

L'Italia, le isole, il Mediterraneo: *una questione irrisolta*

di Aldo Berlinguer¹

Abstract: Italy, the islands, the Mediterranean: *an unresolved issue* - Recently, Article 119 of the Constitution has been amended introducing the principle of insularity, which contains two provisions: "Republic recognises the peculiarities of islands and adopts measures to remove the advantages of island status". Islands have also been qualified as outermost areas, fully covered by the national strategy for inland areas (SNAI), i.e. by Italian and European cohesion policy. Therefore, it is necessary that in the framework of the new Article 119, paragraph 6 of the Constitution and in that of Article 174 TFEU, effective and coordinated policies promote the socioeconomic development of the islands.

Keywords: Islands; Mediterranean; Principle of Insularity; Cohesion policy.

1. Premessa

Nel 2022, con lo scadere della legislatura, un disegno di legge costituzionale di iniziativa popolare ha suscitato la revisione dell'articolo 119 della Costituzione e (re)introdotto al suo interno il principio di insularità. Prima della riforma costituzionale del 2001, infatti, la Costituzione già prevedeva (sempre all'art. 119) la valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole in quanto realtà territoriali economicamente e/o geograficamente, svantaggiate. Ma il legislatore costituzionale del 2001, ispirato ad un'ampia riforma di impianto federalista, ha espunto dall'art. 119 Cost. ogni riferimento a tali aree geografiche, senza peraltro ridisciplinare, alla luce dei mutamenti sociali e politici avvenuti nel corso degli anni, la particolare condizione giuridica delle zone insulari. E senza tener conto dello spiccato sentimento di specialità che il mero dato insulare spesso consegna ai suoi abitanti, come sostrato identitario fondato su ragioni storiche e culturali ma anche su una condizione di oggettiva peculiarità.

Oggi le isole godono nuovamente di una espressa protezione costituzionale, che però impone di indagare tutti i fattori che compongono la "peculiare" condizione insulare individuando opportune misure atte alla valorizzazione delle isole e alla rimozione degli svantaggi competitivi che ne derivano sul versante infrastrutturale, dei trasporti e delle connessioni, e quindi anche del loro riverbero sulla dimensione economica, culturale e sociale. Per quanto poi attiene alle isole del Mezzogiorno, occorre calarsi in una dimensione doppiamente speciale e dover risolvere ulteriori, ormai

¹ Ordinario di diritto comparato nell'Università di Cagliari, Presidente dell'Osservatorio sull'insularità di Eurispes.

atavici problemi di sviluppo. Dapprima recuperando le loro cause, che sono anzitutto culturali; anzi, etnologiche e antropologiche affondando esse le loro radici nelle scienze sociali ed anche nella medicina e biologia, tanto esse sono correlate tra loro². Del resto, l'importanza del patrimonio antropologico presente nelle isole e nel Mezzogiorno è stata ben stigmatizzata negli studi di antropologi come Marshall Sahlins e Alberto De Martino ed in quella di sociologi come Eduard C. Banfield³, i quali ne hanno tutti rimarcato la caratura profonda, peculiare e caratterizzante, anche come preconditione essenziale allo sviluppo e all'efficacia delle politiche e delle norme che si introducono per promuoverlo⁴.

Poi, guardando agli effetti di tali cause, e quindi alla società politica, alle istituzioni, al divario economico-sociale, al ritardo infrastrutturale, anche immateriale..ecc., occorre provare a individuare possibili correttivi, anche minimi, ad esempio recuperando i plurimi interventi di sostegno e sviluppo varati, in oltre cinquant'anni di storia recente, dai vari Governi che si sono succeduti, al fine di poterne valutare il concreto impatto e ripensarne di nuovi, col senno di poi e con l'ausilio dell'esperienza.

L'impressione è infatti che da tale storia non si sia tratto insegnamento, almeno non a sufficienza, come dimostra la recente vicenda delle zone

² Come ci ha magistralmente insegnato Rodolfo Sacco, nel suo percorso umano, culturale e scientifico, avendo egli sempre indagato il sostrato culturale e antropologico del diritto, recuperandolo e contestualizzandolo in alcune sue opere, tra le quali *Il diritto muto: neuroscienze, conoscenza tacita, valori condivisi*, Bologna, 2015, e *Antropologia giuridica: contributo ad una macrostoria del diritto*, Bologna, 2007, ove campeggiano alcune grandi chiavi interpretative del fenomeno giuridico, appunto: *La varianza del diritto, Il diritto nella diacronia, Le radici del diritto, Il fare, il sapere e le fonti del diritto, Gli istituti*. Nel momento della sua recente scomparsa, Rodolfo Sacco ci consegna un'eredità ingombrante, un compito e un pungolo: ripensare le tassonomie del diritto recuperando il rapporto e l'interdipendenza con una pluralità di scienze: dalla linguistica all'etologia, dall'etnologia alla genetica. Ed è proprio questo viaggio *back to basics* a restituire al diritto quella dimensione identitaria e culturale che gli appartiene, evitando così l'illusione semplificatrice di un sistema di comandi autoritativi avulsi dal contesto e di indicazioni ordinate, tese a prevenire e comporre i conflitti. Sul rapporto tra la condizione antropologica e culturale delle isole, cioè la loro specialità, ed il loro dato morfologico, v. anche T.E. Frosini, *Insularità e Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1 marzo 2020, 247 ss.

³ Del quale l'opera più conosciuta ed effettivamente rivelatrice è *The moral basis of a backward society*, Glencoe (IL), *The free press*, 1958, Trad. it. *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, 1976[2006], nella quale, partendo dal noto assunto di Tocqueville secondo il quale nei paesi democratici l'inclinazione ad associarsi è la madre di tutti i progressi, ha potuto rilevare che nel Mezzogiorno italiano, ed in particolare in Basilicata, l'assenza di tale inclinazione avrebbe determinato insuperabili condizioni di arretratezza e povertà.

⁴ Almeno un cenno, in proposito, meritano le riflessioni di Carlo Levi, non solo quelle contenute nel suo noto saggio *Cristo si è fermato ad Eboli*, Torino, 1945, ma anche quelle, altrettanto significative, contenute in *Paura della libertà*, Torino, 1946, ove l'autore, ebreo antifascista, dalle rive francesi dell'Atlantico, nel novembre del 1944 scrisse: "...la paura della libertà è il sentimento che ha generato il fascismo. Per chi ha l'anima di un servo, la sola pace, la sola felicità e nell'avere un padrone e nulla è più faticoso, è veramente spaventoso, che l'esercizio della libertà". Riflessioni contingenti, allora, ma allo stesso tempo profetiche, nell'immaginare uno Stato liberale che in Italia, specie nel Mezzogiorno, non avrebbe mai potuto affermarsi.

economiche speciali (ZES) che, tra i migliori auspici, miravano a recuperare un rapporto interattivo e sinergico tra i luoghi della produzione ed i luoghi della distribuzione globale, così tentando di mettere i territori svantaggiati, insulari e delle aree interne, in maggior relazione economico-funzionale con le infrastrutture della globalizzazione: in particolare porti ed aeroporti, che nel Mezzogiorno ed in molte, troppe isole, sono meno sviluppati. Purtroppo, già 6 anni ci separano dalla istituzione delle Zes regionali⁵, le quali, come strumento di coesione economico-sociale, utile alla reciproca contaminazione tra economia del mare e produzioni localizzate nelle zone produttive retroportuali, non hanno dato buoni frutti⁶. La loro implementazione si è incagliata su una legislazione intricata, pletorica e provvedimentale, attenta al dettaglio operativo ma non alla visione e non ispirata ad una strategia comune fatta di obiettivi prefissati e tempi per poterli cogliere⁷. Per questo, il legislatore è nuovamente intervenuto, da ultimo, tentando di apportare correttivi ma finendo con aggravare i difetti della legislazione previgente: verso una Zes dissociata dai presidi infrastrutturali (specie portuali) ed estesa a tutto il Mezzogiorno d'Italia.

Occorrerebbe inoltre inquadrare alcune risalenti criticità, come la pluralità di competenze, riferibili a vari enti, sulla risorsa mare, sui porti e aeroporti civili, sulle grandi reti di trasporto e navigazione, anche ai sensi dell'art.117 della Costituzione. Da cui discende un quadro normativo a dir poco complesso ed intricato, specie per le isole, con frequenti e inestricabili sovrapposizioni che rendono ogni prospettiva di sviluppo impervia e di difficile attuazione.

Ma andiamo per ordine.

2809

2. La questione insulare

Sono impressionanti gli ultimi dati offerti da Istat (2022). Essi testimoniano un *trend* ormai consolidato, quello di alcuni territori italiani che perdono abitanti ed altri che li acquisiscono. In molti casi, si tratta di un vero e proprio travaso che tendenzialmente dal sud muove verso nord. Ma alcuni territori rappresentano un'eccezione. E sono le isole, le quali si vanno spopolando ed impoverendo a tutte le latitudini del Paese.

Non vi è dunque solo una proverbiale questione meridionale. Vi è anche una, autonoma (seppur a tratti collegata) questione insulare, che solo di recente ha visto un dovuto riconoscimento nella modifica dell'articolo 119 della nostra Costituzione. Ciò che rappresenta, anzitutto, un cambiamento culturale, una nuova assunzione di consapevolezza.

Infatti, mentre altri Paesi sembrano più avveduti delle loro salienti caratteristiche morfologiche ed infatti dedicano alla questione insulare anche

⁵ D.l.91/2017, convertito in l.123/2017.

⁶ Sul tema, sia consentito rinviare al volume da me curato, *Porti, retroporti e Zone economiche speciali*, Torino, 2018.

⁷ Da ultimo, sul tema, cfr. A. Berlinguer, D. Pappadà, *Pubblico e privato nello sviluppo socioeconomico dei territori: la via tortuosa e accidentata delle Zes*, in corso di pubblicazione in *Comparazione e diritto civile*, 2023

più norme costituzionali (come avviene in Spagna e Portogallo)⁸, da noi il patrimonio insulare, ivi incluse le due più grandi isole del Mediterraneo, da sempre sfugge ad una adeguata riflessione politica e culturale. Non è un caso che, com'è stato giustamente notato, anche nel nostro lessico l'Italia venga rappresentata come 'penisola', come uno 'stivale', quasi fosse una sineddoche dell'intero Paese nella cui immagine, appunto, non figurano le isole. Per di più, una sineddoche senza nome, a differenza di quanto accade in Danimarca (ove la penisola si chiama Jutland) o in Turchia (Anatolia)⁹.

Eppure in Italia abbiamo ben 800 isole, tra marittime, fluviali, lacustri e lagunari, con una popolazione (che sfiora i 7 milioni di abitanti) attorno al 12% di quella italiana e con una superficie eccedente i 50.000 km², pari a oltre il 15% del territorio nazionale. E' quindi più una asimmetria visiva che una sineddoche, quella che abbiamo per lungo tempo sviluppato. Ciò che ha fatto sì che, storicamente, la questione insulare sia stata assorbita da quella meridionale, tant'è che anche il vecchio conio dell'articolo 119 della Costituzione (prima della riforma federalista del 2001) assimilava le due richiedendo indistintamente allo Stato di dedicare loro contributi speciali.

Anche in Europa la questione insulare non è mai permeata nell'immaginario collettivo, nella coscienza sociale. Pochi sanno infatti che le regioni insulari, nell'Unione europea (UE-27), constano di una popolazione di circa 20 milioni di persone, il 4,6% dell'intera popolazione dell'Unione. E che ben tre Stati membri della UE sono isole.

Tutto ciò ci restituisce dunque un dato: la magnitudine di un fenomeno ampio e complesso e la sua scarsa conoscenza. Sono infatti pochi i contributi culturali, pochi gli approfondimenti scientifici e poche le attenzioni politico istituzionali a questo tema¹⁰. Il quale invece, se analizzato nella sua complessità, fa sì che, qualsiasi tematica si affronti, inquadrandola nella sua dimensione insulare, essa richieda una metodologia e soluzioni applicative affatto particolari.

Non si tratta dunque di porre mente alle sole tematiche più strettamente legate al contesto marittimo ma anche di ripensare la condizione interna alle isole. E quindi gli aspetti culturali, economici e sociali del vivere isolati. Aspetti che si fanno vieppiù stringenti laddove la dimensione insulare è duplice, cioè nelle tante isole minori che costituiscono gli arcipelaghi italiani ed europei.

Mancano anzitutto le coordinate di riferimento, a partire da una definizione di isola che non si trova né nella normativa italiana né in quella europea. Per cui siamo costretti a rifarci alle statistiche. Eurostat definisce infatti isola ogni territorio che: 1) abbia superficie minima di 1 km²; 2) disti

⁸ Cfr., *inter alios*, C.Bassu, *Isole del Sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come "questione meridionale"*, in *Rass. Dir. Pubblico europeo*, 1(2022), pp. 77-92; M.Iacometti, *Le isole Baleari e Canarie: due diversi tipi di insularità nell'Estado autonomico spagnolo*, in T.E.Frosini, (cur), *Isole nel diritto pubblico comparato*, Atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Università degli Studi di Sassari, 19 maggio 2006, Torino, 2007, 71.

⁹ Cfr., in particolare, R. Deriu e C. Sanna, *Insularità: una nuova autonomia attraverso la cooperazione tra le regioni insulari euromediterranee*, in *Federalismi*, n.5/2020, 17 ss.

¹⁰ Tra essi, espressa menzione merita sicuramente il volume curato da T.E. Frosini, *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit.. Dello stesso autore v. anche, *Insularità e Costituzione*, cit..

almeno 1 km dalla terraferma; 3) abbia almeno 50 abitanti; 4) non abbia collegamento fisso con la terraferma; 5) non ospiti la capitale di uno Stato membro dell'UE. Quindi, in Italia, delle circa 800 citate, solo 77 (quelle abitate) sarebbero -secondo l'approccio europeo- isole. E anche la Sicilia cesserebbe di esserlo qualora venisse edificato il tanto decantato ponte sullo Stretto.

Né può soccorrere il riferimento che, ormai quarant'anni orsono, venne fatto all'insularità nella Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare (UNCLOS)¹¹. All'art. 121 ("Regime giuridico delle isole") alle isole si attribuisce la seguente accezione: "una distesa naturale di terra circondata dalle acque, che rimane al di sopra del livello del mare ad alta marea". Detta definizione era funzionale unicamente a cogliere le finalità del Trattato, cioè quelle di individuare diritti e obblighi degli Stati nell'utilizzo dei mari, degli oceani e delle loro risorse e non può essere estesa automaticamente in questa sede. Per questo, il secondo paragrafo dell'art.121 dispone che si applichino alle isole le norme del trattato sul mare territoriale, la zona contigua, la zona economica esclusiva e la piattaforma continentale, mentre il terzo stabilisce che gli scogli che non si prestano all'insediamento umano o non hanno una vita economica autonoma non detengono né la zona economica esclusiva né la piattaforma continentale¹². Ma si tratta, com'è noto, di nozioni molto ampie e generiche, se non del tutto vaghe, che hanno suscitato un ampio dibattito, a livello internazionale, non privo di incertezze e caratterizzato da opinioni contrastanti e prassi non ben definite¹³. Ciò che imporrebbe di tornare sulla materia per rivisitarla con ben maggiore precisione.

Il dato riguarda anche il diritto europeo, avendo la UE aderito alla UNCLOS ma non avendo neppure essa contribuito a fugare dubbi e incertezze in materia. Neppure nel diritto europeo si riscontra infatti una definizione attendibile di isola. Ci si limita a dire (art.174 TFUE) che l'Unione europea "sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale" e menziona le "regioni insulari", in quanto territori "che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici". Mentre si attribuisce un regime più favorevole a pochi territori di Spagna, Portogallo e Francia (art.349 TFUE), non tutti insulari, in quanto qualificati come "ultraperiferici", riferendosi così al solo elemento geografico della loro

¹¹ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), Montego Bay, 10 dicembre 1982.

¹² Sul punto, ancora attuali sono le riflessioni di P. Fois, *L'insularità nel diritto internazionale ed interno: orientamenti convergenti*, in da T.E. Frosini, *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo, cit.*, 192 ss. Più di recente, sul tema, v. H. Moritaka, *International Legal Regime regarding Islands and Rocks*, in *The SPF Review of Island Studies*, 2021, 1 ss.

¹³ In argomento, tra i tanti, v. M.S. Fusillo, *The Legal Regime of Uninhabited 'Rocks' Lacking an Economic Life of their Own*, in *Italian Yearbook of International Law*, vol. 4 (1978-79), p. 51; R. Kolb, *L'interprétation de l'article 121, paragraphe 3, de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer: Les 'rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre*, in *Annuaire français de droit international*, tomo 40 (1994), p. 904; D. Anderson, *British Accession to the UN Convention on the Law of the Sea*, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 46 (1997), p. 761; J. Charney, *Rocks That Cannot Sustain Human Habitation*, in *American Journal of International Law*, vol. 93 (1999), p. 864.

distanza dalle rispettive madrepatrie. Potremmo quindi affermare che, così come in Italia la questione insulare è stata assorbita da quella meridionale, in Europa la stessa questione è stata in qualche modo assimilata alla condizione di ultraperifericità. E, nel corso degli anni, l'inquadramento delle isole non si è reso più consapevole ma anzi ha accusato, nell'ultimo periodo, una fase discendente¹⁴.

In questo quadro normativo, lacunoso e inconferente, si inquadrano dunque le reiterate sollecitazioni che il Parlamento europeo ha esperito negli ultimi anni, in particolare con la Risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/3014(RSP)), la quale chiede alla Commissione dell'UE di:

i) fornire una definizione chiara del tipo di svantaggi geografici, naturali e demografici permanenti che le regioni insulari possono presentare con riferimento all'articolo 174 TFUE;

ii) spiegare come intende dare attuazione al disposto dell'articolo 174 TFUE relativamente agli svantaggi permanenti delle regioni insulari;

iii) riconoscere l'importanza di predisporre misure di sostegno per contrastare il significativo *trend* di spopolamento delle regioni insulari;

iv) avviare un'analisi sui costi supplementari che la condizione di insularità determina a livello dei sistemi di trasporto di persone e merci e dell'approvvigionamento energetico nonché in termini di accesso al mercato, in particolare per le PMI;

v) istituire una categoria omogenea, composta dai territori insulari, e a tener conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale conseguente agli svantaggi naturali permanenti;

vi) porre in essere un "Quadro strategico dell'Unione per le isole", al fine di collegare gli strumenti suscettibili di produrre un impatto significativo sul territorio;

vii) istituire uno "sportello isole" collegato alla Direzione generale della Politica regionale e urbana della Commissione e per coordinare e analizzare le tematiche connesse alle regioni insulari;

viii) presentare una comunicazione contenente una "Agenda per le regioni insulari dell'UE" e, a seguire, un Libro bianco che monitori lo sviluppo delle regioni insulari;

ix) tener conto della situazione specifica delle regioni insulari in sede di preparazione della proposta relativa al quadro finanziario pluriennale in elaborazione.

Il Parlamento è recentemente tornato sull'argomento sottolineando inoltre l'importanza di migliorare i collegamenti attraverso le rotte marittime, l'accesso ai porti e i servizi di trasporto aereo; potenziare le infrastrutture digitali; rafforzare l'offerta di istruzione; tener conto dei rischi naturali connessi al cambiamento climatico; ridurre la tassazione e procedere a una semplificazione amministrativa per attrarre gli investimenti;

¹⁴ Condivisibili, sul punto, le considerazioni di M.C.Carta, *Coesione territoriale e principio di insularità nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, X (2015), 599-619. V. anche G. Carboni, *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi.it*, n.22/2022, 20 ss; P.Fois, *La continuità territoriale e l'insularità nell'unione europea*, in Comenale Pinto, Pruneddu, *La comunità territoriale della Sardegna*, Roma, 2015, 37 ss.

considerare gli oneri sostenuti da talune realtà insulari in relazione ai flussi migratori, che suggerisce uno sforzo comune dell'Unione¹⁵.

Sono intervenuti sul tema anche il Comitato europeo delle regioni, con un parere reso nel corso della 123^a sessione plenaria dell'11 e 12 maggio 2017, dal titolo "L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale". E il Gruppo interregionale "regioni insulari", nell'ambito del quale è stato approvato un Manifesto per le isole europee, finalizzato all'attuazione dell'art. 174 del TFUE e a rendere effettivi i diritti dei cittadini che abitano nelle isole.

Insomma, molteplici atti di *soft law* sembrano voler riportare al centro dell'agenda politico istituzionale europea il tema dell'insularità, in attesa che norme cogenti, previa definizione delle isole, introducano misure perequative con ricadute apprezzabili sulla vita dei destinatari. In ciò, l'*acquis communautaire* ancor oggi assomiglia dunque più ad un manifesto di buone intenzioni che ad un ventaglio di politiche effettive con esiti concreti.

3. L'Italia, il Mediterraneo e l'economia blu

Anche il rapporto tra il nostro Paese e il Mediterraneo appare malinteso, da sempre oggetto di luoghi comuni. Sono infatti 22 i paesi che vi si affacciano, tra cui l'Italia. Potremmo dire: uno tra i tanti. Sbaglieremmo. L'Italia dispone infatti di oltre 8000 km di coste; il che fa sì che, in virtù del diritto interno, europeo e internazionale (tra acque nazionali, zona contigua, piattaforma continentale, zona economica esclusiva¹⁶..ecc) siano affidati alla nostra "competenza" circa 500 mila chilometri quadrati di mare. Il Mediterraneo ne contiene circa 2,5 milioni. Il che significa che l'Italia ha competenza su circa un quinto dell'intero mare Mediterraneo. Non siamo dunque al centro del Mediterraneo, ne siamo il principale stakeholder, è ben diverso¹⁷.

L'economia del mare è un *cluster* di varie attività, che vanno dalla movimentazione di passeggeri e merci, alla cantieristica navale, alla filiera ittica, alle attività sportive e ricreative, alle estrazioni marine, ecc. Tante attività, dunque, spesso molto redditizie ed in grande espansione, ad esempio sul versante energetico e delle biotecnologie.

¹⁵ In questi termini la "Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2022 sulle isole dell'UE e la politica di coesione: situazione attuale e sfide future" (2021/2079(INI)).

¹⁶ Com'è noto, la zona economica esclusiva è stata concepita nell'ambito delle Nazioni unite con la già citata Convenzione di Montego Bay del 1982. Sono passati quarant'anni e l'Italia si è decisa a regolamentare la propria ZEE solo nel giugno del 2021 con la legge 14.6.2021, n.91, mentre altri paesi del Mediterraneo, come Egitto o Libia, hanno istituito la propria ZEE dieci o vent'anni prima. Attenzione però: la l.91/2021 autorizza solo l'istituzione della ZEE, previa perimetrazione. La quale può essere elaborata solo in accordo con gli altri Stati rivieraschi. E gli accordi con costoro, che già sfruttano la loro ZEE sino a 200 miglia dalle loro coste, sono quantomai impervi.

¹⁷ In argomento, si vedano i molti contributi di caratura giuridica ed economica contenuti nel recente il volume, da me curato, *Il commercio internazionale nel Mediterraneo*, Napoli, 2021, nel quale si tenta un inquadramento unitario di tematiche molto eterogenee, che riguardano i Paesi che si affacciano su questo grande bacino, e che intrattengono, mediante esso, rapporti, scambi e rinnovate tensioni, fattori tutti che non poco incidono anche sul terreno economico e commerciale.

Guardando quindi all'enorme specchio di mare di competenza italiana, ci attenderemmo significativi benefici economici. Ma così non è. Infatti, chiunque legga un *report* annuale sull'economia del mare si accorge che la stessa, per quanto rilevante (circa 200 mila imprese, circa 900 mila occupati), è un'economia ancora molto ridotta, che non sa sfruttare appieno la leva moltiplicatrice che la “risorsa mare” mette a disposizione. Non è un caso, infatti, che a fronte di un valore aggiunto, prodotto negli ultimi anni, di circa 47 miliardi di euro, l'economia blu ne abbia attivato un altro che supera i 90 miliardi di euro. Il che significa che il mare rappresenta una risorsa estremamente strategica, redditizia e capace di contaminare molti settori economici contigui.

4. Il mare, i porti, le Zes: competenze, norme, burocrazia

Quali sono, dunque, i maggiori problemi che incontra l'economia del mare? In Italia ve ne sono molteplici ma uno tra essi salta prepotentemente all'occhio. Su di essa sono infatti competenti, da noi, vari Ministeri: quello delle Infrastrutture e mobilità sostenibili, quello della Transizione ecologica, quello della Difesa, quello delle Politiche agricole, quello dei Beni culturali, quello dell'Interno, in certa misura anche quello per il Sud e la coesione territoriale. Ministeri che varano politiche e perseguono obiettivi quasi mai coordinati (e spesso poco compatibili) tra loro. Ciò che determina notevoli complicazioni quando non insormontabili *impasse*.

Proprio per tentare di risolvere questa situazione il Governo, da ultimo, ha attribuito le deleghe alla Protezione civile e al Mare ad un Dicastero *ad hoc*. La scelta ha evidentemente preso spunto dall'esperienza francese, la quale, nel 2020, ha re-istituito il Ministero del mare con a capo la ministra Annick Girardin salvo poi nel 2022 nominare Hervé Berville quale Segretario di Stato, presso il Primo ministro, incaricato per il mare. Un Segretario, quest'ultimo, che assomma in sé gran parte delle competenze sul tema e che può presiedere il comitato interministeriale per il mare. Diversa la condizione del neoistituito Ministero del mare italiano, che, allo stato, Ministero non è, essendo esso piuttosto un Comitato interministeriale di coordinamento delle politiche del mare (CIPOM), cioè una struttura di coordinamento di politiche che restano in capo ai Dicasteri originari. Un esempio su tutti: la delega sulle isole minori, allo stato, resta in capo al Ministero per gli affari regionali e le autonomie per quanto la “*promozione e coordinamento delle politiche volte al miglioramento della continuità territoriale da e per le isole, al superamento degli svantaggi derivanti dalla condizione insulare e alla valorizzazione delle economie delle isole minori*” sia rimessa al citato CIPOM¹⁸.

Altrettanto complessa è la ripartizione di competenze sul tema tra centro e periferie, tenuto conto che l'articolo 117 della Costituzione attribuisce potestà legislativa concorrente, allo Stato e alle Regioni, sulle grandi reti di trasporto e di navigazione e sui porti ed aeroporti civili. Potestà legislativa concorrente significa codecisione: gli indirizzi strategici, i principi generali appannaggio dello Stato e la regolamentazione in capo alle Regioni.

¹⁸ Lett. d) comma 3 art. 12 d.l. 173/2022.

A ben vedere, però, così non è. Infatti, solo a guardare all'evoluzione legislativa appena occorsa, col decreto legislativo “semplificazioni” (n.121/2021) e gli emendamenti apportati alla legge sui porti n.84/1994, questi ultimi sono stati oggetto di una prepotente opera di statalizzazione, intendendosi con ciò l’allocazione, sotto l’egida delle autorità statali, di tutte le decisioni più rilevanti, a partire dalla pianificazione¹⁹.

È quanto è accaduto, ad esempio, ai piani regolatori portuali, i quali sono stati svincolati da una visione di sistema e calati in una dimensione particellare limitata al singolo scalo. Tra l’altro, secondo le nuove disposizioni: “*Il PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l’unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza*” (novellato art.5, c.2-ter, l.84/94). Di più, le aree portuali sono state qualificate come zone omogenee di tipo B (di completamento)²⁰ al fine evidente di sottrarle alle disposizioni dei piani paesaggistici. Anche il *Documento di pianificazione strategica di sistema* (DPSS) si è dovuto omologare al *trend* ed infatti esso ha cambiato nome: non più pianificazione ma programmazione, al mero fine di sottrarlo alla *Valutazione ambientale strategica* (VAS), percepita come un incubo da parte delle AdSP e da altre amministrazioni competenti²¹.

Insomma, concentrazione di poteri e potestà decisionale tutta in capo alle Autorità di sistema portuale (AdSP) col solo parere in conferenza dei servizi, entro il termine dei 45 giorni, alle Regioni e Comuni. Decorso tale termine, il parere si intende “non ostativo”. E questo salvo che per i rapporti tra porto e città, ove Regioni e Comuni mantengono la loro potestà pianificatoria, previa acquisizione del parere della AdSP.

Questo il prodotto di una legislazione promossa dal Ministero delle infrastrutture e mobilità sostenibili; mentre, nello stesso periodo, altra legislazione (d.l.77/2021, convertito in l.108/2021), di segno diverso, veniva

¹⁹ Basti leggere cosa prevede il nuovo articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n.84, al comma 1- quinquies: “*La pianificazione delle aree portuali e retroportuali è competenza esclusiva dell’Autorità di sistema portuale, che vi provvede mediante l’approvazione del PRP*”. Si è dunque parlato di una centralizzazione “dal basso” per stigmatizzare il fatto che, a fronte di un Piano nazionale dei trasporti ormai datato vent’anni orsono, la pianificazione portuale sia stata allocata a livello di ciascuna ADSP ma concretamente calibrata su ciascun porto, sganciandola così da una visione di sistema come quella che avrebbe dovuto garantire l’omonimo Documento strategico, concepito all’epoca della riforma Delrio. Sul tema, v. da ultimo R. Pavia, *La nuova pianificazione portuale. Un incerto processo di riforma* (newsletter della Community “Porti, città, territori”, diretta da Rosario Pavia, del 5 marzo 2022), Pietro Spirito, *Pianificare i porti per renderli più competitivi* (newsletter del 29 gennaio 2022); Francesco Di Sarcina, *Prime considerazioni sul nuovo art. 5 della legge 84/94 sulla disciplina della pianificazione portuale* (newsletter del 20 gennaio 2022).

²⁰ Di cui alla l. n.765/67 e D.I. n.1444/1968

²¹ Ma non dalle Regioni, le quali non hanno accolto di buon grado quest’opera di “centralizzazione” ed infatti hanno subito proposto un contenzioso alla Corte Costituzionale. Lo ha fatto, in particolare, la Toscana, che ha deliberato di contestare in particolare la modifica introdotta in sede di conversione del decreto dalle relatrici (le deputate Raffaella Paita e Alessia Rotta), perché asseritamente contraria all’art.117 Cost, all’articolo 118, che disciplina l’attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali, e all’art. 120, in quanto non rispetta – scrive la Giunta toscana – “il principio espresso dalla giurisprudenza costituzionale che in materia siano individuate adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le Regioni”.

promossa dal Ministero per il Sud e la coesione territoriale a vantaggio delle zone economiche speciali (ZES)²².

Anche qui, l'orientamento ha mosso verso la semplificazione e lo snellimento delle procedure amministrative; ma diversa e concertata è parsa la partecipazione alle scelte degli enti locali. Così i piani strategici di concepimento delle ZES e delle politiche di sviluppo delle stesse sono restati appannaggio delle Regioni mentre venivano istituiti i Commissari governativi e veniva diversamente composto il Comitato di indirizzo ZES (vi partecipavano pure i Consorzi industriali).

Ragguardevole inoltre aver qualificato le opere pubbliche e private in area ZES come indifferibili, urgenti e di pubblica utilità (art.5 bis, c.1, l.123/2017), così implicitamente apponendo loro un vincolo preordinato all'esproprio. Implicante è stato attribuire al Commissario la qualifica di stazione appaltante, con poteri addirittura in deroga ai principi del codice dei contratti pubblici. E non meno significativa è stata l'introduzione di una autorizzazione unica ZES dedicata ad ogni domanda e progetto di insediamento, non soggetti a SCIA, fatte salve le disposizioni riguardanti i procedimenti di VIA di competenza regionale. Neppure trascurabile il fatto che la predetta autorizzazione unica sia stata qualificata come variante agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale col solo limite del piano paesaggistico regionale (art.5 bis, c.2, l.123/2017). Si badi bene, non di proposta di variante si tratta, come avviene nel caso del procedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR), ai sensi dell'art.8 del Dpr 160/2010, in caso di insufficienza di aree urbanisticamente compatibili con l'investimento, ma di variante *sic et simpliciter*, evitando così di coinvolgere il Consiglio comunale. Inoltre, anche qui, nuove riduzioni dei termini procedurali sono state introdotte ed è stato costante il richiamo al silenzio-assenso.

Da ultimo il legislatore è tornato sull'argomento ZES con un decreto legge che, sopprimendo le precedenti ZES regionali, ha istituito una ZES unica per il Mezzogiorno²³.

Insomma, recentemente, due percorsi normativi paralleli hanno interessato i porti e i retroporti con disposizioni orientate alla semplificazione ma non coordinate tra loro e con obiettivi in parte diversi.

²² Sul tema mi sia consentito richiamare, per tutti, A. Berlinguer (cur.), *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Torino, 2018; ma v. anche F. Amatucci – C. Fontana (cur.), *L'impatto delle zone economiche speciali sugli ordinamenti giuridici e finanziari nazionali*, Napoli, 2022; con riferimento agli aspetti fiscali delle zone franche P. Barabino, *Le zone franche nel diritto tributario*, Torino, 2020, R. Louvin (cur.), *Flessibilità fiscale e zone franche*, Napoli, 2022.

²³ Decreto legge approvato il 07.09.2023 (*Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione e per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese*), art. 11 (Istituzione Zona Economia Speciale SUD – ZES UNICA) “1. Per Zona economica speciale si intende una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa. 2. A far data dal 1° gennaio 2024 è istituita la Zona Economica Speciale per il Mezzogiorno, di seguito denominata «ZES» o «ZES UNICA», che ricomprende i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna”.

Così, mentre il Ministero della Coesione pensava a ricucire i nessi di interazione tra porti ed aree produttive, quello delle Infrastrutture e mobilità sostenibili consegnava i porti alle sole autorità statali. Il tutto senza mai mettere in discussione la Costituzione e le opzioni generali di fondo, preferendo invece procedere a tentoni con normazione provvedimentale calibrata per accorciare i tempi, snellire il più possibile le procedure e raggiungere gli esiti sperati, che intendiamoci: sono comprensibili e in buona parte auspicabili ma vengono acquisiti mediante scorciatoie, spesso risolvendosi a cambiare, alla bisogna, questa o quella locuzione.

Ora, è evidente che la portualità, nel contesto insulare, assume una rilevanza molto significativa, se non preponderante (in particolare per le merci). Essa, da sistema di trasporti, diviene veicolo quasi esclusivo di accessibilità e quindi i modelli di gestione che la caratterizzano assumono particolare importanza. Tuttavia, come appena evidenziato, le linee di indirizzo che le istituzioni nazionali hanno assunto in materia non sembrano omogenee e improntate ad una visione comune. Men che meno questo avviene se si guarda al versante europeo ove campeggia, sul tema portuale, una visione ancora ulteriore, completamente avulsa dal quadro normativo e regolamentare nazionale e molto orientata ad accogliere le dinamiche di mercato. Basti porre mente al noto e dibattuto tema della natura giuridica delle Autorità di sistema portuale (AdSP). Queste ultime, introdotte con la riforma del 2016, costituiscono infatti enti di estrema rilevanza per le isole, ancorché una parte dei porti insulari, in particolare quelli minori e quelli a vocazione turistica, non rientri nella loro circoscrizione.

Ebbene, secondo il diritto nazionale, le ADSP sono enti pubblici non economici e con ciò vengono esentati, ai sensi dall'articolo 74 del TUIR, dall'imposta *Ires*. Secondo la Commissione UE, invece, le AdSP quando incassano corrispettivi per consentire l'accesso alle infrastrutture portuali, attraverso le "tasse portuali" o i "canoni concessori", a prescindere dal fatto che i relativi importi siano fissati per legge (almeno parzialmente, data la componente variabile dei canoni), sono soggetti economici che operano nel mercato. Detti ricavi vanno pertanto assoggettati alla tassazione sulle imprese a nulla valendo lo *status* giuridico di enti pubblici non economici, altrimenti si registra una violazione del divieto di aiuti di Stato, di cui all'art.107 TFUE.

Com'è noto, tutte le AdSP hanno presentato ricorso avverso la decisione della Commissione europea che le qualifica come imprese dinanzi al Tribunale di primo grado della UE (nella causa T-166/21)²⁴. Ma l'orientamento della giurisprudenza europea, sul punto, è assai consolidato, derivando lo stesso da una nota sentenza della Corte di Giustizia emessa del 1990 sul caso Höfner, ove la Corte aveva qualificato come ente economico un ufficio di collocamento pubblico in Germania²⁵. Mi pare, dunque, assai

²⁴ Commissione europea C(2020)8498 final, del 4 dicembre 2020 relativa all'aiuto di Stato SA.38399 "Tassazione dei porti in Italia".

²⁵ "Un ufficio pubblico per l'occupazione che svolge attività di collocamento può essere qualificato impresa ai fini dell'applicazione delle norme di concorrenza comunitarie dato che nel contesto del diritto della concorrenza questa qualifica si applica a qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento". C.giust. (Sesta Sezione) del 23 aprile 1991, Klaus Höfner e Fritz Elser contro Macrotron GmbH (Causa C-41/90).

improbabile che i giudici di Lussemburgo non confermino questo indirizzo²⁶, così come hanno fatto in altri contesti non meno problematici²⁷.

Ma il tema è un altro: se consideriamo che molte delle autorità portuali del nord Europa sono già oggi delle S.p.a e perciò stesso si sottraggono a molti vincoli e strettoie amministrative che invece attanagliano le nostre, non c'è concorrenza possibile tra questi enti. Avranno sempre gioco facile quelli, tra loro, che godono di una maggiore discrezionalità e solerzia nelle determinazioni che assumono. A prescindere quindi dagli esiti del contenzioso in corso, c'è da chiedersi se convenga sin da subito cambiare modello organizzativo anche per evitare di esporre gli stessi enti a censure ed eventuali sanzioni per condotte giudicate anticoncorrenziali dalle Autorità di controllo. Basti pensare al fatto che le ADSP, nel ruolo che (secondo la Commissione UE) ricoprono, rivestono indubitabilmente una posizione dominante. Rafforzarne i poteri, teoricamente, significa ampliarla.

Ancor oltre le istituzioni europee si sono spinte nel recente contenzioso sorto, con la Regione Sardegna, attorno al finanziamento di nuove rotte aeree e al marketing territoriale promosso a beneficio dell'isola²⁸. In questo caso, la Corte di giustizia ha affermato la necessità di applicare ai rapporti tra la Regione e le società di gestione aeroportuale il principio dell'acquirente privato di beni e servizi, in modo da poter valutare se gli emolumenti pubblici devoluti alle compagnie aeree (Volotea e Easyjet) avessero costituito, per queste ultime, un vantaggio anticoncorrenziale, e quindi un aiuto di Stato vietato ai sensi dell'art. 107 TFUE.

A nulla sono valse le obiezioni della Commissione e del Tribunale di primo grado della UE nel rilevare come la Regione Sardegna non potesse fino in fondo calarsi nel ruolo di un operatore privato non emergendo, dalla fattispecie, alcun beneficio economico per la stessa, talché le sovvenzioni largite non avrebbero avuto un corrispettivo a vantaggio dell'Ente pubblico (diversa la posizione delle società di gestione aeroportuale). La Corte ha affermato la necessità di utilizzare comunque quel paradigma. Così contribuendo a rafforzare l'orientamento economicistico già ampiamente affermato sulla materia.

Ma quali linee di tendenza, ad oggi solo tratteggiate, e quale modello di gestione delle infrastrutture marittime ed aeroportuali, in particolare insulari, questo indirizzo europeo sembra volerci consegnare? E quali conseguenze dobbiamo aspettarci?²⁹. È evidente infatti che questo

²⁶ Peraltro già condiviso dallo stesso Tribunale nelle sentenze rese nelle cause T-160/16 (Paesi Bassi), T-673/17, T-674/17 e T-696/17 (Belgio), T-747/17 e T-754/17 (Francia). Mentre, in Italia, la giurisprudenza sul punto, specie ordinaria e amministrativa, resta divisa.

²⁷ Come nel caso degli Ordini professionali, anch'essi qualificati dal diritto interno come enti pubblici non economici, ed invece qualificati dalla Commissione e dalla Corte UE come associazioni di impresa ai sensi del diritto europeo della concorrenza. Sul tema, ricordo il mio *Professione forense, impresa e concorrenza. Tendenze e itinerari nella circolazione di un modello*, Torino, 2003.

²⁸ C.Giust, 17 novembre 2022, nelle cause riunite C-331/20P e C-343/20P, Volotea ed Easyjet c. Commissione europea.

²⁹ Non meno significativo è il segnale che ci perviene dal dirompente intervento dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze n.17-18/2021 in materia di concessioni balneari, che ha portato alla disapplicazione della normativa italiana, in quanto giudicata in contrasto con la direttiva cd. Bolkestein (in particolare l'art.12 della

orientamento ci costringe a guardare con nuovi occhi all'intero sistema di infrastrutturazione portuale e aeroportuale italiano, fondati, com'è noto, sul finanziamento statale di importanti opere territoriali (con le altrettanto note conseguenze in termini di ipertrofia cementizia e dissanguamento delle finanze pubbliche) e dunque sull'accollo ai contribuenti di buona parte dei costi di tali infrastrutture, poi sfruttate economicamente dagli operatori del settore. Appare dunque inutile, a questo punto, cercare di proteggere gli indirizzi e le scelte operative in questa materia limitandosi a posizionarle sotto l'ombrello dello Stato. Occorrerebbe invece ripensare alla radice il modello organizzativo dei rapporti tra Stato (sue articolazioni territoriali) e mercato in un'ottica più efficiente, meritocratica e competitiva, salvo inquadrare però queste dinamiche nel contesto, assai più problematico e peculiare delle isole, per come esso è stato ridefinito alla luce della recente modifica costituzionale.

In estrema sintesi: il principio di insularità, oggi, chiama il sistema pubblico ad un maggiore e duraturo impegno a garantire coesione territoriale ed economico-sociale in favore delle isole: quindi, più Stato. Le istituzioni europee adottano invece una visione economicistica e concorrenziale dell'economia e delle infrastrutture senza distinguere (o quasi) i diversi contesti territoriali: quindi, più mercato. Come poter conciliare questi due assunti?

5. La modifica dell'art.119 della Costituzione

In pochi avevano creduto che il disegno di legge costituzionale di iniziativa popolare, proposto da migliaia di firmatari sardi, diventasse realtà. Oggi, un nuovo comma è stato aggiunto all'articolo 119 della Costituzione, ai sensi del quale la Repubblica: «riconosce le peculiarità delle Isole» e «promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità».

La formulazione originaria della proposta di legge prevedeva che lo Stato fosse tenuto a riconoscere «il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità» e a disporre «le misure necessarie a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili».

Il testo è stato però modificato ed alcuni elementi di novità, rispetto alla versione iniziale della proposta di legge, sono stati introdotti *in itinere*. Si è dunque previsto che: è la Repubblica, e non soltanto lo Stato, a farsi carico dell'intervento pubblico in favore delle Isole; il riconoscimento riguarda le «peculiarità delle Isole» (e non più il "grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità"); la Repubblica «promuove» (nel precedente testo lo Stato disponeva) misure per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità; viene meno il riferimento all'effettiva parità e reale godimento dei diritti individuali e inalienabili.

In buona sostanza, abbiamo adesso un principio, una norma programmatica, inserita in Costituzione, che tenta di compensare il divario di sviluppo derivante dalla condizione di insularità. Cioè un contenitore che però deve, da una parte, essere riempito di contenuti, dall'altra esso va

Direttiva 123/2006), con tutte le implicazioni che ha avuto ed avrà in questi mesi, costituisce un monito efficace anche per altri settori, come quello portuale.

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.

Occorre insomma chiedersi ora quali "peculiarità" insulari debbono essere riconosciute e quali svantaggi derivano dalla stessa insularità, anche al fine poi di poterli rimuovere. Il che ci impone di individuare molte delle criticità e problemi che attanagliano le isole e proporre la soluzione. Il tema è dunque molto rilevante e da lungo tempo attende risposte normative concrete. Infatti, è noto come l'attuazione del previgente art. 119 Cost. abbia rivelato ampie criticità proprio in ordine al fondo di perequazione che esso dispone per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Per questo la l.42/2009, in materia di federalismo fiscale, all'art.16, comma 1, lett.c), aveva previsto che "...occorre tener conto delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al *deficit* infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale". Ma, nei fatti, detta previsione è rimasta lettera morta, anche perché, all'atto pratico, risulta assai problematico giustificare, o quanto meno quantificare, l'intervento pubblico solidaristico laddove il gettito fiscale non è in grado di assicurare i servizi essenziali, senza previamente portare a compimento il processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali, dei fabbisogni e dei costi *standard*.

Ne è esemplificazione anche quanto accaduto alla Regione Sardegna, alla quale il D.L. 25/11/2015, n. 185 ("Misure urgenti per interventi nel territorio"), all'art.10, ha attribuito 30 milioni di euro per il 2015 al fine di "garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sardegna, che consenta la riduzione dei disagi derivanti dalla condizione di insularità e assicuri la continuità del diritto alla mobilità anche ai passeggeri non residenti". Mentre la L. 27/12/2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), all'art. 1, comma 837 ha affidato a un Comitato istruttore paritetico Stato-regione il compito di svolgere un'istruttoria finalizzata all'estensione alla Sardegna di sistemi di aiuto già previsti per le regioni ultra-periferiche di altri Stati membri dell'Unione europea (art.349 TFUE). E ciò proprio "[i]n considerazione della condizione di insularità della Sardegna, che ne penalizza lo sviluppo economico e sociale". Detta norma doveva armonizzarsi con analoga previsione normativa di rango regionale (art. 4, comma 5, l. Regione Sardegna n. 5 del 2017) che demandava alla Giunta regionale la predisposizione di un "documento esplicativo per la definizione, nel rispetto delle vigenti procedure, delle necessarie modifiche ed integrazioni al trattato di adesione dell'Italia all'Unione europea, da proporre allo Stato, previa approvazione del Consiglio regionale, perché alla Sardegna sia riconosciuto in ambito europeo lo status di regione insulare ed i connessi regimi derogati di aiuto previsti per le regioni ultra periferiche, finalizzati anche alla realizzazione di un sistema effettivo di continuità territoriale per l'integrazione con le reti nazionali ed europee dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti". Documento, però, che non è stato

mai redatto ed ha lasciato la previsione normativa priva di alcun effetto concreto.

Altre norme nazionali sono intervenute, nel corso degli anni, per compensare alcuni costi riconducibili alla dimensione insulare sarda, come, ad esempio, la l. 27/12/2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018) che, all'art. 1, comma 851, riconosce un contributo, pari a 15 milioni di euro, nell'anno 2019, "nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità". Anche la l. 27/12/2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020), all'art. 1, comma 867, ha previsto l'istituzione di un "tavolo tecnico-politico per la definizione degli svantaggi strutturali permanenti derivanti alla Sardegna dalla sua particolare condizione di insularità come enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 6/2019 e degli strumenti compensativi più idonei alla loro rimozione in ossequio ai principi di uguaglianza, coesione territoriale e pari opportunità". Ma, anche qui, all'indirizzo normativo non è seguito alcuno sviluppo concreto.

Non parliamo poi della condizione di quelle isole, come la Sardegna (ma in parte anche la Sicilia) che, oltre al fattore insulare, si caratterizzano anche per altri connotati penalizzanti, come la vocazione rurale, la presenza di aree interne difficilmente accessibili e di territori caratterizzati da una drammatica transizione industriale, il dato demografico e la condizione trasfrontaliera, tutti contemplati nell'art. 174 TFUE. Inoltre, si tenga conto – come già detto – che le maggiori isole italiane si trovano nel Mezzogiorno e godono anche di autonomia statutaria speciale: elemento questo non trascurabile alla luce nella nota, e ormai risalente, sentenza della Corte UE sulle Azzorre³⁰.

6. Un cenno al rapporto tra autonomia differenziata e insularità

Da ultimo, l'agenda politico-istituzionale si è concentrata sul tema dell'autonomia differenziata, di cui all'art. 116 della Costituzione, dando vita ad un iter normativo proposto dall'attuale Ministro per gli Affari Regionali e le autonomie. Contrari a questo iter sono (oltre all'opposizione) molti rappresentanti delle regioni meridionali. E dirimente appare la questione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni) ed i correlati costi e fabbisogni, ciò che la Costituzione -non a caso- chiede di determinare (assieme alla perequazione infrastrutturale) onde evitare che l'autonomia differenziata possa accentuare il divario tra nord e sud, isole comprese. In assenza di questi parametri occorrerebbe infatti rifarsi al criterio della spesa storica, il che darebbe alle regioni che chiedono nuove funzioni ancor maggiori risorse finanziarie.

Dato di fatto è che l'Italia, dopo più di 160 anni dalla sua unificazione, viaggia ancora a due velocità e le risorse del PNRR accentuano il divario, visto che vengono spese al centro-nord molto più di quanto avviene al centro-sud. Oggi, la definizione dei LEP è affidata ad una Cabina di regia

³⁰ C-88/03 del 6 settembre 2006.

presieduta dal Premier, il quale dovrà provvedervi a mezzo di opportuni dpcm, adottati previa concertazione tra i Ministeri competenti.

A questo punto viene però da chiedersi: cosa accadrà per le isole? La domanda non è banale visto che l'articolo 116 della costituzione consente il regionalismo differenziato a patto che sia attuato “nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119” il quale, come è noto, contiene oggi il principio di insularità. Non solo, sia la Sardegna che la Sicilia, mediante iniziative proprie, hanno, acquisito studi che, seppur sommariamente, individuano, in termini economici, i *deficit* insulari, cioè il costo che deriva dalla loro peculiare condizione. Sicilia e Sardegna hanno stimato questo *gap* in oltre 15 miliardi di euro annui. Questa stima è stata approvata dalla Commissione paritetica siciliana e quindi oggi vincola lo Stato italiano. Anche per la Sardegna, la stima, calcolata dall'istituto Bruno Leoni, rappresenta una importante preconditione all'attuazione dell'autonomia differenziata delle altre regioni.

Nel frattempo, la legge di bilancio per il 2023 ha previsto l'istituzione di un fondo nazionale per il contrasto agli svantaggi derivanti dell'insularità suddiviso in due sezioni, una dedicata alla compensazione degli stessi, l'altra agli investimenti strategici. Ma il problema sono le risorse: appena due milioni di euro per tre anni, ai quali si aggiungono i fondi destinati ai collegamenti aerei da e per Sicilia e Sardegna con un'ulteriore dotazione di 5 milioni di euro per il 2023 e 15 milioni di euro a far data dal 2024; nulla in confronto ai 200 milioni stanziati a regime, nel 2021, per Sardegna e Sicilia.

Viene dunque da chiedersi: possibile che con la (re)introduzione del principio di insularità in Costituzione vi siano meno risorse per le isole di prima?

Ultima notazione: l'attuale normativa prevede l'insediamento di una Commissione bicamerale per il contrasto agli svantaggi dell'insularità. Si impegneranno i parlamentari delle isole a farne parte e difendere, con piglio *bipartisan*, gli interessi delle comunità insulari?

C'è insomma molto da lavorare nell'alveo del riformato art.119 della Costituzione, nella consapevolezza che la concreta attuazione della sua nuova riformulazione riporterà al pettine molti nodi già evidenziati (e mai dipanati) in passato, richiedendo essa un importante sforzo teso ad analizzare ed esplicitare tutti i connotati della condizione del nostro patrimonio insulare, evitando l'illusione di pensare che il cantiere dell'insularità venga aperto e coltivato appieno dalle istituzioni nazionali. Debbono piuttosto essere le isole stesse, specie le maggiori, a farsene carico, concependo un ben ponderato quadro di specialità che possa stigmatizzare la loro condizione, immaginare possibili correttivi, opportune compensazioni e valorizzare appieno le loro potenzialità.

Aldo Berlinguer
Dipartimento di Scienze Giuridiche
Università di Cagliari
berlingu@unica.it