

L'insularità e la difficile strada verso l'effettività

di Marco Betzu e Giovanni Coinu^{1*}

Abstract: Insularity and the difficult path towards effectivity – Islands, especially when they are remote, suffer from structural disadvantages that adversely affect their development prospects. The constitutional reform consistently turns out to be built on the relationship between being an island (fact) and being in a situation of disadvantage (effect). The juridification of insularity necessarily brings a deferral to trust in the institutions that are called upon to give substance and concreteness to this renewed constitutional principle. Unfortunately, recent constitutional jurisprudence has pointed out that until now the issue of insularity has never been taken into account in the overall weighing of the financial situation of island regions.

Keywords: Insularity, specialty, cooperation, effectiveness.

1. Politiche dell'insularità e ragioni della specialità: il caso Sardegna

2897

In una ricerca di alcuni fa, dedicata al tema della specialità regionale della Sardegna, ci si interrogava sulla perdurante attualità della sua condizione di specialità². Attraverso un approccio multidisciplinare, corredato da una interessante indagine demoscopica affidata a colleghi statistici, si era giunti ad alcune interessanti conclusioni.

Innanzitutto, appariva diffusa la convinzione che la Sardegna dovesse ottenere maggiori poteri per esercitare al meglio la propria condizione differenziata, sia come governo regionale (57%) che, soprattutto, degli enti locali (63,92%). Appariva curioso però che tale richiesta si accompagnasse a una sorta di disincanto rispetto al tema delle riforme istituzionali che, nell'ambito delle diverse politiche pubbliche, occupavano l'ultima posizione in termini di preferenze dopo lavoro, trasporti, economia, sicurezza, welfare, ambiente e cultura. I sardi non si riconoscevano quindi nella assodata convinzione della dottrina secondo cui dalla qualità delle istituzioni deriva lo sviluppo economico del territorio amministrato³.

^{1*} Il lavoro è frutto di una riflessione condivisa tra i due autori. M. Betzu ha scritto il par. 2, G. Coinu i par. 1, e 3.

² G. Coinu, G. Demuro, F. Mola (a cura di), *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, Napoli, 2017.

³ Sul tema, per tutti, D.C. North, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, 1997.

Tale risultato presentava qualche disallineamento rispetto agli esiti di una indagine simile già condotta nel 2012⁴. In quell'occasione un'esigua percentuale degli intervistati (8%) aveva attribuito all'obsolescenza dello Statuto speciale le maggiori responsabilità di un'autonomia che non funziona. Coerentemente assegnarono un'alta priorità all'avvio di un processo di riforma dello Statuto, che sarebbe dovuto «diventare una sorta di costituzione della Sardegna e quindi prevedere diritti anche di natura costituzionale». Eppure, le ragioni del progressivo impoverimento della specialità devono essere rinvenute in un complesso di fattori non facilmente riconducibili ad unità⁵. La schizofrenia della legislazione statale, il suo carattere ri-accentratore, l'accomodante giurisprudenza costituzionale post-Titolo V, la crisi della legislazione regionale sono segnali allarmanti di un ordinamento che pare aver smarrito la propria capacità prescrittiva e abbandonato le proprie articolazioni territoriali ed i cittadini a un *corpus* normativo estremamente frammentato e, perciò, privo di indicazioni di comportamento affidabili.

Sia nella prima che nella seconda indagine statistica vi era una grande assente: l'insularità e i diritti che dalla stessa dovrebbero derivare⁶.

Le isole, specialmente quando sono remote e con una ridotta popolazione, soffrono di uno svantaggio strutturale in termini di potenzialità di sviluppo economico. Le idee, il mercato, la conoscenza, l'innovazione tecnologica, cioè gli elementi fondanti dello sviluppo economico, si diffondono principalmente per vicinanza nello spazio geografico. I territori contigui ad aree in forte crescita si avvantaggiano dei processi di sviluppo delle regioni vicine. Se un territorio è isolato e periferico soffre di un handicap strutturale che incide negativamente e in modo permanente e cumulativo sulle sue prospettive di sviluppo. Queste caratteristiche non solo producono un incremento generale dei costi, ma la Sardegna non ha mezzi di trasporto alternativi rispetto a nave ed aereo, non ha infrastrutture passanti da sfruttare, non ha regioni confinanti con le quali fare sinergie, non può avere contagio geografico delle conoscenze, delle persone e dello sviluppo. Si spiega quindi facilmente perché la Sardegna è l'unica regione in Italia senza una autostrada, senza il metano, senza una rete ferroviaria diffusa, senza collegamenti certi e continui con il continente.

Compito principale della condizione di autonomia differenziata deve essere quindi quello di garantire alla Sardegna eguali opportunità e condizioni di sviluppo rispetto alle regioni del continente⁷, per eliminare gli handicap della insularità e perifericità e, laddove ciò non sia possibile, promuovere interventi finanziari e fiscali a compensazione degli svantaggi.

⁴ G. Demuro, F. Mola, I. Ruggiu (a cura di), *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, Bologna, 2013.

⁵ Sul tema, *amplius*, M. Betzu, G. Demuro, P. Pinna (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Torino, 2020, 13 ss.

⁶ R. Cherchi, *I diritti della specialità*, in *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, cit., 221, secondo cui tra i diritti dell'insularità dovrebbe pensarsi «al diritto alla continuità territoriale, ossia il diritto alla pari opportunità di circolazione delle persone e delle cose rispetto ai residenti nell'Italia continentale, o al diritto all'istruzione avanzata e alla formazione specialistica anche al di fuori del territorio sardo».

⁷ Nello stesso senso G. Paganetto, *Territorio: specialità e competenze*, in *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, cit., 210 ss.

Tuttavia, la Sardegna è un'isola anche distante dal continente e sconta notevoli svantaggi proprio a causa di tale condizione geografica. Affinché l'art. 174 TFUE spieghi efficacia così da non rimanere lettera morta sarebbe necessario uno sforzo affinché vengano elaborate concrete politiche attuative che consentano di usufruire di peculiari condizioni di compensazione degli svantaggi, in termini di finanziamenti europei o di specifiche deroghe al divieto di aiuti di stato, tali da ridurre il divario con le altre realtà.

2. Le isole in Costituzione

La riforma costituzionale che ha introdotto il c.d. principio di insularità sembra coerente con la prospettiva che si è sin qui delineata. Come è noto, la novella rappresenta l'esito di un vasto movimento politico-culturale volto a riconoscere anche formalmente la situazione di svantaggio dei territori insulari.

Il testo originario dell'art. 119 Cost. già prevedeva che "*Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali*", ma la riforma del 2001 aveva soppresso questo comma, lasciando - in realtà solo formalmente - scoperte le esigenze perequative delle isole. La legge costituzionale n. 2 del 2022, approvata sotto la spinta dei parlamentari sardi e siciliani, ha inserito un nuovo quinto comma, a mente del quale "*La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità*"⁸.

Pensare che l'inserimento in Costituzione di una tale disposizione rappresenti la soluzione ai problemi in cui versano le isole sarebbe ingenuo, esattamente come credere di superare la disoccupazione involontaria⁹ per effetto del riconoscimento e dell'impegno enunciati nell'art. 4, comma 1, Cost. Non sfugga la similarità delle due fattispecie: in entrambe la Repubblica espressamente "*riconosce*" e altrettanto risolutamente "*promuove*". *Mutatis mutandis*, la promozione è «affidata alla discrezionalità del legislatore quanto alla scelta dei tempi e dei modi di attuazione e non comporta una diretta ed incondizionata tutela»¹⁰.

In questo senso hanno un fondamento i dubbi espressi qualche anno fa da una autorevole dottrina: l'insularità è una situazione di fatto che richiede politiche concrete, ma la Costituzione «già contiene i principi di universalità dei diritti fondamentali, di eguaglianza sostanziale, di tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, di solidarietà anche interterritoriale, che debbono guidare le politiche di sviluppo, fiscali e di spesa»¹¹.

Quale, allora, il senso della revisione costituzionale?

Innanzitutto, merita rilevare come la disposizione risulti costruita sul rapporto di causalità esistente tra l'essere isola (fatto) e l'essere in una situazione di svantaggio (effetto). In altre parole, il riconoscimento della

⁸ L. cost. 7 novembre 2022, n. 2, art. 1.

⁹ Sul concetto si v. M. Bagella, *Note sul concetto di disoccupazione involontaria*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 1984, 213 ss.

¹⁰ Corte cost., sent. n. 419 del 2000, punto 14 del *Considerato in diritto*.

¹¹ V. Onida, *L'insularità decisiva ma non va in Costituzione*, intervista resa a *La Nuova Sardegna*, 26 febbraio 2018.

condizione geografica delle isole porta con sé anche il riconoscimento degli svantaggi che ne derivano e che è compito della Repubblica rimuovere, ponendo in essere tutte le misure a tale scopo necessarie. In questo senso, la disposizione non è altro che una specifica declinazione del più generale principio di eguaglianza sostanziale proclamato nel secondo comma dell'art. 3 Cost.¹².

In secondo luogo, non si tratta certamente di un inedito. Se si volge lo sguardo ad altre esperienze europee, si può apprezzare come l'art. 138, comma 1, della Costituzione spagnola sia scritto in termini sostanzialmente analoghi, impegnando lo Stato a garantire "un adeguato e giusto equilibrio economico fra le diverse parti del territorio spagnolo, tenendo conto in particolare delle circostanze connesse alle situazioni delle isole". Anche nell'ordinamento spagnolo, infatti, la prospettiva non è solo quella del «riconoscimento morfologico del territorio circondato dalle acque ma piuttosto è la legittimazione costituzionale dello *hecho insular*»¹³.

La prospettiva comparata conferma che il fattore insulare non viene in considerazione quale mero fattore identitario o, peggio, indipendentista, come alcuni approcci sociologici o politici potrebbero portare a ritenere¹⁴. Al contrario, l'insularità è una «condizione che produce ritardi di sviluppo sociale ed economico e fa degli isolani cittadini con diritti ridotti e affievoliti rispetto ai cittadini della terraferma»¹⁵. Ad essere affievoliti, infatti, sono proprio quei diritti che non è possibile esercitare pienamente in assenza di interventi pubblici che rimuovano gli svantaggi geografici: si pensi, ad esempio, alla circolazione dei beni e delle persone, al diritto all'istruzione, ai diritti economici.

Si tratta di una prospettiva forse meno affascinante rispetto a quella battuta da quanti intendono valorizzare i pur presenti elementi identitari o autonomistici dell'insularità¹⁶, ma certamente più concreta perché si misura con lo svantaggio strutturale delle isole rispetto agli altri territori. La "discontinuità territoriale" «make it complex and very expensive to establish and maintain fixed and continuous connections, limit the choice between

¹² Cfr. O. Chessa, *Insularità e autonomia come battaglie distinte ma complementari*, in *Arch. giur. sassarese*, 1/2021, 15.

¹³ T.E. Frosini, «Insularità» e Costituzione, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2020, 250: «E cioè del «fattore insulare», che si declina come identità e specialità degli abitanti dell'isola, del loro modo di vivere e di lavorare come, e non meno, gli abitanti della penisola. In modo cioè che sia assicurata loro la libera circolazione dei beni, dei trasporti e delle persone e che sia incentivato l'esercizio dei loro diritti economici».

¹⁴ Secondo G. Paganetto, *Territorio: specialità e competenze*, in G. Demuro, F. Mola, I. Ruggiu (a cura di), *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, Bologna, 2013, 207, è «evidente che l'insularità comporti per la comunità locale, forse più che in altre Regioni, un intenso sentimento di appartenenza al territorio, e, in particolare, l'esigenza di tutelare la propria specificità identitaria».

¹⁵ T.E. Frosini, «Insularità» e Costituzione, cit., 254.

¹⁶ Sul punto cfr. G. Armao, *La riemersione della condizione di insularità nell'ordinamento giuridico italiano ed europeo*, in Id. (a cura di), *Condizioni e Costi dell'Insularità*, Soveria Mannelli, 2022, 143.

different alternatives, and increase costs, planning, and travel times»¹⁷. Impatta negativamente, infatti, sui costi dell'energia, sui trasporti, impedisce o comunque indebolisce le economie di densità.

Affinché il principio costituzionale di insularità non sia soltanto una norma di facciata, utile esclusivamente alla comunicazione politica, occorre che in forza di esso vengano però elaborate politiche pubbliche di lotta alla diseguaglianza territoriale, a partire dal trasferimento di adeguate risorse economiche¹⁸.

Estremamente significativa, in tal senso, la sentenza n. 6 del 2019 con la quale la Corte costituzionale, ben prima della riforma, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, della legge di bilancio per il 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 «nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse». In particolare, la Corte ha rilevato l'irragionevolezza della norma derivante da incoerenza rispetto alla finalità perseguita, «poiché l'esigua consistenza dello stanziamento da essa previsto entra in patente contraddizione con l'obiettivo, sostenuto dal resistente, di "definire i complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna che tenga conto 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"»¹⁹.

Insomma: non basta la "giuridificazione", occorre l'attuazione.

3. Giuridificazione ed effettività

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, in occasione della sua visita in Sardegna nell'ormai lontano febbraio 2012, interrogandosi sullo stato dell'autonomia della Regione ebbe ad affermare che è fondamentale «far valere gli impegni che sono stati assunti dai governi nazionali e mai rispettati, e si tratta anche di far valere lo Statuto speciale per dar risposte alla condizione dell'insularità».

Quale che sia il significato che si voglia attribuire a queste parole, esse richiamano comunque l'attenzione dell'osservatore sui concetti di fiducia e di affidamento nel contesto giuridico-istituzionale: «La fiducia, infatti, è madre di molte cose socialmente utili, e quando ne siamo orfani sentiamo di vivere in un mondo hobbesiano»²⁰. Posto che il diritto è la più alta espressione dell'aggregazione sociale e che le leggi costituzionali (tra cui anche gli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata) sono la massima espressione di esso a livello nazionale non sembra peregrino interrogarsi sul

¹⁷ G. Coinu, G. Demuro, F. Pigliaru, *Multiple Timeframes, Insularity Policies and Autonomy Instruments*, CIST2020 - Population, temps, territoires, Collège international des sciences territoriales (CIST), Nov 2020, Paris-Aubervilliers, France.

¹⁸ Cfr. G. Demuro, *Le isole ritornano in Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 4/2022, 902: «è proprio al momento della discussione della ripartizione delle risorse finanziarie tra il Centro e le Isole svantaggiate nella legge di stabilità che si possono, in concreto, rimuovere gli svantaggi derivanti dalla insularità».

¹⁹ Corte cost., sent. n. 6 del 2019, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

²⁰ C. Donolo, *Fiducia: un bene comune*, in *Parolechiave*, 2009, 1.

come mai l'affidamento riposto nello Statuto non sia stato "mai rispettato" da parte dei governi nazionali.

Nella sociologia giuridica è stato evidenziato come il concetto di fiducia sia sempre più connesso al modo di funzionare degli odierni sistemi complessi e sia in grado di fornire uno schema interpretativo di questi e, allo stesso tempo, un metro di giudizio e un criterio prudenziale insostituibile: «fiducia è prima di tutto un richiamo a stare attenti, a non abbassare la guardia»²¹. In caso contrario l'affidamento si deteriora in speranza, se non addirittura in *pietas*, per colpa delle mancanze di chi quella fiducia ha tradito ben consapevole della asimmetria delle rispettive posizioni dei protagonisti istituzionali.

La giuridicità ha storicamente assolto il compito di intervenire nei casi in cui la fiducia riposta dagli uni sugli altri sia stata tradita, determinando laddove possibile il medesimo effetto che si sarebbe dovuto realizzare sulla base dell'affidamento o, laddove impossibile, un effetto equivalente a quest'ultimo. Fiducia ed affidamento sono concetti che nel diritto costituzionale, principalmente grazie all'intervento della Corte Costituzionale, sono stati giuridicizzati per mezzo della locuzione leale collaborazione: principio fondamentale che deve contraddistinguere l'operato di Stato, Regioni ed enti locali e dei loro organi nelle materie in cui i rispettivi interessi e competenze si intersecano sino a sovrapporsi. Tale principio misura il grado di affidabilità che ciascun ente o organo può legittimamente aspettarsi dagli altri al fine di ispirare i propri comportamenti ad assetti cooperativi. Rappresenta qualcosa su cui si può contare entro margini di rischio calcolabili e comunque, in ultima analisi, in quanto giuridicizzati, sanzionabili dalla Corte Costituzionale. Naturalmente un corto circuito del sistema della leale collaborazione è sempre possibile ed il margine di rischio non può, pertanto, essere annullato ed infatti la fiducia e l'affidamento che innervano la leale collaborazione sono criteri regolatori ma non danno vita ad un meccanismo infallibile. In passato i corti circuiti erano meno numerosi e/o meno visibili. In tempi più recenti invece la litigiosità è enormemente cresciuta, sotto molti aspetti e in molti contesti. Per quanto ci riguarda più da vicino, la riforma del Titolo V della Costituzione ha esasperato la conflittualità tra enti e tra organi della Repubblica, rendendo necessario il ricorso al diritto perché altre istanze di controllo della correttezza dei comportamenti reciproci e del rispetto delle intese non funzionano più.

É in situazioni come queste che si alimenta la sfiducia dei cittadini verso le istituzioni pubbliche. Nei sistemi contemporanei quando aumenta la sfiducia si registra la tendenza alla "giuridificazione", intesa come fenomeno complesso normalmente caratterizzato da un eccesso di regolazione legislativa a fronte di attese regolative già intrinsecamente presenti nei vari "sistemi" sociali²². Il lemma "giuridificazione" assume quindi una connotazione negativa e rappresenta, in altri termini, il processo di ipertrofica regolazione normativa nella convinzione di offrire, per tale via, più ampie e certe garanzie rispetto ad un sistema sociale che non è più

²¹ C. Donolo, *Fiducia: un bene comune*, cit., 2.

²² G. Teubner, *Juridification. Concepts, Aspects, Limits, Solutions*, in *AA.vv. Juridification of Social Spheres*, Berlin-New York, 1987, 3 ss.

controllabile attraverso diversi criteri regolatori, come ad esempio la fiducia e l'affidamento. La "giuridificazione", a detta di molti, ha tuttavia contribuito nel medio e nel lungo periodo a comprimere le opportunità dei sistemi giuridici piuttosto che ad espanderle. Il problema principale è che il diritto non solo supplisce alla carenza di fiducia, ma richiede a sua volta livelli di fiducia e affidamento generalizzati per poter diventare esso stesso fonte di certezza e di prevedibilità dei comportamenti sociali, per poter esercitare cioè la sua funzione prescrittiva: «fiducia in norme e istituzioni non in persone o legami tra le persone»²³.

La giuridificazione dell'insularità per il tramite della sua costituzionalizzazione porta necessariamente a un rinvio alla fiducia verso le Istituzioni che a questo rinnovato principio costituzionale sono chiamate a conferire sostanza e concretezza. Comunque la si voglia guardare, infatti, l'insularità si traduce in ultima analisi in una condizione di svantaggio riparabile solo "per equivalente", attraverso cioè la compensazione di natura economica dei maggiori costi che cittadini e imprese devono affrontare nella quotidianità dettata dalla condizione insulare. Nella già richiamata decisione n. 6 del 2019 la Corte costituzionale aveva affermato che lo Stato deve tener conto «degli svantaggi strutturali permanenti [e] dei costi dell'insularità». In tale decisione, come osservato in dottrina, emergeva come lo Stato avesse approvato una legge irragionevole e sproporzionata rispetto a una «Regione che deve affrontare costi pubblici più elevati di altre regioni, ad esempio in sanità e nella continuità territoriale, per garantire un livello delle prestazioni tendenzialmente eguale ad altre regioni della Repubblica. Una decisione costituzionale che mantiene l'unità repubblicana perché assume la conoscenza territoriale dei problemi finanziari e, per la prima volta, riconosce la differenziazione determinata dall'insularità»²⁴.

La prima legge di bilancio approvata dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale non sembra aver fatto tesoro degli argomenti della Corte: è piuttosto deludente e presenta nuovi profili di illegittimità.

Infatti, dopo la sostanziale paralisi dei lavori del «tavolo tecnico-politico Stato - Regione per la definizione degli svantaggi strutturali permanenti derivanti alla Sardegna dalla sua particolare condizione di insularità»²⁵ e in totale spregio del principio della leale collaborazione, il comma 494 della legge n. 197 del 2022 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*) prevede che «In attuazione dell'art. 119 della Costituzione, al fine di riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024». Il successivo comma 496 affida al Ministro delle

²³ O. De Leonardis, *Appunti su fiducia e diritto. Tra giuridificazione e diritto informale*, in *Parolechiave*, 2009, 125.

²⁴ G. Demuro, *L'Isola, il giudice costituzionale e lo Stato disinformato*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, 328.

²⁵ Espressamente previsto sia nell'accordo tra Stato e Regione Sardegna del 2019 quanto nel successivo accordo del 2021.

infrastrutture e dei trasporti l'adozione del relativo decreto di attuazione, senza peraltro fare alcun cenno al coinvolgimento delle due Regioni destinatarie della misura.

La quantificazione degli svantaggi per territori regionali insulari ammonta a 5 milioni di euro (per il 2023) e a 15 milioni a decorrere dal 2024. Sicilia e Sardegna contano poco meno di 7 milioni di abitanti. Chiunque è facilmente in grado di constatare la prima - ed assai significativa - violazione (o mancata attuazione) del principio costituzionale di insularità. Quanto meno sotto due macroscopici profili.

Primo, da un punto di vista puramente economico. La compensazione degli svantaggi di trasporto si tradurrebbe sostanzialmente, secondo quanto previsto dalla legge di bilancio, in un riconoscimento pari a (circa) 0,70€ per abitante per il 2023 e (circa) 2€ a decorrere dal 2024 «per garantire il completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per Sicilia e Sardegna». La violazione dell'art. 119, ultimo comma, Cost. appare evidente per la mancata adeguatezza di tali disposizioni rispetto al nuovo principio costituzionale, svuotato di ogni reale significato dalla previsione di una compensazione degli svantaggi insulari meramente formale. Nulla di nuovo rispetto agli strumenti *ordinari* di perequazione già previsti prima della novella nel medesimo art. 119. Se poi si riflette sul fatto che il contributo di finanza pubblica imposto alla regione Sardegna ammonta a 306 milioni di euro annui, l'illogicità e l'irragionevolezza della previsione compensativa per gli svantaggi dell'insularità appare di tutta ed immediata evidenza.

Secondo, dal punto di vista del rispetto del già richiamato principio della fiducia in norme ed istituzioni, cioè della leale collaborazione. A monte dell'approvazione della legge di bilancio non vi è stata alcuna istruttoria bilaterale per la definizione delle esigenze e la quantificazione delle somme e nessun coinvolgimento della Regione è previsto, a valle, nelle fasi dell'attuazione. Se è risaputo che il principio della leale collaborazione non è opponibile al Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa, è altrettanto vero che lo Stato in due differenti Accordi con la regione Sardegna si sia vincolato a specifiche procedure negoziali (tavoli tecnico-politici) e si sia obbligato a recepire i risultati di tali lavori con disposizioni aventi forza di legge. Ma c'è di più. Gli articoli 3 e 4 dell'Accordo bilaterale di finanza pubblica del 2021 hanno previsto un contributo per la Regione (100 milioni di euro a partire dal 2022) a titolo di concorso alla compensazione degli svantaggi strutturali derivanti dalla condizione di insularità. Con l'attuale previsione di bilancio, pure questi accordi vengono palesemente violati nonostante che la Corte, nella più volte citata sentenza n. 6 del 2019, abbia espressamente ribadito che l'istituto dell'Accordo rimane «il principale strumento attuativo del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomia speciale nella materia finanziaria» e che, comunque, nelle more della definizione di tali accordi deve comunque essere assicurato «un tempestivo, ragionevole e proporzionato contributo dello Stato, che anticipi [...] gli effetti dell'accordo in itinere nel caso in cui quest'ultimo non venga stipulato con analoga tempestività».

La giurisprudenza costituzionale ha quindi chiaramente posto in evidenza le difficoltà per ottenere dallo Stato quanto dovuto in attuazione di previsioni di natura costituzionale che, se non accompagnate da atti giuridici di concreta definizione del *quantum*, rischiano di rimanere disposizioni

meramente programmatiche²⁶. La Corte ha sottolineato come «il problema dell'insularità non sia mai stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa della Regione» nonostante che «lo schema di revisione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Sardegna previsto dall'art. 27 detta [...] criteri sufficientemente chiari per risolvere questioni a tutt'oggi ancora non definite»²⁷.

Quest'ultima affermazione richiama un ulteriore motivo perché vengano approvati al più presto gli atti di attuazione del principio introdotto all'ultimo comma dell'art. 119 Cost. La condizione di insularità reca situazioni molto disomogenee: isole piccole e piccolissime, insieme a intere regioni insulari; ma anche tra le regioni insulari esistono differenze molto significative. Per restare a queste ultime, la Sicilia ha più di 5 milioni di abitanti, la Sardegna 1.6; la Sicilia è rappresentata da 48 parlamentari, la Sardegna da 16; la Sicilia dista dalla piattaforma continentale tre chilometri, la Sardegna più di trecento. Infine, dopo gli impegni assunti dal Governo per la costruzione del Ponte sullo stretto di Messina, nel prossimo futuro non vi è la certezza che la Sicilia continuerà ad essere considerata un'isola in senso proprio (è molto probabile che strumentalmente verranno sostenute con forza entrambe le tesi).

La questione dell'attuazione del principio di insularità rischia di rimanere ai margini del dibattito politico-istituzionale. Soprattutto se la Sicilia si sentisse in qualche modo appagata dal progetto di costruzione del Ponte o *artificialmente* privata della condizione insulare, la Sardegna all'indomani dell'introduzione del principio costituzionale potrebbe diventare un'isola al quadrato, un'isola cioè ancor più isolata.

Marco Betzu
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Cagliari
mbetzu@unica.it

Giovanni Coinu
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Cagliari
gcoinu@unica.it

²⁶ Il riferimento è alle pronunce di inammissibilità della Corte costituzionale n. 99 del 2012 e n. 95 del 2013. Si vedano in proposito le considerazioni di S. Aru, *La "vertenza entrate" tra Stato e Sardegna*, in *Diritti regionali*, n. 1/2019.

²⁷ Corte cost., sent. n. 6 del 2019, punto 4.1.2 del *Considerato in diritto*.

