

# Il contributo delle isole all'evoluzione del concetto di sicurezza. Prime riflessioni in chiave comparata

di *Claudia Marchese*

**Abstract:** This study presents first reflections, in a comparative perspective, on the relationship between insularity and security. The article, by analysing specific experiences, offers an overview of the types of issues that may emerge when considering the binomial insularity-security. Therefore, starting from the analysis of the case of the Sardinia Region, we will proceed to analyse this binomial in relation to the Pacific Islands and, finally, to the Aland Islands. These experiences, extremely different from each other, will allow to highlight the evolution from a typically military approach to the issue of security towards an approach focused on the human factor and on development as a determining element for peace and stability.

**Keywords:** insularity – military security – human security - stability

2835

## 1. Insularità e sicurezza: un binomio di grande rilievo spesso trascurato

L'insularità appare quale un fenomeno estremamente complesso. Essa, infatti, non è riducibile ad un mero *status* geografico consistente nella presenza di una limitata porzione di terraferma completamente circondata dalle acque. Al contrario, il concetto di insularità è intriso delle peculiarità storiche, culturali, linguistiche che connotano un dato territorio. Non è un caso, infatti, se consultando il dizionario, immediatamente dopo la definizione geografica, è possibile trovare un inquadramento delle isole quale "territorio che si distingue da tutti quelli che lo circondano per particolari caratteri linguistici o etnici"<sup>1</sup>. L'insularità è, dunque, un fenomeno geografico, storico, culturale, linguistico. A tali fattori sembra possibile aggiungere anche fattori economici, essendo le isole frequentemente caratterizzate da instabilità economica a cui corrisponde una tendenziale precarietà a livello sociale ed un significativo tasso di emigrazione. In considerazione di questi ultimi fattori vi è chi, in dottrina, inquadra le isole alla stregua di regioni fisiologicamente vulnerabili<sup>2</sup>. Tale vulnerabilità, in cui

---

<sup>1</sup> Tale definizione è tratta da G. Devoto, G.C. Oli, *Dizionario della lingua italiana*, Firenze, 2023.

<sup>2</sup> Così, C. Bassu, *Decentramento e insularità nell'Europa delle Regioni*, in *Percorsi costituzionali*, 2022, 2, secondo cui «Le isole, nell'Unione europea, vengono riconosciute per

di certo non si esaurisce il fenomeno dell'insularità, trova riconoscimento anche a livello costituzionale, nonché nella disciplina europea ed internazionale. Non è un caso, infatti, se a livello costituzionale il riconoscimento dell'insularità è spesso associato alla previsione di politiche di coesione economica e sociale, misure perequative, incentivi e sostegni fiscali<sup>3</sup>. La constatazione della situazione di svantaggio è, altresì, alla base del riconoscimento di peculiari garanzie del diritto alla mobilità da e verso le isole e di un potenziamento della rete di trasporto aereo e marittimo. In questa chiave di lettura trova spiegazione la recente introduzione dell'insularità nell'art. 119 della Costituzione italiana. Tale articolo, al sesto comma, prevede: *“la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità”*<sup>4</sup>. Un simile riconoscimento appare idoneo a costituire il fondamento per l'introduzione di misure specifiche a sostegno delle isole. Analogo riconoscimento in Costituzione del fattore insulare è possibile rinvenirlo, all'interno del panorama europeo, nella Costituzione spagnola ed in quella portoghese<sup>5</sup>. L'ordinamento spagnolo dedica ben quattro articoli all'insularità e, precisamente, l'art. 141, c. 4, l'art. 69, c. 3, l'art. 138, c. 1, e l'art. 143, c. 1, Cost. Tali previsioni considerano l'insularità sotto il profilo amministrativo ed organizzativo. Inoltre, l'art. 138, c. 1, Cost. disciplina quel profilo di coesione economica e territoriale a cui abbiamo già fatto riferimento prevedendo che lo Stato garantisce l'effettiva realizzazione del principio di solidarietà, con riferimento ad un adeguato e giusto equilibrio economico fra le diverse parti del territorio spagnolo, tenendo conto in particolare delle circostanze connesse all'insularità. Riconoscimento di un peculiare regime organizzativo e finanziario si rinviene, altresì, nella Costituzione portoghese in relazione agli arcipelaghi delle Azzorre e di Madeira. Il fenomeno dell'insularità assume peculiare rilievo anche a livello europeo per quanto concerne le politiche di coesione economica e sociale. All'interno dei trattati europei è possibile richiamare l'art. 107, c. 2, TFUE secondo cui possono considerarsi compatibili con il mercato interno, tra gli altri, gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione. Tra tali regioni sono espressamente menzionate all'art. 349 TFUE talune regioni insulari. L'attenzione per il fenomeno dell'insularità con particolare riguardo alle politiche di coesione si registra, altresì, in due recenti risoluzioni del Parlamento europeo quali la Risoluzione sull'insularità, approvata dal Parlamento europeo il 4 febbraio 2016, relativa alle politiche

---

*ragioni fisiologiche ineliminabili, tra le regioni più vulnerabili e sono dunque oggetto di tutela particolare nell'ambito delle politiche di coesione promosse dalle istituzioni sovranazionali».*

<sup>3</sup> Sulle politiche di coesione economica e sociale in favore delle regioni insulari v. G.G. Carboni, *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi.it*, 2022, 22, 20.

<sup>4</sup> Sull'opportunità del riconoscimento in Costituzione dell'insularità v. per tutti T.E. Frosini, *«Insularità» e Costituzione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2020, 1, 247. Per un commento, invece, alla riforma costituzionale operata dalla L. cost. 7 novembre 2022, n. 2 che introdotto in Costituzione all'art. 119 il riconoscimento dell'insularità v. G. Trombetta, *Il principio dell'insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *Federalismi.it*, 2022, 1, 188.

<sup>5</sup> Per uno studio in chiave comparata sull'insularità si veda T.E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007.

di coesione indirizzate alle isole e la “Risoluzione sulle isole dell'UE e la politica di coesione: situazione attuale e sfide future” approvata dal Parlamento europeo il 7 giugno 2022. Come è possibile notare dalle previsioni sin qui richiamate, l'attenzione nei confronti dell'insularità sembra concentrarsi sui profili economici, nonché sulla conseguente necessità di intervenire con misure correttive di carattere economico-sociale. Vi sono, però, altri profili concernenti l'insularità che, pur essendo oggetto di scarso interesse da parte della dottrina, presentano rilevanti implicazioni. Tra questi vi è il rapporto tra insularità e sicurezza.

A tale tema sarà dedicato il presente scritto in cui confluiranno le prime riflessioni su un ambito ancora inesplorato da parte della dottrina. Le isole, infatti, oltre ai caratteri di vulnerabilità già richiamati, appaiono tra i territori maggiormente soggetti a rischi per la sicurezza interna e per quella esterna. Per quanto riguarda i rischi relativi alla sicurezza interna, questi ultimi appaiono come una conseguenza della situazione di instabilità economica e sociale richiamata. Quanto ai rischi per la sicurezza esterna, essi appaiono particolarmente rilevanti per quelle isole che costituiscono isole-Stato e che in ragione, tra l'altro, delle limitate dimensioni incontrano difficoltà a difendere il proprio territorio. Le isole, in quanto regioni periferiche del globo caratterizzate da discontinuità fisica rispetto agli altri territori, appaiono come le aree maggiormente esposte a minacce per la sovranità<sup>6</sup>. L'importanza delle isole appare, poi, cruciale sotto il profilo strategico: le isole, infatti, sono atte a costituire quella che è stata definita come “una costellazione di punti di supporto” per le operazioni militari<sup>7</sup>. Da tali profili discende una significativa presenza militare sul territorio di molte realtà insulari. Tale presenza è legata non solo ad esigenze in senso stretto di sicurezza nazionale a fronte di possibili minacce esterne, ma anche allo svolgimento di addestramenti ed esercitazioni tenuto conto della ubicazione periferica delle isole e della presenza di un numero limitato di abitanti. La richiamata presenza militare, che rinviene diverse tipologie di fondamenti giuridici, può dar luogo a compressioni dei diritti degli abitanti delle isole. Si pensi solo ai territori sui quali insistono servitù militari ovvero all'uso del suolo, del mare e dello spazio aereo al fine di svolgere esercitazioni. Emerge, dunque, l'esigenza - per quanto possibile - di trovare un bilanciamento tra le ragioni della sicurezza e difesa nazionale ed i diritti fondamentali dei soggetti residenti in territori insulari. Infine, occorre chiedersi se la sicurezza esterna e quella interna possano essere garantite solo attraverso una presenza militare ovvero se ad oggi sia possibile adottare strategie diverse che incidano sul concetto stesso di sicurezza. Tali profili saranno oggetto di riflessione in chiave comparata all'interno di questo studio. La considerazione dalla quale partire e che appare sottesa a ciascuno dei profili richiamati è, però, la collocazione strategica delle isole, territori al medesimo tempo massimamente isolati e massimamente interconnessi.

---

<sup>6</sup> In relazione a simili pericoli per la sovranità delle isole-Stato v. J. Crawford, *Islands as Sovereign Nations*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1989, 38, 2, 277.

<sup>7</sup> Per l'inquadramento delle isole alla stregua di “una costellazione di punti di supporto” v. P. Bélanger, A.S. Arroyo, *Logistics Islands, The Global Supply Archipelago and the Topologies of Defense*, in *Prism*, Institute for National Strategic Security, 2012, 3, 4, 54.

## 2. Il contemperamento delle esigenze di sicurezza e di difesa nazionale con le istanze provenienti dal territorio: il caso della Sardegna

Nell'esaminare le tematiche attinenti al rapporto tra sicurezza ed insularità, sembra opportuno muovere dal quadro interno per poi ampliare il discorso al panorama comparato. Nell'ordinamento interno le isole maggiori assolvono ad un ruolo strategico per la sicurezza nazionale sia per la loro collocazione geografica nel Mediterraneo sia per la significativa presenza sul loro territorio di basi militari. In particolare, la Sardegna costituisce la Regione italiana caratterizzata dalla maggiore presenza militare. Tale presenza rinvia spiegazione nella discontinuità fisica che caratterizza la Sardegna rispetto alla restante parte del territorio nazionale e nella presenza di aree scarsamente popolate, soprattutto nell'entroterra<sup>8</sup>. Entrambe queste caratteristiche la rendono un territorio ottimale per svolgere attività militari. Occorre, però, considerare che le aree interne scarsamente popolate non costituiscono affatto "un sistema di vuoti", essendo territori dediti allo svolgimento di attività tradizionali quali la pastorizia e l'attività agricola. Inoltre, proprio la presenza di vaste aree non urbanizzate potrebbe consentire prospettive di crescita economica legate anche allo sviluppo di attività industriali. Occorre, dunque, interrogarsi sul fondamento giuridico di una simile presenza e chiedersi in che modo sia possibile contemperare le esigenze della sicurezza e della difesa nazionale con i diritti fondamentali degli abitanti della Regione, nonché quali siano gli strumenti attraverso i quali l'amministrazione regionale partecipa ai processi decisionali riguardanti le infrastrutture e le attività militari. A tal fine, sembra opportuno muovere dall'inquadramento dei concetti giuridici di sicurezza e di difesa dello Stato.

La sicurezza è un concetto che si presta a diverse declinazioni: essa può essere inquadrata sia come sicurezza dello Stato-ordinamento sia come sicurezza dello Stato-comunità<sup>9</sup>. Inoltre, è possibile riferirsi alla sicurezza sia nei rapporti esterni, in cui viene in rilievo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «difesa, forze armate e sicurezza dello Stato» ex art. 117, c. 2, lett. d) Cost., sia nei rapporti interni, in cui viene in rilievo la competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza» ex art. 117, c. 2, lett. h) Cost. Sotto il profilo definitorio, la sicurezza nazionale può essere definita quale protezione dalle aggressioni provenienti da azioni esterne, in *primis* da Stati terzi e organizzazioni

---

<sup>8</sup> In occasione della Conferenza nazionale sulle servitù militari che si svolse a Roma nel 1981 la Sardegna è stata inquadrata come «un sistema di vuoti, di solitudini, di alti silenzi». Tale inquadramento già all'epoca fu duramente criticato negli interventi dei consiglieri regionali che vi presero parte. Gli atti di tale conferenza sono consultabili in [https://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_26\\_20051104130301.pdf](https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_26_20051104130301.pdf).

<sup>9</sup> Per un approfondimento sul concetto di sicurezza v. T. Giupponi, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in *Diritti umani. Teorie, analisi, applicazioni*, a cura di S. Vida, Bologna, 2008, 275; G. Cocco (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012; A. Pansa, *La sicurezza nazionale. Innovazione e nuovi limiti*, in *Gnosis*, 2019; G. de Vergottini, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Rivista AIC*, 2017, 2; ID., *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e dell'emergenza normalizzata*, in *Rivista AIC*, 2019, 4, 65.

terroristiche<sup>10</sup>. Nel momento in cui la sicurezza è inquadrata come protezione da aggressioni esterne emerge lo stretto nesso che essa presenta con il dovere di difesa della Patria *ex art. 52 Cost.* Sicurezza e difesa si saldano, poi, con principi imprescindibili dello Stato quali l'indipendenza nazionale, l'unità e l'indivisibilità dello Stato. Sulla base di tale nesso, la sicurezza nazionale assume un peculiare rango all'interno dell'ordinamento, così come riconosciuto dalla Corte costituzionale secondo cui: «la sicurezza dello Stato costituisce un interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro in quanto tocca l'esistenza stessa dello Stato»<sup>11</sup>. Posto tale inquadramento, è possibile tornare a chiedersi se ed entro quali termini possa intervenire un bilanciamento con i diritti dei singoli eventualmente compressi<sup>12</sup>, nonché interrogarsi su quali siano i momenti partecipativi previsti in favore delle amministrazioni dei territori interessati.

Per quanto concerne la presenza militare in Sardegna, è possibile individuare due profili del tutto distinti. Il primo profilo attiene alla presenza dall'11 agosto 1972 sino al 26 gennaio 2008 di una base statunitense di supporto navale nell'arcipelago de La Maddalena. Il secondo profilo attiene, invece, alla significativa presenza di servitù militari sul territorio regionale. Quanto al primo profilo, esso esula dalle considerazioni legate alla sicurezza e difesa nazionale sino ad ora svolte, rientrando piuttosto in logiche internazionali. Viene qui in rilievo il concetto di “*strategic islands*”<sup>13</sup>, che implica l'idea del mare quale vasto campo logistico in cui disseminare punti di supporto. Una simile concezione è propria degli Stati Uniti d'America che, al termine della Seconda Guerra Mondiale, hanno sviluppato un imponente sistema logistico di basi navali in forza di accordi bilaterali con Paesi terzi proprio al fine di determinare quella “costellazione di punti di supporto” già richiamata. Tale tecnica è stata, per esempio, impiegata per l'istituzione della base militare “Diego Garcia” nell'Oceano Indiano, base istituita al principio degli anni Settanta in forza di un accordo tra Governo britannico e Governo statunitense e senza che gli abitanti dell'isola (*Chagos islanders*) venissero interpellati<sup>14</sup>. L'istituzione della base militare statunitense nell'arcipelago de La Maddalena ha seguito la medesima logica di accordi bilaterali, tuttavia la gestazione è stata più lunga. Il fondamento della presenza militare

<sup>10</sup> Per tale definizione v. G. de Vergottini, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e dell'emergenza normalizzata*, cit., 65.

<sup>11</sup> V. Corte cost. sentt nn. 86/1977; 110/1998; 106/2009; 40/2012.

<sup>12</sup> Un simile bilanciamento appare prima *facie* complesso posta la priorità riconosciuta al bene sicurezza e tenuto conto che l'indipendenza nazionale appare quale logico presupposto per il riconoscimento e la garanzia dei diritti. In dottrina, in relazione alla complessità di operare un simile bilanciamento v. G. Cerrina Feroni, G. Morbidelli., *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi Costituzionali*, 2008, 1, 31; G. de Vergottini, *Il bilanciamento tra sicurezza e libertà civili nella stagione del terrorismo*, in AA.VV., *Sicurezza: le nuove frontiere*, 2005, 110; P. Torretta, *Diritto alla sicurezza e altri diritti e libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, in *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, a cura di A. D'Aloia, Milano, 2003, 451.

<sup>13</sup> In relazione al concetto di *strategic islands* v. P. Bélanger, A.S. Arroyo, *Logistics Islands*, cit., 54.

<sup>14</sup> Sull'istituzione della base militare Diego Garcia e sul mancato coinvolgimento degli abitanti dell'isola v. K. Bhatt, *A post-colonial legal approach to the Chagos case and the (dis)application of land rights norm*, in *International Journal of Law in Context*, 2019, 15, 1.

statunitense si rinviene nell'accordo di mutua sicurezza tra Stati Uniti d'America ed Italia siglato il 7 gennaio 1952. Tale accordo è stato seguito dalla stipula il 20 ottobre 1954 dell'«Accordo fra la Repubblica Italiana e gli Stati Uniti d'America, relativo ad infrastrutture bilaterali» (*Bilateral Infrastructural Agreement*), a mezzo del quale il Governo italiano ha conferito l'autorizzazione alla creazione di basi militari statunitensi nell'arcipelago de La Maddalena. Per effetto di tale accordo l'11 agosto 1972 è diventata operativa la base militare statunitense dell'isola di Santo Stefano, quale punto di approdo per sommergibili da attacco della *U.S. Navy*.

Fondamento del tutto diverso si rinviene per quanto concerne gli altri siti militari presenti sull'isola, tra cui i poligoni di Quirra e di Capo Frasca, nonché la base missilistica di Perdasdefogu. Tali siti militari hanno cominciato ad essere operativi verso la metà degli anni Cinquanta dello scorso secolo. Sin dagli anni Settanta sono, però, stati previsti meccanismi di raccordo e di coinvolgimento della Regione in relazione alle attività militari svolte sul territorio regionale. In particolare, con la legge 24 dicembre 1976, n. 898, recante «Nuova regolamentazione delle servitù militari», è stato istituito un organismo, il Comitato Misto Paritetico (Co.Mi.Pa.), avente il compito di valutare la compatibilità della programmazione militare con i piani di sviluppo territoriale a livello regionale. Tale disciplina rappresenta il primo momento di raccordo tra livello statale e livello regionale in relazione alla presenza militare sul territorio. A distanza di breve tempo dall'adozione di tale legge, le Camere si sono soffermate ad esaminare segnatamente la questione delle servitù militari nella Regione Sardegna quale area caratterizzata da una particolare concentrazione. Il 10 gennaio 1980 la Commissione Difesa della Camera dei Deputati ha approvato un «Piano per la ridislocazione delle forza armate sul territorio nazionale finalizzato ad alleggerire le relative installazioni militari e servitù nelle Regioni Friuli Venezia Giulia e Sardegna». A seguito di tale deliberazione, il 10 aprile 1981 il Consiglio regionale della Regione Sardegna ha approvato un ordine del giorno volto a sollecitare il Governo a dare seguito alla deliberazione della Commissione Difesa. La crescente attenzione nei confronti della localizzazione delle installazioni militari è, altresì, dimostrata dallo svolgimento nel maggio 1981 di una Conferenza nazionale sulle servitù militari avente lo scopo dichiarato di definire orientamenti operativi sia per le amministrazioni statali sia per le amministrazioni regionali<sup>15</sup>. Nell'ambito di tale conferenza, da un lato, il Governo ha riconosciuto la presenza in Sardegna di un numero di servitù militari più elevato rispetto alla media nazionale, dall'altro lato i consiglieri regionali hanno avanzato una serie di rivendicazioni, tra cui: la riduzione delle servitù militari e delle c.d. aree di asservimento di fatto, un alleggerimento qualitativo delle infrastrutture militari presenti in Sardegna considerata la presenza di infrastrutture ad alto rischio, razionalizzazioni e dismissioni delle aree militari e, infine, eque e proporzionate misure compensative per la popolazione. Uno dei profili di maggiore interesse nelle rivendicazioni regionali risiede, tuttavia, nella richiesta di un circuito decisionale democratico tra amministrazione statale, amministrazione regionale e popolazione del territorio interessato.

---

<sup>15</sup> Gli atti di tale conferenza possono essere consultati in [https://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_26\\_20051104130301.pdf](https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_26_20051104130301.pdf).

Purtroppo, né le rivendicazioni emerse in seno alla Conferenza nazionale né la deliberazione della Commissione Difesa della Camera dei Deputati hanno avuto seguito così che, al fine di sollecitare nuovamente l'attenzione sul tema, la Giunta regionale ha impugnato il decreto ministeriale del 15 ottobre 1985 con il quale era stata prorogata la servitù militare su "Punta dello Zuccherò" in quanto la proroga era stata disposta nonostante il contrario avviso espresso dal Comitato Misto Paritetico. Tale ricorso non è stato accolto dai giudici amministrativi, ma ha riaperto l'attenzione sul tema. Infatti, nel mese di marzo 1986 il Ministro della Difesa in carica Spadolini si è recato in Sardegna e si è impegnato a costituire una commissione, composta da rappresentanti del Ministero della Difesa e della Regione, avente il compito di redigere una mappatura dei beni militari dismessibili. Gli atti redatti da tale commissione appaiono particolarmente interessanti in quanto costituiscono espressione di una stretta collaborazione tra la commissione *de qua*, nella sua composizione mista, e le amministrazioni locali chiamate a comunicare i beni rientranti nel demanio militare e quelli gravati da servitù militari all'interno del territorio regionale<sup>16</sup>. La commissione in esame, grazie alla collaborazione dell'amministrazione regionale e di quelle locali, ha realizzato una mappatura capillare dei siti e dei beni di interesse militare. Tale mappatura appare come un momento imprescindibile al fine di procedere ad una razionalizzazione. Nel medesimo solco si pone la legge del 2 maggio 1990 n. 104 volta a tutelare le Regioni maggiormente oberate da servitù militari. Tale legge ha, infatti, previsto l'erogazione di un contributo annuo, calcolato in base alla percentuale di gravami militari, da destinare ai Comuni più oberati. Oltre alla previsione di emolumenti in favore dei Comuni interessati da gravami militari, nel corso degli anni Novanta è emersa una peculiare attenzione nei confronti dei cittadini i cui diritti siano stati oggetto di compressioni a causa di esigenze militari. Risale al 9 agosto 1999 la firma di un protocollo d'intesa tra il Presidente della Giunta della Regione Sardegna e l'allora Ministro della Difesa D'Alema volto a regolamentare un sistema di indennizzi in favore dei soggetti residenti in Sardegna i cui diritti siano stati sacrificati in ragione di esigenze militari. A differenza dell'attenzione evidenziata a partire dall'inizio degli anni Settanta sino alla fine degli anni Novanta in relazione alla presenza di installazioni militari sul territorio nazionale e, in particolare, in Sardegna, negli ultimi venti anni non si sono registrate evoluzioni significative<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> I lavori della Commissione mista Stato-Regione autonoma Sardegna, costituita in occasione dell'incontro tenutosi a Cagliari in data 22 marzo 1986 tra il Ministro della Difesa e il Presidente della Regione, possono essere consultati in [https://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_26\\_20051108115234.pdf](https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_26_20051108115234.pdf).

<sup>17</sup> Le evoluzioni più significative registrate dal principio degli anni Duemila sono le seguenti: l'8 settembre del 2005 il Presidente della Regione Soru e il sottosegretario al Ministero della difesa hanno firmato un protocollo che stabiliva i criteri per il calcolo dell'indennizzo aggiuntivo dovuto agli operatori economici delle marinerie di Teulada e Sant'Anna Arresi. Nello stesso anno veniva avviato un dialogo con il Ministero della difesa per la chiusura di due poligoni, Capo Frasca e Capo Teulada. Nel 2006 e nel 2007, il Ministero della difesa e la Regione hanno siglato due protocolli di intesa che individuavano un elenco di immobili a destinazione militare ubicati in Sardegna per i quali si prevedeva la dismissione immediata. Il 17 giugno 2014, in vista della seconda Conferenza Nazionale sulle servitù militari, il Consiglio regionale della Sardegna ha approvato all'unanimità un ordine del giorno sulle servitù militari che impegnava la

La Sardegna continua a costituire un territorio strategico per la sicurezza nazionale e per le esigenze della difesa, tuttavia gli sforzi di razionalizzazione che avevano caratterizzato gli anni Ottanta sembrano non aver avuto seguito così come non sono stati realizzati momenti di raccordo con la cittadinanza che consentano, per quanto possibile, di rappresentare nelle sedi opportune gli interessi dei residenti. La rappresentazione degli interessi del territorio continua, dunque, ad essere rimessa all'amministrazione regionale. Gli abitanti della Regione sono chiamati a farsi carico dei gravami militari in ragione delle esigenze di sicurezza nazionale e, in definitiva, del dovere di solidarietà previsto in Costituzione, tuttavia tale onere dovrebbe essere controbilanciato da una peculiare attenzione per le esigenze del territorio interessato. Il dovere di solidarietà, infatti, non può essere unilaterale ed un rafforzamento dei momenti partecipativi e della trasparenza risponderebbe agli stessi interessi della sicurezza nazionale in quanto aiuterebbe a vincere eventuali resistenze della popolazione interessata.

### 3. Dalla sicurezza in termini militari alla sicurezza umana: il caso emblematico delle isole del Pacifico

L'approccio al rapporto tra insularità e sicurezza con riguardo al caso della Regione Sardegna ha consentito di porre in evidenza una declinazione tradizionale della sicurezza intesa in senso militare. Occorre ora domandarsi se il rapporto tra insularità e sicurezza ponga le medesime problematiche anche in altre realtà insulari e se la declinazione in senso militare sia l'unica possibile.

A tal fine, spostandoci dal panorama europeo, è possibile rinvenire una casistica interessante e variegata in relazione alle isole del Pacifico. In primo luogo, le isole del Pacifico consentono di fare riferimento non più all'ipotesi di una regione insulare, bensì al caso del territorio insulare che costituisca uno Stato a sé. Come però evidenziato sin dappprincipio, le dimensioni ridotte di molte isole rendono difficile garantirne la sicurezza nel caso in cui esse costituiscano uno Stato autonomo. È per tale ragione che una delle strade percorribili da parte delle isole-Stato al fine di garantire la propria sicurezza esterna e quella interna è stipulare accordi di protezione con altri Stati<sup>18</sup>. È

---

Giunta a porre, come primo obiettivo nel quadro dei rapporti tra Stato e Regione, la graduale dismissione dei poligoni militari e il loro superamento dal punto di vista economico, sociale e ambientale. In occasione della seconda Conferenza nazionale sulle servitù militari, il Presidente della Regione e il Ministro della difesa hanno concordato l'avvio di un tavolo istituzionale per l'individuazione delle misure di riduzione delle limitazioni derivanti dalla presenza militare. Il 18 dicembre 2017 è stato sottoscritto un nuovo protocollo d'intesa tra il Ministero difesa e la Regione Sardegna, con validità di 24 mesi, per il coordinamento delle attività militari presenti nel territorio della Regione. A tale protocollo si è aggiunto un protocollo integrativo tra il Ministero della difesa e la Regione siglato l'11 febbraio 2019. Quest'ultimo ha previsto l'istituzione di una Cabina di regia, con funzione di coordinamento e controllo dello stato di attuazione delle misure individuate nel protocollo d'intesa Difesa-Regione del 18 dicembre 2017. Tale Cabina di regia non è mai diventata operativa.

<sup>18</sup> In relazione alla stipula di accordi di protezione con Stati terzi al fine di garantire la sicurezza interna ed esterna v. J. Crawford, *Islands as Sovereign Nations*, cit., 277.

questo il caso delle isole Marshall, nonché delle isole della Micronesia in cui gli Stati Uniti d'America conservano una significativa potestà in materia di sicurezza e di difesa sulla base dell'art. 313 del *Compact of Free Association* stipulato tra gli Stati Uniti d'America, la Repubblica di Palau, le isole Marshall e gli Stati della Micronesia. L'inadeguatezza a garantire la sicurezza del proprio territorio può spingere le isole-Stato a richiedere l'intervento da parte di Stati terzi anche in assenza di un previo accordo di protezione. È questo, per esempio, il caso dell'intervento delle forze armate statunitensi nel territorio delle isole Grenada dopo l'assassinio del Primo Ministro e l'instaurazione di un regime militare nel 1983. In simili casi si pone il problema di individuare i limiti entro i quali l'intervento da parte di Stati terzi sia legittimo. A tal riguardo, è possibile argomentare la legittimità dell'intervento da parte di uno Stato terzo, al fine di garantire la restaurazione o il mantenimento della sicurezza, nei limiti del principio di *collective self-defence*<sup>19</sup>. Al di là di tale ambito si verrebbe a configurare un'ingerenza negli affari interni, nonché una violazione del diritto della popolazione locale all'autodeterminazione.

Oltre alle problematiche legate all'intervento militare da parte di Stati terzi al fine di garantire la sicurezza e la stabilità di territori insulari, problematiche peculiari sono quelle poste dalle esercitazioni militari e soprattutto dai test nucleari condotti nei mari del Pacifico che possono arrecare un danno all'ambiente e determinare un rischio per la salute degli abitanti dei territori insulari. Un simile problema non è nuovo: sin dagli anni Quaranta dello scorso secolo la Francia, il Regno Unito e gli Stati Uniti d'America hanno condotto test nucleari nell'Oceano Pacifico senza il consenso degli abitanti delle isole del Pacifico<sup>20</sup>. In particolare, le isole Marshall sono state sede di innumerevoli test nucleari tra il 1946 ed il 1958. Simili sperimentazioni avrebbero dovuto trovare un argine nel trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari siglato nel 1968 da ben cento novantuno Stati, tuttavia così non è stato anche in considerazione della circostanza che Stati come l'India ed il Pakistan si sono sottratti alla firma del trattato. Conseguentemente, sperimentazioni sono proseguite nelle acque del Pacifico portando gli Stati interessati ad un ulteriore passo: nel 1980 tredici Stati del Pacifico e dieci territori coloniali, tra cui la Polinesia francese e le isole Samoa americane, sono giunti a stipulare il trattato che ha istituito la *South Pacific Nuclear Free Zone*<sup>21</sup>. Tale trattato ha espressamente posto il divieto di impiego e sperimentazione delle armi nucleari nei mari del Pacifico. Tuttavia, nonostante la vigenza di simili trattati internazionali sul disarmo nucleare, le sperimentazioni nelle acque del Pacifico non sono

---

<sup>19</sup> In relazione a tale limite S. Harden, *Small is Dangerous. Micro-States in a Macro World*, Londra, 1985. Più recentemente, S.S. Åkermark, *The Puzzle of Collective Self-defence*, in *Journal of Conflict & Security Law*, 2017, 22, 2, 249.

<sup>20</sup> In merito al tema delle esercitazioni militari e delle sperimentazioni di armi nucleari nelle acque del Pacifico v. J. Dorfmann, *You Can Never Sink a Rainbow: Anti-Nuclearism in the Pacific*, in *Harvard International Review*, 2016, 37, 2, 4; S. Ranganathan, *Nuclear Weapons and the Court*, in *American Journal of International Law*, 2017, 88; A.T. Anghie, *Politic, Cautious, and Meticulous: an Introduction to the Symposium on the Marshall Islands Case*, in *American Journal of International Law*, 2017, 62.

<sup>21</sup> In relazione all'istituzione della *South Pacific Nuclear Free Zone* v. J. Crawford, *Islands as Sovereign Nations*, cit., 292.

cessate, con conseguente grave pregiudizio per la salubrità dell'ambiente nelle aree interessate. Ciò ha determinato che sia le isole del Pacifico interessate delle sperimentazioni sia quegli Stati strenui sostenitori della lotta all'uso di armi nucleari hanno posto la questione all'attenzione della Corte Internazionale di Giustizia<sup>22</sup>. Quest'ultima ha, con motivazioni varie, sempre evitato di entrare nel merito dei ricorsi. La prima doglianza giunta all'attenzione della Corte risale al 1974 quando l'Australia e la Nuova Zelanda hanno instaurato un giudizio nei confronti della Francia in relazione ai test nucleari da questa effettuati nel Pacifico. A fronte di tale ricorso la Corte Internazionale di Giustizia non si è pronunciata nel merito, dichiarando invece il giudizio privo di oggetto in considerazione dell'impegno assunto dalla Francia a cessare i test<sup>23</sup>. Nel 1995 la Nuova Zelanda ha nuovamente riproposto il ricorso avverso i test effettuati dalla Francia ed anche questa volta la Corte Internazionale di Giustizia ha rigettato la questione in ragione della circostanza che il ricorso riproponeva una questione già decisa nel 1974<sup>24</sup>. Tali pronunce non hanno però fatto calare l'attenzione sulle esercitazioni militari nei mari del Pacifico, così che nel 1996 la *World Health Organization* ha chiesto alla Corte Internazionale di Giustizia di rendere parere su se l'uso delle armi nucleari violi le obbligazioni del diritto internazionale. Anche a fronte di tale quesito la Corte non è entrata nel merito, dichiarando invece che la decisione sulla legalità dell'uso delle armi nucleari sarebbe stata irrilevante ai fini del compito della *World Health Organization* di prevenire e alleviare i danni per la salute<sup>25</sup>. Tuttavia, pur non rispondendo al quesito posto, la pronuncia della Corte Internazionale non risulta priva di profili di interesse, in particolare là dove riconosce che dal trattato di non proliferazione delle armi nucleari discende non solo un obbligo di negoziare in buona fede il disarmo nucleare, bensì un obbligo di risultato. Più recentemente, nel 2014, le isole Marshall hanno presentato ricorso innanzi alla Corte Internazionale di Giustizia nei confronti di ben nove Stati, tra cui il Regno Unito, l'India e il Pakistan, per violazione degli obblighi internazionali di disarmo discendenti dal trattato di non proliferazione delle armi nucleari. Anche in questo caso la Corte Internazionale non è entrata nel merito, limitandosi a constatare un vizio processuale consistente nella mancata previa notifica alle controparti della asserita violazione del trattato<sup>26</sup>. Tuttavia, appare interessante notare come

---

<sup>22</sup> Per un approfondimento sulla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia v. S. Ranganathan, *Nuclear Weapons and the Court*, cit., 88; D.M. Amann, *Obligations Concerning Negotiations Relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. United Kingdom); Obligations Concerning Negotiations Relating to Cessation of the Nuclear Arm Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. Pakistan) Obligations Concerning Negotiations Relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. India)*, in *American Journal of International Law*, 2017, 439.

<sup>23</sup> V. Corte Internazionale di Giustizia, *Nuclear Tests (N.Z. v. Fr.)*, 1974 ICJ REP. 457 par. 65.

<sup>24</sup> V. Corte Internazionale di Giustizia, *Nuclear Tests (Austl. v. Fr.)*, 1974 ICJ REP. 253 par. 62.

<sup>25</sup> V. Corte Internazionale di Giustizia, *WHO-Nuclear Weapons*, Request for an Advisory Opinion 6 (Sep. 3, 1993).

<sup>26</sup> V. Corte Internazionale di Giustizia, *Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marsh. Is. v. UK)*

nel caso di specie ai fini della decisione in merito alla sussistenza del vizio processuale sia stato decisivo il voto del Presidente della Corte. Oltre a tale dato, è possibile rilevare un'ulteriore peculiarità del giudizio in esame: le isole Marshall hanno citato in giudizio anche Stati non firmatari del trattato sulla non proliferazione sostenendo che il disarmo nucleare costituisce ormai un obbligo internazionale consuetudinario. In particolare, né l'India né il Pakistan rientrano tra gli Stati firmatari del trattato. L'India, dal suo canto, ha argomentato il difetto di giurisdizione della Corte Internazionale di Giustizia essendo le esercitazioni militari ed i test degli armamenti materia rientrante nella difesa nazionale e, quindi, rimessa alla decisione esclusiva dello Stato interessato<sup>27</sup>. Come anticipato, la Corte Internazionale non è entrata nel merito della vicenda, tuttavia ha ribadito l'orientamento già espresso nel giudizio instaurato dalla *World Health Organization* secondo cui dall'art. 6 del trattato di non proliferazione delle armi nucleari discende non solo un obbligo per le parti contraenti di negoziare in buona fede le misure necessarie per cessare la corsa alle armi nucleari, bensì un vero e proprio obbligo di risultato quale è il disarmo nucleare. Una simile interpretazione incontra, però, il limite dei soggetti in relazione ai quali può trovare applicazione giacché essa può trovare applicazione agli Stati firmatari ma non agli Stati terzi. Nonostante, dunque, la Corte non abbia mai deciso nel merito i ricorsi sottoposti alla sua attenzione per quanto concerne i test e le esercitazioni militari nelle acque del Pacifico, da quest'ultima pronuncia proviene una chiara sollecitazione a delimitare l'ambito degli interventi militari e, in particolare, ad escludere la possibilità di svolgere test nucleari.

La tendenza verso il superamento di una strategia fondata sull'approccio militare appare dimostrata anche da un'analisi ad ampio raggio della tipologia di interventi abitualmente condotti da Stati terzi nelle isole del Pacifico. Come evidenziato in apertura del paragrafo, tali isole incontrano significative difficoltà nel garantire tanto la propria sicurezza esterna quanto la sicurezza interna. È dunque possibile l'intervento militare da parte di Stati terzi sulla base, come già detto, di previ accordi di protezione. A tale approccio, sin dagli anni Settanta, si è affiancata una strategia di sostegno alle realtà insulari del Pacifico basata sull'erogazione di fondi per lo sviluppo con l'obiettivo di alleviare le situazioni di svantaggio economico e le tensioni interne che costituiscono un pericolo per la sicurezza. A partire dagli anni Settanta si è quindi affermato un concetto di stabilità e sicurezza legato allo sviluppo dei territori insulari<sup>28</sup>. La domanda di fondo al

---

*Preliminary Objections para. 19 (Oct. 5, 2016); Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marsh. Is. v. India), Preliminary Objections para. 19 (Oct. 5, 2016) [hereinafter RMI v. India]; Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marsh. Is. v. Pak.), Preliminary Objections para. 19 (Oct. 5, 2016).*

<sup>27</sup> Per una ricostruzione delle argomentazioni sostenute dall'India v. R. Das, S. Bhadada, *India and Nuclear Disarmament: a discussion in light of the application by the Republic of the Marshall Islands before the International Court of Justice*, in *Journal of the Indian Law Institute*, 2014, 56, 4, 550.

<sup>28</sup> Sul nesso tra sicurezza ed azioni volte a promuovere lo sviluppo dei territori v. B. SARGEANT, *The Pacific Islands in the "Indo-Pacific"*, in *Security Challenges*, 2020, 16, 1, 26; H.D.P. Envall, *The Pacific Islands in Japan's 'Free and Open Indo-Pacific': From 'Slow*

fine di comprendere se sia in atto un'evoluzione del concetto di sicurezza è la seguente: la sicurezza e la stabilità delle isole del Pacifico si realizzano attraverso il benessere degli abitanti delle isole? In caso di risposta affermativa, è possibile comprendere come l'approccio militare non costituisca l'unica strada possibile per raggiungere la stabilità e la sicurezza.

Al fine di comprovare tale affermazione, esaminiamo qualche caso specifico.

In particolare, è possibile rilevare che gli Stati maggiormente presenti nel Pacifico in termini sia militari sia in termini di aiuti strutturali sono l'Australia, gli Stati Uniti, la Francia, il Giappone e la Nuova Zelanda. Tra questi l'Australia costituisce il “*security partner of choice*” nel sud Pacifico, nonché il principale donatore<sup>29</sup>. L'influenza dell'Australia sulle isole del Pacifico si concretizza prevalentemente in aiuti alla popolazione tramite fondi strutturali come l'*Australian Infrastructure Financial Facility*, piuttosto che attraverso la presenza militare. Egualmente, il Giappone è intervenuto sin dagli anni Settanta al fine di garantire la stabilità e la sicurezza delle isole Samoa e delle isole Fiji attraverso i fondi dell'*Official Development Assistance* (ODA)<sup>30</sup>. Oltre a tali fondi, il sostegno da parte del Giappone nei confronti delle isole del Pacifico è avvenuto attraverso il programma *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP). Tale programma persegue tre obiettivi: assicurare il rispetto della *rule of law* nel Pacifico; creare prosperità economica nella regione; assicurare che la regione del Pacifico sia caratterizzata da pace e stabilità. Come è possibile notare esaminando gli obiettivi richiamati, la stabilità è strettamente connessa al benessere economico ed al rispetto dei principi dello Stato di diritto. L'approccio giapponese alla stabilità delle isole del Pacifico è riconducibile a quella che è stata definita come la “*dottrina Kuranari*”, dal nome del Primo Ministro che se ne è fatto promotore<sup>31</sup>. Tale dottrina sostiene che l'interazione tra le isole del Pacifico debba essere basata sui principi di indipendenza, cooperazione regionale, stabilità e sviluppo. L'approccio giapponese, così come quello australiano, è dunque caratterizzato da una “*proactive contribution to peace*”, ossia da un intervento non di tipo militare bensì di tipo economico e focalizzato sullo sviluppo e sul benessere al fine di garantire la pace e la sicurezza dell'area del Pacifico. La salvaguardia della sicurezza delle isole del Pacifico, oltre che delle aree marittime incluse tra l'Oceano Indiano e l'Oceano Pacifico, è stata inquadrata nel 2012 dal Primo Ministro giapponese alla stregua di un “*democratic security diamond*”, proprio al fine di sottolinearne il significativo valore. Oltre all'intervento economico-umanitario nei confronti delle isole del Pacifico da parte di singoli Stati terzi è possibile rinvenire interventi che sono frutto di concertazione. È questo il caso, per esempio, dei programmi regionali di

---

*and Steady*' to Strategic Engagement?, in *Security Challenges*, 2020, 16, 1, 65; J. Guehenneux, *Les enjeux de sécurité en Océanie*, in *Revue Défense Nationale*, 2015, 10, 113.

<sup>29</sup> Per l'inquadramento dell'Australia quale “*security partner of choice*” v. M. O'Keefe, *The Militarisation of China in the Pacific: Stepping Up to a New Cold War?*, in *Security Challenges*, 2020, 16, 1, 94.

<sup>30</sup> Sull'intervento del Giappone in relazione alle isole del Pacifico H.D.P. Envall, *The Pacific Islands in Japan's 'Free and Open Indo-Pacific': From 'Slow and Steady' to Strategic Engagement?*, in *Security Challenges*, 2020, 16, 1, 65;

<sup>31</sup> In relazione a tale dottrina S. Henningham, *The Pacific Island States: Security and Sovereignty in the Post-Cold War World*, Houndmills, 1995, 101.

assistenza avviati dal Forum delle Isole del Pacifico sin dal luglio 2003<sup>32</sup>. In particolare, nell'ambito di tali programmi è possibile richiamare il programma RAMSI (*Regional Assistance Mission to Solomon Islands*) che ha affiancato ad un approccio securitario di tipo militare un intervento di tipo economico-finanziario al fine di stabilizzare le isole Solomon.

I casi sin qui richiamati ci consentono di evidenziare l'evoluzione da un'idea di sicurezza e pace nella Regione del Pacifico basata sulla presenza militare ad un approccio principalmente basato sulla c.d. sicurezza umana. Una simile evoluzione non caratterizza esclusivamente l'esperienza delle isole del Pacifico, bensì trova riconoscimento a livello internazionale, basti qui richiamare il rapporto finale del 2003 della *United Nations Commission on Human Security* là dove la sicurezza umana è riconosciuta quale complessiva protezione delle persone e dei singoli diritti di libertà<sup>33</sup>.

#### 4. La demilitarizzazione e la neutralizzazione quali condizioni per la pace e la stabilità di aree strategiche: il caso delle isole Aland

L'analisi del rapporto tra insularità e sicurezza in relazione al caso delle isole del Pacifico ci ha consentito di porre in luce un'evoluzione del concetto di sicurezza da una prospettiva legata all'intervento militare ad una sicurezza legata al benessere della popolazione ed allo sviluppo dei territori. Quest'ultima, come si è avuto modo di evidenziare, consente di garantire la stabilità di aree strategiche come l'Oceano Pacifico. Invero, però, le isole del Pacifico non rappresentano un caso isolato e, anzi, è possibile fare esempi ancora più estremi in cui la stabilità e la sicurezza (interna ed esterna) di un territorio insulare sono state realizzate tramite la demilitarizzazione e la neutralizzazione. È questo il caso delle isole Aland<sup>34</sup>. Tali isole, situate nei mari del Nord Europa, sono state tradizionalmente contese dapprima tra la Svezia e la Russia e, in seguito, tra la Svezia e la Finlandia. Infatti, le isole Aland per circa seicento anni sono state sottoposte al dominio della Svezia, solamente nel 1809 sono state annesse alla Russia, anche se nel corso del Settecento per due volte erano già state occupate dai militari russi e da lì erano partiti attacchi alle coste svedesi. La Russia, una volta acquisita la sovranità sulle isole Aland, iniziò a costruirvi fortificazioni militari rappresentando tali isole un importante avamposto. A seguito dello scoppio

<sup>32</sup> In relazione ai programmi di assistenza regionali v. J. Guehenneux, *Les enjeux de sécurité en Océanie*, cit., 113.

<sup>33</sup> UN Commission on Human Security, 2003,1. In dottrina, sul concetto di sicurezza umana M. Kaldor, M. Martin, S. Selchow, *Human security: a new strategic narrative for Europe*, in *International Affairs*, 2007, 83, 273; N. Thomas, W.T. Tow, *The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention*, in *Security Dialogue*, 2002, 33, 177.

<sup>34</sup> In dottrina in relazione al caso delle isole Aland quale esempio di demilitarizzazione e neutralizzazione v. P. Joenniemi, *The Åland Islands: Neither local nor fully sovereign*, in *Cooperation and Conflict*, 2014, 49, 1, 80; H. Rotkirch, *The Demilitarization and Neutralization of the Åland Islands: A Regime 'in European Interests' Withstanding Changing Circumstances*, in *Journal of Peace Research*, 1986, 23, 4, 357; N.J. Padelford, K. Gosta, A. Andersson, *The Åland Islands Question*, in *The American Journal of International Law*, 1939, 33, 3, 465; C. Noble Gregory, *The Neutralization of the Åland Islands*, in *The American Journal of International Law*, 1923, 17, 1, 63.

della guerra di Crimea, le fortificazioni presenti sulle isole Aland furono distrutte dai francesi e dagli inglesi, che dichiararono le isole libere sotto la protezione dei Paesi occidentali. Al di là di tale dichiarazione, con la fine della guerra di Crimea iniziò un lungo dibattito sulla sorte delle isole Aland. Durante la conferenza di pace di Parigi la Svezia chiese la restituzione delle isole Aland o, in alternativa, la loro neutralizzazione sotto garanzia della Francia, del Regno Unito e della stessa Svezia. La sorte delle isole Aland fu, però, diversa: esse rimasero sotto il dominio russo, tuttavia con un accordo siglato il 30 marzo 1856 tra Russia, Regno Unito e Francia se ne stabilì la demilitarizzazione. La Svezia non prese parte a tale accordo, che fu annesso al Trattato di Parigi del 1856 con il quale fu posta fine alla guerra di Crimea. La convenzione siglata nel 1956 tra Russia, Regno Unito e Francia concerneva esclusivamente la demilitarizzazione, ma non la neutralizzazione. I due concetti sono affini, ma non sovrapponibili: la demilitarizzazione concerne l'assenza di fortificazioni e di strutture militari permanenti in una data area, mentre la neutralizzazione si riferisce alla circostanza che non possono avere luogo operazioni militari nell'area. La convenzione del 1856 presentava, poi, ulteriori criticità: in particolare, essa non individuava il territorio di applicazione e non prevedeva l'applicabilità anche per le acque marine delle isole Aland. Un'ulteriore lacuna concerneva l'assenza di previsioni in relazione al diritto della Russia di difendere le isole in tempo di guerra. Tale lacuna diventò evidente in occasione della Prima Guerra Mondiale quando, a scopo difensivo, la Russia iniziò a fortificare le isole Aland. A fronte della costruzione di tali fortificazioni, la Svezia sollecitò la Russia al rispetto della convenzione del 1856 e richiese una dichiarazione di pubblico impegno a distruggere le fortificazioni una volta che la guerra sarebbe cessata. Nel dicembre 1917 la Svezia indirizzò una nota alla Germania, all'Austria e alla Turchia chiedendo che la questione delle isole Aland fosse considerata nei negoziati di Brest. Il trattato di Brest del 3 marzo 1918 stabilì all'art. 6 che le isole Aland dovessero essere liberate dalle truppe russe e che le installazioni militari realizzate durante la guerra dovessero essere smantellate. La demolizione delle fortificazioni fu realizzata congiuntamente dalla Finlandia e dalla Svezia tra i mesi di aprile e di ottobre 1919 sulla base di uno specifico trattato stipulato il 30 dicembre 1918 tra Finlandia, Svezia e Germania. Occorre, infatti, precisare che a seguito della rivoluzione bolscevica e della fine della guerra le isole Aland erano passate sotto il dominio della Finlandia. Il quesito che a questo punto si poneva era, però, se la convenzione del 1856, stipulata dalla Russia, vincolasse la Finlandia. Quest'ultima riteneva di non essere tenuta a subentrare ai trattati stipulati dalla Russia. Al contrario, la Svezia, quale territorio maggiormente minacciato dalla presenza straniera sulle isole Aland, riteneva che la convenzione del 1856 ponesse una servitù vincolante per tutti gli Stati chiamati ad esercitare la propria sovranità sulle isole Aland. La questione fu sciolta da una commissione di giuristi chiamata a pronunciarsi sulle isole Aland: tale commissione inquadrò la previsione della demilitarizzazione delle isole Aland alla stregua di una servitù vincolante per qualsiasi Stato eserciti la sovranità sulle isole. E, ancor di più, la Lega delle Nazioni, nel riconoscere la sovranità della Finlandia sulle isole Aland, pose il vincolo per quest'ultima della stipula di un accordo di non fortificazione e di neutralizzazione delle summenzionate isole al fine di garantire la sicurezza

del popolo svedese e degli altri Paesi del Nord Europa. La conferenza per raggiungere tale accordo fu convocata tra il 10 e il 20 ottobre 1921 a Ginevra. Ad essa presero parte la Danimarca, l'Estonia, la Finlandia, la Francia, la Germania, il Regno Unito, l'Italia, la Lituania, la Polonia e la Svezia. Il testo che risultò dalla conferenza prevede al suo primo articolo l'impegno della Finlandia a riconoscere e a rispettare il trattato di demilitarizzazione sottoscritto dalla Russia nel 1856, mentre all'art. 3 fu specificato il contenuto dell'obbligo di demilitarizzazione quale proibizione di mantenere o di costruire edifici militari o basi navali sulle isole Aland. Al seguente art. 4 fu, invece, introdotto l'obbligo di neutralizzazione quale divieto di accesso per qualsiasi nave o aereo nell'area delle isole Aland e, ancora quale divieto di produrre, importare o trasferire armi o materiale bellico sul territorio delle isole. L'art. 6 ha poi precisato che in tempo di guerra, il territorio deve essere considerato neutrale. Tuttavia, se il mare Baltico dovesse divenire scenario di guerra, la Finlandia risulterebbe autorizzata a minare la zona marittima. Il successivo art. 8, al fine di fondare un equilibrio stabile, ha sancito che la convenzione non perde la sua efficacia qualsiasi sia la condizione geopolitica del Mar Baltico. Tale trattato rappresenta, dunque, la base per la neutralizzazione delle isole Aland, che è stata ribadita anche al termine della Seconda Guerra Mondiale con il trattato di pace del 1947.

Ad oggi, le isole Aland sono territorio demilitarizzato da centocinquanta anni e territorio neutralizzato da più di cento anni, ragion per cui sono state propriamente definite "isole della pace"<sup>35</sup>. È vero che non sono mancati taluni incidenti diplomatici o sporadiche violazioni del divieto di militarizzazione, tuttavia simili episodi non hanno mai incrinato l'equilibrio e la stabilità raggiunta dall'area grazie all'accordo di demilitarizzazione e di neutralizzazione. Nel caso di specie proprio attraverso un accordo di demilitarizzazione si è riusciti a conseguire la stabilità e la sicurezza di un territorio storicamente conteso tra più Stati in ragione della sua collocazione. La strada seguita per le isole Aland costituisce, dunque, ancora un'altra ipotesi ricostruttiva del rapporto tra insularità e sicurezza là dove proprio al fine di perseguire la sicurezza dell'isola ma anche dell'area circostante si è deciso di demilitarizzare la zona. Tale strada appare come una via percorribile al fine di stabilizzare la situazione di quelle isole che sono contese, anche se una simile strada non appare percorribile in relazione a quei territori in cui, oltre alla contesa territoriale tra due o più Stati, sono presenti tensioni etniche interne, come nel caso di Cipro o delle isole Falkland<sup>36</sup>.

## 5. Riflessioni conclusive

L'*excursus* svolto ha consentito di illustrare i diversi volti della sicurezza sulla base dell'esperienza di territori particolarmente esposti, quali le isole.

---

<sup>35</sup> Per tale definizione P. Joenniemi, *The Åland Islands: Neither local nor fully sovereign*, cit., 80.

<sup>36</sup> Condivide questo rilievo H. Rotkirch, *The Demilitarization and Neutralization of the Åland Islands: A Regime 'in European Interests' Withstanding Changing Circumstances*, cit., 357.

Partendo da una concezione tradizionale della sicurezza legata all'intervento militare si è giunti all'estremo opposto, ossia al perseguimento della sicurezza e della stabilità attraverso la demilitarizzazione e la neutralizzazione. Con ciò non si intende sostenere la priorità di un'opzione rispetto all'altra. Quello che si intende porre in rilievo è come la sicurezza non costituisca un concetto granitico, essendo al contrario estremamente variegate le strategie che possono concorrere a garantire la sicurezza e la stabilità di un dato territorio. Tra le diverse esperienze richiamate vi è però un profilo comune consistente nella necessità di valorizzare le istanze della popolazione interessata. Tale profilo è emerso in relazione all'esperienza della Regione Sardegna con riguardo alla necessità di valorizzare le istanze provenienti dal basso. Similmente, l'esigenza di tenere conto delle istanze della popolazione è emersa con riguardo all'esperienza delle isole del Pacifico sia in relazione alle sperimentazioni condotte nei mari del Pacifico sia in relazione al rispetto del diritto all'autodeterminazione in caso di interventi militari da parte di Stati terzi. Ancora più significativa è la rilevanza acquisita dalle istanze provenienti dalla popolazione nel caso in cui la sicurezza e la stabilità di una determinata area geografica siano garantite attraverso misure di sostegno economico-sociale allo sviluppo. In quest'ultimo caso viene in rilievo una strategia di lungo periodo, tuttavia essa appare particolarmente interessante in quanto guarda alla sicurezza non quale bene in sé ma in ragione del suo collegamento con l'individuo. È questo forse il significato più profondo della sicurezza, là dove essa è intesa come valore nella misura in cui concorre alla realizzazione dei diritti e delle libertà dell'individuo.