, 2020, 291

⁹ V. F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2009, 41-71

evince dal testo della prima Costituzione democratica danese¹⁰. Nel corso della Seconda Guerra Mondiale le isole furono occupate dall'esercito britannico, come reazione alla conquista della Danimarca continentale da parte della Germania; è allora che si svilupparono le istanze autonomistiche tutt'ora percepite con forza nelle isole. Nel 1948 con l'Home Rule Act venne riconosciuto uno speciale statuto di autogoverno che – aggiornato nel 2005 con il Takeover Act – rappresenta il riferimento per la disciplina delle competenze e delle sfere di potestà territoriale¹¹. D'altra parte la Groenlandia diventò colonia danese nel 1814 ma, contrariamente a quanto avvenuto con le Faroe la Costituzione del 1849 non prevedeva un esplicito riferimento alla grande isola. La condizione giuridica di colonia venne sancita dall'entrata in vigore della Costituzione danese del 1953, mentre il regime di autonomia della grande isola viene riconosciuto dal Greenland Home Rule Act, in vigore dal 1979,¹² e successivamente potenziato nel 2009¹³. Nell'aprile 2023 la Groenlandia ha presentato un progetto di Costituzione che aspira a sancire l'indipendenza dalla Danimarca ma si tratta di un processo in itinere, il cui esito non è scontato. Certamente lo spirito nazionalistico groenlandese, cresciuto nel tempo è alla base delle rivendicazioni di autonomia che però sono nutrite soprattutto dalle condizioni di vita delle cittadine e dei cittadini groenlandesi che lamentano difficoltà di accesso ai servizi e discriminazioni nel godimento dei diritti fondamentali riconducibili alla condizione di insularità. Da non trascurare, nell'analisi della specificità groenlandese il ruolo esercitato dal rapporto privilegiato instaurato con gli Stati Uniti (e non incoraggiato dalla Danimarca) che, nel II Dopoguerra mondiale hanno contribuito a migliorare le condizioni di vita sull'isola¹⁴. Il caso delle isole danesi dimostra come non necessariamente il riconoscimento formale di diritti e di sfere potenziate di autonomia nel quadro di un ordinamento corrisponde a un soddisfacente grado di accesso al godimento delle prerogative costituzionali e servizi¹⁵.

¹⁰ V. G. Hovgaard, M. Ackrén, *Autonomy in Denmark: Greenland and the Faroe*, in D. Muro, E. Woertz (eds.), *Secession and Counter-secession: An International Relations Perspective*, Barcelona, 2017, 69-70

¹¹ Cfr. J.A. Jensen, *The Position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm*, in Eur. Publ. L., 9:2 (2003), 171

¹² l. 29-11-1978 n. 577

¹³ l. 12-06-2009 n. 473; per un esame dettagliato dell'autonomia insulare riconosciuta alla Groenlandia nel 2009 si v. F. Duranti, *La nuova autonomia della Groenlandia*, in *federalismi.it*, 14, 2010, 2-3.

¹⁴ Così J.A. Jensen, *The Position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm*, in Eur. Publ. L., 9:2 (2003), 171, «in the period up to the Second World War, the Danish Government had tried to isolate Greenland from foreign influence and had left the Greenlandic population to live more or less as they had lived traditionally for centuries. This policy had been pursued because the Danish Government thought that modern influences would corrupt the traditional patterns of the Greenlandic society – the policy was thus the result of a paternalistic wish to preserve the 'noble savages'. However, reality did not correspond to this idyllic picture as modern influence was in fact present in the form of, for example, diseases connected to poverty (tuberculosis etc.)» dal 1953 in poi «the Greenlandic population was in effect transported from the Middle Ages to the twentieth century in less than twenty-five years»

¹⁵ N. Loukacheva, *The Arctic Promise. Legal and Political Autonomy of Greenland and Nunavut*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, 125

In Europa, generalmente, la specificità delle regioni insulari è riconosciuta e valorizzata all'interno del quadro costituzionale che non mette in discussione la sovranità nazionale. Ne consegue il riconoscimento di pieni diritti ai popoli delle isole, secondo un criterio di assimilazione con chi abita la porzione di territorio continentale. Eccezionali risultano i casi sopra menzionati delle isole Faroe e soprattutto della Groenlandia che, pur essendo al momento parte integrante dell'ordinamento danese, non sono componenti a tutti gli effetti dell'Unione europea e non sono dunque soggette alle misure specificamente previste per le isole nel contesto sovranazionale. Come si vedrà più nel dettaglio, l'attribuzione di autonomia rafforzata, nella cornice sovranazionale delineata in sede Ue, può fare la differenza per le condizioni di vita nelle isole in virtù di misure esplicitamente rivolte a rimuovere gli ostacoli che impediscono alla cittadinanza isolana di accedere al godimento dei diritti fondamentali in misura equiparata a chi si trova sulla terraferma. Il punto critico resta quello della effettività dal punto di vista del godimento dei diritti essenziali che, a fronte di un pieno riconoscimento formale, a causa dei menzionati impedimenti geografici e strutturali legati alla insularità non sempre trovano completa affermazione.

3. Insularità e accesso ai diritti nelle isole europee

L'analisi di cui sopra ci porta a riflettere sul ruolo che il dato storico, la configurazione giuridica relativa alla forma di Stato e la collocazione internazionale esercitano sulla dimensione di titolarità ed effettivo godimento dei diritti fondamentali per chi vive su un'isola.

Un elemento che emerge come distintivo è rappresentato in parte dalla connotazione coloniale dell'ordinamento insulare ma, soprattutto, dall'inserimento in una rete di rapporti con l'ordinamento di appartenenza e l'inserimento in un consesso sovranazionale. Di qui si evince l'influenza dell'Unione europea, come organizzazione che tiene conto delle specificità insulari con sensibilità crescente in rapporto all'affermazione progressiva dell'articolazione regionale della struttura comunitaria che si consolida come Europa delle Regioni.

In relazione al godimento dei diritti fondamentali nelle regioni insulari, nel panorama comparato è possibile registrare un vantaggio a favore delle realtà inserite in un contesto ordinamentale solido e, in particolare, con riguardo al vecchio continente, dal punto di vista formale le isole parte di Stati membri dell'Unione europea risultano valorizzate. Per avvalorare questa affermazione si considerano qui i casi delle isole danesi, Faroe e Groenlandia, che - come anticipato - non sono parte dell'Ue e quelle di tre Paesi dell'area euromediterranea membri dell'Unione: Spagna, Italia e Portogallo. In questi ultimi si registrano misure di rango costituzionale espressamente finalizzate ad allineare la situazione delle isole a quella delle altre aree dell'ordinamento, in relazione soprattutto alla possibilità di pieno godimento dei diritti da parte di chi vi abita.

Con riguardo alle isole danesi, sia le Faroe che la Groenlandia - rappresentate da due deputati ciascuna nel Parlamento del Regno di Danimarca- si caratterizzano per un regime di autogoverno, con organi

esecutivi e legislativi indipendenti, parificati nelle competenze ai corrispettivi dello Stato centrale, autonomia linguistica e culturale e una propria bandiera¹⁶. Alla Corona danese è riservata competenza esclusiva in pochi ambiti fondamentali: valuta nazionale; politica estera; alte magistrature; difesa; affari costituzionali e diritti di cittadinanza¹⁷. Il resto delle materie – secondo un'ampia clausola residuale è assegnata alle istituzioni territoriali. Da ciò si evince una sostanziale marginalizzazione del potere centrale legittimata dalla natura di fonte super-primaria degli Statuti autonomici ed espressa dal numero e dall'importanza delle competenze esercitate in via esclusiva, che possono peraltro essere riviste in senso ulteriormente estensivo, con una procedura di negoziazione con lo Stato¹⁸. Di portata significativa anche la capacità di imposizione fiscale riconosciuta ai governi delle isole dall'art. 43 della Costituzione danese e la potestà di instaurare relazioni internazionali e di richiedere la secessione dalla Danimarca, procedimento peraltro avviato dalla Groenlandia nel 2023¹⁹.

La condizione insulare è alla base di condizioni peculiari di autonomia anche in uno Stato dalla configurazione di decentramento molto lieve come la Finlandia: è il caso delle isole Åland che godono di spazi di grande autonomia in un contesto che non prevede peraltro neanche la presenza di livelli di governo territoriale eletti²⁰. A fronte di un Parlamento eletto direttamente si registra la figura del Governatore per le isole, nominato dal governo centrale sulla base di un accordo con il presidente dell'assemblea rappresentativa isolana²¹. Un organo ad hoc, chiamato Delegazione per le Åland, è dedicato alle questioni relative ai rapporti economici con lo Stato finlandese ed è composto su base paritaria da rappresentanti continentali e isolani²².

¹⁶ V. J. Hartig Danielsen, *Self-Government and the Constitution*, cit., 631 ss.

¹⁷ G. Hovgaard, M. Ackrén, *Autonomy in Denmark, Greenland and the Faroe*, in D. Muro, E. Woertz (eds.), *Secession and Counter-secession: An International Relations Perspective*, Barcelona, 2017, 70

¹⁸ V. R. Arietti, *Ripensare l'insularità nel sistema costituzionale italiano, tra suggestioni scandinave e rinegoziazione dei rapporti tra centro e periferia*, in DPCEonline, numero speciale 2022, I federalizing process europei, 636

¹⁹ V. l. 29-11-1978 n. 577, Greenland Home Rule Act, così come modificato dalla l. 12-06-2009 n. 473 e l. 24-07-2005 n. 578, Takeover Act Faroese; per un'analisi dettagliata del dettato. S. Stephan, *Greenland, the Faroes and Åland in Nordic and European Co-operation – Two Approaches towards Accommodating Autonomies*, in *Int. J. Minor. Group Rights*, 24, 2017, 283

²⁰ E. Hepburn, *Forging autonomy in a unitary state: the Åland Islands in Finland*, in *Comp. Eur. Politics*, 12(4), 2014, 472; l'assetto di governo è stabilito dall'Autonomy Act alandese ed è definito di tipo parafederativo, con un regime di forte specialità: le isole Parlamento autonomo (Lagting), composto da trenta deputati, eletti con metodo proporzionale da tutti i cittadini maggiorenni dell'isola, con un mandato di quattro anni. Le materie riservate alla competenza dell'assemblea legislative delle isole si citano «social welfare, housing, municipalities, public order, the postal service, radio and television, farming, forestry, agriculture, fishing, the environment and mining rights; education, health, culture, industry and policing», così R. Arietti, *op. cit.*, 638

²¹ E. Hepburn, *Forging autonomy in a unitary state: the Åland Islands in Finland*, in *Comp. Eur. Politics*, 12(4), 2014, 10

²² S. Mancini, *Le Åland. Tra Finlandia, Svezia ed Europa*, in *Federalismi.it*, 2006., 3-6; sulle specifiche geo-demografiche delle isole G. Baldacchino, C. Pleijel, *European Islands*,

Come registrato nelle isole danesi, anche le Åland hanno competenza a stipulare trattati internazionali e – pur non essendo parte dell’Unione europea – godono di rapporti privilegiati con l’organizzazione sovranazionale²³. La caratteristica più interessante e rilevante in questa sede in relazione al regime dei diritti fondamentali riconosciuti e goduti nelle isole Åland, riguarda la particolarità della Legge sull’Autonomia, che rappresenta un atto normativo super primario, approvato con un procedimento aggravato e modificabile solo a seguito di una doppia votazione a maggioranza qualificata secondo quanto previsto dalla Costituzione finlandese con riguardo alla revisione costituzionale, cui deve seguire la ratifica di almeno 2/3 dei membri del Parlamento isolano²⁴. Le prerogative riconosciute agli abitanti delle Åland sono dunque blindate e ulteriormente tutelate dal regime speciale riconosciuto alle isole.

Volgiamo ora lo sguardo al Sud del vecchio continente per concentrare l’indagine su isole che si prestano a un’analisi sistemica, essendo collocate in Paesi accomunati da una formula di decentramento differenziato, tutti parte dell’Unione europea. Ci si concentrerà sulle isole italiane (Sardegna, Sicilia e isole più piccole); spagnole (Baleari e Canarie) e portoghesi (Madeira e Azzorre), tenendo conto che Italia, Spagna e Portogallo presentano un tipo di Stato multilivello asimmetrico e prevedono per le rispettive regioni insulari una specifica articolazione di funzioni e prerogative, orientate a garantire la piena realizzazione dei diritti di chi vi abita e colmare il dislivello di opportunità derivante dallo status insulare. L’esame della disciplina riservata alle isole nell’impianto costituzionale di Italia, Spagna e Portogallo consente di individuare le diverse strategie di reazione a una condizione di svantaggio, con lo scopo di evidenziare analogie e differenze e identificare strumenti idonei a favorire la promozione dell’equità territoriale in termini di godimento dei diritti. Un elemento determinante è in tutti i casi l’inserimento nel quadro del diritto sovranazionale che indica esplicitamente tra gli obiettivi dell’Unione europea la riduzione delle disparità tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni, riferendosi specificamente alla condizione di arretratezza delle regioni o isole che sono considerate tra le meno favorite²⁵. L’obiettivo è il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale

Development and the Cohesion Policy: A Case Study of Kökar, Åland Islands, in *Isl. Stud. J.*, 5:1, 2010, 14

²³ Act on the Autonomy of Åland (1991/1144), sec. 58: «The Government of Åland may propose negotiations on a treaty or another international obligation to the appropriate State officials. The Government of Åland shall be informed of negotiations on a treaty or another international obligation if the matter is subject to the competence of Åland. If the negotiations otherwise relate to matters of special importance to Åland, the Government of Åland shall be informed of the negotiations, if appropriate. The Government of Åland shall be reserved the opportunity to participate in the negotiations, if there is a special reason for the same»; con riguardo al legame con l’Unione europea si v. S. Stephan, *Greenland, the Faroes and Åland in Nordic and European Co-operation – Two Approaches towards Accommodating Autonomies*, in *Int. J. Minor. Group Rights*, 24, 2017, 298, «Åland remains closer to the default position, not of a Member State but of any other sub-State entity, such as the constitutive entities of a federation»

²⁴ V. artt. 73, 75 e 120 della Costituzione finlandese (2000).

²⁵ Così art. 174, TFUE, cit.

e la menzione esplicita delle realtà insulari manifesta la consapevolezza del sistema rispetto agli svantaggi connaturati alla dimensione isolana.

In Italia, prima della modifica costituzionale del Titolo V del 2001, l'articolo 119 della Costituzione prevedeva un esplicito riferimento alle isole, considerate come recanti un plus di specialità nell'ambito delle regioni speciali²⁶. Tra le ragioni che hanno spinto a modificare la norma eliminando il richiamo diretto allo status di isola vi è il rifiuto dell'idea che determinate zone del territorio, per il solo fatto di rispondere a precise caratteristiche fisiche, si troverebbero in una posizione di depressione e arretratezza che rende necessario un intervento strutturale di sostegno. Ciò rifletterebbe un approccio di tipo assistenziale controproducente, simbolico di una cultura basata sul sussidio pubblico in contrasto e controtendenza rispetto alla impostazione di promozione attiva di sviluppo propria della visione dell'Unione europea. Pur condividendo lo stigma nei confronti di un approccio meramente assistenziale a problematiche territoriali che affondano nella storia dei popoli e meriterebbero un'analisi ben più approfondita rispetto a quanto possibile in questa sede, si ritiene ineludibile il richiamo alla esistenza di situazioni effettive, geografiche e strutturali, che determinano uno svantaggio e che in un assetto di tipo democratico sociale orientato al perseguimento della uguaglianza sostanziale non possono essere ignorate. Riconoscere le conseguenze determinate dall'abitare in una porzione di spazio circondato dal mare e lontano dalla terraferma o collocato in un'aria storicamente depressa è il primo passo nel percorso di realizzazione dei principi di equità e pari opportunità posti alla base del modello costituzionale democratico²⁷.

²⁶ Si ricorda che l'art. 119 della Costituzione italiana, nella formulazione precedente alla riforma del 2001 recitava: «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 riforma del Titolo V della Costituzione realizzata con legge costituzionale n. 3, 2001, ha modificato l'impianto costituzionale del rapporto tra Stato e Regioni con l'obiettivo dichiarato di razionalizzazione e potenziamento dell'autonomia territoriale ma si è rivelata nel tempo nella sua criticità, dovuta soprattutto a una confusione nel riparto delle materie tra Stato e Regioni che ha originato un ampio contenzioso di fronte alla Corte Costituzionale; cfr. R. Tosi, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1233 ss.; A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002; G. Rolla, *Diritto Regionale*, Giuffrè, Milano 2002; M. Luciani, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi e della sua attuazione. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rivista AIC*, www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali; 2002; T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie*, Torino, 2003; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2003; id., *Lecture sul regionalismo italiano: il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Giappichelli, Torino 2011; A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, in *Il nuovo Titolo V parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano 2006; A. D'Atena, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino, 2016

²⁷ Cfr. T.E. Frosini, «Insularità» e Costituzione, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2020, si nota che il testo accomunava, come in un unico insieme di condizioni richiedenti un regime accentuato di tutela, mezzogiorno e isole, avvalorando in questo

La nuova modifica dell'art. 119 Cost., nell'introdurre il riferimento alla insularità, prende atto della situazione di sfavore degli isolani e del corrispondente dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'eguaglianza tra questi e gli altri cittadini italiani ai sensi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione²⁸. Presupposto della riforma è la situazione di oggettivo svantaggio e diversità determinata dal vivere su un'isola²⁹ e la necessità di intervenire per garantire un pieno e uniforme godimento dei diritti individuali fondamentali su tutto il territorio nazionale³⁰. D'altronde, si assume che a motivare i promotori nella

modo ciò che in questa sede si intende sostenere avvalendosi degli strumenti del metodo comparato. Sud e isole sono, nell'ambito del costituzionalismo multilivello degli ordinamenti dell'Europa latina, caratterizzazioni attestanti condizioni di svantaggio che l'attore pubblico deve assumere il dovere di considerare e gestire per adempiere al dovere di ripristino delle condizioni di equità e pari opportunità tra territori e cittadini proprio del principio di eguaglianza sostanziale che si pone alla base dello strumentario democratico di ciascuno degli ordinamenti considerati, si consenta sul punto di rimandare a C. Bassu, *Isole del sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come "questione meridionale"*, in *Rassegna di diritto pubblico ed europeo*, n. 1, 2022, 77 ss.

²⁸ V. art. 119 Costituzione Italiana, «Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione (art. 53 c.2) e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. 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, 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. La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti»

²⁹ Si legge nella relazione introduttiva alla iniziativa: «i cittadini italiani che vivono nelle isole si trovano in una situazione oggettiva di diversità e di svantaggio. La comunità nazionale riconosce tale condizione e si impegna a porre in essere ogni azione necessaria a garantire loro pari opportunità e pari diritti di cittadinanza», v. *Dossier del Servizio Studi sul riconoscimento degli svantaggi derivanti dall'insularità*, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01155127.pdf>

³⁰ Interessante è anche la scelta terminologica operata nella proposta di legge costituzionale in cui si fa riferimento ai diritti «diritti individuali e inalienabili» che dovrebbero essere garantiti in modo eguale sull'intero territorio nazionale. L'aggettivo «inalienabile» non è presente nel testo della Costituzione dove ricorrono invece i riferimenti ai diritti «della persona» o «inviolabili».

determinazione di ottenere il reinserimento del principio di insularità in Costituzione abbia concorso lo stato di solo parziale attuazione dell'art. 119. Si ritiene infatti ragionevole supporre che se quanto disposto nella norma con riferimento all'utilizzo degli strumenti di rimozione degli svantaggi e promozione degli strumenti di coesione economica e sociale fosse stato pienamente attuato non si sarebbe sentito il bisogno di richiederne la revisione³¹. Considerando che insularità può essere considerata come una species del genus specialità³², che implica un profilo culturale, sociologico e finanche antropologico³³ meritevole di essere riconosciuto e valorizzato nel quadro delle autonomie, l'eliminazione del riferimento alle isole nel testo costituzionale italiano non poteva considerarsi privo di conseguenze. Dietro la scelta di non menzionare più le isole non poteva esservi la genuina convinzione del fatto che si trattasse di un problema superato. Come affermato da autorevole dottrina, il riferimento specifico a sud e isole nella versione originaria dell'art. 119 «era stato fortemente e coscientemente voluto dal Costituente, il quale volle così costituzionalizzare il problema della valorizzazione dell'assetto civile, economico e sociale del Mezzogiorno e delle Isole. Quasi una disposizione di “diritto sociale territoriale”, volta a promuovere e perseguire lo sviluppo economico e la coesione sociale nell'area meridionale, che non è solo la zona sud del Paese ma è anche “una maniera di essere di alcuni milioni di abitanti”»³⁴. Era dunque necessaria, più che opportuna, una nuova previsione costituzionale che prendesse atto dell'esistenza di regioni in ritardo e in crisi non congiunturale bensì strutturale e agisse in una prospettiva di attuazione dei valori di solidarietà e di unità nazionale tramite l'utilizzo di risorse comuni a sostegno dello sviluppo delle regioni in ritardo o in crisi.

In Spagna la Costituzione del 1978 contempla espressamente, sin dal principio, «el hecho insular», inteso come formula identitaria, riconducibile alla condivisione di un patrimonio di specialità particolare. Si tratta di qualcosa di diverso e ulteriore rispetto a una mera condizione di specificità fisico-geografica, con le conseguenze che ne derivano in termini di differenze di trattamento. L'importanza che la Spagna dedica alle sue isole si evince dal numero di articoli, (quattro più una disposizione addizionale) che la Costituzione dedica alle misure necessarie a garantire a chi vi abita gli stessi

³¹ Il processo di attuazione dell'articolo 119 ha preso avvio con la legge delega n. 42 del 2009 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»

³² In questo senso cfr. T. E. Frosini, «*Insularità*» e *Costituzione*, cit., p. 249, «tra specialità e insularità vi è un rapporto di corrispondenza biunivoca: costituendo, l'una e l'altra, le facce di una medesima medaglia»

³³ V. G. Trombetta, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, In *Federalismi.it*, n. 1, 2022, www.federalismi.it p. 191, «Abitare un'isola incide profondamente sull'essenza di un popolo: vi è una separatezza rispetto agli altri, ai “continentali”, dai quali si è divisi da un elemento alieno alla fisiologia umana: l'acqua. Non è indifferente che per raggiungere un'isola gli uomini debbano servirsi di macchine -le navi- affrontando un più o meno lungo viaggio in condizioni disagiate e comunque eccezionali»

³⁴ Così T. E. Frosini, *Quale federalismo senza Mezzogiorno?*, in *forumcostituzionale.it*, 2006, https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/148.pdf

livelli di accesso e godimento ai diritti rispetto ai cittadini spagnoli che vivono sulla terraferma³⁵.

Il fulcro della disciplina delle isole nel testo costituzionale spagnolo è l'art. 141.4, definito come principale fonte di legittimazione dell'isola intesa come ente territoriale³⁶. L'art. 141, inserito nel Titolo VIII dedicato alla organizzazione dello Stato, disciplina la provincia che viene identificata come ente indispensabile di riparto del territorio dello Stato. Nello specifico, il comma 4 prevede che «negli arcipelaghi, le isole avranno inoltre proprie amministrazioni sotto forma di Capitoli o Consigli». Si verifica in sostanza la equiordinazione tra provincia e isola ma ciò che rileva è la considerazione sistemica dell'*hecho diferencial insulare*, considerato come elemento distintivo proprio degli arcipelaghi spagnoli. Nello specifico, alla luce del regime particolare associato alla insularità le isole Canarie usufruiscono di un caratteristico trattamento economico e fiscale³⁷ mentre nelle Baleari si registra – sebbene non esplicitamente derivante dal fattore insulare – il riconoscimento di una seconda lingua ufficiale, oltre al castigliano che si associa a un proprio sistema di diritto civile³⁸. L'articolo 138.1 della Costituzione spagnola che individua in capo allo Stato il dovere di rendere effettivo il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., intervenendo per sanare gli squilibri esistenti tra isole e penisola che risulta avvantaggiata sotto diversi profili. Ad attuare questa disposizione costituzionale è intervenuta la legge organica n. 8 del 27 settembre 1980 recante misure sul funzionamento delle Comunità autonome (LOFCA) che all'art. 16, riconosce el *hecho insular* come criterio di distribuzione del Fondo di compensazione interterritoriale, che nasce con lo scopo di colmare il gap nello sviluppo economico dei territori. Significativi sono poi i riferimenti alle peculiarità legate alla insularità contenuti negli Statuti autonomi degli arcipelaghi delle Baleari e delle Canarie. Nello Statuto della Comunità Autonoma delle Baleari, all'art. 3, si afferma che viene riconosciuta la natura insulare del territorio della Comunità autonoma come «*hecho diferencial*» che merita una

³⁵ Le isole sono menzionate agli articoli 69. 3 della Costituzione che le indica come circoscrizione elettorale precisando che ciascuna delle isole più grandi (Gran Canaria, Maiorca e Tenerife) esprimono tre senatori ciascuna mentre le altre (Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, El Hierro, Lanzarote, La Palma) ne eleggono una ciascuna; 138.1; 141.4 e 143.4 e alla terza disposizione addizionale dedicata alle peculiarità del regime economico- fiscale delle isole Canarie che può essere modificato solo dopo aver ricevuto il parere preventivo della comunità autonoma. V. J. Trujillo Fernández, *Lecciones de derecho constitucional autonómico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004

³⁶ Così M. Iacometti, *Le isole Baleari e Canarie: due diversi tipi di "insularità nell'Estado autonomico spagnolo*, in T. E. Frosini (a cura di), *Isole nel Diritto pubblico comparato, cit.*, p. 71

³⁷ Norma di riferimento è la legge n. 7 del 2 aprile 1985, sulle basi del regime locale che – attuando l'art. 141.4 – riconosce ai *Cabildos* delle Canarie la natura di organi di governo, amministrazione e rappresentanza delle isole dell'arcipelago, con tutte le attribuzioni e potestà proprie degli enti territoriali necessari dell'ordinamento spagnolo, ossia i Comuni e le Province.

³⁸ V. D. lgs. reg. n. 79 del 6 settembre 1990 recante la *Compilacion del Derecho Civil de Baleares*; l'art. 41. 3 della legge n. 7 del 2 aprile 1985, sulle basi del regime locale dispone che ai Consejos della Baleari siano assegnate piene funzioni rappresentative e di governo, secondo il quadro definito dallo Statuto di Autonomia.

protezione speciale. Sulla base di questa norma quadro si inseriscono le disposizioni sul finanziamento di fondi speciali stanziati dallo Stato³⁹. Con riguardo allo Statuto delle Canarie si richiama l'art. 46.1, così come modificato dalla legge organica n. 4 del 30 dicembre 1996, che stabilisce che l'arcipelago usufruisce di un regime economico – fiscale agevolato, in ragione del particolare retaggio storico proprio delle isole, basato sulla libertà commerciale di importazione ed esportazione; mancata applicazione di monopoli, franchigie doganali e imposizioni fiscali sul consumo. Non potendo qui entrare nel merito delle singole misure previste, si ritiene di sintetizzare il regime agevolato di cui godono le isole spagnole in ragione della insularità costituzionalmente riconosciuta come fattore fisico, strutturale ma anche storico e identitario. In virtù dell'hecho insular gli spagnoli isolani sono destinatari di misure che garantiscono la libera circolazione (delle persone, dei servizi, dei capitali) e i diritti economici in condizione di parità con chi vive sulla terraferma. L'insieme di agevolazioni e sostegni previsto dall'ordinamento spagnolo si può considerare nel complesso premiante delle realtà insulari e coerente con il quadro del diritto sovranazionale.

Anche il Portogallo presenta un quadro interessante: l'art. 6.2. della Costituzione stabilisce che «gli arcipelaghi delle Azzorre e di Madera costituiscono regioni autonome dotate di statuti politico-amministrativi e di organi di governo». Nel quadro della ripartizione asimmetrica dei poteri prevista dal modello regionale portoghese⁴⁰ all'arcipelago delle Azzorre e Madera sono riconosciuti poteri rilevanti, anche di natura legislativa⁴¹. Le regioni insulari godono infatti di un regime spiccatamente differenziato; il picco dell'asimmetria nell'assegnazione delle competenze si raggiunge nelle isole tanto da far parlare di una iper-specialità insulare⁴². Anche rispetto alla evoluzione della configurazione della specificità insulare in Portogallo un ruolo cruciale si deve all'influenza del diritto dell'Unione europea: le isole

³⁹ V. Legge n. 30 del 29 luglio 1998, che ha tra gli obiettivi anche l'attuazione dell'art. 138.1 della Costituzione e che nella relazione illustrativa richiama la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 1997 in cui si sottolinea l'esistenza di problemi strutturali connaturati alla insularità che bisogna considerare e risolvere.

⁴⁰ Il Titolo VII della Costituzione portoghese è dedicato alla organizzazione dei poteri nell'ambito di uno schema di regionalismo, per un approfondimento – nella letteratura italiana – si rimanda a R. Orrù, *Asimmetrie formali e materiali nel sistema territoriale portoghese*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2018, 451 ss.; V. Piergigli, *Il decentramento territoriale nell'ordinamento portoghese: una soluzione (ancora) parziale e (sempre più) differenziata*, in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, Maggioli, Rimini 1998, p. 1045 ss.

⁴¹ Si ricorda che la Costituzione del 1976 è stata oggetto di diverse riforme che segnalano una chiara tensione verso il potenziamento delle autonomie territoriali che si è affermata e consolidata secondo un percorso progressivo. Sul concetto di “regionalismo progressivo” portoghese si v. J. J. Gomes Canotilho, *Il diritto costituzionale portoghese*, Giappichelli, Torino 2006, p. 134

⁴² Così R. Orrù, *Insularità e autonomia regionale nell'ordinamento portoghese*, in T. E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato*, cit., p. 168; evocativa in questo senso l'espressione secondo cui «l'edificio che permette l'espressione dell'autonomia delle regioni degli arcipelaghi (...) è rimasto dal 1976 un edificio in permanente costruzione», così M.L. Amaral, *Revisao Constitucional de 1997. Sistema de Actos Legislativos*. Opinao, in *Legislacao. Cadernos de Ciencia de Legislacao*, 19/20, 1997, p. 105 ss.

Azzorre e Madera risultano infatti oggetto di una doppia specialità riconducibile al regime di specificità di cui godono nella dimensione nazionale e in quella europea⁴³ e molto importanti ai fini dello sviluppo territoriale si sono rivelati i flussi di finanziamento erogati nel tempo per garantire il livello di accesso a diritti e servizi adeguati agli standard goduti dai portoghesi “continentali”. Il modello di specialità insulare portoghese è frutto di un’azione concertata di attori istituzionali operanti in ambito regionale, nazionale ed europeo che ha consentito il conseguimento di obiettivi importanti. La capacità di coordinamento, concertazione e leale collaborazione dimostrata soprattutto dalle istituzioni politiche locali e nazionali è da ritenersi cruciale nel potenziamento dell’autonomia delle isole e ha favorito il conferimento di un regime vantaggioso per le isole, a fronte del riconoscimento del fattore insulare in un contesto coerente con il quadro dell’Unione europea⁴⁴.

4. Prerogative formali legate alla insularità e promozione della parità effettiva: il ruolo della politica

Come si evince dalla trattazione fin qui svolta, la presenza di regioni insulari, in ordinamenti decentrati inseriti nel contesto sovranazionale europeo, legittima interventi sia in sede di legislazione ordinaria che di atti del governo, volti a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’essere isola e allineare la possibilità di erogare servizi e godere dei diritti agli standard garantiti su tutto il territorio nazionale. Un fattore determinante in questo senso è l’attenzione rivolta alla condizione giuridica delle isole in sede di diritto internazionale⁴⁵ e dell’Unione europea⁴⁶. Si tratta di riferimenti importanti perché offrono una cornice per la legittimazione di misure di sostegno in deroga al regime ordinario degli aiuti di Stato. In questa ottica occorre considerare le misure nazionali che possono risultare efficaci laddove inserite nel quadro di una disciplina costituzionale ad hoc. L’insularità configura un «ostacolo» alla uguaglianza sostanziale, costituendo a tutti gli effetti un limite alla possibilità di piena ed equa partecipazione alla vita lavorativa,

⁴³ Così R. Orrù, *Insularità e autonomia regionale nell’ordinamento portoghese*, cit., p. 171

⁴⁴ v. J. Miranda, *A autonomia legislativa das regioes autonomas apos a revisao constitucional de 2004*, in *Scientia Iuridica*, Tomo LIV, n. 302, 2005, pp. 201 ss.

⁴⁵ V. Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare, Montego Bay 10 dicembre 1982, in cui è prevista la definizione giuridica delle isole e degli arcipelaghi; sulle norme che considerano l’insularità nella prospettiva del diritto internazionale si v. P. Fois, *L’insularità nel diritto internazionale e interno: orientamenti convergenti*, in T. E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., p. 191 ss.

⁴⁶ Sostegni a favore delle aree periferiche e disagiate dei Paesi membri dell’Unione europea sono previsti nel Trattato di Maastricht del 1992 come strumenti di promozione dello sviluppo. L’art. 299 del Trattato di Amsterdam del 1997 si riferisce nello specifico ai territori francesi d’oltremare, destinatarie di agevolazioni economiche in un contesto di sussidiarietà. L’art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea, finalizzato alla riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle regioni prevede un riferimento alle isole e tale riferimento è riscontrabile in altre norme del TFUE destinate alle regioni ultraperiferiche, v. T. E. Frosini, *Insularità e Costituzione*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2020, p. 505

economica e sociale in un contesto di parità e competitività non viziata. Vivere su un'isola comporta uno svantaggio naturale, grave e permanente, che impedisce o rende comunque molto difficile competere ad armi pari con i connazionali continentali. Il primo passo per valorizzare la specificità trasformandola in risorsa, alla luce del quadro costituzionale, è individuare nel dettaglio gli ambiti di svantaggio e quantificare il costo economico necessario per colmare il gap di opportunità sulla base di calcoli affidabili e non generici. Non si può prescindere dal definire – come presupposto per qualsiasi attuazione del principio costituzionale di insularità – una stima scientifica dei costi derivanti dalla insularità. Fondamentale è anche l'individuazione analitica dei comparti su cui occorre intervenire con misure di compensazione, con priorità per i settori dei trasporti, sanità, istruzione scolastica e universitaria, produzione e approvvigionamento energetico. La considerazione delle caratteristiche geografiche, morfologiche e demografiche è fondamentale per poter definire un sistema di servizi efficiente e coerente con i principi costituzionali. Naturalmente nulla può essere fatto senza investimenti adeguati e, soprattutto, è importante che l'azione non sia limitata al livello nazionale bensì coordinata in ambito dell'Unione europea. In questo contesto occorre agire per adeguare la disciplina europea in materia di aiuti di Stato per le isole definendo un regime di fiscalità di vantaggio che possa essere riferimento per tutti gli Stati membri e studiando strumenti ad hoc nel quadro della Politica di coesione con il fine di contrastare gli svantaggi dell'insularità.

Prendere atto di uno svantaggio e invocare la necessità di strumenti e interventi pubblici utili al fine di allineare la posizione di chi vive su un'isola al resto della cittadinanza è un elemento che fa la differenza e segna una posizione privilegiata per i territori insulari che possono agire o fare pressione in ambito interno e sovranazionale per ottenere quanto dovuto in un contesto di equità e pari opportunità. Alla luce dell'analisi svolta si ritiene che lo standing giuridico delle isole, configurate come Stati indipendenti, federati o incorporati in seno a Stati regionali o unitari sia ragione di differenziazione rispetto al riconoscimento e all'effettivo godimento dei diritti fondamentali. Ulteriormente, la collocazione all'interno di strutture sovranazionali come l'Unione europea – che, come si è visto, offre importanti strumenti di promozione, può fare la differenza ma il fattore effettivamente determinante si ritiene la capacità di coesione e pressione politica da parte del popolo e delle istituzioni delle isole che devono avere la competenza e la forza di avviare i percorsi di deroga e azione straordinaria che consentano l'effettiva rimozione degli ostacoli fisici più volte evidenziati e il raggiungimento di una reale condizione di pari opportunità.

