

ISOLE NEL DIRITTO PUBBLICO COMPARATO ED EUROPEO, a cura e con prefazione di Tommaso Edoardo Frosini, ed. Giappichelli, Torino, 2007, pp. 196.

Indice del volume: *Prefazione*: Tommaso Edoardo FROSINI; *Introduzione*: Giuseppe G. FLORIDIA; *Contributi*: Marina CALAMO SPECCHIA, *Il tramonto di un mito: dall'unità et indivisibilità de la République alla souveraineté partagée*; Francesco DURANTI, *La specialità insulare di Groenlandia e Faroer nell'ordinamento costituzionale danese*; Miryam IACOMETTI, *Le isole Baleari e Canarie: due diversi tipi di "insularità" nell'Estado autonomico spagnolo*; Peter LEYLAND, *Il British-Irish Council: governance multilivello e cooperazione intergovernativa dopo la devolution*; Susanna MANCINI, *Le isole Aland: tra Finlandia, Svezia ed Europa*; Pietro PINNA, *Specialità e insularità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*; Romano ORRU', *Insularità e autonomia regionale nell'ordinamento portoghese*; Alessandro TORRE, *"Isole nella corrente": statuti insulari speciali nello scenario delle isole britanniche*; *Conclusioni*: Paolo FOIS, *L'insularità nel diritto internazionale ed interno: orientamenti convergenti*

Si riporta la prefazione di Tommaso Edoardo Frosini:

1. Quello delle isole nel diritto pubblico comparato ed europeo è un tema che non era mai stato indagato dalla dottrina giuridica, in particolare costituzional-comparatistica. Eppure è foriero di interessanti sviluppi e di ricche problematiche, specie se collocato nel quadro del costituzionalismo multilivello. Questo volume, che origina da un convegno tenuto presso l'Università di Sassari, si propone, quindi, come una sorta di "apri-pista" per prossime ricerche e studi, che approfondiscano ulteriormente il tema dell'insularità.

Le isole – ma è bene subito precisare che nel nostro caso si tratta di "micro-isole", ovvero isole che non sono Stati, come la Gran Bretagna per intederci, ma che sono comunque collegate a una dimensione statale – sono realtà geografiche dotate di un proprio ordinamento, la cui specialità è costituita proprio dal loro essere territori insulari. Si potrebbe anzi dire, che tra specialità e insularità vi sia un rapporto di corrispondenza biunivoca: costituendo, l'una e l'altra, le facce di una medesima medaglia. Certo, si potrebbe obiettare che vi sono regioni speciali che non sono isole; ma è altresì vero che l'insularità ingenera una condizione ulteriore di specialità, che è dovuta sia alla collocazione nello spazio (l'essere circondate interamente dalle acque, infatti, incide sugli scambi, sul commercio e sul trasporto), sia al fatto che si trova in una posizione differente rispetto al restante contesto peninsulare. Il profondo senso di appartenenza a un dato contesto insulare alimenta la specialità dei territori insulari, che si manifesta in un'identità con tradizioni culturali del tutto peculiari. Specialità che non va intesa nel senso di eccezionalità, ma piuttosto di profonda diversità. Che emerge attraverso un

riconoscimento giuridico-costituzionale (di tale specialità) e la presenza di un *modus vivendi* peculiare e di sentimenti di appartenenza molto spiccati. In un simile contesto, la specialità diviene strumento atto a valorizzare un tale status di particolarità. Certo, è pur vero che specialità e insularità non sono concetti sempre sovrapponibili, come rilevabile sulla base della ricerca comparatistica: le isole iberiche Canarie e Baleari, per esempio, godono di una maggiore autonomia ordinamentale, ma non necessariamente la ricollegano alla loro ubicazione territoriale. Il fenomeno, semmai, pare essere più accentuato in Italia, dove le isole hanno una più ampia estensione spaziale (si fa riferimento alla Sicilia e alla Sardegna) e nelle quali, gli abitanti si fanno titolari e portatori di una propria, speciale identità. Ma la specialità insulare è una fenomenologia così varia e molteplice, che risulta difficile ricondurre a un'univoca ricostruzione comparatistica.

C'è poi da dire, che il tema dell'insularità si riaggancia alla trasformazione del costituzionalismo contemporaneo, che si connota per lo studio della frammentazione territoriale del potere, indipendentemente dalle forme che esso assume nei tipi di federalismo, regionalismo, devoluzione o altro. Infatti, un tema di ricerca che si nutre della differenziazione, induce a riflettere sui processi di decentralizzazione degli Stati unitari, tipici non solo delle democrazie occidentali. I fenomeni di decentramento richiamano alla memoria i patti federativi e con essi il concetto di *foedus* e risultano essere propedeutici alla valorizzazione delle peculiari identità di dati territori, tra i quali vanno sicuramente comprese anche le isole. Un altro aspetto, poi, è quello concernente la costituzionalizzazione delle isole. Prendiamo il caso italiano, che per certi versi appare esemplare. La Costituzione italiana prevedeva, all'art. 119, la valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole che costituivano realtà territoriali, economicamente e/o geograficamente, svantaggiate. Il legislatore costituzionale del 2001, imprudentemente, ha espunto dall'art. 119 Cost. ogni riferimento a tali aree geografiche, senza peraltro ridisciplinare, alla luce dei mutamenti sociali e politici avvenuti nel corso degli anni, la particolare condizione giuridica delle zone insulari, che conservano uno spiccato orgoglio identitario speciale che risiede nella consapevolezza di costituire un popolo, con un proprio statuto ontologico e una propria connotazione storico-culturale.

2. L'insularità è una tematica non confinabile alla sola disciplina costituzionale nazionale, ma forma oggetto di statuizioni di diritto internazionale, in specie pattizio, e comunitario. Tra le norme internazionali che disciplinano le realtà insulari, si collocano la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay il 10 dicembre del 1982 che definisce, tra gli altri, il regime giuridico degli arcipelaghi e delle isole, e la

Dichiarazione delle Barbados, in cui si riconosce una condizione deficitaria delle realtà insulari, dovuta al loro essere aree geografiche dall'estensione ridotta, dalle risorse limitate, molto vulnerabili al rischio dei cambiamenti climatici, per le quali occorrono politiche che ne valorizzino le risorse energetiche, e che ne proteggano i bacini idrici. La normativa comunitaria ha disciplinato, invece, la condizione giuridica delle isole, in modo molto graduale. Il Trattato istitutivo della Comunità Europea fa riferimento alle isole, solo indirettamente. A seguito della adesione alla Comunità Europea, nel 1973, di Irlanda e Gran Bretagna, il fenomeno insulare riceve una considerazione diversa. Il Trattato di Maastricht del 1992 si occupa della situazione di notevole ritardo strutturale di talune regioni ultraperiferiche, acconsentendo a un regime di aiuti e di sostegni ulteriori e specifici a loro favore, in cui si ravvisa l'eco del principio di sussidiarietà. Il successivo Trattato di Amsterdam del 1997, all'art. 299, fa riferimento alla peculiare condizione dei territori francesi d'Oltremare, la cui superficie ridotta e la cui topografia particolare conferiscono loro una posizione di debolezza che giustifica l'adozione di misure speciali di sostegno. Da ultimo, il Trattato Costituzionale europeo assicura peculiari forme di sostegno a favore di Guadalupa, Martinica e delle Azzorre, con possibilità di derogare – in tema di aiuti di Stato – al regime giuridico comunitario. Obiettivo delle Istituzioni Comunitarie dovrebbe essere quello di ridurre i divari di sviluppo delle varie regioni, comprese le isole e di garantire una maggiore rappresentatività, in seno al contesto europeo, delle realtà territoriali minori e più periferiche. Le particolari condizioni di disagio strutturale di cui soffrono le aree insulari, dovrebbero consentire la predisposizione di misure di sostegno e di ausilio mirate, concesse in ossequio al principio di coesione economica e sociale e della libertà di concorrenza.

In conclusione, va richiamato il problema della emarginazione delle realtà insulari, che è dovuta sia a uno scarso attivismo difensivo delle proprie identità e delle proprie condizioni, sia all'insufficiente interesse mostrato nei loro confronti dalle istituzioni politiche. L'Europa delle regioni, invece, andrebbe considerata come luogo in cui dovrebbero essere valorizzate (anche) le realtà insulari e la loro diversità, attraverso un'azione concertata e non isolata, che vede concorrere plurimi centri di potere decisionale, nell'ambito di una cornice normativa e istituzionale multilivello, in cui cioè le fonti comunitarie si coniugano a quelle nazionali. L'insularità è concetto che non può e non deve equivalere a quello di isolamento. Occorre, pertanto, riflettere sul possibile sviluppo delle realtà insulari, non solo in Italia ma nell'intero contesto europeo e internazionale.

Questa riflessione rappresenta oggi una sfida e una nuova frontiera di ricerca del diritto pubblico comparato ed europeo.

* * *

L'idea di organizzare un convegno sulle isole nel diritto pubblico comparato e di tenerlo in un'isola, quale la Sardegna, ospiti dell'Università di Sassari su iniziativa della locale Facoltà giuridica, fu avanzata da me e soprattutto da Memmo Floridia in una riunione del comitato scientifico dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo. Parve del tutto naturale chiedere allo stesso Memmo Floridia di tenere la relazione introduttiva, che magistralmente fece e che ora apre i contributi di questo volume. Fu questo l'ultimo intervento pubblico di Memmo, perché il 4 luglio del 2006 ci lasciava. Voglio qui ricordare il caro amico e l'insigne studioso.

Il convegno di studi si è svolto l'intera giornata del 19 maggio 2006 presso l'Università degli studi di Sassari, organizzato dalla Facoltà di giurisprudenza su impulso della cattedra di Diritto pubblico comparato, su iniziativa dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo e con il patrocinio dell'Associazione *Devolution club*. I lavori sono stati aperti dai saluti del Rettore, Alessandro Maida, del Preside della Facoltà di giurisprudenza, Giovanni Lobrano, della Facoltà di Economia, Francesco Morandi, e del Presidente dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Giuseppe Franco Ferrari. I contributi che appaiono nel volume sono stati tutti presentati e illustrati nel corso dei lavori del convegno, fatta eccezione per quello di Miryam Iacometti, dedicato all'insularità iberica, che è stato scritto appositamente per questo volume e per questo desidero ringraziarla in modo particolare.

Alla realizzazione del Convegno (nonché alla pubblicazione degli Atti) hanno concorso, per il tramite di un supporto finanziario, la Fondazione Banco di Sardegna, la Regione Sardegna e la Provincia di Sassari, che qui si ringraziano. Un particolare ringraziamento desidero rivolgerlo ai dottori Giuseppina Giuliana Carboni, Antonio Riviezzo e, soprattutto, Carla Bassu, per l'impegno profuso nell'organizzazione del Convegno.