

La novella sull'insularità inserita tra le norme finanziarie della Carta Fondamentale. La *questione insulare* dal dibattito politico all'inserimento tra i principi della "Costituzione economica": l'elemento territoriale e geografico tra economia e diritto*

ROSARIO MICCICHÈ**

Sommario: 1. Premessa: il ruolo dei *mass media* nelle dinamiche del dibattito pubblico e politico. L'esordio del concetto di insularità. – 2. L'insularità: da questione geografica e storico-politica a principio giuridico-costituzionale. Le differenze con la questione meridionale. – 3. Le preesistenti disposizioni costituzionali su questioni geografiche e territoriali. – 3.1. Le zone montane (art. 44, co. 2, Cost.). – 3.2. Con la novella del Titolo V nel 2001 compare «Roma capitale» (art. 114, co. 3, Cost.). – 4. Peculiarità e svantaggi derivanti dall'insularità. – 4.1. Lo svantaggio principale: il settore dei trasporti. – 4.2. Gli equivoci funzionali all'immobilismo. – 4.3. Nello specifico: i trasporti esterni e le misure contro la speculazione sulle tratte aeree. – 5. La rimozione degli svantaggi. Il rifiuto dell'assistenzialismo e la necessità di infrastrutture. – 6. I soggetti a cui spetta il compito di promuovere le misure atte alla rimozione degli svantaggi: la sussidiarietà verticale ascendente. – 7. Cenni sui modelli di autonomia economica di Sicilia e Sardegna e sul legame della loro spesa con le risorse nazionali ed unionali. – 7.1. Differenze radicali in tema di autonomia tra Sicilia e Sardegna. – 7.2. Il modello siciliano: l'autonomismo giudiziario. – 7.3. Il modello sardo: l'autonomismo economico-finanziario. Preferibilità di tale modello. – 8. Autonomia e insularità. – 9. Il distorto funzionamento dei fondi europei. – 10. Insularità e Nazioni europee: una comparazione con le "Costituzioni degli altri". Rapido *excursus* negli ordinamenti francese e spagnolo. Insularità e trattati unionali.

Data della pubblicazione sul sito: 16 marzo 2023

Suggerimento di citazione

R. MICCICHÈ, *La novella sull'insularità inserita tra le norme finanziarie della Carta Fondamentale. La questione insulare dal dibattito politico all'inserimento tra i principi della "Costituzione economica": l'elemento territoriale e geografico tra economia e diritto*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Consigliere parlamentare dell'Assemblea regionale Siciliana. Indirizzo mail: rosariomicciche2@gmail.com.

**Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza. Il presente lavoro nasce da una relazione tenuta a Roma nel corso della riunione dell'Osservatorio legislativo interregionale del 1° dicembre 2022.

1. Premessa: il ruolo dei *mass media* nelle dinamiche del dibattito pubblico e politico. L'esordio del concetto di insularità

La *questione insulare*, distinta da quella *meridionale*¹, da tempo aveva fatto breccia nel dibattito prettamente politico pur rimanendo trascurata nel più complessivo dibattito pubblico sempre assorto da altri temi – certamente non meno importanti – dettati dalle concentrazioni del “potere mediatico” le cui sedi e, di conseguenza, i cui luoghi di interesse non sono sparsi sull'intero territorio nazionale, ma sono per lo più collocati nella Capitale e nel Settentrione. Tale concentrazione porta inevitabilmente all'emersione presso l'opinione pubblica (e pubblicata) di varie questioni che interessano alcune aree del Paese, mentre lascia ai margini altre questioni parimenti rilevanti che si manifestano nelle zone del territorio nazionale più distanti dai “centri di potere” – ma non perciò trascurabili –, aree che così divengono politicamente periferiche².

Da tempo la dottrina costituzionale sia italiana che straniera nell'esame delle relazioni di potere tra centro politico e periferia, tra luoghi decisionali e territorio, ha messo in evidenza il ruolo-chiave dei *mass media* che oggi più che in passato condizionano l'opinione pubblica³ e le scelte politiche determinandone i temi con

¹ L'espressione “*questione meridionale*” venne coniata nel 1873 dall'on.le Antonio Billia, deputato radicale friulano attivo in Lombardia, per indicare l'arretratezza economica del Meridione italiano. La formula ebbe particolare successo venendo da quel momento in poi utilizzata da tutti gli intellettuali, economisti e storici a partire da Giustino Fortunato (per cui si v. *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano. Discorsi politici, 1880-1910*, Laterza, Bari, 1911) che si sono occupati delle condizioni economico-sociali del Sud. Peraltro, fino a quel momento storico, dal punto di vista lessicale, per indicare il Mezzogiorno d'Italia non veniva adoperato l'aggettivo “meridionale”, ma la parte continentale nei dibattiti politici e parlamentari era complessivamente denominata “*Province napoletane*” con evidente richiamo al vecchio Regno di Napoli, mentre per la Sicilia si adoperava l'espressione “*Province siciliane*” a riprova della differente considerazione che in origine aveva l'insularità sebbene in modo implicito. La questione sarda veniva tenuta distinta da quella siciliana per l'antico legame della prima col Piemonte anche in considerazione della “*fusione perfetta*” del 1847.

² Il dibattito sul punto è presente negli studi scientifici per cui si segnala il serrato confronto tra E. FELICE, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Il Mulino, Bologna, 2013 e la dura critica a tale volume di V. DANIELE, P. MALANIMA, *Perché il Sud è rimasto indietro? Il Mezzogiorno fra storia e pubblicistica*, in *Rivista di Storia Economica*, n. 1/2014, disponibile in www.store.rubbettinoeditore.it.

³ A dispetto della costante ricerca di neutralità della stampa, la vita del Mondo libero occidentale ci consegna una storia differente: il giornalismo sin dalla sua introduzione ha avuto una funzione squisitamente politica anche nel perseguire fini nobili; basti considerare che nel Regno di Sardegna l'editto sulla libertà di stampa giunge il 26 marzo 1848 (regio editto n. 695) quando già erano sorti a Torino diversi giornali, uno dei quali intitolato “*Il Risorgimento*”,

una capacità di influenza sullo stesso elettorato – e persino sui *social media* – in misura maggiore per certi versi anche rispetto agli stessi partiti e movimenti politici nel *dettare l'agenda*.

Sotto questo aspetto si deve, dunque, sottolineare che il Parlamento italiano ha avuto nel corso della XVIII Legislatura (2013-2017) il merito, la forza ed il coraggio di affrontare con una legge costituzionale questa materia che a differenza di altre – dal voto ai giovani per il Senato alla riduzione del numero dei membri del Parlamento – non è stata oggetto di “pressioni di piazza”, tanto di quella fisica quanto di quella mediatica, ma frutto di un’attenta analisi squisitamente sociale e politica nel senso più alto del termine, con un approfondimento economico e giuridico sugli effetti del riconoscimento del principio di insularità per l’ordinamento costituzionale⁴ ed unionale.

Si è giunti così alla presentazione di un disegno di legge di iniziativa popolare di modifica dell’art. 119 della Carta, promosso in Sardegna, presentato il 5 ottobre 2018 in Senato, discusso dopo l’annuncio nella seduta n. 47 del 16 ottobre ed approvato a maggioranza assoluta da entrambi i Rami del Parlamento, col passaggio definitivo in quarta lettura alla Camera il 28 luglio 2022, seguito dalla pubblicazione a fini notiziali nella Gazzetta Ufficiale n. 176 del 29 luglio successivo, il cui testo stabilisce che «*la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità*».

diretto da Camillo Cavour e attivo dal 15 dicembre precedente, con una pressante campagna di stampa ottenne da Carlo Alberto la concessione dello Statuto di quel Regno che sarà la culla della nascente Italia.

La questione dell’insularità in esame in questo lavoro, come altre questioni attinenti alle Isole che saranno trattate *a latere*, prenderanno spunto da temi presenti talora marginalmente nella stampa, ma che tuttora stentano comunque a far breccia nell’esame giuridico degli argomenti cui sono legati.

⁴ La stretta relazione che corre tra società e politica, da un lato, e il diritto – soprattutto costituzionale – dall’altro è argomento noto e copiosamente approfondito poiché la Costituzione, tanto scritta quanto non scritta, di una Nazione rappresenta sotto il profilo sociologico il frutto di secolari aspirazioni e sentimenti collettivi di un popolo che percorre insieme il tempo e vive in una stessa area seguendo valori condivisi che creano un destino comune e un’unione spirituale e fondano la solidarietà tra gli appartenenti a quella comunità: per una certa visione dell’*indirizzo sociologico della costituzione politica* già nel pensiero della dottrina dell’Ottocento italiano, all’indomani dell’Unità, si v. L. LACCHÉ, *Lo Stato giuridico e la costituzione sociale – Angelo Majorana e la pubblicistica di fine secolo*, in *Il giureconsulto della politica – Angelo Majorana e l’indirizzo sociologico del Diritto pubblico*, EUM, Macerata, 2011, pp. 23-53 e specie p. 41 e *passim*, con ampi riferimenti alla dogmatica di Vittorio Emanuele Orlando. Sul federalismo fiscale e la finanza locale nella manualistica attuale si v. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, XX ed., Giappichelli, Torino, 2019, pp. 301-304.

L'insularità viene così elevata a **principio costituzionale** con l'adozione della l. cost. 7 novembre 2022, n. 2: la revisione incide sull'art. 119 della Carta arricchito così di un nuovo sesto comma.

Si tratta di un'**elevazione di rango** poiché l'insularità aveva, comunque, già compiuto il suo esordio nell'ordinamento giuridico comparando nella **legislazione ordinaria**, annoverata quale elemento caratterizzante di alcuni territori, come avvenuto ad esempio con l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale⁵, nella parte in cui al co. 2 compare tra i parametri di riferimento per le norme attuative, validi anche ai fini dell'art. 79 del d. lgs. n. 118 del 2011. Per effetto di tale espressa consacrazione il richiamo all'insularità contenuto nella legge ordinaria non sarà più un semplice criterio equiparabile ad altri, ma dovrà essere considerato sviluppo ed applicazione di un principio costituzionale.

2. L'insularità: da questione geografica e storico-politica a principio giuridico-costituzionale. Le differenze con la questione meridionale

L'aspetto territoriale di una Nazione, lungi dal rappresentare un profilo meramente fattuale, è uno dei tre elementi costitutivi dello Stato⁶ secondo la classica definizione giuridica universalmente accettata e, di conseguenza, produce implicazioni da tenere in attenta considerazione ponendosi alla base delle scelte politiche e legislative.

Il testo originario della Costituzione del '48 all'art. 119, co. 3, contemplava la **questione insulare** giustapponendola e **distinguendola da quella meridionale** in una disposizione il cui tenore sanciva 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*».

Questa norma successivamente era scomparsa dal panorama costituzionale venendo soppressa con la tanto discutibile "Riforma del Titolo V" (l. cost. n. 3 del 2001) nell'ottica di un regionalismo spinto fin quasi al limite del federalismo o della *devolution* – secondo gli *slogan* politici in voga a quel tempo – che, attribuendo ampia autonomia a tutte le realtà locali e agli enti che compongono la Repubblica, illudeva sulla presunta superfluità di questa disposizione che condensava un

⁵ Per una sintesi delle basi teoriche sul federalismo fiscale che trae gli epistemi dalla dottrina economica di matrice per lo più anglo-sassone e nord-americana si rinvia a P. GIARDA, voce *Federalismo fiscale*, in *Enciclopedia del Novecento*, III Supplemento, Treccani, Roma, 2004, con ampie e diffuse analisi delle diverse posizioni sull'allocazione delle risorse in relazione della distribuzione delle potestà e delle funzioni pubbliche sui diversi livelli di governo.

⁶ Sull'attualità dei tre concetti di territorio, popolo e sovranità quali elementi costitutivi dello Stato si v. F. GIUFFRÈ, *Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritti regionali*, n. 3/2018.

indirizzo politico, ossia lo sviluppo del Mezzogiorno e delle Isole. La soppressione di quel richiamo alla questione meridionale e insulare, secondo una certa ricostruzione, rispondeva anche alla demonizzazione della Cassa del Mezzogiorno e in generale degli investimenti nel Sud del Paese, per convogliare le risorse pubbliche verso il Nord secondo la retorica della maggior produttività nonostante la triste esperienza delle inchieste di corruzione note come “Mani Pulite” e “Tangentopoli” riguardanti proprio il Nord produttivo del Paese⁷.

Ma l'elemento geografico e territoriale non può essere trascurato: l'Italia non è composta solo dalla parte continentale, ossia dalla terraferma, ma anche da diverse isole, due delle quali hanno dimensioni e popolazione che rendono il caso italiano un *unicum* nel panorama mediterraneo e lo accostano a situazioni e condizioni che anche nel resto d'Europa si riscontrano in rari casi.

Il territorio della Repubblica italiana geograficamente non è, infatti, composto solo dalla Penisola, ma anche da varie isole, le maggiori e le minori. Le due Isole maggiori – Sardegna e Sicilia, cui sono essenzialmente dedicate queste riflessioni, con rapidi cenni tuttavia al resto delle isole – sono anche due Regioni a Statuto speciale dotate di autonomia politico-legislativa ed hanno rappresentato nella storia del Paese due aree decisive per l'Unità d'Italia poiché rispettivamente l'una è stata una componente fondamentale del nucleo territoriale che durante il Risorgimento diede vita allo Stato unitario, sorto appunto per derivazione dal Regno di Sardegna, e l'altra con la sollevazione antiborbonica palermitana della Gancia nell'aprile 1860 creò le premesse per lo sbarco che Mille e diede l'abbrivio alla liberazione dell'intero Meridione dall'assolutismo dispotico che lo attanagliava.

Ma da subito le due Isole maggiori accusarono il colpo di appartenere ad uno Stato unitario che avevano fortemente voluto, ma che porrà il baricentro politico prima a Firenze e poi a Roma e quello economico ed infrastrutturale al Nord nel triangolo Milano-Torino-Genova, concentrando gli investimenti pubblici statali con il finanziamento di porti, ferrovie, strade e trafori alpini nel Settentrione lasciando le due Isole maggiori con scarse infrastrutture per trasporti ed un isolamento verso la Terraferma⁸: la mancanza di investimenti ha trasformato l'insularità geografica di Sicilia e Sardegna in un isolamento economico.

⁷ Gli effetti economici della Riforma del Titolo V furono subito oggetto di approfondimento scientifico per cui si v. P. GIARDA, “Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione”, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1425-1484.

⁸ Il terribile moto di protesta sfociato a Palermo in una rivolta popolare nel 1866 (la cosiddetta *Rivolta del Sette e mezzo*) fu dovuto anche al fatto che lo Stato sin dai primi anni dell'Unità non investì nei trasporti in Sicilia dove non furono realizzate strade, né collegamenti marittimi, né ferrovie, a differenza di ciò che avvenne costantemente nel Settentrione: sul punto si v. M. DA PASSANO (a cura di), *I moti di Palermo del 1866*, Archivio Storico della Camera dei

Queste due isole italiane per estensione sono le più grandi del Mediterraneo nonché le più popolate⁹, superando di gran lunga anche quelle come Cipro¹⁰ e Malta che politicamente sono Stati sovrani e membri dell'Unione europea.

Sicilia e Sardegna sono anche le più grandi e popolate isole dell'Unione europea superando tutte quelle greche e spagnole e persino le importanti isole danesi di Fionia e Selandia, sulla quale ultima sorge la capitale Copenaghen.

Paradossalmente, per rimanere in ambito europeo, la Repubblica d'Irlanda pur avendo un territorio abbastanza vasto ha meno abitanti della Sicilia¹¹. Il territorio delle sole isole maggiori italiane (quasi 50 mila kmq) costituisce un sesto dell'intera superficie nazionale (circa 300 mila kmq) e vi abita oltre il 10% della popolazione italiana pari a circa 6 milioni e mezzo di cittadini sicché l'Italia risulta il Paese col più alto numero di abitanti isolani dell'Unione europea.

Adesso occorre soffermarsi su una questione lessicale: spesso nel gergo di vari settori, da quello politico a quello mediatico, per indicare l'Italia si suole dire "la Penisola", ma la Repubblica italiana è uno Stato insulare e peninsulare territorialmente composto da una penisola che ne costituisce la terraferma e da queste due isole maggiori (oltre che da 80 isole minori abitate) e per di più è la penisola a non avere un "nome proprio" geograficamente caratterizzante distinto da quello politicamente appartenente all'intero Stato, a differenza dello Jutland in Danimarca o dell'Anatolia in Turchia, sicché quando si dice "Italia" giuridicamente ci si riferisce tanto alla penisola quanto alle isole, ma geograficamente si intende richiamare tendenzialmente la sola penisola con esclusione di Sicilia e Sardegna. Questa questione lessicale, lungi dal rappresentare un mero aspetto fattuale o formale irrilevante, in realtà incide considerevolmente su molti elementi della vita reale della Nazione e su istanze economiche di grande importanza a tal punto da influenzare in modo voluto o non voluto, in modo consapevole o inconsapevole tutta una serie di aspetti e di sedi decisionali: per comprendere tale fenomeno che porta a considerare "Italia" talvolta la sola penisola e talaltra anche le due Isole maggiori occorre utilizzare in questo ambito i

Deputati, Roma, 1981, con pubblicazione integrale degli atti della relativa Commissione parlamentare d'inchiesta.

⁹ La Sicilia conta circa 5 milioni di abitanti su una superficie di oltre 25.000 km², mentre la Sardegna supera il milione e mezzo di abitanti su una superficie di oltre 23.000 km² (incluse in entrambi i casi le isole minori).

¹⁰ Cipro conta poco più di un milione di abitanti su una superficie di poco oltre i 9.000 km², mentre Malta a stento supera i 300 mila abitanti su una superficie di soli 246 km².

¹¹ La Repubblica d'Irlanda si estende su una superficie superiore ai 70.000 km², ma conta una popolazione di soli 4 milioni e mezzo di abitanti con una densità di 65 abitanti per km², inferiore di poco a quella della Sardegna e molto più bassa di quella della Sicilia che la cui densità è circa il triplo (185 abitanti per km²). La stessa Dublino, capitale irlandese, è una città più piccola di Palermo, capoluogo siciliano.

concetti della sociologia del diritto osservando la differenza che – come si dice negli Stati Uniti – corre tra il “*diritto dei libri*” ed il “*diritto in azione*”.

Tante volte la Sicilia e la Sardegna vengono escluse nei progetti e nelle decisioni dell'apparato di potere politico ed economico – ma anche nella legislazione – proprio in forza della loro separatezza territoriale e, persino, la **specialità del loro ordinamento regionale si ritorce spesso come un boomerang contro le due Isole maggiori**: sovente esse vengono escluse dalle azioni governative e dalle politiche economiche come anche dalle scelte legislative a causa della loro specialità in ampia parte della normazione che eccettua l'applicazione di una regola per le Regioni speciali con la clausola di stile contenente un ossequioso formale rispetto della specialità statutaria, ma che in realtà conduce a porre nello spettro delle norme e dei finanziamenti solo le Regioni ordinarie¹², sicché quella specialità che ha la funzione costituzionale di tendere a colmare il divario emerso nel 1946 e di riparare agli svantaggi subito dopo il Risorgimento è stata utilizzata dallo Stato centrale per perpetrare lo *status quo* e cristallizzare le differenze, ribaltando a danno di Sicilia e Sardegna il senso stesso della specialità¹³.

La specialità spesso è divenuta un alibi per lo Stato per potersi disinteressare attraverso le proprie politiche di queste due ampie porzioni di territorio staccato dalla terraferma. Solo così si spiega dal punto di vista culturale il ritardo infrastrutturale delle due Isole dalla nascita della Repubblica, con la Sardegna tutt'oggi priva di autostrade con la celebre “strada Carlo Felice”, risalente sebbene ammodernata ai tempi di Casa Savoia, e la Sicilia con le strade nazionali in totale stato di abbandono, con ritardi di entrambe nel trasporto ferroviario. Si consideri, altresì, che il trasporto ferroviario, stradale e autostradale è (tendenzialmente) competenza dello Stato e dei giganti economico-industriali del settore che sono aziende pubbliche, dall'Anas alle Ferrovie dello Stato, oggi costituenti un unico grande gruppo che né in Sicilia né in Sardegna ha realizzato l'Alta Velocità

¹² Sulla dicotomia delle forme di regionalismo si v. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, XVI ed. riveduta e aggiornata a cura di G. SILVESTRI, 2022, p. 700.

¹³ Emblematica di questo atteggiamento ondivago dello Stato centrale verso la specialità è la vicenda delle potestà legislative sugli enti locali: da un lato lo Stato rivendica l'attribuzione del potere di disciplinare ampi aspetti, incluso quello riguardante gli emolumenti degli amministratori anche con riguardo alle Regioni a Statuto speciale al fine di impedire a queste ultime scelte politiche alternative (sent. cost. n. 168 del 2018) e dall'altro lato al momento di stabilire *ope legis* un aumento dei suddetti emolumenti limita la portata normativa ai Comuni delle sole Regioni ordinarie (art. 1, co. 583-587 della l. 30 dicembre 2021, n. 234) cui destina le risorse per la copertura dei relativi oneri. Questo esempio rende evidente che l'ossequio formale del legislatore statale verso l'autonomia non ha svolto la funzione di rispettarne l'essenza, quanto piuttosto quella di escludere le Regioni a Statuto speciale dalla percezione delle risorse destinate ad uno specifico scopo. Casi di questo genere sono presenti frequentemente in ampia parte della legislazione economica.

ferroviaria né investe proporzionalmente a quanto destina a territori di eguale ampiezza e popolazione della parte peninsulare e soprattutto settentrionale dello Stato.

Anche la celebre dottrina di Max Weber spiegava nel contesto della sociologia giuridica che una chiave di lettura degli effetti delle norme è legata al linguaggio come strumento espressivo che incide sul messaggio veicolato dai vocaboli: se nel sentire comune è “Italia” solo la penisola e le due Isole maggiori sono altro anche perché hanno un ordinamento giuridico a sé stante, ecco che come conseguenza della combinazione tra separatezza territoriale, definizione lessicale ambigua (Italia/Penisola) e malinteso autonomismo a funzionamento ribaltato, il risultato che ne deriva è una focalizzazione delle politiche economiche che – senza irradiarsi su tutto il territorio in egual misura – puntano sulla Penisola, sulla sua Capitale e sul Settentrione che può sfruttare le grandi infrastrutture di trasporti per merci e persone realizzate e finanziate dal bilancio dello Stato e non certo dai territori su cui quelle opere insistono, fermo restando il tema altrettanto importante del cosiddetto “residuo fiscale” venuto in auge nel dibattito sul regionalismo differenziato o supplementare (art. 116, co. 3, Cost.)¹⁴. Tale novello concetto del “residuo fiscale” nel dibattito politico-parlamentare ha preso il posto che in anni passati era stato occupato dalla polemica riflessione – penetrata nella legislazione¹⁵ – concernente la dicotomia tra il fantomatico criterio della “*spesa storica*” e quello dei “*costi o fabbisogni standard*”, oggi accantonati dai promotori delle rivendicazioni poiché l’analisi compiuta in questi anni ha condotto a risultati i quali sorprendentemente hanno dimostrato che le Regioni a più alto reddito del Settentrione hanno paradossalmente ricevuto maggiori risorse statali rispetto a quelle più arretrate del Meridione.

3. Le preesistenti disposizioni costituzionali su questioni geografiche e territoriali

3.1 Le zone montane (art. 44, co. 2, Cost.)

L’attenzione della Costituzione sulle questioni territoriali non è una novità in quanto nel testo della Carta si rinvengono disposizioni collocate in diverse parti

¹⁴ Sul regionalismo differenziato si v. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 6/2019, e G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell’art. 116, comma 3, cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

¹⁵ Ad es. l’art. 1, co. 1, della paradigmatica legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale enunciava enfaticamente le regole in essa contenute “*in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica*”: ma tale criterio è mai esistito?

del testo accostabili sulla base della comune attenzione alle specificità di una o più porzioni di territorio avente determinate caratteristiche¹⁶.

Uno dei principi fondamentali del costituzionalismo italiano è, infatti, l'uguaglianza sostanziale sancita nell'articolo 3 che, tra l'altro, assegna alla Repubblica il *compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico che limitando di fatto l'uguaglianza impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini alla vita economica del Paese*.

Questo compito per essere assolto in chiave legislativa, politica, economica e amministrativa richiede interventi che rimuovano le storture di fatto e di diritto accumulatesi negli anni permettendo ai cittadini di non essere svantaggiati dalle condizioni di partenza.

Lo sviluppo dei principi fondamentali è affidato alle altre norme costituzionali e poi alla legislazione ordinaria nonché alle concrete deliberazioni e decisioni del Governo nazionale che, mediante i propri atti politici, di alta amministrazione e di spesa, giorno per giorno destina risorse ad un territorio piuttosto che ad un altro.

Tra le norme costituzionali era già presente un'importante disposizione all'art. 44, co. 2, che affida alla legge il compito di disporre provvedimenti a favore delle zone montane: questa norma è la prima in cui compare l'elemento geografico in Costituzione. L'articolo mette in evidenza che per i Padri Costituenti uno dei corollari dell'unità sostanziale e materiale del Paese è rappresentato non solo dall'uniformità delle scelte formali, ma anche da provvedimenti differenziati da un luogo ad un altro in relazione al contesto geografico che consente di adottare deroghe o disposizioni speciali proprio al fine di ovviare al disagio territoriale di un'area.

Si consideri che l'elemento *alpino* e *montano* (insieme ad altri elementi di carattere storico, linguistico, etnico e di confine)¹⁷ è posto come premessa e presupposto della specialità delle tre Regioni a Statuto autonomo del Nord Italia, ma la norma dell'art. 44 ha portata generale investendo tutte le aree montane di ogni Regione, incluse ad esempio quelle del Sud Italia e si riferisce alla legislazione

¹⁶ In tale ottica bisogna ricordare che la disposizione dell'art. 75, co. 2, Cost. nella parte in cui esclude dalla possibilità di *referendum* abrogativo le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali è strettamente legata alla questione giuliana e alla città di Trieste non risolta dal Trattato di Parigi del 10 febbraio 1947 ed oggetto del *Memorandum* di Londra del 5 ottobre 1954: la questione venne risolta col Trattato di Osimo del 10 novembre 1975 che portò all'annessione di Trieste all'Italia, inquadrando la città poi come parte della Regione Friuli-Venezia Giulia – della quale divenne capoluogo regionale – il cui Statuto speciale tardò ad essere approvato (vedendo la luce solo nel 1963 con la l. cost. n. 1 del 31 gennaio) rispetto agli altri 4 proprio a causa della pendenza internazionale della questione territoriale triestina.

¹⁷ In dottrina si v. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2005.

e alle politiche pubbliche complessivamente intese, ossia anche e soprattutto ai provvedimenti economici dello Stato.

3.2 Con la novella del Titolo V nel 2001 compare «Roma capitale» (art. 114, co. 3, Cost.)

Un'altra disposizione costituzionale territorialmente circoscritta in termini di diritto e di politiche nazionali è l'art. 114, co. 3, nel testo modificato dalla Riforma del Titolo V del 2001, che eleva a livello di Costituzione formale la proclamazione di Roma come Capitale d'Italia avvenuta ben prima della Breccia di Porta Pia per volere di Cavour con deliberazione del primo Parlamento italiano riunito a Torino, in Palazzo Carignano, il 27 marzo 1861¹⁸ e poi definitivamente sancita, dopo l'effettiva liberazione di Roma durante il Governo presieduto dal cavouriano Giovanni Lanza, dalla legge 3 febbraio 1871, n. 33 che era ritenuta una fonte di rango costituente e costituzionale al pari dei plebisciti nel sistema antecedente l'adozione della Costituzione rigida e formale.

La prima parte dell'art. 114, co. 3, ha un contenuto dispositivo pressoché identico all'art. 1 della legge n. 33 del 1871, mentre il secondo periodo preconizza una legge dello Stato che disciplini l'ordinamento di Roma aprendo la strada a disposizioni che trattino la condizione della Capitale in modo differente rispetto a quella degli altri enti locali, inclusi evidentemente gli aspetti di finanza locale.

Benché la legge ordinamentale preannunciata dall'art. 114, co. 3, 2° periodo, non sia ancora stata adottata, la *specialità comunale* di Roma¹⁹, del suo ordinamento e del suo territorio è stata provvisoriamente sviluppata dal legislatore ordinario che – nel dettare la disciplina transitoria per la prima attuazione dell'art. 114, co. 3, della Costituzione – all'art. 24, co. 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 espressamente sancisce che l'ordinamento speciale attiene anche al profilo finanziario e poi spiega al co. 2 che tale specialità deriva dalla caratteristica di essere «*sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali*», ossia da alcune peculiarità che nessun'altra città italiana può rivendicare²⁰. Infine, il co. 3 dello stesso articolo assegna a Roma Capitale funzioni amministrative ulteriori rispetto agli altri Comuni come ad esempio lo *sviluppo economico* e un *potenziamento* delle funzioni in materia di *trasporto* pubblico e mobilità. La disciplina transitoria capitolina è

¹⁸ Si v. resoconto stenografico delle sedute del 26 e 27 marzo 1861 e, segnatamente in quest'ultima, pag. 334, 2° colonna.

¹⁹ Di speciale autonomia parla espressamente l'art. 24, co. 2, primo periodo, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

²⁰ Roma, peraltro, è l'unica città al Mondo ad essere capitale di due Stati, quello italiano e quello vaticano.

poi implementata dal d. lgs. 17 settembre 2010, n. 156 anche in attuazione dell'art. 119 sulla finanza locale anticipando la disciplina sistematica dell'assetto delle Città metropolitane²¹.

Il legame di Roma Capitale al territorio è contenuto nell'art. 24 testé citato che al co. 2 specifica che si tratta di un ente territoriale avente gli stessi storici confini del Comune di Roma²², che è peraltro il più esteso d'Italia²³ il che giustifica l'implemento della competenza sul trasporto pubblico locale.

L'effetto principale degli artt. 44, co. 2, e 114, co. 3, consiste nel consentire l'ammissibilità di norme speciali e di deroghe alla legislazione comune al fine di favorire anche in campo economico, finanziario e infrastrutturale i territori e le relative amministrazioni: nel caso delle aree montane la *ratio* delle deroghe risiede negli svantaggi e disagi territoriali; invece, nel caso di Roma poggia sulla funzione di centro politico della Nazione.

Oggi a queste due norme si affianca il nuovo 6° comma dell'art. 119 che *riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità*²⁴.

²¹ Di anticipazione e deroga rispetto alla disciplina sistematica delle Città metropolitane parla il co. 1 dell'art. 24 della legge n. 42 del 2009, ma è evidente che, anche dopo la futura adozione della disciplina complessiva per tutte le Città metropolitane, la struttura di Roma Capitale rimarrà potenziata e differente in virtù della specialità enunciata nel co. 2 dello stesso articolo motivata con l'esclusiva caratteristica di essere la sede di Autorità non presenti altrove e basata su una menzione espressa e nominale in una disposizione di rango costituzionale come il co. 3 dell'art. 114.

²² Qui emerge un aspetto della confusione legislativa che imperversa da circa un decennio in materia di enti locali a partire dai travagliati e fallimentari tentativi di abolire, per vie dirette o mediate, le Province: infatti non è chiaro se in definitiva le Città Metropolitane prenderanno il posto delle Province o dei Comuni ovvero se saranno una fusione dei Comuni più grandi con quelli limitrofi come accaduto già in passato con la "grande Milano" che accorpò i piccoli borghi circostanti nel corso del Novecento o con la "grande Genova" che inglobò i vari villaggi costieri limitrofi che da Comuni a sé stanti divennero quartieri. In tale incertezza benché il legislatore rinvii la disciplina definitiva di Roma Capitale al momento in cui sarà adottata la legge sistematica sulle Città Metropolitane che nel confuso disegno attuale prenderebbero il posto delle Province, sorprendentemente ed in controtendenza con tale indirizzo ne circoscrive il territorio a quello del Comune di Roma anziché della Provincia.

²³ Il territorio di Roma si estende per circa 1.300 km² a fronte delle altre metropoli italiane come Milano, Napoli, Torino e Palermo i cui territori si aggirano tra i 118 e i 181 km². In passato il territorio di Roma era ancora più vasto: ad esempio fino al 1992 includeva anche Fiumicino divenuto Comune autonomo con la legge regionale laziale n. 25 del 6 marzo 1992.

²⁴ Sulla condizione di insularità si v. P. FOIS, *Il regime delle isole nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista giuridica sarda*, 1999, pp. 903 ss., e dello stesso Autore, *La continuità territoriale e l'insularità nell'Unione Europea*, in M. COMENALE PINTO (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri, merci low cost e turismo*, Aracne, Roma, 2015, 37 e ss; T.E.

4. Peculiarità e svantaggi derivanti dall'insularità

L'elemento geografico sebbene emerga, dunque, in alcune specifiche norme è in realtà sotteso ad ampia parte del testo costituzionale, ossia all'intero Titolo V che riguarda gli enti territoriali e, soprattutto, alle norme che complessivamente inquadrano le Regioni: illustre dottrina²⁵ ha sempre evidenziato che «*le **Regioni** avevano un **territorio**, che serviva alla loro **identificazione**, ancor prima che venissero elevate a persone giuridiche*» richiamando le **caratteristiche geografiche** e morfologiche, oltre che storiche e sociali, delle Regioni²⁶.

Passando al nuovo 6° comma dell'art. 119, nel contenuto asciutto ed essenziale, tipico di una norma costituzionale che contemplando un principio rimette ad altri strumenti l'individuazione delle misure concrete che giorno per giorno daranno sviluppo ed esecuzione all'enunciato, si stagliano quattro fondamentali concetti:

- il primo è che le Isole sono caratterizzate da *peculiarità*;
- il secondo è la constatazione che l'insularità comporta *svantaggi per i cittadini* di quei territori;
- il terzo è che questi *svantaggi* devono essere *rimossi*;
- il quarto consiste nell'assegnazione del compito di tale rimozione alla Repubblica, ossia al complesso degli enti che ai sensi dell'art. 114, co. 1, Cost. compongono il nostro sistema politico e giuridico-costituzionale.

Elevando il principio dell'insularità a norma di rango costituzionale mediante questi concetti e collocandolo nell'art. 119 concernente i rapporti economico-finanziari tra i diversi enti che compongono la Repubblica, la novella ha arricchito la struttura ed i contenuti della "Costituzione economica", ossia di quell'insieme di disposizioni della Carta dedicate alla regolazione delle relazioni economiche,

FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2007, e dello stesso Autore, «*Insularità*» e *Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2020, pp. 247 ss.; I. MELONI, B. SANJUST DI TEULADA, *La condizione di insularità nell'Unione Europea: accessibilità e incidenza del trasporto marittimo*, EUT, Trieste, 2014; M. CARDIA, *Coesione territoriale e principio di insularità nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3-2015, pp. 599 ss.; da ultimo G. ARMAO, *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, e dello stesso Autore *Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 3/2017, pp. 765 ss., nonché *Condizioni di insularità ed oneri di servizio pubblico aereo*, in *Giureta, Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, vol. XVIII, 2020.

²⁵ Si v. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 697.

²⁶ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, III ed., Giappichelli, Torino, 2017, p. 10.

contabili e finanziarie che incidono sulla vita quotidiana degli enti ed organi pubblici e, conseguentemente, dei cittadini, delle loro famiglie e delle imprese²⁷.

Il disegno complessivo considera le peculiarità come elemento permanente, mentre è compito della Repubblica lavorare concretamente affinché gli svantaggi tendenzialmente siano superati.

Le **peculiarità** delle isole consistono nella **discontinuità territoriale-fisica** con la Penisola, ossia col Continente, ed essenzialmente nel **rapporto con** le acque che le circondano; **il mare** se per un verso produce un'esistenza più amena nel tempo libero e un clima più mite, per altro verso – in un Mondo sempre più veloce e connesso – la vita dei cittadini e delle imprese che risiedono in luoghi geograficamente più difficilmente raggiungibili è resa maggiormente gravosa dai disagi nei trasporti sia delle persone che delle merci.

La constatazione dell'insularità è la premessa della lotta all'isolamento di questi territori.

Passando dalle peculiarità ai nocuenti della condizione insulare, mentre l'art. 27, co. 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42 – in materia di federalismo fiscale, cui rinvia l'art. 79 del d. lgs. n. 118 del 2011 in materia di contabilità – parla di **costi** dell'insularità, il nuovo comma 6 dell'art. 119 Cost. in maniera più precisa declina il concetto in termini di **svantaggi** connessi all'insularità.

Sotto tale versante il corpo deliberante ha preso in esame, senza pretesa di esaustività, alcuni settori²⁸ tra i quali:

- l'**ambiente**, caratterizzato da un ecosistema fragile con le coste soggette all'erosione e con crescenti disagi causati dal surriscaldamento del pianeta e dall'innalzamento delle acque;

- la **ridotta attività economica**, legata più alla pesca e all'agricoltura che ai remunerativi settori dei servizi e dell'industria penalizzati dalla perifericità territoriale, mentre il turismo rappresenta un settore comunque stagionale e non autonomo, ma indissolubilmente dipendente dai trasporti;

- l'**invecchiamento della popolazione**, causato dalle partenze dei giovani per motivi di lavoro, ossia una ripresa dell'emigrazione economica in uscita anche di soggetti colti ed istruiti;

²⁷ Sull'attuazione dell'art. 119 Cost. vi sono amplissimi contributi come conseguenza della diffusa attenzione per il federalismo fiscale soprattutto nell'ultimo decennio, a partire dall'approvazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 su cui si v. F. COVINO, "Federalismo fiscale" e collaborazione debole nell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, in *Rivista AIC*, n. 4/2010.

²⁸ Si v. il dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica (XVIII Legislatura n. 262/1 dell'ottobre 2021 pubblicato sul sito istituzionale, pag. 24 e ss.) sul *Superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità*.

- il settore dei **trasporti**, che per la sua cruciale importanza merita una più approfondita analisi.

4.1 Lo svantaggio principale: il settore dei trasporti

Lo svantaggio cardinale rimane la questione dei **trasporti** che si pone in vetta ai discapiti dell'essere "isola": la moderna economia si basa su trasporti veloci di merci e persone la cui libertà di spostamento costituisce uno dei pilastri del mercato comune che regge l'intero impianto politico dell'Unione europea: tale libertà di scambio commerciale e di circolazione delle persone (art. 26, co. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) per i più diversi motivi – dal pendolarismo per lavoro ai viaggi per turismo e per studio – sono ostacolati dalla natura, dalla condizione stessa di isola.

Infatti, quando si parla di un'isola, nell'immaginario collettivo del tipico cittadino continentale, si è portati a pensare alle vacanze e alle villeggiature, dimenticando che la popolazione e le amministrazioni di un'area di crosta terrestre interamente circondata dal mare e priva di un'unione territoriale con la terraferma affrontano costi ben più elevati rispetto a chi si trova sul continente per viaggiare e per approvvigionarsi di merci, dalle materie prime ai prodotti finiti fino all'energia (carburanti e produzione elettrica).

Conseguentemente, una terra interamente circondata dalle acque ha il vantaggio di godere delle risorse e dei benefici del mare, ma ha tutti gli svantaggi che derivano dalla difficoltà dei trasporti: basti pensare che oggi la mobilità nazionale è essenzialmente legata al treno che ha scalzato l'aereo nei trasporti tra una Regione e l'altra. In Europa il treno è diventato il mezzo di trasporto predominante per tutti i collegamenti inferiori a 700 km. Fino a pochi anni fa il collegamento aereo tra Milano e Roma era considerato "la tratta" per eccellenza ed era oggetto di contesa tra l'allora compagnia di bandiera, che pretendeva di tenerla come monopolio, e le altre compagnie aeree che ambivano ad aggiudicarsela in quanto remunerativa trattandosi delle due più popolose città italiane²⁹. Ebbene oggi quelle due città sono collegate da treni veloci sicché l'aereo è divenuto marginale o pressoché inesistente in quella tratta, come lo è divenuto anche in tutti i collegamenti da Roma a Padova o Bologna, o da Milano a Napoli o Ancona, direttrici lungo le quali persone e merci si spostano sui treni ad alta velocità della società pubblica di trasporto ferroviario e su quelli delle nuove società private entrate sul mercato.

²⁹ Si v. *Corriere della Sera*, ed. di Milano, 25 marzo 2013, "Alitalia, fine del monopolio Milano-Roma".

È di tutta evidenza, dunque, che l'intera Penisola ha vantaggi enormi dall'essere divenuta un'unica rete di trasporto terrestre³⁰, sia ferroviario veloce che (già da molto tempo) autostradale³¹ e nel godere di collegamenti con le analoghe reti europee di trasporto terrestre per merci e persone, mentre le due Isole maggiori sono tagliate fuori da queste reti, avendo a disposizione solo il costoso e lento trasporto marittimo e lo **speculativo trasporto aereo**, oggi peraltro poco remunerativo e scarsamente concorrenziale rispetto alla ferrovia, con registrazione di fallimenti e liquidazioni di quasi tutte le compagnie aeree operanti sul mercato italiano ed europeo negli anni '90 o anche nel 2010, ossia prima dell'avvento ad ampio spettro della TAV.

4.2 Gli equivoci funzionali all'immobilismo

Quando si discorre di trasporto il tema viene sovente diluito in più ampie disquisizioni sui collegamenti, sulle comunicazioni in generale o addirittura sulle telecomunicazioni che sono altrettanto importanti in un mondo globalizzato, ma che non sono in grado di sopprimere l'importanza per l'economia e per la società complessivamente intesa del trasporto in senso stretto: vero è che oggi un'impresa che intende vendere in tutto il Mondo i propri prodotti ha sempre meno bisogno di agenti viaggiatori e rappresentanti di commercio, mentre ha più bisogno di una connessione *internet* superveloce, ma è ancor più vero che la merce venduta *on line* deve comunque raggiungere attraverso il trasporto fisico via terra o via mare la sede dell'acquirente. È, infatti, a tutti nota oggi l'importanza della logistica commerciale strettamente connessa al trasporto merci al pari dell'incremento del settore delle consegne dirette al domicilio del consumatore con il conseguente aumento di una forma di capillare trasporto in tutte le aree del pianeta. In quest'ottica lo sviluppo delle moderne tecnologie che consentono lo spostamento virtuale dei dati e degli ordinativi, lungi dallo scalfare l'importanza dei trasporti fisici, ne ha anzi aumentato il ruolo nell'odierna economia.

Un altro equivoco spesso presente nel dibattito mediatico nonché in quello tra la generalità dei consociati e tra i soggetti anche colti, ma estranei ad una

³⁰ Qui merita un richiamo la condizione della Regione Basilicata priva di un'adeguata rete autostradale e ferroviaria con grave colpa dello Stato italiano (e delle sue aziende) che rappresenta la causa del mancato o ritardato sviluppo economico di quel territorio che, sebbene impervio, merita di essere destinatario di investimenti non inferiori a quelli che il bilancio nazionale devolve alle altre aree del Paese nel settore delle infrastrutture.

³¹ Recentemente la Calabria ha ottenuto il collegamento con l'alta velocità ferroviaria (sebbene non dotata delle stesse caratteristiche di quella operante nel Centro-Nord del Paese) che ha rappresentato il seguito dell'atavica questione del completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, a coronamento del pieno collegamento della Calabria col resto del Paese.

formazione adeguata nel settore dei trasporti risiede nella mancata percezione della **distinzione peraltro intuitiva tra trasporto locale e trasporto di media e lunga percorrenza**. Parlando in questa sede di isole e avendo rivolto principalmente l'attenzione alle isole maggiori che sono anche due Regioni di ampie dimensioni, quest'ultima classificazione si declina in termini di distinzione tra **trasporto interno regionale** e di **trasporto esterno** attraverso collegamenti per lo spostamento di persone e merci fuori dall'Isola, ossia fuori dalla Regione, verso le altre Regioni e verso gli altri Stati.

In Sicilia ed in Sardegna i trasporti accusano un grande ritardo di sviluppo sia in ambito interno che in ambito esterno, ma l'uno non ha priorità sull'altro: i trasporti interni alla Sicilia o alla Sardegna non presentano peculiarità rispetto a quelli delle altre Regioni poiché in tutti i casi si tratta di trasporti terrestri (salvo il caso dei collegamenti via mare o via aereo con le isole minori).

Dunque, i ritardi siciliani e sardi per quanto concerne i trasporti terrestri interni su ferro e su strada sono da imputare a responsabilità e a carenze per lo più della politica statale anziché di quella locale in quanto pur nella fluidità del riparto di competenze sancito dall'art. 117, co. 3, Cost.:

- a) le ferrovie sono essenzialmente competenza nazionale, tranne alcune realtà territoriali e salvo il contratto di servizio stipulato a livello regionale che incide in scarsa parte sui nuovi investimenti nelle infrastrutture decisi sempre e comunque a livello centrale sia sul piano politico che aziendale;
- b) gl'interventi sulle strade extraurbane statali fanno capo all'ANAS, azienda di Stato i cui investimenti sono stati come vedremo in generale per le aziende nazionali, principalmente concentrati al Nord;
- c) la restante parte della rete stradale extraurbana che fa capo alle Province (le strade provinciali) è caduta in uno stato di quasi abbandono a causa dei ripetuti e fallimentari tentativi (di modifica della Costituzione e della legislazione statale) via via di accorpate o sopprimere quegli enti locali o di sostituirli con altre strutture "di area vasta", come si disse per un certo tempo; inoltre, i bilanci delle Province sono stati depauperati di risorse per la precisa scelta statale di costringere tali enti a contrarre in tutti i modi le uscite al fine di contribuire alle misure di taglio della spesa inquadrate negli anni dentro il cosiddetto "patto di stabilità interno" deliberato ad ogni esercizio nella cornice della manovra finanziaria;
- d) la realizzazione delle autostrade in tutta Italia è sempre stata materia di competenza e di finanziamento statale a partire dal celebre cantiere dalla A1 Milano-Napoli, nota come "Autostrada del Sole", salvo che in Sicilia dove il ritardo nel settore autostradale è stato colmato con

l'intervento regionale che ha affiancato quello statale (si v. ad es. l'art. 13 l. r. n. 4 del 1965), mentre come già sottolineato la Sardegna è completamente priva di autostrade mai realizzate dallo Stato.

Inoltre, per comprendere la complessità territoriale e geografica della Sicilia e della Sardegna e la difficoltà dei trasporti interni bisogna considerare che tanto l'una che l'altra delle Isole maggiori sono circondate da arcipelaghi di isole minori abitate e che la Sicilia ha un'ulteriore peculiarità: sebbene, infatti, isole minori siano presenti in molte Regioni, dalla Puglia alla Campania fino alla Toscana, la Sicilia è l'unica Regione ad avere isole minori talmente distanti – e la distanza incide ovviamente sui costi dei trasporti di merci e persone – per il cui raggiungimento è necessario attraversare acque internazionali (Ustica, Lampedusa, Linosa e Pantelleria).

Ma il **trasporto interno**, tanto in Sardegna quanto in Sicilia non va posto quale alternativa al **trasporto esterno** che anzi in un'isola richiede investimenti maggiori in porti e aeroporti: come i cittadini milanesi si spostano sia dentro la loro Regione verso Brescia e Bergamo che fuori verso Torino o Padova, altrettanta libertà di circolazione va riconosciuta ai cittadini palermitani nello spostarsi tanto verso Messina e Catania quanto verso le destinazioni esterne alla Sicilia e parimenti ai cittadini cagliaritari per gli spostamenti verso Sassari e Oristano ovvero fuori dall'Isola verso Roma o Firenze.

Tuttavia, ciò che è avvenuto sino ad oggi in termini di investimenti in infrastrutture per trasporti è l'esatto contrario rispetto a ciò che la peculiarità dei luoghi avrebbe richiesto per compensare gli svantaggi geografici: gli investimenti dello Stato e le scelte di spesa pubblica del Governo e delle Amministrazioni centrali sono stati indirizzati alle aree già geograficamente avvantaggiate del Paese ossia il Centro e il Nord Italia, trascurando fortemente il Mezzogiorno e ancor di più le Isole a tal punto che è stato addirittura necessario stabilire per legge che il **34% degli stanziamenti in conto capitale** debba essere destinato al Sud (le 8 Regioni meridionali in cui sono incluse la Sicilia e la Sardegna) legando finalmente l'ammontare della spesa pubblica alla percentuale della popolazione. La norma in questione (art. 7 *bis*, co. 2, d.l. 29 dicembre 2016, n. 243³²) è stata rubricata dal legislatore come *riequilibrio territoriale* della spesa in conto capitale, formula che contiene per convesso l'ammissione dello *squilibrio* della spesa in favore del Centro e del Nord negli anni precedenti a tal punto da aver richiesto un'esplicita presa di posizione politica e legislativa.

³² Si v. in proposito il recente documento “*Piano Sud 2030. Sviluppo e coesione per l'Italia*” predisposto dal Ministro per il Sud e la Coesione territoriale nel febbraio 2020 reperibile *online* sul sito del Governo.

In tale scenario la Sicilia e la Sardegna, come già evidenziato, hanno una popolazione superiore al 10% di quella nazionale, ma le due Isole non sono state negli anni destinatarie di congruenti risorse in conto capitale, ma solo di spesa improduttiva ed assistenziale che senza sollevare dai bisogni impedisce lo sviluppo dei territori finendo solo per favorire i consumi a vantaggio delle aree produttive di altre Regioni.

4.3 Nello specifico: i trasporti esterni e le misure contro la speculazione sulle tratte aeree

Abbiamo visto che il tema dei trasporti va scisso in più aspetti a partire dalla distinzione tra trasporti interni al territorio regionale e **trasporti esterni** al fine di garantire la piena esplicazione del diritto alla mobilità e della libertà di circolazione di una porzione così ampia della popolazione italiana che vive sulle due Isole maggiori.

Mentre nelle altre Regioni il trasporto esterno avviene principalmente attraverso strade (per lo più autostrade) e ferrovie (con ampia copertura della TAV) con scarso ricorso alla navigazione e al trasporto aereo oggi relegato alle sole tratte che superano i 700 km, come abbiamo già visto, la Sicilia e la Sardegna sono costrette ad utilizzare natanti e velivoli per tutti gli spostamenti di cose e persone fuori dall'Isola.

La discontinuità³³ territoriale causa, dunque, un costo per i cittadini e per le imprese, specie a causa della speculazione derivante dalle ripetute crisi del settore aereo e della scomparsa o riduzione della concorrenza dopo la decozione di quasi

³³ Sulla discontinuità territoriale di fatto cui l'ordinamento tenta di ovviare tramite regole che creino la *fictio* di una continuità di diritto P. FOIS, *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, in *Diritto dei Trasporti*, 2000, pp. 335 ss., e dello stesso Autore, *Introduzione*, in M. CARDIA (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda*, ISDIT, Cagliari, 2012, 11 ss.; L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, ISDIT, Cagliari, 2001, in part. G. RINALDI BACCELLI, *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, pp. 25 ss., e S. CARUSO, *Servizi di trasporto marittimo e principi comunitari*, pp. 181 ss.; M. RIGUZZI, L. MASALA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Giappichelli, Torino, 2002, e in particolare, L. MASALA, *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, *ivi*, pp. 111 ss.; M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Giureta*, 2013, pp. 165 ss.; M. COMENALE PINTO, *Continuità territoriale ed oneri di pubblico servizio*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 335 ss., e, a cura dello stesso Autore, *La continuità territoriale della Sardegna*, cit.; F. PELLEGRINO, *La continuità territoriale nell'Unione europea tra diritto alla mobilità sostenibile e coesione territoriale*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, 2016, 1742 e ss.; G. PRUNEDDU, *Bande orarie e continuità territoriale*, in *Rivista di diritto della navigazione*, n. 1/2019.

tutti i vettori che ha portato il trasporto aereo a divenire recessivo in tutto il continente europeo lasciandosi surclassare dalla moderna ferrovia.

A tale svantaggio per la Regione Sardegna³⁴ è stata da tempo offerta una risposta adeguata con le cosiddette *politiche di continuità territoriale*, formula che rappresenta la denominazione data alle misure di riduzione dei costi dei trasporti aerei per le persone (si v. ad es. l'art. 10 del d.l. n. 185 del 2015) inclusi i soggetti non residenti.

Una misura apparentemente simile era stata introdotta anche per la Sicilia in ordine agli spostamenti aerei con l'art. 1, co. 124-126, della legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio per il 2020), ma in realtà a ben vedere si è trattato di una misura configurata in modo del tutto inadeguato per la generalità dei cittadini in quanto concepita in termini di misero sussidio con una miriade di requisiti e presupposti. Infatti la misura:

- a) era limitata ai cittadini residenti in Sicilia, il che impedisce la fruizione del sussidio ai Siciliani che per lavoro hanno dovuto spostare altrove la residenza e che costantemente viaggiano da e per l'Isola per motivi familiari;
- b) aveva un ammontare insicuro in quanto la riduzione in questione aveva natura di rimborso subordinato allo stanziamento di bilancio con quantificazione rimessa ad una successiva determinazione burocratica;
- c) era rivolta a ristrette categorie di utenti, quali studenti fuori sede, persone gravemente disabili, infermi curati fuori dall'Isola solo se aventi reddito lordo annuo non superiore a 25 mila euro con discriminazione evidente;
- d) era circoscritta per i lavoratori residenti sull'Isola a quelli con occupazione fuori dalla Sicilia solo se aventi reddito lordo annuo non superiore a 25 mila euro.

Era evidente che questo strumento concernente la cosiddetta e fittizia continuità territoriale per la Sicilia mediante collegamenti aerei, lungi dal costituire un diritto di ogni cittadino in attuazione della libertà di circolazione garantita dal diritto costituzionale italiano e dal diritto unionale consacrato nei Trattati europei, era stata concepita come un insignificante rimborso di difficile ottenimento avente

³⁴ Poc'anzi si è fatto cenno alla questione delle acque internazionali e dei relativi costi in considerazione delle distanze, la medesima questione si pone per il trasporto marittimo esterno da e per la Sardegna: sotto tale aspetto che incide ad esempio sulla nautica da diporto e sul relativo turismo, la situazione della Sardegna è molto complessa perché, le acque territoriali sarde confinano con quelle territoriali della Corsica che a loro volta confinano con quelle italiane della riva toscana, sicché quella è l'unica rotta per Sardegna e Corsica senza attraversamento di acque internazionali, mentre da tutti gli altri versanti il raggiungimento della Sardegna (ad es. da Napoli, da Palermo o da Civitavecchia) avviene attraverso quelle acque.

la natura di *bonus* o sussidio subordinato a stringenti requisiti capaci di escludere la stragrande maggioranza degli spostamenti da e per la Sicilia.

Con riferimento a quest'ultima norma si può sollevare anche una questione generale di politica economica: la norma, infatti, con il richiamo a ristretti criteri reddituali perpetua anche in questa materia l'effetto distorsivo – presente in generale in tanti punti del nostro sistema di cosiddetta “imposizione fiscale negativa” o *politica dei bonus e degli incentivi* – legato all'ISEE che costituisce una superfetazione ipertrofica di un malinteso concetto di percussione dei (presunti?) redditi medi o alti (è alto un reddito superiore a 25 mila euro lordi?) tramite progressività diffusa e capillare che finisce per moltiplicare all'infinito le penalizzazioni per i lavoratori non indigenti in spregio alle norme costituzionali che indicano la progressività solo quale tendenziale criterio informatore del sistema tributario con l'effetto che il superamento di una certa soglia di reddito è vessato in quanto non solo soggetto a maggiori imposte, ma anche foriero di conseguenze in una miriade di ambiti piccoli e grandi della vita quotidiana.

Poiché la soglia scelta dal legislatore corrisponde ad un reddito familiare inferiore a 1500 euro netti al mese, la misura è rivolta solo alle classi inabbienti o indigenti e che lavoratori, professionisti e imprenditori aventi un reddito familiare medio-basso non potranno fruire di alcun *bonus* sul trasporto aereo.

Ciò spiega che l'aggancio dello strumento all'ISEE è una distorsione che il legislatore ha il compito di rimuovere dalla norma in una rivisitazione complessiva della stessa che deve acquisire lo scopo di consentire la mobilità e la libertà di circolazione per tutti i cittadini nati o residenti in Sicilia come in Sardegna.

Recentemente, dopo l'approvazione della novella costituzionale qui in esame, il legislatore è intervenuto con una misura più corposa e sistematica disegnata dai commi 494-495 dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197 recante l'approvazione del bilancio di previsione pluriennale.

Al fine di riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, il legislatore ha disposto l'istituzione nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di 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.

In attesa di vedere gli sviluppi applicativi di tale norma, si può subito osservare che da un canto la misura è limitata ai residenti, escludendo – così – i nati sulle Isole trasferiti altrove e dall'altro canto è correttamente concepita come strumento offerto a tutte le categorie di cittadini e non già a studenti o infermi né è limitata in base al reddito, eliminando l'odioso e fuorviante riferimento all'ISEE.

5. La rimozione degli svantaggi. Il rifiuto dell'assistenzialismo e la necessità di infrastrutture

La norma costituzionale sull'insularità non deve essere intesa come base per misure in alcun modo assistenzialiste poiché nel quadro della Costituzione economica le risorse che ne deriveranno devono tener conto delle peculiarità oggettive e, a proposito degli svantaggi, non già contemplarli e perpetuarli, quanto piuttosto tendere a rimuoverli.

In tal senso vanno intese le misure poc'anzi esaminate volte a facilitare la mobilità da e verso le due Isole maggiori finalizzate a rimediare alla discontinuità territoriale.

L'obiettivo deve consistere nello **sviluppo economico tramite la spesa per investimenti soprattutto in infrastrutture**: il legame tra lo sviluppo economico-impresoriale e le infrastrutture innanzitutto stradali e ferroviarie per il trasporto di cose e persone è ormai ampiamente dimostrato dalle analisi di crescita delle diverse aree del Mondo sin dalla Rivoluzione industriale ed è lineare rispetto agli obiettivi dei Trattati europei (art. 170 TFUE) che vedono nelle reti di trasporto transeuropeo³⁵ la premessa per lo sviluppo delle aree economicamente depresse con l'obiettivo espresso di collegare le aree centrali del Continente con le regioni insulari (art. 170, co. 2, TFUE). In tal senso l'elevazione costituzionale del riconoscimento degli svantaggi derivanti dall'insularità consente di superare tutta una serie di ostacoli alle politiche di sviluppo ai sensi dell'art. 107, co. 2, lett. a) TFUE e di sfatare in tale ambito il dogma del divieto di aiuti di Stato che troppe volte è stato invocato a sproposito e senza discernimento e che oggi appare finalmente recessivo anche a seguito degli interventi di lotta alle conseguenze economiche causate dalla recente pandemia di coronavirus. Ove il divieto di aiuti di Stato venisse oggi utilizzato al fine di impedire lo sviluppo delle aree depresse si trasformerebbe in un feticcio contrastante ed incongruente rispetto agli obiettivi di benessere generale che la stessa Unione europea persegue.

Poiché il fine della nuova norma costituzionale è di rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità anche nel quadro degli investimenti nazionali (art. 7 *bis*, co. 2, d.l. 29 dicembre 2016, n. 243) tramite infrastrutture da riconnettere con le reti di trasporto transeuropee, per la Sicilia il principale strumento di rimozione e superamento degli svantaggi è rappresentato dalla realizzazione di uno stabile collegamento autostradale e ferroviario con la Penisola attraverso lo Stretto di Messina.

³⁵ Sul trasporto europeo si v. M. MARESCA, *L'evoluzione del diritto dell'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporto. Una riforma dell'ordinamento italiano tra regolazione e promozione del mercato*, Giuffrè, Milano, 2013.

Infatti, a differenza della Sardegna che dista diversi chilometri o miglia dalla terraferma, la Sicilia si trova separata dalla parte continentale dello Stato da un braccio di mare di appena 3 km circa. Infatti, nel panorama sia europeo che mediterraneo i territori insulari e peninsulari separati da uno specchio di mare di portata così ridotta sono stati congiunti da ponti, come accaduto in Danimarca in varie isole tra cui Fionia e Selandia e la penisola dello Jutland (mentre l'isola di Lalandia è collegata attraverso un moderno tunnel sottomarino); ovvero tra Danimarca e Svezia collegate dal Ponte Oresund tra Copenaghen e Malmö; ovvero in Turchia tra l'Anatolia e la Tracia dove tra le altre opere il recente Ponte Canakkale sullo Stretto dei Dardanelli è stato eseguito secondo il cosiddetto *Messina Type*; oppure in Germania con diversi ponti sul Baltico tra la terraferma e le isole di Fehmarn, di Usedom e di Rugen; o in Grecia dove il Ponte di Poseidone presso Rion collega l'Attica al Peloponneso passando sul Golfo di Corinto. Attualmente sono in fase di avanzato studio un ponte che colleghi l'Irlanda del Nord con la Scozia anche di fine compensare i disagi della popolazione che vive nel settentrione dell'isola d'Irlanda pur appartenendo al Regno Unito ed un ponte che colleghi la penisola iberica col Marocco. Fuori dall'Europa è noto che il territorio sismico giapponese, composto da quattro isole principali e molti più piccole, è unito da una fitta rete di ponti che consentono gli spostamenti in treno e su strada da una località all'altra del Paese senza ricorso all'aereo.

Sinora le esitazioni politiche hanno mantenuto lo *status quo* e l'immobilismo sul progetto del Ponte sullo Stretto di Messina, ma tale inerzia che ha bloccato l'investimento premessa dello sviluppo economico isolano pare avviata a soluzione nella nuova stagione politica aperta con le elezioni nazionali e regionali tenutesi nello stesso giorno (25 settembre 2022) che hanno visto il successo della stessa coalizione politica nel cui programma è previsto il riavvio delle procedure per la realizzazione del Ponte bloccato da precedenti Governi che avevano promesso vanamente di realizzare altre opere interne asseritamente più utili, ma mai neppure identificate.

La Società "*Stretto di Messina*" costituita nel 1981 in attuazione della legge 17 dicembre 1971, n. 1158 (e segnatamente l'art. 4, come modificato dall'art. 2 del d. lgs. 24 aprile 2003, n. 114) con lo scopo di progettare, realizzare e gestire il Ponte sullo Stretto quale collegamento stabile tra la Sicilia e il Continente è stata posta in liquidazione con d.P.C.M. del 15 aprile 2013 adottato ai sensi dell'art. 34 *decies* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con mod. dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, ed è soggetta all'attività di direzione e coordinamento di ANAS S.p.A., che a partire dal 1° ottobre 2007 controlla la Società con una partecipazione al capitale dell'81,8%.

La vicenda della mancata realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina e il suo talora strumentale boicottaggio a fini politici hanno creato molta disillusione nella cittadinanza siciliana anche perché i vari blocchi della procedura

erano stati mediaticamente giustificati da supposti progetti politici di ben altre opere pubbliche mai concretizzate e da ipotetici investimenti niente affatto definiti.

Dunque, oggi il fine costituzionale della rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità dà luogo per la Sicilia ad un nuovo slancio per il progetto del Ponte sullo Stretto di Messina quale collegamento stabile di carattere autostradale e soprattutto ferroviario capace di ridurre i tempi e i costi nel trasporto di merci e persone dall'Isola al Continente nel quadro delle reti infrastrutturali transeuropee.

Rispetto alla prospettiva della liquidazione della Società "Stretto di Messina", dopo l'approvazione della novella all'art. 119 Cost., la svolta è arrivata con l'art. 1, co. 487, della legge di bilancio per il 2023 (l. 29 dicembre 2022, n. 197) che ha rilanciato il progetto del Ponte quale "collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e continente" inquadrandolo nel programma di "completamento della rete infrastrutturale primaria" con il "fine di rilanciare l'economia del Paese" e di "contribuire agli obiettivi dell'Unione europea in materia di rete transeuropea dei trasporti" secondo le previsioni del "[regolamento \(CE\) n. 1315/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013](#)" dichiarando tanto il Ponte quanto le altre infrastrutture connesse "opera prioritaria e di preminente interesse nazionale" e rinnovando *ope legis* la "dichiarazione di pubblica utilità dell'opera" e "i vincoli imposti" al tempo dell'«approvazione del progetto preliminare dell'opera».

Al contempo, con riferimento alle politiche europee per quanto concerne la Sardegna, l'impossibilità fisica e geografica di un collegamento stabile col Continente ha portato all'attivazione di un percorso (art. 1, co. 837, l. n. 208 del 2017) in ambito italiano il cui obiettivo è il riconoscimento per l'Isola a livello unionale dello *status* di regione ultraperiferica³⁶ ai sensi dell'art. 349 del TFUE, comprensibile anche alla luce di quanto evidenziato circa la distante collocazione della Sardegna rispetto al Continente, anche in relazione alle acque internazionali.

6. I soggetti a cui spetta il compito di promuovere le misure atte alla rimozione degli svantaggi: la sussidiarietà verticale ascendente

Il panorama delle oltre 800 isole italiane tra maggiori e minori e delle oltre 80 isole abitate è molto variegato poiché vi sono le due Isole maggiori che hanno natura giuridica di Regione, mentre il novero delle minori è estremamente articolato: ve ne sono alcune erette in Comune a sé stante come Ustica, altre che sono frazioni di Comuni adiacenti sulla Terraferma come Palmaria in Liguria, che appartiene al

³⁶ Si v. altresì l'art. 70 della l. reg. Sardegna n. 8 del 2018 e l'art. 4, co. 5, della l. reg. Sardegna 13 aprile 2017, n. 5. In proposito cfr. il dossier del Servizio Studi del Senato sul "Superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità", già cit. *supra* (p. 18 ss.).

Comune di Portovenere; altre ancora ospitano più Comuni come Capri che ne ha due, Salina che ne ha tre, Ischia che ne ha sei o l'Elba che ne ha sette; infine negli arcipelaghi vi sono casi in cui le diverse isole complessivamente considerate costituiscono un Comune di arcipelago come nel caso delle Tremiti, ovvero casi in cui una sola di esse è eretta in Comune mentre le altre sono considerate frazioni come avviene alle Egadi dove Favignana è un Comune di cui Marettimo e Levanzo sono frazioni.

In una tale varietà di situazioni di fatto e di diritto, su chi incombe il compito di promuovere le misure necessarie alla rimozione degli svantaggi?

Il testo della riforma attribuisce tale compito, come già visto, alla Repubblica sicché l'onere di adottare le misure finalizzate a rimuovere gli svantaggi non è, dunque, assegnato in via esclusiva allo Stato, ma al complesso degli enti che ai sensi dell'art. 114, co. 1, Cost. compongono il nostro sistema politico e giuridico-costituzionale. Al fine di evitare che la norma possa produrre un rimbalzo di competenze tra i diversi enti, occorre darne un'**interpretazione di tipo sistematico** che tenga conto dei principi regolatori del rapporto tra i diversi livelli di governo. Ovviamente la modifica costituzionale è latrice di un intento riformatore volto all'introduzione di un cambiamento rispetto alla situazione antecedente sicché deve escludersi che il nuovo 6° comma dell'art. 119 della Costituzione possa essere inteso nel senso che il compito di rimozione degli svantaggi spetti in via esclusiva all'ente nel cui territorio ricade l'area insulare in quanto la revisione porta con sé un giudizio di insufficienza dell'ente medesimo rispetto a questo compito.

Escludendo, quindi, che l'onere gravi solo sullo Stato oppure solo sull'ente territoriale di appartenenza diretta dell'Isola, ma ritenendo comunque che tanto l'uno quanto l'altro debbano essere necessariamente coinvolti, l'interpretazione della norma volta all'individuazione degli enti deve essere guidata da criteri ermeneutici sicuri e consolidati nel quadro del Titolo V attraverso l'ormai sedimentata lettura dei rapporti tra i diversi livelli di governo.

In tal senso il criterio che precipuamente entra in gioco – oltre a quello di adeguatezza – è quello della **sussidiarietà ascendente** tanto in campo amministrativo (art. 118, co. 1, Cost.) quanto in campo legislativo (sent. cost. n. 303 del 2003, cd. *sentenza Mezzanotte*), specie nel settore della legislazione finanziaria.

Il principio di sussidiarietà ascendente porta a coinvolgere nell'adozione delle misure di rimozione degli svantaggi e nell'assegnazione del relativo onere i livelli di governo via via più elevati rispetto a quello di appartenenza diretta del territorio dell'isola volta per volta in questione; ragion per cui:

- a) se l'isola è una frazione di un Comune, gli enti coinvolti saranno oltre al Comune medesimo, in ordine crescente anche la Provincia territorialmente competente (ferme restando tutte le perplessità che

sussistono in ordine all'attuale ordinamento di queste ultime), la Regione d'appartenenza e, infine, lo Stato che nei meccanismi della sussidiarietà ascendente svolge sempre un'azione unificante utilizzando anche le altre leve a sua disposizione in ambito di coesione territoriale, solidarietà sociale e perequazione coordinando gli interventi;

- b) se l'isola in questione ha natura di ente territoriale (Comune) il principio di sussidiarietà coinvolgerà i livelli di governo superiore;
- c) per le Isole maggiori aventi la natura giuridica di Regioni, gli interventi volti a rimuovere gli svantaggi soprattutto economici connessi all'insularità chiamano in causa lo Stato e – come conseguenza immediata e diretta dalla collocazione della norma nel contesto dell'art. 119 della Costituzione – le decisioni parlamentari e governative di spesa pubblica del bilancio statale e le risorse per gli investimenti in infrastrutture.

7. Cenni sui modelli di autonomia economica di Sicilia e Sardegna e sul legame della loro spesa con le risorse nazionali ed unionali

Poiché Sicilia e Sardegna sono due Regioni a Statuto speciale dotate di una certa autonomia³⁷, l'introduzione del principio di insularità e le connesse misure anche economiche che dovranno portare a colmare o rimuovere gli svantaggi aprono le porte ad una riflessione sulle risorse già attualmente disponibili e sul modello di autonomia economica vigente, oltre che un esame degli effetti dei finanziamenti dell'Unione europea.

7.1 Differenze radicali in tema di autonomia tra Sicilia e Sardegna

Dai resoconti delle sedute dell'Assemblea costituente dedicate all'esame e approvazione degli Statuti speciali e, in particolare dal confronto tra il dibattito svoltosi nella seduta antimeridiana del 28 gennaio 1948 e quello svoltosi nella seduta pomeridiana del 31 gennaio³⁸, emerge con chiarezza che vennero prospettati 2 modelli di Autonomia speciale che hanno il proprio paradigma rispettivamente nel modello di Autonomia siciliana e in quello di Autonomia sarda che sono agli antipodi.

³⁷ In generale sul concetto di autonomia si v. F. GIUFFRÈ, *Il principio unitario nella Repubblica delle autonomie*, Monforte Editore, Catania, 2008.

³⁸ I resoconti parlamentari delle discussioni *verbatim* svolte in seno all'Assemblea costituente sono facilmente reperibili sul portale storico della Camera dei Deputati www.storia.camera.it.

7.2 Il modello siciliano: l'autonomismo giudiziario

Il modello siciliano³⁹ difeso a spada tratta da Gaspare Ambrosini e da Andrea Finocchiaro Aprile è risultato un modello che ha fondato l'Autonomia sulla "questione giurisdizionale" ossia sulla ferrea difesa dell'Alta Corte quale presidio della specialità anche economica, affidando tuttavia proprio la parte economica per un verso a formule antiquate come il riferimento "*alle rimesse degli emigranti*" siciliani (art. 40, co. 2, St. sic.) o all'esenzione dal dazio doganale degli "*arnesi di lavoro agricolo*" (art. 39, co. 3, St. sic.) legate a legittime polemiche politiche del tardo Ottocento o del primo Novecento ormai prive di senso e per altro verso a disposizioni tanto enfatiche e suggestive quanto inattuabili come la "*camera di compensazione*" presso il Banco di Sicilia (*sic!*) sulle valute estere (art. 40, co. 1 e 2).

La chiusura granitica della deputazione siciliana in Assemblea costituente impedì ogni coordinamento dello Statuto con le norme ben più moderne della Costituzione anche in campo economico e portò a respingere persino i suggerimenti di Luigi Einaudi, che in quel momento ricopriva le cariche di Ministro del Bilancio e di Governatore della Banca d'Italia (si v. il resoconto parlamentare della seduta pomeridiana del 31 gennaio 1948 dell'Assemblea costituente⁴⁰). La strategia del ceto politico siciliano portava a ritenere trasversalmente che lo Statuto andasse difeso "parola per parola" prima in Assemblea costituente e poi in modo permanente attraverso l'Alta Corte. Non fu accettata l'idea di aggiornarlo e di coordinarlo con la Costituzione ritenendolo vantaggioso. In realtà lo Statuto siciliano nella parte economica era *nato vecchio* poiché – in modo forse comprensibilmente emotivo – furono riversate in quel testo questioni mal poste, ma covate nell'animo di tanti siciliani sin dall'Ottocento.

In modo miope l'Alta Corte con la sent. 19 luglio-10 settembre 1948 n. 4 impedì il coordinamento dello Statuto con la Costituzione dichiarando incostituzionale il comma 2 dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 di conversione dello Statuto nella parte in cui favoriva una procedura semplificata e transitoria di coordinamento e segnò, così, anche la propria fine poiché da quel momento il Presidente della Camera e futuro Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi⁴¹

³⁹ Sull'ordinamento della Regione siciliana e sulla sua autonomia *ex plurimis* v. G. LAURICELLA, G. GUADALUPI, *Lo Statuto speciale della Regione siciliana*, Giuffrè, Milano, 2010.

⁴⁰ L'intervento di Einaudi è a pp. 4319 ss. del resoconto disponibile sul portale storico della Camera (www.storia.camera.it). Nella seduta antimeridiana era, invano, intervenuto il Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi, rilevando che lo Statuto siciliano strideva con la Costituzione e nel complesso della seduta era emerso che esso prevedeva un sistema di giustizia costituzionale diverso dal resto del Paese.

⁴¹ Sulla vicenda si v. G. TOMASELLO, P. PERINO, R. MICCICHÉ, *Istituzioni di diritto parlamentare della Regione Siciliana*, Jovene, Napoli, 2019, pp. 144-146.

maturò l'idea della necessità di istituire – dando corso alle previsioni costituzionali – la Consulta la quale col *principio di unicità della giurisdizione costituzionale* di lì a breve avrebbe travolto l'Alta Corte medesima⁴².

L'*autonomismo giudiziario* che aveva il perno nell'Alta Corte⁴³ – e che per il suo tramite avrebbe dovuto svolgere la funzione di garantire col rango della *giustizia costituzionale* l'impianto anche economico dello Statuto – saltò, dunque, nel 1956. Quell'autonomismo giudiziario rimase ridimensionato a livello di *giustizia amministrativa* nella previsione del Consiglio di Giustizia⁴⁴, mentre la previsione dell'art. 23, co. 3, dello Statuto inerente alla Corte dei Conti non ha trovato applicazione ed è forse venuta l'ora di attuarla attraverso norme deliberate in Commissione paritetica sulla *giustizia contabile* che ormai sono divenute urgenti per tutta evidenza specie nel settore della parificazione dei bilanci.

Nel modello siciliano la questione economica è subordinata alla questione giudiziaria e l'inattuazione delle norme sulla giustizia contabile porta a non comprendere che i problemi finanziari del bilancio siciliano derivano dall'incongruenza delle entrate rispetto alle funzioni e non già della supposta necessità di ridurre fantomatiche spese mediante draconiani tagli e salassi.

Complessivamente sul piano storico allo Statuto siciliano va riconosciuto il merito di aver fatto breccia nel vecchio centralismo liberale e fascista e di aver aperto la strada già nel maggio 1946 alla configurazione del regionalismo italiano al momento dell'apertura dell'Assemblea costituente che ne prese atto disegnando

⁴² Si v. la celeberrima sent. cost. n. 38 del 27 febbraio 1957. Sugli esiti del contenzioso costituzionale tendente all'omologazione della specialità siciliana rispetto all'ordinamento ordinario vi sono innumerevoli contributi nei più diversi settori per cui si segnala F. GIUFFRÈ "Regione siciliana: speciale, ma non troppo. Con la sentenza 168/2018 la Corte chiude all'elezione diretta nelle Città metropolitane e nei Liberi consorzi (la posizione della Regione siciliana nel giudizio costituzionale)" in *Diritti regionali*, n. 3/2018.

⁴³ Sull'Alta Corte, in termini di storia del diritto alla quale senza dubbio ormai appartiene, si v. B. BIONDI, *Assorbimento dell'Alta Corte per la Sicilia nella Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, 1956, IV, p. 265; A.M. SANDULLI, *Sulla discriminazione delle competenze tra Corte costituzionale e Alta Corte per la Regione siciliana*, in *Foro italiano*, 1956, IV, p. 49; A. AMORTH, *L'assorbimento della competenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana da parte della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1956, p. 950; C. ESPOSITO, *Corte costituzionale e Alta Corte per la Regione siciliana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1956, p. 1232; G. GUARINO, *Corte costituzionale ed Alta Corte per la Regione siciliana*, in AA. VV., *Studi per V.E. Orlando, Giuffrè, Milano*, 1956.

⁴⁴ Sull'autonomismo giudiziario è interessante R. PAPPALARDO, *Il membro laico del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana è un consigliere di Stato?* in *Giustizia Insieme*, 14 febbraio 2022.

uno Stato pluralista contraddistinto dalla divisione verticale del potere, frutto di lunghe riflessioni della dottrina italiana, da Santi Romano a Gaspare Ambrosini⁴⁵.

7.3 Il modello sardo: l'autonomismo economico-finanziario

Il modello sardo propugnato, viceversa, da Emilio Lussu in seno all'Assemblea costituente⁴⁶ sin dall'inizio ha puntato l'attenzione sulla "questione economica" non già come effetto del buon esito della salvaguardia delle norme autonomiste da compiere presso una Corte, ma come statuizione dettagliata direttamente prevista nello Statuto dopo una **costruttiva (e non contenziosa) negoziazione** con lo Stato.

L'emblema di questa impostazione è l'articolo 8 dello Statuto sardo che in modo equilibrato, senza pretese oltranziste come quelle degli 32-40 dello Statuto siciliano, stabilisce con nettezza e precisione tecnica la destinazione del **gettito delle imposte generate sul territorio** alle entrate del bilancio sardo⁴⁷.

A ciò si aggiunga che l'art. 54, co. 5, dello Statuto sardo ha decostituzionalizzato alcune disposizioni tra cui anche l'art. 8 rendendolo riformabile in sede pattizia sicché ne ha reso novellabile il testo in caso di modificazione del *nomen iuris* delle imposte ivi trattate evitando di *ingessare* il sistema. Così il modello sardo utilizza quale sistema di rapido ammodernamento proprio il meccanismo che la classe politica siciliana del tempo respinse quando impugnò dinanzi all'Alta Corte quel

⁴⁵ Si v. ancora G. TOMASELLO, P. PERINO, R. MICCICHÉ, *Istituzioni di diritto parlamentare...*, cit., p. 6, nt. 4, dove si delinea come il «modello regionale scongiurò perdite territoriali all'Italia spegnendo il separatismo siciliano e disinnescando le mire dei Paesi confinanti (vincitori – Francia e Jugoslavia – e non, ossia la neo-rinata Austria) su alcuni territori: il modello regionale elaborato per la Sicilia nel 1946 fu offerto da De Gasperi alla Conferenza di pace di Parigi, svoltasi tra il 29 luglio e il 15 ottobre del 1946, come prova concreta di un autonomismo politico realizzabile per tutte le aree del Paese su cui si era concentrata l'attenzione nell'immediato periodo post-bellico».

I timori per possibili dolorose "mutilazioni" territoriali erano molto sentiti in quegli anni: si v. il messaggio del 15 luglio 1946 del Capo dello Stato, Enrico De Nicola, all'Assemblea costituente che contiene anche un monito alle Potenze vincitrici della II Guerra Mondiale riunite a Parigi: «*E l'Italia – rigenerata dai dolori e fortificata dai sacrifici – riprenderà il suo cammino di ordinato progresso nel mondo, perché il suo genio è immortale. Ogni umiliazione inflitta al suo onore, alla sua indipendenza, alla sua unità provocherebbe non il crollo di una Nazione, ma il tramonto di una civiltà: se ne ricordino coloro che sono oggi gli arbitri dei suoi destini*».

⁴⁶ L'Assemblea ne discusse il 28 gennaio 1948 per cui si v. il resoconto stenografico disponibile sul sito storico della Camera dei Deputati (www.storia.camera.it).

⁴⁷ Sull'ordinamento sardo si v. M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 409 ss. Nella stessa collana per l'ordinamento siciliano si v. A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Siciliana*, Giappichelli, Torino, 2012.

comma 2 dell'articolo 1 della legge costituzionale n. 2 del 1948 che convertì lo Statuto.

In definitiva dal raffronto emerge che lo Statuto siciliano nacque “antiquato” e statico guardando al passato, mentre lo Statuto sardo nacque moderno e dinamico, con valvole di respiro verso il futuro che gli consentono di rigenerarsi. Infatti, in Assemblea costituente la deputazione sarda respinse la proposta di applicare anche per la Sardegna il modello di Statuto siciliano e poi anche nelle altre 3 Regioni ad autonomia speciale è prevalso il modello sardo, mentre quello siciliano non ha trovato riscontri non venendo assunto a modello neppure dalle recenti proposte di autonomia supplementare di cui all'art. 116, co. 3, Cost ed attende, in fondo, un incisivo ammodernamento.

Per comprendere quanto il meccanismo sardo (seguito anche dagli Statuti di Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia) funzioni meglio di quello siciliano basti constatare le differenze in ordine alla compartecipazione al gettito dei tributi erariali: per la Sicilia lo Statuto speciale in teoria prevedrebbe 10 decimi, ma in realtà la norma è obsoleta ed inapplicabile dopo le varie riforme tributarie occorse negli anni sicché in concreto le risorse economiche in atto destinate alla Regione siciliana dal d.P.R. 26 luglio 1965 n. 1074 si avvicinano, piuttosto, al gettito delle Regioni ordinarie⁴⁸ per le principali imposte e paradossalmente in certi ambiti sono persino inferiori con un divario di portata ragguardevole.

Ad esempio la compartecipazione al gettito dell'IVA delle Regioni ordinarie inizialmente pari ai 3 decimi è via via aumentata tramite un susseguirsi di d.P.C.M. per arrivare oggi ad oltre 7 decimi⁴⁹, quella della Sardegna e delle altre Regioni a Statuto speciale oscilla tra i 9 e i 7 decimi, mentre alla Sicilia vengono riconosciuti poco più dei 3 decimi ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. *a bis*), del d.P.R. n. 1074 del 1965, come modificato dal d. lgs. 25 gennaio 2018, n. 16, ossia la metà di quanto percepiscono le Regioni ordinarie. Tale notevole strabismo causa alle casse regionali siciliane mancati introiti per circa 3 miliardi di euro annui a totale vantaggio dello Stato⁵⁰.

La ragione di tale divario è da rintracciare nella fonte del diritto in cui è riconosciuta la compartecipazione: per la Sardegna (e parimenti il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia) le entrate sono regolate da norme moderne dello Statuto, mentre per la Sicilia l'inapplicabilità per obsolescenza delle norme statutarie in materia di “Patrimonio e Finanza” ha condotto ad una disciplina

⁴⁸ Sulle basi costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni si v. L. ARCIDIACONO, A. CARULLO, E. CASTORINA, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, II ed., pp. 548-549.

⁴⁹ Si v. il D.P.C.M. 10 dicembre 2021 recante la “*Rideterminazione dell'aliquota della compartecipazione regionale all'IVA*” pubblicato in G.U. n. 17 del 22 gennaio 2022.

⁵⁰ Si v. P. GIORDANO, *IVA e Irpef, dallo Stato ai danni della Sicilia uno scippo che vale 3,8 miliardi di euro*, in *Quotidiano di Sicilia*, 28 dicembre 2019.

deminuta, contenuta nelle disposizioni attuative, ossia una fonte di rango subordinato, deliberate dalla Commissione paritetica – che avendo una veste tecnica anziché politica – è di fatto subalterna rispetto alle scelte del Governo centrale e agli apparati dei Ministeri che istruiscono le decisioni (con relazione tecnica e cd. *bollinatura*) e poi le traducono nei decreti legislativi che danno veste a quelle disposizioni.

Dunque, la Sicilia per recuperare questo divario che la penalizza fortemente rispetto alle altre Regioni speciali con scarse risorse a fronte di compiti gravosi che nelle Regioni ordinarie⁵¹ sono svolti dallo Stato (dai beni culturali alla motorizzazione civile, dalle ispezioni sul lavoro alle bonifiche e irrigazioni in agricoltura) dovrebbe impegnarsi in un proficuo confronto (e non in un contenzioso) con lo Stato che porti ad allineare le vetuste norme economico-finanziarie del proprio Statuto con quelle dello Statuto sardo. La Sardegna sotto questo come sotto altri aspetti è un mirabile esempio.

8. Autonomia e insularità

A questo punto, dopo la constatazione della diversa impostazione degli Statuti delle due Isole – con quello siciliano svuotato di alcuni suoi contenuti tramite la sterilizzazione pressoché totale dei Titoli III in materia di organi giurisdizionali, IV in materia di polizia e V in materia di patrimonio e finanza (nel complesso gli articoli da 23 a 41) attraverso la caducità di molte norme causata dal consolidarsi di una certa impostazione omologatrice nel contenzioso costituzionale⁵² – la scelta del legislatore costituzionale di inserire il principio dell'insularità direttamente nella Costituzione (secondo la strada tracciata dal popolo sardo con la raccolta delle firme per il d.d.l. di iniziativa popolare), anziché negli Statuti, può ritenersi ampiamente condivisibile.

Infatti, la novella costituzionale sviluppa ed amplifica principi già presenti nella Costituzione – sia all'interno del Titolo V che in altre parti come abbiamo visto esaminando gli articoli 44 e 114 – e dà corso ai principi generali di solidarietà e di ricerca del benessere e dello sviluppo dei diritti di tutti i cittadini, presupposti immanenti nell'intero testo della Costituzione italiana e dei Trattati unionali. Viceversa un innesto del principio negli Statuti avrebbe avuto un effetto meno rilevante in quanto le due fonti di carattere *speciale* vengono percepite dal complesso degli attori istituzionali e politici che agiscono nel sistema delle Conferenze (dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata fino alla

⁵¹ Le entrate certe delle Regioni ordinarie sono garantite dalla compartecipazione al gettito dei tributi erariali sancita dal 18 febbraio 2000, n. 56.

⁵² Si v. da ultimo la sent. cost. n. 255 del 2014. Sull'orientamento centripeto del contenzioso costituzionale si v. G. TOMASELLO, P. PERINO, R. MICCICHÉ, *Istituzioni di diritto parlamentare*, cit., pp. 92-95.

Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative) come un sistema in un certo senso avulso dal quadro *generale* e rimesso alla sede pattizia (ossia al ruolo delle Commissioni paritetiche di cui all'art. 43 dello Statuto siciliano e all'art. 56 dello Statuto sardo) o, comunque, bilaterale quando, invece, lo sviluppo delle Isole deve assurgere al rango di missione condivisa del Paese.

Che il legislatore anche ordinario sia divenuto ormai via via consapevole per Sicilia e Sardegna della combinazione dei due elementi della specialità e dell'insularità emerge con una certa nettezza in materia di procedure per l'adozione delle norme d'attuazione degli Statuti in importanti materie del settore economico-finanziario come il federalismo fiscale e l'armonizzazione dei bilanci: infatti l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 – cui rinvia anche l'art. 79 del d. lgs. n. 118 del 2011 come modificato dal d. lgs. n. 126 del 2014 – contempla per queste due Regioni speciali la considerazione dei costi dell'insularità ed oggi tutto ciò assume valore più pregnante ancorandosi ad un parametro costituzionale.

De iure condendo il combinato disposto tra l'art. 79 e l'art. 27 testé richiamati, possono potenzialmente imprimere alle norme economico-contabili e alle regole di bilancio nel segno dell'**insularità** ora elevata a **principio costituzionale**, nell'ambito delle **norme economico-finanziarie** della Carta, una precisa direzione capace di tracciare una prospettazione in alcuni aspetti alternativa per la Sicilia e la Sardegna rispetto al quadro risultante dalla pedissequa applicazione delle disposizioni del d. lgs. n. 118: ad esempio in tema di rientro dal *deficit* a fronte dell'assenza da un lato per lo Stato di un termine predefinito nel contesto dell'obiettivo programmatico e dall'altro per le Regioni ordinarie – che sono enti politici dotati di poteri legislativi – di un breve termine triennale (che ha soppiantato il lunghissimo termine trentennale sul ripiano conseguente al riaccertamento straordinario ai sensi del co. 16 dell'art. 3 del d. lgs. n. 118 del 2011 nel testo risultante dalle modifiche inserite dall'articolo 1, co. 538, lett. b, p. 1, della l. n. 190 del 2014), stabilito dall'art. 9 della legge rinforzata n. 243 del 2012, mutuando forse inopportunamente dalla disciplina degli enti locali (che sono solo enti amministrativi), per le Regioni speciali ed insulari si può prefigurare uno scenario che attraverso le norme d'attuazione, al di là delle questioni attualmente pendenti sul riaccertamento⁵³, tracci la facoltà di rientrare negli obiettivi

⁵³ La tardiva emersione nel 2018 di residui perenti dopo la scadenza del termine per il riaccertamento straordinario aveva portato ad un accordo tra Stato e Regione siciliana tradotto in una norma paritetica (l'art. 7 del d. lgs. 27 dicembre 2019, n. 158 concernente le norme di attuazione in materia di armonizzazione dei sistemi contabili) contenente una ripartizione decennale del piano di rientro dal disavanzo che è stata impugnata dalle Sezioni riunite della Corte dei Conti per la Regione siciliana con decisione n. 2/2022/pari del 3 dicembre 2022 in sede di parifica del bilancio regionale per il 2020 (l'ordinanza di rimessione alla Corte

programmatici in un margine temporale superiore al triennio in considerazione anche della potenziale quinquennalità del bilancio pluriennale.

9. Il distorto funzionamento dei fondi europei

Le scelte legislative in quanto scelte politiche risentono del dibattito pubblico e delle istanze elettorali dei partiti di entrambi i principali schieramenti che sinora si sono alternati alla guida del Paese.

Tale dibattito e tali istanze ruotano attorno a notizie economiche spesso descritte in modo enfatico e capzioso portando negli anni la generalità dei consociati a sopravvalutare l'incidenza e il valore dei fondi europei e a drammatizzare la questione della spesa o mancata spesa dei fondi medesimi.

Al di là delle recenti novità connesse al PNRR⁵⁴, il bilancio ordinario dell'Unione europea dispone per tutti gli Stati che la compongono di meno di 170 miliardi di euro annui (ad es. 168 miliardi per il 2020⁵⁵). Si tratta di un bilancio scarso a differenza di ciò che comunemente si crede come si comprende confrontandolo col bilancio dello Stato italiano che è di oltre 660 miliardi di euro annui (ad es. 662 miliardi⁵⁶ per lo stesso 2020⁵⁷).

Tenendo conto che – al di fuori della cornice del PNRR – da diversi anni l'Italia è un contribuente netto dell'Unione europea, ossia uno Stato che versa all'Europa più di quanto non riceva, l'assegnazione di fondi unionali all'Italia (che negli anni '90 era la quinta o sesta potenza economica del Mondo occidentale e che oggi è la decima o dodicesima del Mondo globalizzato) è giustificata dalla presenza di Regioni economicamente depresse nel Mezzogiorno, incluse le due Isole maggiori.

costituzionale non è stata ancora pubblicata) per violazione delle norme costituzionali sul riparto di potestà legislativa.

Al di là delle perplessità di un'impugnativa che dimentica che le norme d'attuazione non sono norme regionali, il legislatore statale è subito intervenuto con l'art. 1, co. 841-845, della legge n. 197 del 2022 in cui ribadisce la decennalità del piano di rientro, rendendo vana la prospettiva del giudice contabile ed i sospetti di incostituzionalità del termine decennale.

⁵⁴ Sulle differenze tra ordinari fondi UE e nuovo PNRR si v. P. CUCUMILE, *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in *Il diritto amministrativo*, 16 giugno 2022.

⁵⁵ Fonte Commissione europea, 5 giugno 2019, *Bilancio UE 2020: la Commissione concentra la sua proposta su occupazione, crescita e sicurezza*.

⁵⁶ Fonte MEF, *Bilancio semplificato dello Stato – Anno 2020 – Quadro generale*, consultabile *on line* nel sito istituzionale.

⁵⁷ Vi è una forte asimmetria tra il potere normativo e sanzionatorio dell'Unione europea divenuto sempre più cogente anche nelle scelte minute di politica economica degli Stati (basti considerare le tabelle trimestrali “quasi precompilate” derivanti dal regolamento delegato n. 877 del 2013) e la sua reale disponibilità di potere d'intervento economico in tempi e modi ordinari.

Queste risorse europee sono *giuridicamente* concepite come aggiuntive rispetto a quelle nazionali in quanto hanno il fine di colmare il divario tra Nord e Sud e, tuttavia, nella pragmatica del diritto e nelle scelte di politica economica dei Governi, sono divenute *di fatto* concorrenti con quelle statali giungendo infine, ad avvantaggiare il Centro-Nord⁵⁸ attraverso un patologico meccanismo che si innesca al momento di ripartire le risorse nazionali producendo negli anni e continuando a produrre in una certa misura ancora oggi un risultato distorto e per certi versi invertito.

Infatti, la spettanza teorica di finanziamenti per le Regioni del Sud viene, innanzitutto, colmata con i fondi europei che anziché sommarsi a quelli nazionali si sostituiscono, così, agli stessi causando per il Meridione una riduzione nella distribuzione delle risorse nazionali di modo che la presenza dei fondi europei giova, in conclusione, alle Regioni del Centro e del Nord del Paese che vedono aumentare il quoziente delle risorse nazionali disponibili e loro destinate. In concreto se tra gli interventi finanziandi compare una strada siciliana o un porto sardo e si decide di realizzare l'opera con fondi europei, tale scelta evita di dover attingere ai fondi nazionali che non vengono dirottati verso un altro intervento in Sicilia o Sardegna, ma verso opere da compiere eventualmente in altre Regioni⁵⁹.

Per di più, l'utilizzo delle risorse unionali è soggetto a procedure, limiti, vincoli e scadenze assenti nelle procedure concernenti i fondi nazionali, sicché le ricorrenti polemiche sul mancato utilizzo dei fondi europei rappresentano una beffa per le Regioni meridionali e insulari in quanto quei fondi in primo luogo hanno causato per quei territori una diminuzione dei fondi nazionali ed in secondo luogo essendo soggetti a vincoli, scadenze e procedure più complesse di quelle nazionali risultano più difficilmente spendibili in concreto per le pubbliche amministrazioni già private delle risorse nazionali e, dunque, indebolite⁶⁰.

⁵⁸ Emblematico episodio che palesa l'atteggiamento di assenza di cura per lo sviluppo del Mezzogiorno è l'episodio rimasto solo "teorico" emerso nel 2020 agli esordi della pandemia, in una fase in cui nell'Unione Europea prevalevano resistenze e istanze politiche ostili verso un piano di intervento comune in favore dei territori economicamente colpiti dalla crisi economica conseguente all'emergenza pandemica, descritto da G. CHIELLINO, su *Il Sole 24 ore* dell'11 marzo 2020, dal titolo *Sui fondi Ue prove di solidarietà dalle regioni del Sud verso il Nord*, in cui si prospettava una rimodulazione delle risorse discussa tra le autorità europee e il governo italiano con un'ipotesi di solidarietà, in realtà, forzosa.

⁵⁹ Si v. il *Rapporto Eurispes 2020* pubblicato in *www.eurispes.eu*, p. 30 e ss. Anche il *Rapporto Eurispes 2022* è nello stesso senso. In ordine agli effetti di questo patologico meccanismo sulla stampa sul punto si v. L. PATRUNO, *Tolti al Sud e dati al Nord 840 miliardi in 17 anni*, in *Gazzetta del Mezzogiorno*, 7 febbraio 2020.

⁶⁰ La questione politica concernente la distorsione delle risorse europee rispetto alle iniziali finalità emerge ciclicamente: si v. A. AGRIPPA, *De Luca: «Il Nord vuole accaparrarsi i fondi destinati a noi»*, su *Corriere del Mezzogiorno*, 8 novembre 2022.

Tale nefando meccanismo di riparto delle risorse va rivisto poiché i fondi europei sono concepiti come aggiuntivi rispetto ai fondi nazionali in quanto destinati a colmare il divario economico tra le aree depresse e quelle più sviluppate ed ha portato ad adottare in uno specifico settore quel rimedio già esaminato commentando il senso dell'art. 7 *bis*, co. 2, d.l. 29 dicembre 2016, n. 243.

La presenza di tali incongruenti e contorti meccanismi deve portare a vigilare attentamente sul modo in cui verranno concepite in futuro le misure di rimozione degli svantaggi di cui parla il nuovo sesto comma dell'art. 119 della Costituzione.

10. Insularità e Nazioni europee: una comparazione con le “*Costituzioni degli altri*”. Rapido *excursus* negli ordinamenti francese e spagnolo. Insularità e trattati unionali.

Un'idea sul modo in cui le diverse Nazioni europee in concreto contrastano gli svantaggi derivanti dall'insularità è emersa nella parte in cui sono state esaminate le infrastrutture con cui le isole (e a volte anche le penisole come il Peloponneso) vicine alla Terraferma sono state collegate al Continente con ponti autostradali e ferroviari, la cui spesa di realizzazione non è un costo bensì un investimento remunerativo.

In altri casi la lotta agli svantaggi a causa delle eccessive distanze non può avvenire tramite opere fisiche di carattere ingegneristico, ma deve avvenire attraverso più costose previsioni normative con disposizioni speciali di deroga rispetto al regime (anche fiscale e di bilancio) ordinario riconosciuto ai territori non svantaggiati.

Nella Costituzione francese è dedicata grande attenzione sotto vari aspetti ai Territori d'Oltremare, isole incluse, con regole di varia natura sancite dagli artt. 73 e ss.

Nella Costituzione spagnola le isole sono contemplate in diverse disposizioni e per l'arcipelago delle Canarie è prospettato un regime fiscale di favore dalla 3^a disposizione costituzionale aggiuntiva, come disposizioni particolari sono prefigurate per i territori di Melilla e Ceuta (5^a disposizione transitoria della Costituzione spagnola), exclavi parimenti caratterizzate da discontinuità territoriali con lo Stato di appartenenza che le ha rese porti franchi dal punto di vista fiscale.

Ma è soprattutto il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che all'art. 349 postula deroghe alle norme e ai principi comunitari e ai Trattati medesimi per tutta una serie di isole, di territori d'oltremare e di aree caratterizzate da discontinuità territoriale col Continente in ragione della *distanza*, dell'*insularità*, della *dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo*. In presenza di tali condizioni il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento

europeo, adotta misure specifiche volte a stabilire le condizioni di deroga all'applicazione dei Trattati, ivi comprese politiche comuni.

Dunque, la presa d'atto delle peculiarità dei territori separati dalla terraferma e della necessità di adottare misure particolari per sopperire ai connessi svantaggi è un principio ampiamente riconosciuto a livello comparato e unionale che diventerà a partire dal riconoscimento del principio di insularità anche parametro di costituzionalità rispetto alle scelte legislative e di bilancio dello Stato⁶¹.

⁶¹ Prima della novella all'art. 119, co. 5, della Costituzione, la Corte costituzionale ha affrontato il tema dell'insularità con sent. 23 luglio 2013, n. 230, in *Il diritto marittimo*, n. 4/2014, con nota di C. INGRATOCCI, *Note sul riparto di competenze nei collegamenti marittimi in regime di servizio pubblico*, e poi con sentenza 11 gennaio 2019, n. 6, con la quale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, co. 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*), in riferimento agli artt. 3, 5 e 116 Cost., nonché 7 e 8 dello Statuto speciale per la Sardegna, "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" determinate secondo i criteri indicate nella motivazione della medesima sentenza. Si v., altresì, G. DEMURO, *L'Isola, il giudice costituzionale e lo Stato disinformato*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, p. 319 ss.; E. TALARICO, *Quando le sentenze costituzionali limitano la discrezionalità delle politiche di bilancio del legislatore. Note alla sentenza della Corte Costituzionale n.6/2019*, in *Diritto e Conti*, n. 1/2019-1, p. 82 ss.; F. GUELLA, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, ivi, p. 331 ss.; R. MONTALDO, *Dalla Corte una nuova sentenza "direttiva" in materia di accantonamenti, tra autonomia finanziaria regionale e inerzia del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019, p. 56 ss.; A. RIVIEZZO, *Equilibrio di bilancio, leale collaborazione e la sindrome di Pirro (breve annotazione a Corte costituzionale 11 gennaio 2019, n. 6)*, in *Diritti regionali*, n. 2/2019.