I significati costituzionali dell'insularità nello Stato democratico e pluralista

di Ylenia Maria Citino*

Abstract: *Constitutional meanings of insularity in the democratic and pluralist state* – Drawing inspiration from the recent Italian constitutional reform, by Constitutional Law no. 2/2002, the paper aims to shed light on the various interpretations of insularity within the constitutions of democratic and pluralist states. The reform introduced a new paragraph (6) in Article 119, recognizing the principle of insularity as a means for the State to provide special care in addressing developmental disadvantages. For this purpose, the paper analyzes eight relevant national experiences and categorizes the normative data into three main groups. The first category encompasses constitutions that view insularity as a mere territorial aspect of the State. The second category interprets insularity as a factor of speciality to be taken into account in the framework of administrative and governmental autonomy. The third category comprises constitutions that consider the insular space as a distinct political entity with representative significance. Finally, the fourth category encompasses the most recent trend, which combines the notion of insularity with the imperative to promote territorial cohesion and solidarity. This approach assigns the State a proactive duty to act in favor of disadvantaged areas.

2907

Keywords: Insularity; Constitutional Reform; Territorial Cohesion; Insularity Clauses; Principle of Solidarity

“...disse il duca a Sancio che si apparecchiasse e raffazzonasse per andare ad essere governatore [...].

S'inclinò Sancio e rispose: [...] Che dignità e che imperio può esser egli il soprastare ad una dozzina di uomini [...].?

— [...] quello ch'è in poter mio di darvi, [...] è un'isola grande e grossa, [...] dove se terrete giudiziosa condotta, sarete al caso d'acquistare con le ricchezze della terra, anche quelle del cielo.”

CERVANTES, *Don Chischiotte*, cap. XLII, 1615.

1. Introduzione e premessa metodologica

L'esigenza di differenziare le isole in quanto territori particolarmente vulnerabili emerge da vari studi che, valutando l'impatto economico di tale condizione, hanno evidenziato come esse si trovano a fronteggiare una

nutrita serie di ostacoli al pieno sviluppo economico e sociale, a prescindere dalla loro dimensione¹.

La recente riforma costituzionale italiana, avvenuta con legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2², ha introdotto nell'articolo 119 Cost. un nuovo comma 6, che riconosce la “peculiare” situazione delle isole assieme alla necessità di promuovere specifici interventi economici. Tale innovazione offre l'occasione per sviluppare sul tema delle opportune riflessioni su ciò che offre il panorama comparato delle costituzioni³.

In particolare, questo articolo intende partire dall'esame dei dati offerti dalle costituzioni delle liberaldemocrazie prevalentemente europee in quanto ordinamenti che riconoscono fra i valori di rilievo a livello costituzionale la tutela dell'autonomia e della specialità territoriale. Lo studio intende valutare in che modo viene declinato il tema della costituzionalizzazione dell'insularità. A tal fine, si è proceduto effettuando una ricerca semantica dei lemmi “isola” e “insularità” sui testi costituzionali attualmente in vigore. Ne è risultato un quadro molto frastagliato dal momento che, sebbene siano poche le costituzioni che menzionano direttamente la parola “insularità” come indicatore della condizione di un territorio, svariate contengono la parola “isola”.

Nella scelta dei casi di studio, pertanto, sono stati esclusi tutti quei paesi extraeuropei che menzionano le isole in maniera marginale, per esempio soltanto al fine di delimitare i confini dell'esercizio della potestà territoriale dello Stato. Sono stati evidentemente scartati anche gli ordinamenti delle Isole-Stato⁴ o Stati-Arcipelago⁵, poiché è abbastanza

* Assegnista di ricerca in Diritto Pubblico, Dipartimento di Scienze Politiche, Luiss Guido Carli. Un ringraziamento speciale va al dott. Esteban Szmulewicz Ramirez, per i preziosi commenti sulla bozza di Costituzione cilena del 2022. Ogni errore od omissione è responsabilità della sola autrice.

¹ Ad esempio, la scarsità di risorse naturali, l'esistenza di vincoli fisici che impediscono la realizzazione delle infrastrutture, la forte dipendenza dalle importazioni e dagli aiuti di Stato, i disagi climatici, la crisi demografica, nonché la dipendenza dal trasporto marittimo e aereo, associata alla mancanza di continuità territoriale con la terraferma (“disconnessione fisica”). V. C. Garau, G. Desogus e A. Stratigea, *Territorial cohesion in insular contexts: assessing external attractiveness and internal strength of major Mediterranean islands*, in *European Planning Studies*, 2020, 1-20; V. Margaras, *Islands of the EU: Taking account of their specific needs in EU policy*, European Parliamentary Research Service, 2016. V. anche Senato della Repubblica, *Dossier del Servizio Studi sul superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità (A.S. n. 865-A)*, Roma, ottobre 2021, 24.

² Recante “Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità”, e pubblicata in G.U. n. 267 del 15 novembre 2022.

³ Sul tema si può citare lo studio un po' datato di R. L. Watts, *Islands in Comparative Constitutional Perspective*, in G. Baldacchino e D. Milne (a cura di), *Lessons from the Political Economy of Small Islands*, London, 2000, 17-37; si veda anche il volume a cura di T. E. Frosini, *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2006.

⁴ Su cui si rinvia alla trattazione di J. Crawford, *Islands as Sovereign Nations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2/1989, 277-298.

⁵ Ai sensi dell'art. 46 della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS), adottata il 10 dicembre 1982 a Montego Bay, in Giamaica, ed entrata in vigore il 16 novembre 1994, per Stato-arcipelago s'intende uno “Stato interamente costituito da uno o più arcipelaghi ed eventualmente da altre isole”. Per uno sguardo all'insularità nel prisma del diritto internazionale, v. P. Fois, *L'insularità nel diritto*

scontato che le loro costituzioni riconoscano un ruolo di primo piano a tale configurazione geografica e non è sembrato emergere nessun dato originale o di particolare rilevanza ai fini della presente ricerca⁶.

Il perimetro della ricerca, invece, si è limitato a sette ordinamenti giuridici di tradizione democratica e pluralista, dotati di enunciati costituzionali di estremo interesse, di cui sei europei: oggetto di analisi sono, quindi, state le costituzioni della Danimarca del 1953, della Spagna del 1978, della Finlandia del 1999, della Francia come emendata nel 2003, del Portogallo dopo la VI revisione del 2004, della Grecia alla luce delle modifiche del 2008 e, ovviamente, la Costituzione italiana alla luce delle modifiche del 2022⁷. A questi non poteva non essere allegato, per la novità che rappresentava, anche un settimo esempio: la bozza di costituzione cilena del 2022, che si poneva forse fra i paesi più innovativi in materia.

Per un esame, invece, della dimensione delle isole nel quadro dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea e del riconoscimento dell'insularità all'interno dei Trattati si rinvia ad altri lavori esistenti appositamente dedicati al tema⁸, limitandosi questo scritto ad uno studio comparato degli ordinamenti nazionali.

2. L'isola come entità geografica oggetto della potestà territoriale dello Stato

Il termine "isola" riveste un doppio significato: da un lato, è, letteralmente, un territorio geograficamente circondato da acqua. Dall'altro lato, l'isola, su un piano più "metafisico" appare un luogo "isolato" non solo spazialmente, ma anche socialmente, economicamente e politicamente, sino al limite dell'essere "deserto". Una duplice configurazione che emerge, per esempio, nel romanzo picaresco di Cervantes, il *Don Chisciotte*. La versione in lingua spagnola dispiega bene il gioco fra i termini *isla* e *ínsula*, che in lingua italiana trovano una sola ambivalente espressione. L'isola "isolata", nella Spagna imperiale di Cervantes, è vista come una *res nullius* da occupare per soddisfare la sete di colonie esotiche.

Nello stato contemporaneo, il passaggio dallo sfruttamento delle risorse insulari al riconoscimento delle vulnerabilità tipiche delle isole, però, non è automatico. Facendo una rapida ricerca si può appurare come varie costituzioni distinguano le isole (e gli arcipelaghi) in quanto entità geografiche che compongono lo Stato e che fanno parte del "territorio",

internazionale e interno: orientamenti convergenti, in T.E. Frosini (a cura di), *Isole*, cit., 191 ss.

⁶ Si tratta, in particolare, della Costituzione di Capo Verde del 1980, delle Maldive del 2008, di Panama del 1972, di Sao Tomé e Príncipe del 1975.

⁷ Minore è, invece, il riferimento contenuto nella Costituzione della Croazia del 1991, il cui art. 52 ricomprende le isole in una lista di risorse naturali dello Stato alle quali è garantita una non meglio specificata forma di "speciale protezione".

⁸ M. C. Carta, *Coesione territoriale e principio di insularità nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione Europea*, 3(2015), 599-619. G. Armao, *Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2017, 765-789, spec. 771.

elemento costitutivo irrinunciabile di una sovranità triadica nel suo senso più classico⁹.

Tali previsioni costituzionali si sviluppano in armonia con l'unica definizione giuridica di isola disposta in strumenti internazionali. La Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare (UNCLOS), rispondendo alle diverse finalità di diritto pattizio, la contempla nell'art. 121, avvalendosi di parametri esclusivamente geografici («una distesa naturale di terra circondata dalle acque, che rimane al di sopra del livello del mare ad alta marea»).

Sono poche, invece, le costituzioni che conferiscono allo stato di insularità un esplicito riconoscimento implicante conseguenze costituzionali di riguardo: per esempio, come si vedrà a breve, configurando particolari forme di autonomia o valorizzando l'identità politica dei territori insulari. Vi sono, infine, carte costituzionali che assegnano allo Stato una funzione positiva verso l'isola, implicante non solo l'astensione del livello di governo centrale dal compiere atti potenzialmente lesivi degli interessi insulari ma, per di più, la predisposizione di interventi perequativi.

3. L'insularità come fattore di specialità nel quadro delle autonomie

Rispetto alla prima basilare definizione poc'anzi accennata, nelle costituzioni esistenti le isole trovano posto altresì come fattore di specialità, ovvero un «fattore che può alimentare la rivendicazione e successivamente l'avvio di processi di differenziazione»¹⁰. Circostanze geografiche sono, dunque, alla base dell'attribuzione di forme ulteriori di autonomia in contesti di Stati unitari o regionali che seguono un modello di organizzazione territoriale decentrato e caratterizzato dall'asimmetria.

Pioniere, in questo senso, sono le costituzioni spagnola e lusitana, che disegnano un vero e proprio “regime autonomico insulare”. Di importanza cruciale è, a tal fine, l'art. 143.1 della costituzione spagnola¹¹, che garantisce ai territori insulari l'autogoverno riservando ad essi le modalità di attuazione del “diritto all'autonomia”¹². A tal fine, la norma contiene una procedura di

⁹ Sul territorio come elemento costitutivo dello Stato, non si può non ricordare P. Biscaretti di Ruffia, *Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIV, 1992, 333-355. Si veda, inoltre, l'interessante studio di O. Doyle, *The silent constitution of territory*, in *International Journal of Constitutional Law*, 3/2018, 887-903, che elabora una teoria della territorialità nelle costituzioni per dimostrare come, sebbene la delimitazione dei confini territoriali operata attraverso tali fonti non sia necessaria, alcune costituzioni lo facciano con finalità ben identificabili, tra cui, per l'appunto, la rivendicazione di pretese sovrane su territori contestati.

¹⁰ A. Mastromarino, *La prospettiva comparata nel dibattito sulla differenziazione regionale in Italia*, in *Diritti Regionali*, 2023, 3.

¹¹ R. Entrena Cuesta, *Artículo 143*, in F. Garrido Falla *et al.* (a cura di), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 2001, 2463-2494.

¹² Tale diritto è riconosciuto dall'art. 2 della Costituzione spagnola, che recita: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, [...] y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

iniziativa del “processo autonomico”, caratterizzando quest’ultimo per la facoltatività e volontarietà della decisione¹³. La scelta di uno specifico territorio di costituirsi “Comunità Autonoma”, dunque, non dipende da un modello costituzionale astratto, uniforme e preconfezionato, ma è legata all’emergere di fattori storici, sociali, economici o politici che stimolano, a un certo punto, l’iniziativa per l’elaborazione di un progetto di statuto autonomico, da approvare solo su volontà concorde dei vari attori istituzionali interessati. L’unica condizione fissata costituzionalmente è nell’art. 141.4 che, stabilendo che tutte le isole si dotino di “*Cabildos*” o “*Consejos Insulares*” come organi di autogoverno, amministrazione e rappresentanza, riconosce il c.d. “*hecho insular*” (fattore insulare), definito dalla legge sul regime di autonomia delle Baleari un «*conjunto de circunstancias específicas*» che contraddistinguono gli arcipelaghi e le isole¹⁴.

Il Portogallo, sin dalla Costituzione del 1976, prevedeva la consacrazione del principio di unità dello Stato, temperato dai principi dell’autonomia degli enti locali e del decentramento democratico della pubblica amministrazione (art. 6.1)¹⁵. L’art. 225, comma 3, però, rafforza l’idea di unità, spostando l’equilibrio a favore del livello statale, in quanto l’autonomia politica e amministrativa regionale «non può incidere sull’integrità della sovranità dello Stato» e va esercitata «nel quadro della Costituzione»¹⁶. Eppure, come fa notare Orrù, «lo stretto legame con il fattore geografico(-insulare) non caratterizza solo il momento genetico, ma permea in maniera evidente tutta la vicenda evolutiva successiva del regionalismo portoghese»¹⁷, visto che le regioni amministrative non insulari non sono mai state istituite, integrando gli estremi di una effettiva «rottura costituzionale»¹⁸.

Sin dalla prima versione della Costituzione lusitana, agli arcipelaghi delle Azzorre e di Madeira si attribuiva la possibilità di dotarsi costituirsi come regioni autonome con uno statuto politico-amministrativo proprio (art. 6.2), ma è mediante un progressivo processo di revisione costituzionale che il sistema delle autonomie speciali delle isole portoghesi sembra compiersi.

¹³ V. la sentenza 28 settembre 1984, n. 89 del Tribunale Costituzionale spagnolo, in BOE del 31 ottobre 1984, suppl. n. 261, disponibile online: <www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc_089_1984.pdf>.

¹⁴ Legge n. 30/1998 del 29 luglio su “Régimen especial de las Illes Balears”, in BOE n. 181 del 30 luglio 1998. V. l’opera classica di riferimento di E. Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999. E altresì F. J. Villar Rojas e F. J. Betancort Reyes, *El hecho insular: hecho diferencial constitucional y comunitario*, in *Anuario del Instituto de Estudios Canarios*, 44/1999, 163-176.

¹⁵ La versione del testo originale della Costituzione portoghese è disponibile online, <www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP1976.pdf>. Per uno studio sul tema dell’insularità nell’ordinamento portoghese v. R. Orrù, *Asimmetrie formali e materiali nel sistema territoriale portoghese*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, 451-470.

¹⁶ Traduzione dell’autrice.

¹⁷ R. Orrù, *Asimmetrie*, cit., 458.

¹⁸ Ibid.

Nella I revisione del 1982, all'art. 6.2 si aggiunge la concessione di "organi propri di autogoverno" all'autonomia arcipelagica¹⁹. Con la c.d. IV revisione del 1997²⁰, l'art. 6 abbraccia per la prima volta il principio del rispetto del "*funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade*" in un quadro che resta iscritto nel fondamentale articolo 225. Tale ultima previsione, invariata dal 1976 ad oggi, fissa il carattere autonomico del regime politico-amministrativo delle Azzorre e di Madeira e, in particolare, esprime le ragioni e il fondamento costituzionale della concessione autonoma. Essa risiede, come recita l'articolo, nelle speciali "caratteristiche geografiche, economiche, sociali e culturali", oltre che nelle "aspirazioni storiche all'autonomia delle popolazioni insulari"²¹. Caratteristiche e aspirazioni di cui lo Stato deve tener conto al fine di garantire la "partecipazione democratica dei cittadini", lo "sviluppo economico e sociale delle regioni", "la promozione e la difesa degli interessi regionali", nonché il "rafforzamento dell'unità nazionale e dei legami di solidarietà tra tutti i portoghesi" (art. 225, comma 2).

Il caso delle isole Åland fornisce un ulteriore esempio di come l'autonomia sia un'opzione costituzionale per placare situazioni tradizionalmente conflittuali determinate dall'importanza strategica che, non di rado, certe isole rivestono o dalla forte identità dei loro popoli²². Le Åland sono state definite, non a torto, un "laboratorio dell'autonomia"²³, date le peculiarità quali la contiguità geografica con la Svezia, la presenza di minoranze svedesi localmente predominanti e un passato di relazioni internazionali turbolente, terminate con l'accettazione dei principi di demilitarizzazione e di neutralizzazione²⁴.

Oggi, la Costituzione finlandese del 2000 garantisce alle isole Åland uno speciale *status* di autogoverno (art. 120), rinviando alla "Legge sull'Autonomia" la definizione dei dettagli²⁵. Tale legge, invero, è soggetta ad un regime di rigidità più gravoso della stessa Costituzione (art. 75), dipendendo essa dalle norme particolari contenute nello stesso statuto autonomico, una fonte definibile come "superprimaria" o "a competenza

¹⁹ Lei Constitucional n. 1/1982, in *Diario da Republica*, n. 227, 30 settembre 1982, disponibile online: <<https://files.dre.pt/1s/1982/09/22700/31353206.pdf>>.

²⁰ Lei Constitucional n. 1/97, *Quarta revisão constitucional*, in *Diário Da República*, n. 218, 20 settembre 1997, disponibile online: <<https://files.dre.pt/1s/1997/09/218a00/51305196.pdf>>.

²¹ Traduzione dell'autrice.

²² E. Hepburn, *Forging autonomy in a unitary state: The Åland Islands in Finland*, in *Comparative European Politics*, 4-5/2014, 468-487; C. Scarpulla, *The constitutional framework for the autonomy of Åland: a survey of the status of an autonomous region in the throes of European integration*, Mariehamn, II ed., 2002.

²³ M. Suksi, *The Åland Islands in Finland*, in Venice Commission, *Local Self-Government, territorial integrity and protection of minorities*, 1996, disponibile online: <[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1996\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1996)016-e)>.

²⁴ S. Mancini, *Le isole Åland: tra Finlandia, Svezia ed Europa*, in *Federalismi.it*, 11/2006, 5.

²⁵ Si tratta della legge n. 1144 del 1991.

riservata”²⁶. La particolarità da segnalare, però, sta nel fatto che tale procedura non dipende solo dall’autorità centrale (e segnatamente, il parlamento finlandese - l’*Eduskunta*), bensì richiede il consenso del territorio, espresso dall’Assemblea Legislativa delle Åland, immettendo quindi in uno stato unitario un elemento di forte caratterizzazione in senso federale²⁷. Come rilevato da Bianchi, per di più «le Isole Åland godono di un livello di autonomia che non è dato rinvenire neppure negli stati federali, considerata la possibilità che il governo locale ha di influire persino sui rapporti internazionali»²⁸. In definitiva, non è inverosimile sostenere che l’assetto autonomico finlandese derivante dalla soluzione data al problema delle isole è un fattore condizionante il tipo di stato unitario in maniera fortemente asimmetrica²⁹.

Infine, per completezza della trattazione va citato l’ordinamento francese che, pur non contenendo espressamente la parola “isola”, nondimeno regola costituzionalmente l’articolazione delle proprie “collettività territoriali”, il cui Titolo ad esse dedicato (XII) è stato emendato nel 2003. In particolare, il nuovo testo dell’art. 72 è il frutto di una riscrittura dello *status* dei territori d’oltremare, diventati “collettività” e inseriti pienamente nel quadro di decentralizzazione.

Anche la Corsica, all’esito di un’evoluzione istituzionale mossa dalle rivendicazioni autonomiste, gode di uno *status* particolare³⁰, non essendo inquadrata come una semplice regione. Essa è, infatti, una collettività a statuto speciale, giuridicamente definita “*collectivité de Corse*” per effetto della legge *NOTRe* del 7 agosto 2015, riguardante la nuova organizzazione territoriale della Repubblica francese.

Entrambi i tipi di collettività, “d’oltremare” e corsa, in luogo di essere regolati da una disciplina di dettaglio a livello costituzionale, dispongono di statuti speciali che trovano il loro fondamento nel Codice Generale delle Collettività Territoriali (*Code Général des Collectivités Territoriales*), un codice che raggruppa fonti di rango ordinario e secondario. Il sistema di autonomie della Repubblica francese – la cui organizzazione è oramai, come recita l’art. 1 della Costituzione del 1958, “decentralizzata” – si fonda altresì sull’autonomia finanziaria, disegnando un sistema di perequazione volto a fronteggiare le diseguaglianze territoriali.

In definitiva, può affermarsi che una linea che accomuna i casi qui esaminati è il saldo ancoraggio dei vari sistemi di autonomie ai paradigmi del centralismo e dell’indivisibilità dello Stato: sebbene le isole siano corredate da forme di autonomia rafforzata esse, nondimeno, restano prive del potere legislativo.

²⁶ Così F. Duranti, *Asimmetrie e differenziazioni costituzionali negli ordinamenti nordici*, in *Federalismi.it*, 8/2020, 106.

²⁷ A. Jyranki, *Autonomy of the Åland Islands: A Federal element in the Constitution of a Unitary State?*, in K. Pohjolainen (a cura di) *Constitutionalism in Finland*, Helsinki, 1995.

²⁸ P. Bianchi, *Le autonomie territoriali nell’Europa settentrionale tra centralismo apparente e tendenze centrifughe*, in *Diritti Regionali*, 1/2021, 77-126: 94.

²⁹ F. Duranti, *Asimmetrie e differenziazioni*, cit., 114.

³⁰ V. G.-F. Dumont, *La Corse et l’indivisibilité de la République française*, in *Les Analyses de Population & Avenir*, 2/2018, 14.

4. Lo spazio insulare come organismo politico

Occorre dar conto, adesso, di quelle costituzioni che leggono lo spazio insulare come organismo politico, allargando la dimensione di specialità delle isole non solo al profilo territoriale, finanziario o prettamente amministrativo, ma anche a quello della rappresentanza. Si legittima, così, una specifica dimensione identitaria che conferisce alle isole la titolarità di un diritto a partecipare ai processi politici nazionali, non solo locali. Come si vedrà, dunque, questa legittimazione consente alle isole di esprimere propri rappresentanti in istituzioni centrali o di intervenire in determinate procedure politico istituzionali, come quella referendaria, predisposte in modo da differenziare i processi politici in atto nelle isole rispetto a quelli di altre regioni. È, pertanto, sul piano costituzionale che si sceglie di dare consistenza politica a tali territori, ammettendo che la loro diversità richiede delle previsioni specifiche al fine di tutelarne la natura unica. Si tratta, dunque, di un fattore che condiziona l'ordinamento giuridico in profondità poiché implica un bilanciamento fra il principio di rappresentanza "proporzionale" e un diverso principio di rappresentanza "territoriale".

I tre esempi da considerare vengono qui proposti nell'ordine cronologico di introduzione nelle costituzioni.

Il primo è tratto dalla costituzione danese del 1953, che, pur non garantendo espressamente l'autonomia delle sue due pertinenze insulari³¹, le raffigura come enti con specifiche funzioni elettive. Fra le previsioni di certo interesse, l'art. 28 recita che il Parlamento danese (*Folketing*) è composto da un'assemblea di non più di centosettantanove membri, di cui due eletti nelle Isole Fær Øer e due in Groenlandia; l'art. 31, comma 5 autorizza l'adozione con legge ordinaria di regole speciali per la rappresentanza parlamentare della Groenlandia, ma nulla dice sulle Fær Øer; l'art. 32, comma 5, rinvia alla legge ordinaria la facoltà di specificare norme differenti sull'esecutorietà e la decadenza dei mandati parlamentari di ambedue le isole; il comma 8 dell'art. 42, a sua volta, prevede una riserva di legge per fissare le regole di organizzazione dei referendum popolari, precisando che in ambedue i territori possono ammettersi differenziazioni; ed, infine, l'art. 86, che parimenti riserva alla legge ordinaria la fissazione del requisito d'età per l'elezione dei consigli comunali e parrocchiali in Groenlandia e nelle Fær Øer.

Il secondo esempio consiste in quello che è stato denominato "*hecho insular electoral*" spagnolo³². La Costituzione del 1978, infatti, introduce la figura del *senador insular* (art. 69.3) eletto nella camera che rappresenta le istanze territoriali (*Cámara de representación territorial*) e non previsto in origine nei dibattiti dei costituenti poiché si intendeva, piuttosto, creare un Senato delle Autonomie territoriali. La versione definitiva dell'articolo,

³¹ Lo si fa, invece, nei due statuti di autonomia che hanno rango di legge ordinaria: l'*Home Rule Act of the Faroe Islands*, n. 137 del 23 marzo 1948 e l'*Act on Greenland Self-Government*, n. 473 del 12 giugno 2009. È in tali atti, dunque, che vanno rintracciati i riferimenti a fondamento della "speciale posizione costituzionale" di tali enti territoriali, secondo P. Bianchi, *Le autonomie*, cit., 94.

³² M. Cabanillas Sanz, *Territorialidad frente a proporcionalidad en la representación de los archipiélagos: el hecho insular*, in *Foro*, 1/2022, 217-256, spec. 223 e ss.

invece, riconosce la specialità delle provincie insulari, all'interno delle quali ciascuna isola o gruppo di esse costituisce una “*circunscripción a efectos de elección de Senadores*”³³. Questo riconoscimento assume un valore maggiore nel momento in cui è letto in combinato disposto con l'art. 152.1 della Costituzione spagnola, nel quale si affianca al tradizionale principio di rappresentanza proporzionale per l'appunto un principio di rappresentanza territoriale. Tale principio di elettività appare, dunque, svincolato da criteri demografici ed è adoperato non solo per l'individuazione dei membri delle Assemblee Legislative autonome ma degli stessi deputati a livello nazionale. La combinazione dei sistemi, come è stato osservato, è risultata però di “difficile convivenza”, provocando fenomeni di sovra- e sotto-rappresentazione³⁴.

Infine, un terzo esempio in linea con le tendenze appena rilevate è dato dalla costituzione finlandese del 2000, che, alla sezione 25, par. 2, ai fini delle elezioni del Parlamento stabilisce il principio della suddivisione del territorio finlandese in circoscrizioni, specificando che le isole Åland formano un proprio collegio elettorale per l'elezione di un deputato.

5. La valorizzazione dell'insularità rispetto al principio di solidarietà e di coesione territoriale

Fra i possibili significati costituzionali dell'insularità ve n'è un quarto che appare di crescente importanza, frutto di un indirizzo più recente che vede tale condizione strettamente correlata ad un ripensamento delle politiche di aiuto e di intervento pubblico nell'economia, ispirate sempre più ai principi di solidarietà e di coesione territoriale. Questa è, ad esempio, la ragione che ha mosso la recente riforma italiana, paese nel quale il fattore insulare ha un innegabile impatto visto che delle più di 400 isole che ospita, due di esse sono le più vaste del Mediterraneo³⁵. Eppure fino a poco tempo fa, nel nostro ordinamento la nozione di Italia insulare, espunta dalla Costituzione³⁶,

³³ In particolare, le isole di Gran Canaria, Maiorca e Tenerife hanno diritto ad eleggere ciascuna tre senatori, mentre le isole di Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma esprimono rispettivamente un senatore.

³⁴ M. Cabanillas Sanz, *Territorialidad*, cit., 224.

³⁵ Un tentativo di calcolo econometrico di tali costi è stato compiuto, nel 2020, dalla Regione Sicilia, che ne ha stimato – forse troppo generosamente – l'ammontare in 6,54 miliardi di euro: v. NVVIP Regione Sicilia, *An estimation of insularity cost in Sicily*, 2020, disponibile online: <www.regione.sicilia.it/sites/default/files/2021-01/152518827.PDF>. Per la Sardegna, v. C. Amenta, C. Stagnaro, L. Vitale, *Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna*, IBL briefing paper 2020, n. 189. V. anche G. G. Carboni, *L'insularità e i suoi costi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2022, 59-76.

³⁶ Nella versione anteriore alla riforma del Titolo V, il previgente articolo 119 Cost. conteneva una previsione che abilitava lo Stato a porre in essere interventi speciali a favore del Mezzogiorno e delle isole. Esso fu poi abrogato per accogliere, nella prospettiva della riforma, una “formulazione più ampia”. Ne discute, rapidamente, G. Demuro, *Il principio di insularità ritorna in Costituzione: opportunità e vantaggi*, in *laCostituzione.info*, 18 maggio 2022; ma anche già P. Pinna, *Specialità e insularità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in T. E. Frosini (a cura di), *Isole*, cit., 150. Per una configurazione del fattore insulare come una subspecie di un “fattore meridionale”, v.

esisteva giuridicamente soltanto per identificare una circoscrizione ai fini delle elezioni del Parlamento europeo³⁷, oltre che per individuare un territorio specifico ai fini delle statistiche nazionali Istat.

Con l'entrata in vigore nella nuova clausola insulare, contemplata dall'articolo 119, comma 6 Cost., si riapre la "stagione dell'insularità"³⁸: non solo si riconosce valore costituzionale alla specifica condizione rivestita dalle isole (una "peculiarità", secondo l'articolo in discussione), ma per di più si inserisce un principio di valenza positiva, in base al quale incombe sulla Repubblica l'obbligo di promuovere "le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità".

È ragionevole supporre che tale compito promozionale trovi sin d'ora un marcato rafforzamento dal combinato disposto con il comma quinto che, come è noto, stabilisce i presupposti affinché lo Stato possa attribuire ulteriori risorse ad alcuni territori, fra i quali figurano in primo luogo quello della solidarietà e della coesione territoriale.

La correlazione fra tali principi non è sconosciuta ad altri ordinamenti. Si consideri, ad esempio, la già citata costituzione spagnola, che fin dal 1978 contiene un articolo che enfatizza "*las circunstancias del hecho insular*" collegandola all'obbligo statale della "*realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español*" (articolo 138.1)³⁹. La speciale considerazione che lo Stato spagnolo è costituzionalmente tenuto a fare delle isole si inserisce in un quadro di rapporti fra autorità centrale e Comunità Autonome basato non sulla gerarchia ma, nei suoi intenti, sulla cooperazione verticale armonica fra le amministrazioni, tale da escludere che l'eccezione di cui all'art. 138.1 o le differenze negli statuti autonomici si risolvano in un ingiusto privilegio economico o sociale a favore delle isole medesime (articolo 138.2)⁴⁰.

Proseguendo con gli esempi, la Costituzione del Portogallo si dota di una norma sulla solidarietà insulare durante la sesta revisione costituzionale che insiste sulla parte relativa all'organizzazione economica dello Stato. In

l'editoriale di T. E. Frosini, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2022, 1-10, spec. 6.

³⁷ Come contemplato dalla Tabella A in calce alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, recante "Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia", in GU 30 gennaio 1979, n. 29.

³⁸ Facendo eco all'espressione usata da G. G. Carboni, *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi.it*, 22/2022, 20-30. V. anche G. Demuro, *Le isole ritornano in Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2022, 901-904. Criticamente, G. Trombetta, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *Federalismi.it*, 1/2022, 188 ss.

³⁹ J. García Roca, *Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad*, in *Revista vasca de administración pública*, 2/1997, 45-96; E. González Hernández, *El artículo 138 de la Constitución y el principio de solidaridad*, in *Cuadernos de derecho público*, 21/ 2004, 47-78.

⁴⁰ Tuttavia, secondo A. Galera Victoria, *Las desigualdades territoriales en España*, in *Rassegna di diritto pubblico ed europeo*, 1/2022, 93-120, l'intero disegno costituzionale delle autonomie, al momento della sua attuazione, sarebbe deficitario sul fronte delle politiche fiscali e finanziarie e, quindi, si svilupperebbe in un quadro di forte conflittualità fra territori causato dal binomio uguaglianza-asimmetria.

particolare, l'art. 12.2 della legge n. 173 del 24 luglio 2004, inserisce una nuova lettera e) nell'art. 81 della Costituzione, attribuendo alle autorità centrali il compito di promuovere “la correzione delle diseguaglianze derivanti dall'insularità delle regioni autonome” e di “incentivare la loro progressiva integrazione negli spazi economici” sia in ambito nazionale che internazionale.

Parimenti, l'art. 32 della revisione del 2004 interviene sull'art. 229, prevedendo che le istituzioni centrali, in collaborazione con le istituzioni di governo regionale, assicurino “lo sviluppo economico e sociale delle regioni autonome”, puntando in particolare alla “correzione delle diseguaglianze derivanti dall'insularità”⁴¹.

Anche la Costituzione greca merita di essere citata poiché, a seguito della revisione del 2008, gli articoli 101.4 e 106 accolgono due importanti riconoscimenti. Da un lato, si specifica il principio stabilito dal 101.1, in base a cui l'amministrazione dello Stato è basata sul decentramento. Si dispone, infatti, che sia il legislatore che la pubblica amministrazione, nell'esercizio dei loro poteri normativi e regolamentari, sono tenuti a considerare le “circostanze speciali delle aree insulari e montane” ai fini del loro sviluppo economico. Dall'altro lato, nella seconda parte dell'art. 106, il riconoscimento viene rafforzato attraverso l'imposizione dell'obbligo statale di promuovere lo sviluppo delle regioni, e soprattutto le aree insulari, montane e di confine, nel quadro di un'attività di coordinamento e pianificazione dell'economia nazionale. Ciò assume una valenza più forte in connessione con la prima parte dell'articolo, che collega l'azione statale alla finalità del consolidamento della pace sociale e della protezione dell'interesse generale⁴².

Infine, un cenno va fatto anche alla bozza di Costituzione per il Cile del 2022, travolta dalla battuta d'arresto del processo costituente ma non per questo meno rilevante come “precedente costituzionale” in materia di insularità. Di essa rilevano ai nostri fini l'articolo 139 e gli articoli che vanno dal 236 al 240, norme dalle quali risulta l'unicità della conformazione geopolitica del Cile, in quanto Stato “tricontinentale”, il cui territorio, cioè, si affaccia su tre continenti diversi (America del Sud, Oceania e Antartico). Tale evidenza giustificava il riconoscimento costituzionale del suo “territorio marittimo” come una categoria giuridica: il “*maritorio*” (art. 139.1)⁴³. Questo, pertanto, avrebbe potuto essere oggetto di una legislazione “speciale” che tenesse conto delle sue singolari caratteristiche: “sociali,

⁴¹ Per un quadro generale della riforma, v. G. Vagli, *La sesta revisione costituzionale in Portogallo*, in *Diritto e società*, 4/2004, 569-578.

⁴² La Grecia, peraltro, è connotata dalla c.d. “doppia insularità”, poiché le isole piccole sono legate amministrativamente alle isole maggiori per effetto di una legge attuativa della costituzione (la n. 3852/2010). Essa ha mutato la struttura amministrativa del paese marcandola con un significativo decentramento e con l'istituzione delle “municipalità insulari”. V. A. Boumpa, A. Paralikas, *The Greek Archipelago: A Unique Representative Case-Study of Differential Legal Status and of Double Insularity*, in *Liverpool Law Review*, 1/2021, 99-109.

⁴³ Per una cronaca sulla convenzione costituzionale cilena, v. R. Iannaccone, *Forma di governo, forma di Stato e tipo di Stato nel “borrador” della nuova Costituzione cilena: un'analisi dell'evoluzione del dibattito in seno alla Convenzione Costituzionale*, in *Nomos*, 1/2022, dove a p. 41 figura il riferimento ai dibattiti sull'insularità.

culturali, ambientali ed economiche” (art. 139) ma anche “climatiche” e “geografiche” (art. 236.2). La funzione promozionale dello Stato emergeva dal comma secondo dell’art. 139, con il quale esso si impegnava a preservare e conservare gli ecosistemi marittimo, costiero e insulare. A tal fine (comma 3) si riservava alla legge la regolamentazione della suddivisione amministrativa del territorio marittimo, mediante accordi di autonomia e di decentralizzazione basati sulla “equità territoriale e la giustizia”. In questa cornice di massima, gli articoli dal 236 al 240 disegnavano il regime particolare dei “territori speciali”, dotati di finanziamenti *ad hoc*: l’isola di Pasqua, alla quale si accordava un pieno diritto di autodeterminazione (art. 238), l’arcipelago di Juan Fernández, regolato da statuti speciali (art. 239) e il territorio del Cile antartico, interessato da rivendicazioni internazionali (art. 240).

La bozza di Costituzione del 2022, dunque, avrebbe aspirato a rinnovare – rafforzandoli – gli obbiettivi di disposizioni attualmente esistenti, quali l’art. 126*bis* della Costituzione del 1980. Tale norma, introdotta dalla legge di riforma costituzionale n. 20193 del 27 giugno 2007⁴⁴, ambirebbe ad attribuire uno *status* di specialità territoriale all’isola di Pasqua e all’arcipelago di Juan Fernández, da governare e amministrare mediante degli Statuti dotati del rango di “leggi organiche costituzionali” (approvabili, dunque, solo al raggiungimento di maggioranze rafforzate). Norma che, tuttavia, è rimasta ad oggi lettera morta⁴⁵.

6. Conclusioni

Nel rapido *excursus* appena compiuto si è tentato di compiere una classificazione delle varie accezioni che le clausole di insularità possono avere a livello costituzionale. Da un punto di vista metodologico, l’analisi è stata effettuata tramite una ricerca semantica su tutte le costituzioni esistenti e dai risultati ottenuti sono stati selezionati i paesi di esperienze giuridiche affini e dalle occorrenze testuali più pertinenti.

È apparso dunque che una prima basilare enunciazione di isola è data dall’insieme di previsioni costituzionali che la distinguono come un mero territorio, uno spazio geografico sul quale esercitare rivendicazioni di sovranità o, più semplicemente, un elemento costitutivo dello Stato. Tale enunciazione trova le sue radici nelle pretese di sovranità statale, più diffuse in epoche risalenti, tuttavia, con l’avvento dello Stato-nazione, entra in conflitto con le nascenti idee di protezione dei diritti delle minoranze nazionali⁴⁶.

Si sviluppa, dunque, un secondo significato, ai sensi del quale le isole vengono considerate come fattori di specialità, tali da ammettere la

⁴⁴ Si tratta della *Reforma Constitucional que establece los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández*, disponibile online <www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=263040>.

⁴⁵ Sul punto, si veda il commento di C. Román, *Territorios Especiales*, in *Diarioconstitucional.cl*.

⁴⁶ Questo è, infatti, l’assioma da cui parte S. Bartole, *Internal Ordering in the Unitary State*, in M. Rosenfeld, A. Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 1-23: 4.

concessione di più o meno ampi spazi di autonomia e di autogoverno. Si consente, pertanto, alle collettività locali di amministrare il proprio territorio in maniera libera e autonoma, pur senza interferire con i principi, anch'essi costituzionali, di omogeneità, unità e indivisibilità degli ordinamenti nazionali. Negli stati a caratterizzazione fortemente unitaria, questa tendenza si manifesta con le riforme compiute nel segno della decentralizzazione, mediante la previsione di dispositivi costituzionali poco dettagliati, accompagnati da fonti sottordinate di attuazione. Ciò è parso assai evidente, ad esempio, nel caso francese, che solo negli ultimi anni ha dato rilievo alle realtà insulari dei propri territori periferici.

Una terza lettura del fenomeno insulare qui identificata coincide con quelle norme che accreditano le isole non solo come autonomie ma, altresì, come entità rappresentative fornite della capacità di esprimere propri rappresentanti politici territoriali, abilitati a partecipare alle dinamiche politiche a livello centrale. Questa forma di costituzionalizzazione dell'insularità è caratteristica, per esempio, di alcuni ordinamenti di paesi nordici e viene in evidenza come metodo per procedimentalizzare a livello costituzionale un conflitto preesistente, con il fine di risolverlo⁴⁷. In altre parole, la trascrizione a livello costituzionale di un principio di riconoscimento della specifica identità politica insulare si spiega guardando ai processi storici che hanno contraddistinto le comunità di tali regioni, toccate nel passato da forti processi di autodeterminazione o persino spinte secessionistiche.

Quella che più rileva, tuttavia, è la quarta lettura, che sembra rafforzarsi in tempi più recenti e che implica non solo una forma di riconoscimento da parte dello Stato ma, per di più, un suo impegno alla rimozione degli ostacoli che impediscono la piena realizzazione del principio di uguaglianza fra territori. Si è visto, infatti, che, a parte il caso spagnolo, le altre costituzioni hanno introdotto simili dispositivi solo negli ultimi anni. Infine, gli enunciati contenuti nella bozza di costituzione cilena potrebbero far ipotizzare l'emersione della tendenza, mediante il riformismo costituzionale, a precisare gli obblighi statali sulle isole, affinché essi non restino lettera morta ma siano, eventualmente, giustiziabili al cospetto dei tribunali costituzionali.

Sembra potersi concludere, quindi, che l'uso del termine "insularità" nelle costituzioni sia un valore "emergente", destinato ad andare oltre le semplici statuizioni o le simboliche declamazioni di principio. Ciò non toglie che un primo riconoscimento rappresenta comunque un passo in avanti significativo, posto che implica che la Costituzione reputa l'interesse sottostante degno di protezione⁴⁸. Da qui, l'importanza di percorsi

⁴⁷ Una tesi sostenuta nell'ampio studio di F. Daftary, *Insular Autonomy: A Framework for Conflict Settlement? A Comparative Study of Corsica and the Åland Islands*, in *ECMI Working Paper # 9*, 2023, 1-77.

⁴⁸ Ciò, infatti, come rileva G. Scaccia, *L'insularità e le parole della Costituzione*, in G. Armao (a cura di), *Condizione e costi dell'insularità in Italia ed in Europa*, Soveria Mannelli, 2022, 59, aumenta la probabilità che l'interpretazione delle norme costituzionali venga adattata agli sviluppi della società sottostanti, espandendo l'ambito di protezione di alcune norme, come è avvenuto nel caso del diritto alla privacy costruito sull'impalcatura liberale del diritto alla segretezza della corrispondenza.

interpretativi volti a concretizzare i vincoli statali a favore dell'insularità e, eventualmente, a collegarli con dispositivi di attuazione costituzionale più specifici. Inoltre, grande valore assumono le riserve di legge o le riserve di statuto, considerato che proprio tali fonti possono complementare e concretizzare i riconoscimenti effettuati a livello costituzionale.

Sul piano dei rapporti fra l'autorità centrale e le isole, le considerazioni appena svolte hanno un certo impatto. Alcuni studiosi hanno già constatato, in altra sede, il superamento della classica prospettiva dello Stato come nazione in favore di una più attuale ricostruzione dello Stato come agglomerato di varie componenti, non necessariamente fra di loro omogenee, ma comunque espressione di un costituzionalismo pluralista e democratico⁴⁹. L'insularità sembra inserirsi perfettamente in quel processo di trasformazione che sempre più da vicino sta toccando le istituzioni statali, tenute a riadattarsi ai valori emergenti dalle nuove sfide del costituzionalismo: l'asimmetria orientata a una migliore gestione delle risorse, la solidarietà fra territori e fra enti nonché la leale collaborazione, non solo a livello orizzontale ma anche verticale.

È della Regione come ente politico, quindi, che occorre disegnare una nuova fisionomia nello spazio giuridico statale ed europeo, partendo dal rilancio di quello che Berti definiva lo "Stato sociale delle autonomie"⁵⁰. Così, dunque, l'insularità può diventare un mezzo di affrancamento, oltre che un fine dello Stato, e contribuire, attraverso le forme dell'autonomia, al superamento delle contrapposizioni e al coinvolgimento e alla piena responsabilizzazione dei propri abitanti nell'amministrazione di istituzioni e strutture, decretando il definitivo sorpasso del modello statutario dello "Stato di diritto accentrato"⁵¹.

Ylenia Maria Citino
Dipartimento di Scienze Politiche
Luiss Guido Carli
ycitino@luiss.it

⁴⁹ A. Mastromarino, *La prospettiva comparata*, cit., 4.

⁵⁰ G. Berti, *Principi fondamentali, Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, I, 278.

⁵¹ Ibid.