

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER IL CONTRASTO DEGLI SVANTAGGI  
DERIVANTI DALL'INSULARITÀ**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

17.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 MARZO 2024**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TOMMASO ANTONINO CALDERONE**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>bita dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto:</b>	
Calderone Tommaso Antonino, <i>presidente</i>	3	Calderone Tommaso Antonino, <i>presidente</i>	3, 6, 8, 9, 10, 13, 14
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INDIVIDUAZIONE DEGLI SVANTAGGI DERIVANTI DALLA CONDIZIONE D'INSULARITÀ E SULLE RELATIVE MISURE DI CONTRASTO</b>		Demuro Gianmario, <i>professore ordinario di diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Cagliari</i>	10, 14
<b>Audizione di Tommaso Edoardo Frosini, professore ordinario di diritto pubblico comparato dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa Napoli e, in videoconferenza, di Gianmario Demuro, professore ordinario di diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Cagliari, nell'am-</b>		Frosini Tommaso Edoardo, <i>professore ordinario di diritto pubblico comparato dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa Napoli</i>	3, 7, 9
		Ghirra Francesca (AVS)	13
		Giagoni Dario (LEGA)	8

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
TOMMASO ANTONINO CALDERONE

**La seduta comincia alle ore 15.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Buongiorno a tutti. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione degli impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di Tommaso Edoardo Frosini, professore ordinario di diritto pubblico comparato dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa Napoli e, in videoconferenza, di Gianmario Demuro, professore ordinario di diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Cagliari, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di Tommaso Edoardo Frosini, professore ordinario di diritto pubblico comparato dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli e, in videoconferenza, di Gianmario Demuro, professore ordinario di diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Cagliari, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità e sulle relative misure di contrasto.

Do quindi la parola al professor Tommaso Edoardo Frosini per lo svolgimento della sua relazione.

TOMMASO EDOARDO FROSINI, *professore ordinario di diritto pubblico comparato dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa Napoli*. Grazie, Presidente. Grazie a lei e alla Commissione per l'invito, che mi fa molto piacere, perché è anche l'occasione, se me lo consente, di fare gli auguri a questa neonata Commissione che si dedica all'analisi sostanzialmente di questo nuovo comma dell'articolo 119 della Costituzione, orientato a immaginare, ipotizzare, studiare le iniziative volte a ridimensionare o a eliminare gli svantaggi derivanti dall'insularità.

Mi fa particolarmente piacere, perché mi considero un po' parte attiva di questa riforma, perché diversi anni fa fui consulente giuridico della regione Sardegna, da dove poi questa norma è nata – ricordo che fu per via di un'iniziativa legislativa costituzionale popolare, che raccolse in Sardegna più di 100.000 firme –, venne depositata e poi andò avanti in Parlamento fino all'approvazione finale.

Ho messo a disposizione della Commissione un mio scritto abbastanza recente, di un paio d'anni fa, intitolato « *Il diritto costituzionale all'insularità* ». Ovviamente ci sono tanti problemi, ma ho visto nel programma dell'indagine conoscitiva che avete sentito e sentirete vari *stakeholder*, come oggi si usa dire, tutte personalità in grado di poter dare un contributo in termini concreti sulle ipotesi per dirimere gli svantaggi che derivano dalla insularità e quindi essenzialmente i problemi dei trasporti, della sanità, dell'istruzione, queste grandi tematiche che oggi condizionano fortemente lo sviluppo e vorrei dire, e con questo metto il primo tassello, l'eguaglianza fra coloro i quali

vivono nelle isole rispetto a coloro i quali vivono nella penisola.

Il diritto costituzionale all'insularità non è soltanto il riconoscimento più analitico che il legislatore costituzionale ha voluto fare con l'articolo 119, ampliando perciò quello che il vecchio 119 faceva prima dell'abrogazione, avvenuta con la riforma del Titolo V, riferendosi alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle isole. Oggi si parla della peculiarità delle isole e degli svantaggi derivanti dall'insularità. Secondo me, ci si pone di fronte a due temi, da una parte l'isola in quanto struttura geograficamente morfologica individuabile e dall'altra l'insularità che va declinata, a mio avviso, anche come fattore identitario, cioè un qualche cosa che riguarda quei milioni di abitanti delle isole, che non sono soltanto le due grandi isole, Sicilia e Sardegna, ma anche le cosiddette isole minori, che tanto minori non sono nel caso di Ischia, che ha un certo numero di abitanti, o l'isola d'Elba e così via.

Il punto è che l'intenzione del legislatore costituzionale è stata quella di voler in qualche modo accentuare un aspetto che prima non era stato sufficientemente evidenziato, cioè una sorta di potenziamento del principio di eguaglianza attraverso il riconoscimento in capo alla Repubblica di rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, che ha anche un'assonanza con l'articolo 3, che recita: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine sociale, economico» eccetera. Quindi, c'è anche un chiaro rinvio, una specificazione del principio di eguaglianza indirizzato a coloro i quali vivono nelle isole e hanno quello che gli spagnoli chiamano «*echo insular*», cioè il fattore insulare.

Se mi posso permettere, per la Commissione sarebbe opportuno fare un'indagine comparata. Io la feci, e fornirò alla Commissione una pubblicazione del 2007, quando insegnavo a Sassari feci un convegno intitolato «*Le isole nel diritto pubblico comparato*», per far vedere come il problema non è solo nazionale, ma come altri Paesi hanno affrontato l'ordinamento giuridico delle isole.

Il caso spagnolo è più interessante, con le Baleari e le Canarie, grandi isole che hanno un regime speciale. La Costituzione le prevede e attribuisce loro delle prerogative anche in termini fiscali molto importanti. È quello che la dottrina spagnola ha chiamato «*echo insular*», cioè il fattore insulare, che non è soltanto un motivo di collocazione geografica, ma è anche un motivo di essere delle persone che vivono nelle isole.

Detto questo, vengo al problema della norma costituzionale. Come giurista, naturalmente, mi fermo alla esegesi della norma costituzionale e di quelle che sono le potenzialità di questa norma. Poi gli aspetti che potranno un domani favorire la rimozione degli svantaggi sono tutti da attribuire alla capacità del legislatore di saper individuare volta per volta quei settori, quelle materie laddove risulta chiaramente una discriminazione nei confronti delle isole. Pertanto, va colmato questo *gap* di disegualianza rispetto al territorio peninsulare.

Per esempio – lo dico da siciliano che ha insegnato e continua a frequentare la Sardegna – la materia dei trasporti è quella più delicata, perché c'è il principio della continuità territoriale, che è un principio che ha mostrato tutte le sue crepe nel momento in cui, soprattutto nel periodo della stagione estiva, si gonfiano incredibilmente i costi dei voli. Pensate che la Sardegna si può raggiungere soltanto per via aerea o per via mare, a differenza della Sicilia per cui vi è la possibilità di raggiungerla anche con il treno. Questo comporta, quindi, una serie di problemi per un comparto che nelle due isole è fondamentale, per non parlare delle micro-isole, cioè il turismo.

Il turismo è uno dei comparti sui quali le isole contano di più in termini di vantaggi e di profitto economico, naturalmente, ma se non favorisci, non rimuovi gli ostacoli che consentirebbero alle isole di godere di vantaggi economici derivanti dalla frequentazione maggiore del turismo, e non lo fai favorendo al massimo i motivi che potrebbero consentire a tutti i turisti di raggiungere le isole, chiaramente questo è un problema che va a colpire il *vulnus*

della peculiarità delle isole. Sono due aspetti che proverei a tenere separati: la peculiarità delle isole e l'insularità.

L'insularità è un qualcosa di più ampio, di più complesso, di più rotondo. Non è solo l'abitare, il vivere nelle isole, ma essere un insulare piuttosto che un isolano vuol dire avere una cultura, una tradizione, una modalità di vita quotidiana differente rispetto a quella di coloro i quali vivono nella penisola.

Qual è lo stato dell'arte? Credo che questa Commissione potrà fare molto, ovviamente, perché dovrà monitorare tutta quella legislazione che non attiene solo ai vantaggi economici, perché talvolta si riduce tutto al far avere più fondi in favore delle isole, che è un aspetto importante, ovviamente. Si possono fare leggi non tanto promozionali in favore di fondi per le isole, ma leggi che prevedono e presuppongono delle infrastrutture nelle isole.

Il caso più emblematico, ovviamente, è quello del Ponte sullo Stretto, che è una legge nazionale, che interessa in buona parte la Sicilia, ma naturalmente è un'infrastruttura che potrà favorire uno dei motivi di superamento di quegli ostacoli che oggi rappresentano l'insularità.

Questa Commissione ha il compito di attenzionare la legislazione per verificare non solo la legge di stabilità economica, che è quella dove naturalmente vengono immaginate le finalità economiche a favore di tanti soggetti, isole comprese – anche l'ultima ha destinato qualche milione per Sicilia e Sardegna – ma tutta la legislazione.

Dico questo perché il punto più delicato di questa norma è che ogni volta che si cambia la Costituzione quella norma che si introduce nella Costituzione diventa parametro di legittimità costituzionale.

Il 19 marzo è fissata l'udienza della Corte costituzionale su un'impugnativa della regione Sardegna che ha impugnato la legge di stabilità del 2022 sostenendo che la cifra che è stata prevista in favore della Sardegna non è adeguata per rimuovere gli ostacoli derivanti dall'insularità, assumendo come parametro l'articolo 119. Sarà importantissimo leggere la sentenza della Corte, perché la Corte non si limiterà ovviamente

a dare ragione o torto alla regione, ma argomenterà nella sua decisione e probabilmente entrerà anche nello specifico, cercando di chiarire qual è il concetto di insularità, qual è il perimetro costituzionale entro il quale il legislatore deve lavorare laddove vuole favorire la rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità.

Faccio presente peraltro che c'è un precedente della Corte, la sentenza n. 6 del 2019, dove la Corte dichiarò incostituzionale un articolo della legge di bilancio del 2017 nella parte in cui non prevedeva risorse adeguate per consentire alla regione Sardegna la fisiologica programmazione. Quindi, c'è un precedente nel quale la Corte si è pronunciata a costituzione invariata, perché all'epoca non c'era il nuovo articolo 119. È molto importante questo passaggio, perché darà al legislatore una maggiore attenzione nel varare le leggi, perché, laddove non avrà tenuto sufficientemente conto dell'articolo 119, e quindi della normativa promozionale in favore delle isole, questa legge potrà essere caduca sulla base di un pronunciamento costituzionale.

Se la Corte dovesse individuare un concetto ampio di insularità, si potrebbero mettere tante cose. Lo dico nel testo che ho depositato in Commissione. Anzi, mi sia consentito di riconoscere a me stesso che inizialmente il progetto parlava dello Stato. Fui io a dire che doveva esserci la Repubblica, non solo perché ormai, con il nuovo Titolo V, è la Repubblica il soggetto, ma perché devono concorrere anche altri enti al raggiungimento della rimozione degli svantaggi, non solo lo Stato attraverso il Parlamento nazionale, ma anche le regioni, anche con tutti i provvedimenti amministrativi dei comuni, cioè tutti quei soggetti che oggi compongono la Repubblica. Ci deve essere un'azione comune per far sì che coloro i quali vivono nelle isole e hanno il fattore insulare possano essere considerati e ritenuti pari agli altri cittadini italiani che vivono nella penisola.

Un'ultima battuta, e mi fermo. Come sapete, all'esame del Parlamento c'è un provvedimento molto importante, che sta facendo molto discutere, che è l'attuazione

dell'articolo 116 della Costituzione sull'autonomia differenziata. Il Senato l'ha già approvato. Ora sarà questo ramo del Parlamento a doverlo esaminare ed eventualmente approvare in via definitiva.

Regionalismo differenziato. Inizialmente il disegno di legge si era dimenticato delle isole. Inizialmente, anche il Ministro Calderoli lo riconobbe, se ne erano dimenticati. Poi è stata aggiunta anche la problematica delle isole. Però, se ci pensate, l'autonomia differenziata nel caso delle isole come si combina rispetto alle isole, ovvero alle regioni che sono isole? In questo caso parliamo solo di Sicilia e Sardegna, le quali, nonostante dovrebbero — uso il condizionale — essere differenziate in quanto entrambe regioni a Statuto speciale, qui la differenziazione, più che voler essere evidenziata, finisce con l'essere rattrappita nel momento in cui tu intervieni per favorire e aiutare le regioni insulari, quindi non le metti in competizione rispetto alle altre regioni, ma attribuisce a loro un *favor* derivante dall'articolo 119, cioè dal compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli. C'è una norma promozionale di cui si deve far carico la Repubblica affinché non vi siano ostacoli rispetto allo sviluppo della insularità. Questo, secondo me, può essere un problema sul quale magari ci si può ragionare, cioè l'autonomia differenziata in che misura si combina rispetto a quelle due regioni che sono isole e che pertanto non sono più collocabili nell'articolo 116, ma hanno una loro prerogativa derivante dal nuovo comma dell'articolo 119.

Vengo all'ultima questione che mi permetto di sollecitare a questa Commissione. C'è un istituto importantissimo, che la Costituzione ha introdotto attraverso la riforma del Titolo V, molto sottovalutato, ovvero il principio di sussidiarietà presente nell'articolo 118, che prevede quella doppia dimensione verticale o orizzontale. Quella orizzontale, come sapete, è la sussidiarietà da privato e pubblico, mentre quella verticale è fra gli enti differenziati gerarchicamente, come si sarebbe detto una volta. Adesso il problema è riconoscere in capo allo Stato una superiorità gerarchica rispetto alle regioni. Non poniamoci, però,

questo problema che è più di teoria costituzionale.

Il principio di sussidiarietà è un principio importantissimo, che finora abbiamo poco utilizzato, che invece dovrebbe iscriversi anche questo in un contesto del diritto costituzionale all'insularità, nella misura in cui lo Stato dovrebbe lasciare all'autonomia delle isole una loro competenza, una loro capacità di programmazione, una loro capacità di saper fare in termini infrastrutturali, in termini sociali, in termini sanitari, salvo intervenire, secondo la declinazione del principio di sussidiarietà, allorché la regione, ovvero l'isola, non sarebbe più in condizione di portare a compimento il progetto e il programma che si è dato. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, professor Frosini, per il suo intervento. Ho avuto modo di leggere il suo scritto, che ha messo garbatamente a disposizione della Commissione. Il paragrafo — ma questa è solo la mia opinione, oltre a ritenere di assoluto pregio il suo scritto — che ha suscitato di più la mia curiosità è quello che rubrica « *Il diritto costituzionale all'insularità: quali prospettive* ».

Leggo testualmente: « Vi è pertanto un obbligo costituzionale da parte della Repubblica, per il tramite dei suoi organi legislativi, di riconoscere la peculiarità delle isole e di conseguenza farsi carico, attraverso norme promozionali, di emanare leggi ». Poi, nel ragionamento sviluppato, lei afferma, ed è questa la mia opinione, se posso dirlo, però mi piacerebbe che lei lo estrinsecasse in maniera più compiuta, che in ogni norma — ponendo mente alla modifica costituzionale dell'articolo 119 — che il nostro Parlamento si trova a varare bisogna sempre tenere presente il principio costituzionale, perché, altrimenti, lei scrive, credo la locuzione sia « lettera morta », si corre il rischio che questa norma importantissima per Sicilia e Sardegna possa trovare un impedimento o comunque un ostacolo in una sorta di disapplicazione interpretativa, ed è questo il vero pericolo. Tant'è che poi lei suggerisce, e questo è molto importante, la possibilità di impu-

gnare la norma davanti alla Corte costituzionale.

Se ho capito bene, e su questo chiedo il suo intervento, su ogni norma dovrebbe tenersi conto che bisogna eliminare gli svantaggi dell'insularità così come previsti dalla nostra Carta costituzionale. Altrimenti, lo ribadisco e vado a concludere – lo dico da siciliano, prima ancora che da presidente della Commissione bicamerale, ma le rappresento che siamo tutti siciliani o sardi, quindi l'interesse è primario, anche territoriale – si corre il rischio che una norma straordinaria, nel senso letterale del termine, non *extra ordinem*, vada a cozzare con una disapplicazione interpretativa che, purtroppo, temiamo. La funzione primaria della nostra Commissione è essere da pungolo. Ho capito bene? È così? Se per cortesia ci può dare qualche delucidazione.

TOMMASO EDOARDO FROSINI, *professore ordinario di diritto pubblico comparato dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa Napoli*. Grazie, Presidente. Non solo ha capito perfettamente, ma ha colto essenzialmente il punto forse più rilevante del mio ragionare, che ho esposto anche in quel contributo che ho lasciato all'attenzione di questa Commissione, cioè l'obbligo.

« Obbligo » vuol dire che il legislatore non deve cadere nell'omissione, perché l'omissione del legislatore può essere anche sanzionata in Corte costituzionale. Ci sono le cosiddette sentenze additive, laddove la Corte ricorre lei stessa a modificare la norma perché il legislatore ha omesso di provvedere. L'obbligo è derivato da questo, evitare le omissioni del legislatore.

In secondo luogo, è un obbligo giuridico, ma è anche un obbligo morale. Siamo di fronte alla Costituzione, a un cambiamento, come lei stesso giustamente ha detto, straordinario. È stato ripensato il principio delle isole, dalla misura modesta come l'aveva immaginato il costituente, alla valorizzazione delle isole. Adesso è stato articolato come peculiarità delle isole e insularità, due modi non vorrei dire diversi, ma due modi che si integrano e che in qualche modo disegnano l'intera struttura della fi-

sionomia dell'isola e di coloro i quali vivono nelle isole.

Ogni legge, laddove va a impattare con problematiche che attengono a forme promozionali di crescita, di sviluppo, di potenziamento, dovrebbe tenere conto dell'articolo 119.

Ecco perché mi sono permesso di segnalare l'importanza di questa prossima pronuncia della Corte, perché se la Corte dovesse dichiarare incostituzionale quella norma, sarebbe un precedente sul quale rivalersi ogni qualvolta innanzi a sé stessa venisse presentato un ricorso. Attenzione, un ricorso che non è solo della regione Sardegna e della regione Sicilia, ma anche la regione Toscana potrebbe impugnare una legge perché non si è tenuto conto dell'Isola d'Elba e quindi della rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità di quelle migliaia di abitanti che vivono all'Elba, che vivono in condizioni ancora più disagiate rispetto ai siciliani e ai sardi, per non parlare di quelli che vivono a Ischia, che vivono nelle Tremiti. C'è tutto il mondo delle micro-isole. Pensate che cosa ha rappresentato per le micro-isole il periodo Covid, dove naturalmente c'era difficoltà a far arrivare i vaccini, collocare gli *hub* dove poter fare i tamponi. C'è un disagio plastico, palese, facilmente individuabile e non contestabile.

Questa norma comporta per il legislatore l'obbligo di essere sempre vigile, ogni qualvolta approva una legge, di tenere conto di che cosa ha previsto l'articolo 119, laddove, in maniera chiara, qualcuno l'ha messo in dubbio, invita e dà obbligo alla Repubblica di rimuovere gli svantaggi.

La rimozione degli svantaggi può avvenire in tanti modi, ma il principale è attraverso le leggi con le quali si promuovono una serie di attività. Non sto qui a fare l'elenco, ma lo sapete benissimo, visto l'elenco delle personalità che saranno audite o sono state audite. Ci sono tutti i settori rispetto ai quali le isole sono chiaramente penalizzate, e penso a un settore oggi fondamentale come quello della telecomunicazione e del digitale. Le isole soffrono per questo. È inconcepibile che nel 2024 ci siano territori in Italia che, a differenza di

altri territori del nostro Paese, non abbiano quella capacità di saper sfruttare al meglio un volano fondamentale per l'economia del proprio territorio quale può essere il digitale. Per non parlare, ovviamente, dei trasporti, della sanità, dell'istruzione. Sono tanti i problemi che derivano dall'essere isole e, quindi, godere di una marginalizzazione dell'insularità, a fronte — lasciatemelo dire — di una bellezza naturale straordinaria, che andrebbe solo che potenziata, favorita, sfruttata nel migliore dei modi.

Le isole sono anche portatrici di quella modifica costituzionale, che è stata fatta nella scorsa legislatura, dell'articolo 9 della Costituzione, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Nelle isole troviamo questa espressione in maniera diffusa, perché nelle isole troviamo il miglior stato e motivazione ambientale dell'ecosistema, del globo marino. Tant'è che il ministro Musumeci aveva avanzato l'idea di introdurre una norma costituzionale per la tutela del mare. È chiaro che questo andrebbe a interessare soprattutto le isole, il tema di un'eventuale tutela del mare.

Sono tanti i problemi e il mio timore è che si finisca per sottovalutare questa norma, che invece ha enormi potenzialità, e spetta, ovviamente, a questo Parlamento, a voi legislatori, saperla attuare nel migliore dei modi. Peraltro, laddove non fosse tale per via delle scelte maggioritarie che possono esserci in Parlamento, si sappia che dalla prossima settimana la Corte costituzionale si potrebbe esprimere sul punto.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, professor Frosini. È stato assolutamente esaustivo. Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**DARIO GIAGONI.** Signor Presidente, più che altro dobbiamo audire, se non sbaglio, anche il professor Demuro. Comunque, possiamo anche audirlo alla fine.

**PRESIDENTE.** Sistematically forse è meglio così. Quindi, collega, se ha do-

mande da porre, le ponga. Poi, le porremo anche all'altro nostro ospite.

**DARIO GIAGONI.** In linea generale mi rivolgo al professor Frosini. Professore, lei ha citato alcuni aspetti tecnici e legislativi, però secondo me noi dovremmo andare a toccare l'apice, ossia l'Europa. Prima ha parlato delle Isole Baleari, ma le isole Baleari rientrano nel sistema ultraperiferico, quindi sono regolamentate dall'articolo 349, mentre la Sardegna rientra nell'articolo 174. Dunque, a mio avviso si dovrebbe creare un discorso di macroregioni del Mediterraneo e portare avanti questa « lotta ». Peraltro, da sardo ringrazio i colleghi siciliani, perché assieme dobbiamo far sentire la nostra voce in Italia rispetto al fatto che l'insularità è stata riconosciuta in Costituzione, con il comma 6 dell'articolo 119. Però, poi c'è il passaggio successivo, lo *step* successivo, che si chiama Europa.

Dal Trattato di Lisbona, sottoscritto nel 2007, la strada intrapresa per la Sicilia e per la Sardegna è stata una strada sbagliata. Probabilmente non parleremmo neanche di insularità quest'oggi, se nel 2007 la Sardegna e la Sicilia fossero state inserite nell'articolo 349 del TFUE.

Non parlo delle ZES, faccio un discorso diverso. Lei ha citato la Spagna, ma lì hanno un'agevolazione. Le isole Canarie, ad esempio, dove molti turisti italiani vanno in vacanza, hanno un'agevolazione fiscale dal punto di vista dell'IVA, hanno un'agevolazione fiscale dal punto di vista dei versamenti contributivi. Quello, secondo me, è un primo passaggio, con una fiscalità di sviluppo, con una continuità territoriale. Lei l'ha citata inizialmente. Non bisogna essere assoggettati alle *lobby* del *low cost*, ma ci deve essere la possibilità, soprattutto per le isole, di seguire una strada che permetta di far sì che il cittadino sardo o il cittadino siciliano possa uscire dalla propria isola a cifre vicine al portafoglio del cittadino sardo o del cittadino siciliano. Per esempio, a Pasqua — visto che è alle porte — chi parte da Bologna ed atterra ad Alghero il biglietto aereo lo paga 250 euro per la sola andata. Non ho neanche fatto la prova del ritorno. Quindi, stiamo parlando di cifre esorbitanti. Ma occorrerebbero an-

che incentivi e misure di sostegno, una perequazione infrastrutturale. Una perequazione infrastrutturale non c'è. Purtroppo non possiamo essere competitivi. Sì, c'è il discorso dell'insularità, ma c'è anche il discorso della discontinuità, e la discontinuità è proprio quella che fa soffrire il settore economico sardo. Proprio qualche giorno fa ho letto alcuni articoli, fonti attendibili, che dicevano che si è ridotta la quantità dei prodotti che vengono esportati dalla Sardegna verso la penisola, quella che noi definiamo continente, ma anche verso le altre regioni europee.

Bisognerebbe, inoltre, potenziare in particolar modo l'innovazione tecnologica, perché l'innovazione tecnologica è quella che ci permette di avvicinare territori che sono lontanissimi da un punto di vista chilometrico, per concludere con il trasporto pubblico locale. Ma è tutto legato al sistema infrastrutturale. Ad esempio, dove abito io d'estate per percorrere cinquantotto chilometri impiego due ore. Capiamo tutti che è impossibile anche frenare lo spopolamento. Io abito a Santa Teresa di Gallura, ma se dovessi lavorare ad Olbia non mi converrebbe viaggiare tutti i giorni, piuttosto vendere la casa a Santa Teresa e me ne andrei nella grande città, dimenticando la mia piccola città, da un punto di vista economico e di presenza, non certo nel cuore.

**PRESIDENTE.** Do la parola al professor Frosini per la replica.

**TOMMASO EDOARDO FROSINI**, *professore ordinario di diritto pubblico comparato dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa Napoli*. Mi ritrovo in molte cose che ha detto l'onorevole Giagoni, anche quando ha citato il costo dei biglietti non solo per i sardi e i siciliani, che in virtù della legge sulla continuità territoriale godono o, meglio, dovrebbero godere di uno sconto del 50 per cento rispetto al costo del biglietto, ma anche per quelli come me che hanno deciso di comprare anni fa una casa ad Alghero e non essendo, però, sardi di nascita né residenti devono sostenere, ogni volta che si recano a casa propria, costi esorbitanti. Lei citava addirittura i *low cost*.

Il riferimento all'Europa è correttissimo, però mi sono limitato a rispondere all'invito che mi è stato fatto, vale a dire l'articolo 119, l'ordinamento italiano, la Costituzione italiana e, quindi, la dimensione nazionale. È chiaro che c'è tutta una problematica europea, dove però il legislatore nazionale poco può fare, perché quella è una partita che si gioca su un altro tavolo, che non è il Parlamento italiano.

Mi verrebbe da dire che, con le elezioni al Parlamento europeo, le forze politiche forse dovrebbero impegnarsi anche su questo punto. Lei dice: in Europa se andiamo a contare di più è anche perché cercheremo di rivedere tutta la normativa europea per far sì che anche le isole italiane possano essere trattate come le isole spagnole, in una dimensione giuridica differente e privilegiata. Questo è un problema. Ma se l'Italia non riesce a incidere sul tavolo decisionale europeo, il legislatore di Roma difficilmente può intervenire. Può agire solo su quanto gli consente di fare l'articolo 119. Ecco perché mi sono limitato a parlare della Costituzione italiana. Ma capisco che il problema europeo è un problema molto importante, perché da lì potrebbe venire un volano che consentirebbe anche alle isole di godere di maggiore presenza e forza in virtù della normativa europea, qualora questa venisse modificata e adeguata all'Italia, così come è stato fatto per la Spagna, ma anche per il Portogallo. Ci sono altre realtà isolate in Europa che godono di vantaggi fiscali e di tanti altri *benefit*.

Mi ha fatto venire in mente un'altra vicenda importante. Mi pare che l'anno scorso o due anni fa ci fu uno sciopero dei camionisti, che durò una settimana. Ebbene, a fronte dello sciopero dei camionisti, le dispense dei supermercati e dei mercati sardi erano vuote. C'è anche un rischio di incolumità della popolazione, perché basta uno sciopero dei camionisti e vengono a mancare i rifornimenti essenziali in favore di una delle due grandi isole, perché la Sicilia, al limite, attraverso il treno e il *ferry boat* riesce pure ad approvvigionarsi. Ma in Sardegna, se scioperano i camionisti, diventa impossibile portare le cibarie.

Questo è un altro esempio di quanto sia importante l'articolo 119 e di quanta attenzione sia necessario dedicare quanto meno in Italia, sperando che in Europa lo si possa fare anche a seguito delle elezioni del Parlamento europeo.

**PRESIDENTE.** Non essendovi ulteriori richieste di intervento da parte dei colleghi, ringrazio il professor Frosini per la sua relazione e anche per lo scritto che ha depositato in Commissione.

Do ora la parola al professore Gianmario Demuro, professore ordinario di diritto costituzionale dell'Università degli studi di Cagliari, nell'ambito di questa nostra indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione dell'insularità, che ringrazio per la sua presenza.

**GIANMARIO DEMURO,** *professore ordinario di diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Cagliari.* Sono io a ringraziare lei, Presidente, per questo invito. Saluto i senatori e le senatrici e i deputati e le deputate, componenti di questa Commissione.

Mi onoro di rappresentare l'Università di Cagliari in questa audizione e di trattare un tema che mi appassiona da molto tempo. Comunico che manderò, alla fine di questa audizione, i testi che ho scritto in argomento.

Vorrei parlare dei temi già affrontati dall'amico e collega, professor Frosini, che saluto a distanza — per fortuna, la tecnologia ci dà la possibilità anche dalle isole di poterci mantenere in contatto — e cercherò di affrontare alcuni dei profili che ha trattato il collega. Chiaramente, visto che ne ha già parlato lui, salterò alcuni profili e mi occuperò fondamentalmente di due aspetti che riguardano l'importanza della riforma dell'articolo 119.

Il primo tema che vorrei trattare è relativo al coraggio che il Parlamento, nella legislatura precedente, ha avuto di cambiare due parti della Costituzione, che secondo me possono essere collegate, vale a dire l'articolo 9 e l'articolo 119 della Costituzione.

Faccio questo parallelo perché ritengo che, nella riforma dell'articolo 9, con la

natura che entra in Costituzione, entri non soltanto la tutela della natura, che in qualche modo era già prevista dall'articolo 117, che era comunque presente nell'interpretazione dell'articolo 9 stesso, ma anche la capacità del testo del nuovo articolo 9 di definire la prospettiva della tutela della biodiversità e della tutela dei sistemi definiti dalla Costituzione: ecosistemi.

Non è un caso che l'articolo 9 si riferisca a una prospettiva, che è quella delle future generazioni, e sotto questo aspetto mi permetto di fare un parallelo di un'interpretazione costituzionale sistematica collegando l'articolo 9 all'articolo 119, sesto comma, con riferimento proprio all'inserimento del principio di insularità, proprio perché le isole, dalle più grandi alle più piccole e agli arcipelaghi, sono luoghi nei quali il tema della biodiversità e il tema degli ecosistemi hanno una peculiarità, che do per conosciuta. Semplicemente, in questo momento, non posso argomentare questo tema quanto mi piacerebbe fare. Però, è chiaro che le isole sono luoghi di fortissima tutela della biodiversità proprio in quanto isole, in quanto hanno avuto una storia che le ha preservate, per certi aspetti, anche da contesti differenti.

Penso, quindi, che l'articolo 9 e l'articolo 119 siano un bell'esempio di come un Parlamento possa occuparsi del futuro e soprattutto possa occuparsi del futuro di generazioni che hanno a che fare con la tutela di elementi e di luoghi fragilissimi, quali possono essere sicuramente le isole, in particolare sotto il profilo della biodiversità e sotto il profilo degli ecosistemi. Quindi, da questo punto di vista mi viene da dire che l'articolo 9 e l'articolo 119 hanno insieme una valenza culturale, una cultura che evidentemente è una cultura costituzionale, e ci portano a pensare che sotto questo profilo la dimensione futura delle Costituzioni sia anche riferita al rispetto della diversità, al rispetto degli ecosistemi, al rispetto delle peculiarità. E il testo dell'articolo 119 parla, appunto, di peculiarità delle isole.

Io, quindi, partirei da qui, ossia partirei dall'idea che il neocostituente, il costituente che ha cambiato la Costituzione di recente,

abbia un'idea di futuro e voglia pensare ad un futuro che è complesso, è difficile, ma certamente parta da un futuro nel quale la differenza è un valore aggiunto ed è un elemento che riguarda questa dimensione.

Questo ha un significato per il legislatore? Io penso di sì. Dico subito che sono d'accordo con l'amico e collega professor Frosini quando sostiene che la disposizione dell'articolo 119 e, quindi, anche dell'articolo 9 non è una norma meramente programmatica, come si sarebbe detto negli anni Cinquanta, quando è entrata in vigore la Costituzione, ma è una norma precettiva, è una norma che può essere applicata *hic et nunc*, può essere applicata immediatamente dal Parlamento, può essere applicata immediatamente dal Governo e, come ha già detto Tommaso Frosini e non aggiungo nulla, utilizzata come parametro dal punto di vista della Corte costituzionale.

Apro solo una breve parentesi. La sentenza n. 6 del 2019 ne cita altre due, una del 2015 e una del 2017. Su questa linea, quindi, l'idea che la valutazione di determinate scelte di politica economica debba necessariamente tener conto della peculiarità delle isole è già un elemento forte delle argomentazioni del mondo del diritto, fa parte della giurisprudenza della Corte costituzionale, ma mi viene da dire che fa anche parte della cultura attuativa del federalismo fiscale. Come certamente i parlamentari sanno bene, la disciplina sul federalismo fiscale, che risale ormai al 2009, prevedeva anche uno specifico richiamo al tema dell'insularità nella definizione delle risorse finanziarie. Quindi, da questo punto di vista l'insularità non è che arriva improvvisamente in Costituzione, arriva in Costituzione perché è un elemento che viene da una valutazione e da un percorso culturale molto importante.

Il primo elemento su cui voglio veramente focalizzare l'attenzione è il fatto che cambiare la Costituzione in questo campo significa pensare e avere un riferimento ai cittadini del futuro che avranno a che fare con luoghi e con parti della Repubblica che hanno peculiarità, fragilità e differenze.

Se questo è vero, quindi se possiamo collegare l'articolo 9 all'articolo 119, vediamo quali possono essere, nella dimensione attuativa, i temi che possono trovare una luce di indirizzo politico-costituzionale rispetto all'attuazione di questi principi. Su questo posso fare una serie di esempi e posso anche suggerire alcune strategie per occuparsi di queste tematiche. Naturalmente, il Parlamento è sovrano. Quindi, da questo punto di vista, solo la dimensione dell'indirizzo politico potrà trovare una soluzione.

Il primo tema che voglio porre alla vostra attenzione è quello che potremmo chiamare dimensione di *governance* multi-livello del riconoscimento della peculiarità delle isole, delle grandi isole, delle piccole isole, dell'arcipelago (diamolo per scontato), cioè il fatto che — lo diceva prima anche il collega Frosini — la dimensione del rapporto dal piccolo comune sino all'Unione europea (giustamente è stata citata l'Unione europea) è nel senso della costruzione di una relazione che parte dai bisogni del comune, e potrebbe riguardare anche un comune di un'isola. Forse ricorderete che alla fine degli anni Novanta ci fu una discussione, anche molto interessante, sulle strategie per l'istituzione della comunità delle isole, che era una sorta di attuazione della disciplina della legislazione che viene dalla legge n. 142 del 1990. Quindi, già da allora si poneva questo tema. E, via via a salire, secondo una dimensione della peculiarità delle isole, in una dimensione che parte dal comune e arriva sino all'Unione europea.

Dico subito che sull'Unione europea c'è un tema che, secondo me, andrebbe sicuramente prospettato. È il tema dell'identità costituzionale da opporre all'Unione europea. Per dirla in maniera sintetica, mi riferisco alle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea. Prima o poi, il tema dei regolamenti che impediscono una strategia specifica e chiara in materia di continuità territoriale andrà portato al giudizio davanti alla Corte di giustizia della UE. Davanti al giudizio della Corte europea bisognerebbe, probabilmente, opporre il tema dell'identità costituzionale. È vero che

l'Unione europea deve riconoscere le isole, deve riconoscere la possibilità di macroregioni formate da isole, ma è altresì vero che ogni singolo Stato che fa parte dell'Unione europea ha una sua identità costituzionale. Nella nostra identità costituzionale c'è qualcosa di nuovo: la tutela della peculiarità, della differenza, della fragilità delle isole che sono definite dall'articolo 119.

Il tema dell'identità costituzionale è un tema importantissimo, che dovrebbe essere fatto valere dal Governo in sede di giudizio davanti alla Corte, ma sicuramente anche dal Parlamento, nel momento delle relazioni Parlamento italiano e Parlamento europeo, rispetto al tema specifico delle isole.

Sotto questo aspetto, quindi, la strategia coinvolge più livelli di governo, ma, per esempio, nel ruolo che il Parlamento può svolgere, può vedere una costruzione di una strategia nazionale che possa riguardare le isole in generale, secondo i temi richiamati nel documento che mi è stato inviato, che definisce in modo chiaro l'indagine conoscitiva della Commissione bicamerale, che vanno dalla sanità all'istruzione, all'università, ai trasporti, alla continuità territoriale e all'energia.

Fatemi fare soltanto un esempio sull'energia. Il tema dell'energia, che in Sardegna ha anche una grossa rilevanza polemica su tutta una serie di questioni, che però adesso non posso e non ho il tempo di affrontare, certamente riferito al costo dell'energia e alla produzione dell'energia, può vedere, per esempio, una strategia nazionale che abbia a che fare con una disciplina che possa riguardare la tutela di questa biodiversità, di queste differenze. In una strategia nazionale si può pensare, nell'isola, a garantire strumenti che possano incentivare l'autoconsumo, ma che possano anche dare la possibilità a questi livelli territoriali di produrre l'energia sufficiente a garantire la tutela della diversità e della capacità dell'isola di poter produrre energia, quindi di non dover essere costretti a produrre una quantità di energia esagerata rispetto alle reali potenzialità territoriali di quella realtà.

Altri esempi si possono fare nell'ambito della sanità. Certamente nell'ambito della

sanità c'è un tema che per certi aspetti può essere un vantaggio. Proviamo per un attimo a parlare di vantaggio della dimensione insulare. Il vantaggio della dimensione insulare è dato dal fatto che, per esempio, come i componenti della Commissione sanno bene, la Sardegna e anche altre isole sono al centro del passaggio di cavidotti che arrivano da molto lontano, sono luoghi di passaggio dati per la dimensione. Spesso capita che le isole siano degli *hub*, rispetto ai quali i cavidotti possono passare. Da questo punto di vista, utilizzare, sperimentare e garantire strumenti di telemedicina può, evidentemente, garantire maggiori possibilità di intervento in questo campo.

Facciamo un altro esempio per quanto riguarda l'università. I componenti della Commissione conoscono benissimo il Fondo di finanziamento ordinario delle università, il cosiddetto FFO, che viene calcolato su tutta una serie di parametri e che viene assegnato alle varie università secondo il principio dell'autonomia universitaria, che ormai risale alla fine degli anni Ottanta. Nel calcolo dell'FFO è evidente che si dovrebbe tenere conto, in maniera molto chiara e molto specifica, delle capacità attrattive delle università, che sono parte delle attività delle isole. Posso pensare a Cagliari e a Sassari, ma posso pensare a tutti i colleghi delle università siciliane e alla capacità attrattiva, quindi, di queste università rispetto all'esterno. Per dirla in maniera sintetica, le università delle isole non possono essere valutate, rispetto all'FFO, allo stesso modo in cui si calcolano i fondi che possono riguardare l'università di Bologna. Non perché le università siano più o meno capaci o dipendano o meno dal *ranking*, quanto per la capacità di questi luoghi di poter attrarre nuovi studenti e anche altri studiosi.

Il tema — lo ha trattato sotto questo profilo anche il collega Frosini — è, evidentemente, garantire l'eguaglianza dei cittadini e la tutela dei diritti fondamentali in ambiti che possono qualificare sotto il profilo della differenza.

Da questo punto di vista ci sono tutti gli strumenti, previsti dall'articolo 119, di tipo

compensativo, che vanno dalla perequazione alla garanzia di fondi aggiuntivi che possono essere istituiti, però in una prospettiva in cui – lo ribadisco – al centro, cioè all'elemento statale, spetta una regia di relazione per poter garantire questi flussi verso la regione o verso i comuni.

C'è una peculiarità – e su questo concludo, forse l'ho fatta troppo lunga – che riguarda le regioni a Statuto speciale. Entrambe le regioni, sia la Sardegna che la Sicilia, sono due grandi regioni a Statuto speciale. Se vogliamo, fanno parte di quella grande cultura del regionalismo italiano che si riferisce alle due grandi isole e a una grande tradizione di autonomia. Se vogliamo parlare di questi temi, alla fine, il tema della specialità va collegato anche a un elemento importante territoriale, cioè l'insularità.

Il tema dell'insularità è scritto in Costituzione, ma a maggior ragione deve valere nelle relazioni reciproche tra Stato e regione, sotto questo aspetto. Anche in questo caso faccio un esempio: nella determinazione della provvista finanziaria destinata alla sanità – faccio l'esempio della sanità perché è quello che conosco meglio – in sede di definizione degli accantonamenti che sono dovuti dalle regioni a Statuto speciale, in particolare, in questo caso, dalla regione Sardegna, per mantenere l'obbligo di garanzia del debito pubblico, che non riguarda solo lo Stato, ma riguarda anche la regione, si potrebbe valutare una diminuzione della quota di accantonamento in ragione dell'applicazione del principio di insularità.

Così come si possono valutare tutta una serie di strumenti di leale collaborazione, che vanno dallo strumento dell'intesa debole allo strumento dell'intesa forte, a organismi paritetici, che servano a garantire – su questo vorrei concludere – quello che, in maniera, secondo me, molto chiara e molto efficace, è stato richiamato dalla collega Elena D'Orlando, che presiede la Commissione speciale per la determinazione dei LEP, in cui il tema rimane sempre quello dell'affinamento delle metodologie di stima. Il principio costituzionale dell'insularità, collegato alla prospettiva di una

differenza, ben descritta anche nell'articolo 9, deve poter aiutare, man mano, alla costruzione di strumenti di valutazione delle politiche pubbliche che tengano conto espressamente del tema dell'insularità.

L'ultimo esempio che mi viene da fare, da questo punto di vista, è questo: il PNRR, la più grande provvista finanziaria (più di 200 miliardi di euro) che viene dall'Unione europea, quando è stato scritto, ha tenuto conto dell'insularità? Forse no. Forse su questo bisognerebbe rinegoziare anche questo tipo di scelte, con riferimento a parametri che non sono semplici da costruire, ma che vanno costruiti proprio a partire da un indirizzo costituzionale che riguarda il futuro di tutti, in particolare il futuro di quelli che nell'isola ci vivono. Grazie.

**PRESIDENTE.** Siamo noi a ringraziare lei, professor Demuro. Do la parola ai colleghi, presenti e in videoconferenza, che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**FRANCESCA GHIRRA.** Signor Presidente, ringrazio lei, il professore Demuro e anche l'ospite precedente. Mi spiace non essere riuscita a intervenire prima. Faccio un appunto sull'ordine dei lavori, chiedendole – se possibile – di ripristinare i nostri appuntamenti delle ore 8.45, perché alle ore 15 di mercoledì in genere abbiamo altre Commissioni e ci sono sovrapposizioni che non ci permettono di partecipare come vorremmo a questa importante bicamerale.

Ringrazio il professor Demuro, perché credo abbia posto degli spunti molto interessanti rispetto alle varie modifiche che sono intervenute sulla nostra Costituzione. Mi è piaciuta molto la connessione che ha fatto tra l'articolo 119 e l'articolo 9. È vero che le isole hanno caratteristiche fisiche, ambientali peculiari rispetto ad altre regioni d'Italia, che occorrerebbe tenere in maggior conto.

Richiamo anche l'ultimo appunto che faceva sulle questioni del PNRR. Sappiamo quanto è difficile intervenire già per il 40 per cento degli interventi sul Sud, cioè garantirli. Le isole, però, sono ulterior-

mente penalizzate. Sappiamo che il *gap* fondamentale è quello che riguarda le infrastrutture, il sistema dei trasporti, oltre alle questioni di cui abbiamo parlato tante volte. Il PNRR sarebbe stata un'ottima occasione, su cui, però, non abbiamo il potere di incidere in questo momento.

Confido che la Commissione possa elaborare dei sistemi, delle metodologie, magari attraverso una risoluzione o altri provvedimenti, per poter aver accesso a delle modifiche per ottenere i finanziamenti necessari, ma soprattutto per indirizzare l'azione di governo verso i settori che sono per noi strategici.

Se il professore è disponibile, potremmo chiedergli anche indicazioni su come poter intervenire rispetto alle istituzioni europee. Non so se in questo senso abbia già dei suggerimenti. Altrimenti, se può mandarci il testo che ha già illustrato, lo ringrazio.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, onorevole Ghirra, anche per l'osservazione che ha fatto circa la risoluzione. Era un'idea. Ci sono pochi precedenti — per le bicamerali, intendo dire — però credo sia opportuno che, congiuntamente, tutta la Commissione evidenzii al Governo quali sono le nostre idee e, soprattutto, i nostri orientamenti. Su questo credo che ci troviamo tutti d'accordo.

Prego, professore, se desidera intervenire sulle osservazioni dell'onorevole Ghirra.

**GIANMARIO DEMURO**, *professore ordinario di diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Cagliari*. Molto volentieri. Penso che il Parlamento possa fare moltissimo, in realtà. Nell'ambito della varietà degli strumenti che ha nei confronti del rapporto soprattutto con il Parlamento europeo, riorientare i finanziamenti relativi al PNRR tenendo conto dell'identità costituzionale nazionale, cioè del fatto che le isole sono un luogo di diversità e di differenza, credo possa essere fatto. Può capi-

tare che alcune scelte siano state fatte senza tener conto delle peculiarità. Da questo punto di vista, con gli strumenti che sono ben conosciuti credo si possa provare a riorientare queste prospettive.

È chiaro che nell'attività di governo, di rinegoziazione delle somme, magari vi possono essere strumenti maggiormente operativi sotto il profilo tecnico-amministrativo, ma penso che il Parlamento, da questo punto di vista, debba assolutamente farlo. Sennò, scusate, mi sembrerebbe un paradosso. La partecipazione delle regioni in tutta questa fase convulsa del PNRR è stata praticamente zero. La Corte dei conti, nel mese di giugno dell'anno scorso, ha ricordato che, come elemento centrale della partecipazione della cultura costituzionale italiana, le regioni avrebbero dovuto partecipare.

Da questo punto di vista, un Parlamento che ricorda il fatto che i fondi possono essere riorientati in una prospettiva che tenga conto anche del principio di insularità mi sembrerebbe un importantissimo intervento.

**PRESIDENTE.** Grazie, professore. Non vedo altri colleghi che chiedono di intervenire. La ringraziamo per la sua partecipazione.

**GIANMARIO DEMURO**, *professore ordinario di diritto costituzionale dell'Università degli Studi di Cagliari*. Ringrazio e saluto. Vi manderò i lavori.

**PRESIDENTE.** Non abbiamo altri argomenti all'ordine del giorno. Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16.**

*Licenziato per la stampa  
il 17 aprile 2024*

PAGINA BIANCA



\*19STC0082390\*