

## L'EUROPA DELLE ISOLE: IL RICONOSCIMENTO DEL PRINCIPIO DI INSULARITÀ NEL DIRITTO UE COME PRESUPPOSTO DI MISURE DI COESIONE E COME PROMOZIONE DELL'UGUAGLIANZA\*

di Carla Bassu\*\*

15

Sommario. 1. Isole come zone vulnerabili. – 2. Insularità nel diritto europeo. – 3. Insularità e accesso ai diritti: prospettiva comparata europea e focus sull'Italia.

**1. Isole come zone vulnerabili.** Le isole, nell'Unione europea, vengono riconosciute per ragioni fisiologiche, tra le regioni più vulnerabili e sono dunque oggetto di tutela particolare nell'ambito delle politiche di coesione promosse dalle istituzioni sovranazionali<sup>1</sup>. Nello specifico, l'attenzione speciale rivolta alle isole rientra nel piano strategico di riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee, finalizzato a conseguire il miglioramento armonioso dell'insieme dell'Unione, sostenendo le aree meno favorite per colmarne il ritardo. È possibile individuare un nucleo di elementi che contraddistinguono e accomunano le isole, conferendo a tutte tratti di fragilità economica e sociale strutturali. Tali fattori sono: la collocazione geografica; le piccole dimensioni (considerate in relazione e proporzione al territorio continentale dell'ordinamento di riferimento)<sup>2</sup> e la instabilità economica, cui corrisponde una tendenziale precarietà sociale, che è spesso fonte di

---

\* Sottoposto a referaggio.

\*\* Professoressa Ordinaria di Diritto pubblico comparato – Università di Sassari.

<sup>1</sup> V. *Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea*, 2007, art. 174, «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

<sup>2</sup> La piccola dimensione che contraddistingue la maggioranza delle isole europee corrisponde a una carenza di territorio impiegabile per fini agricoli, ma anche di materie prime minerarie e risorse idriche. Peraltro, la ridotta dimensione territoriale comporta tipicamente conflitti sull'utilizzo del territorio a disposizione, come può accadere – per esempio – tra attività agricole o di allevamento e turismo, si v. uno studio effettuato dalla Università greca dell'Egeo e riportato nel rapporto dell'*European Spatial Planning Observation Network (ESPON) 2013, University of the Aegean, Annex 1: Islands characteristics – the “insularity” concept*, in ESPON, *The Development of Islands – European Islands and Cohesion Policy*, disponibile in, 9, «[...] islands territories cannot be competitive “vis a vis” the European mainland (and the worldwide economy) if they try to compete over the same products and services, as they have to face a lot of extra costs. Islands cannot be attractive for the same reasons as the mainland and especially urban areas, as they have different characteristics. At the same time islands are costly areas for the public sector which has to provide infrastructure (e.g. ports) and services (e.g. transport, health, education, administration etc) even for a very small number of inhabitants».

significativi flussi di emigrazione<sup>3</sup>. Con riferimento alla posizione geografica, si registra lo svantaggio fisico derivante dalla emarginazione territoriale, che risulta ulteriormente inasprita nei casi di piccole isole o arcipelaghi, mentre con riguardo agli aspetti più strettamente economici si rileva come la capacità limitata dei mercati e dei capitali rappresenta un freno che si riflette in senso negativo sul buon andamento della pubblica amministrazione<sup>4</sup>. L'insularità presuppone anche un incremento dei costi di avvio e gestione per le attività imprenditoriali così come per le famiglie e per ogni struttura pubblica e privata. Basti pensare, in questo senso, ai costi di fornitura dei servizi dislocati sul territorio relativi alla istruzione, assistenza sanitaria e amministrazione in genere.

Le soluzioni individuate a livello teorico e, in alcuni casi, messe in atto per porre rimedio agli svantaggi sopra identificati prospettano investimenti per lo sviluppo di infrastrutture tecnologiche e potenziamento della rete di trasporto aereo e marittimo e, ove possibile, terrestre<sup>5</sup>. Un capitolo fondamentale è rappresentato dal supporto agli investimenti tramite incentivi e sostegni fiscali<sup>6</sup>. Il quadro di azione così delineato deve essere considerato in relazione all'articolazione dei poteri tra centro e periferia presente nell'ordinamento di cui le isole sono parte e non può prescindere da una riflessione sulla strategia sovranazionale formulata ad hoc sull'insularità<sup>7</sup>.

Il diritto europeo prevede disposizioni specifiche riguardo la condizione di insularità, sia per il regime speciale delle Regioni ultraperiferiche, che sono tutte insulari, eccetto la Guyana francese (articoli 349 e 355 TFUE), sia per le regioni insulari. Questa crescente attenzione è legata ai processi di costituzionalizzazione in corso, come quello avviato in Italia, che ha introdotto il sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione<sup>8</sup>, in linea con quanto già previsto in Spagna e Portogallo, e con l'iniziativa ripresa in Francia grazie alla proposta della Corsica.

Al momento non esiste un elenco sistematico o armonizzato delle isole e dei territori insulari dell'Unione europea ma si sa che le regioni insulari hanno una popolazione stimata di oltre venti milioni di persone (4,6% della popolazione totale dell'UE), di cui 6,5 milioni in Italia. Tutte le isole europee sono distribuite in tredici Stati membri, tra cui tre Stati insulari: Irlanda, Malta e Cipro.

In questa sede ci si soffermerà sugli interventi a livello europeo e italiano sul riconoscimento e la valorizzazione della condizione di insularità.

**2. Insularità nel diritto europeo.** La condizione di insularità è un elemento che va oltre il dato geografico e naturale per diventare rilevante dal punto di vista della storia,

---

<sup>3</sup> V. R. Deriu, C. Sanna, *Insularità: una nuova autonomia attraverso la cooperazione tra le Regioni insulari euromediterranee*, in *Federalismi.it*, 5, 2020.

<sup>4</sup> Cfr. *European Spatial Planning Observation Network (ESPON) 2013*, cit., p. 68, «the existence of a small local (internal) market, dispersed over many tiny communities and isolated from neighbouring markets, has meant the development of large-scale activities is rarely, if ever, viable. Moreover, because of globalization and wide-scale economic restructuring certain islands, which once had fairly dynamic sectors (e.g., shipbuilding – especially the construction of smaller vessels –, food processing, tanning, and textile manufacturing) have experienced severe marginalization as these activities have increasingly moved firstly to the mainland and later on to low-cost regions and countries».

<sup>5</sup> Cruciale è l'aspetto dei collegamenti con l'esterno e interni, che risultano spesso carenti e male organizzati, anche per effettivi problemi legati alla morfologia del territorio, v. I. Meloni, S. Loi, S. B. Sanjust di Teulada, *La condizione di insularità nell'Unione Europea: accessibilità e incidenza del trasporto marittimo*, in *Rivista di Economia e Politica dei Trasporti*, 1, 2014, 1 ss.

<sup>6</sup> v. S.A. Royle, *A Geography of Islands: Small Island Insularity*, London, 2001.

<sup>7</sup> v. T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *Federalismi.it* – paper, 22 novembre 2022.

<sup>8</sup> Cfr. F. Sanchini, *La condizione di insularità nella Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2023.

dell'economia, della cultura ma anche della letteratura, musica, identità del territorio. Rispetto al diritto pubblico il mare - con la sua natura di confine naturale- pare legittimare di per sé la determinazione di un sistema di regole specifico e peculiare, tanto è vero che le grandi isole europee corrispondono tutte a uno Stato o una regione autonoma.

In sintesi, si può affermare che la condizione insulare determina effetti che derivano dalla peculiare condizione geomorfologica riconnessa con la marginalizzazione, collegata a fattori politici, sociali, economici e culturali. Come anticipato in premessa, le regioni insulari presentano caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali specifiche che comportano sfide uniche nell'applicazione delle politiche europee a causa delle piccole dimensioni, del mercato locale limitato e della difficoltà nel raggiungere economie di scala, dei costi elevati dei trasporti e, ancora, del deficit nelle infrastrutture e dei servizi anche in relazione all'accessibilità ai servizi sociali ed educativi. In particolare, si rendono necessarie misure di riequilibrio e di equalizzazione rispondenti alla necessità di mitigare gli svantaggi strutturali causati dalla discontinuità territoriale e di garantire pari opportunità di sviluppo e accesso al mercato unico rispetto ad altre regioni. L'insularità e la perifericità sono caratteristiche che non solo comportano costi maggiori per i cittadini e le imprese, ma creano anche ritardi e debolezze nel processo di sviluppo e coesione. Il "fattore insulare" (*becho insular*) definito dalla Costituzione spagnola e portoghese<sup>9</sup> come elemento identitario e di specialità degli abitanti delle isole, del loro modo di vivere, studiare e lavorare, dovrebbe essere declinato per definire misure legittimanti l'allineamento degli abitanti delle isole e del Continente, garantendo il libero movimento di merci, e persone e assicurando l'esercizio dei diritti sociali ed economici.

Attualmente in Corsica, isola caratterizzata per il forte spirito autonomistico ma inserita nell'ambito di un Paese, la Francia, caratterizzata da una centralizzazione strategica, si apre una prospettiva concreta di rafforzamento dell'autonomia, attraverso la revisione dello Statuto di autonomia a partire dal riconoscimento formale della perifericità insulare.

In generale, l'insularità diventa un elemento rilevante solo quando è declinata in termini di prerogative speciali e politiche di coesione con il continente oltre che, nel caso degli arcipelaghi, che evidenziano profili di insularità a doppio livello, anche con la maggiore isola. L'insularità è infatti un elemento che rileva in primis a livello geografico e contribuisce a plasmare l'ordinamento giuridico di un dato territorio.

Il diritto europeo non conosce una specifica qualificazione legale di "isola" ma alcuni riferimenti alle isole sino presenti in sede di diritto originario con riguardo alle politiche di coesione<sup>10</sup>. In particolare, il TFUE dispone lo sviluppo e l'attuazione di azioni volte a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, con l'obiettivo di ridurre la disparità tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni e il ritardo delle aree meno favorite. Tra le zone interessate, viene prestata particolare attenzione ai territori rurali, alle aree colpite dalla transizione industriale e alle regioni che soffrono di limitazioni naturali o demografiche gravi e permanenti, come le regioni più settentrionali con bassa densità di popolazione e le regioni insulari, transfrontaliere e montane.

Con riguardo specifico alle isole è indispensabile la promozione di misure di sviluppo ad hoc e la predisposizione di tassazione compensativa che diventa un fondamentale mezzo di supporto. La questione delle misure fiscali agevolate introdotte dagli Stati membri e dalle regioni deve essere adottata in modo da risultare coerente con i principi sugli aiuti di Stato, e in questo senso un ruolo determinante deve essere riconosciuto dalla giurisprudenza europea. In particolare, dai noti giudizi nei casi "Azores", "Pais Vasco" e "Gibilterra" emerge

<sup>9</sup> V. art. 138, co. 1, Cost. Spagna e art. 6, Cost. Portogallo.

<sup>10</sup> V. art. 174 e 175 TFUE.

con chiarezza la necessità di riconsiderare il principio di selettività territoriale degli aiuti che per essere efficaci devono rispettare criteri precisi<sup>11</sup>.

Nel febbraio 2026 il Parlamento europeo ha approvato con ampia maggioranza una risoluzione sulla condizione dell'insularità<sup>12</sup>, in cui le istituzioni europee vengono esortate a impegnarsi nelle strategie di sviluppo delle isole sulla base di un approccio verticale che coinvolga tutti i livelli di governo, in conformità con il principio di sussidiarietà, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle isole dell'Unione europea. La risoluzione, pur non introducendo novità sostanziali dal punto di vista delle regole, è importante perché esprime un chiaro indirizzo politico, richiamando la Commissione europea a dare attuazione all'art. 174 del TFUE sulle politiche di coesione, deroghe dai limiti per gli schemi di aiuti fiscali, misure di equalizzazione nel settore dei trasporti. Si tratta di un precedente rilevante anche per lo stesso Parlamento europeo con riguardo agli interventi di inversione della legge primaria dell'Unione sul livello di coesione economica, sociale e territoriale. La condizione di insularità dovrebbe essere affrontata elaborando misure di riequilibrio puntuali, volte a garantire la continuità territoriale, con incentivi e misure di sostegno allo sviluppo, equalizzazione infrastrutturale e schemi di aiuti. Non si tratta solo di ribaltare principi ora sanciti nel diritto dell'Ue e nazionale, ma di agire concretamente per garantire l'uguaglianza sostanziale dei cittadini e delle cittadine.

Purtroppo, l'intervento del Parlamento europeo, al quale si è aggiunto un contributo del Comitato delle Regioni dell'UE<sup>13</sup>, non è sfociato in interventi concreti e - allo stato dei fatti - la condizione di insularità resta ancora un tema marginale nelle politiche di coesione e nell'uso dei fondi europei.

Rilevante con riguardo alle politiche europee sulle isole è la proposta di Relazione<sup>14</sup> presentata dal Presidente della Commissione sullo Sviluppo Regionale On. Y. Omarjee e adottata dal Parlamento europeo come risoluzione<sup>15</sup>, che segna un cambiamento significativo nella politica di coesione europea, ricollegandosi con i principi fondamentali di solidarietà economica, sociale e territoriale, facendo esplicito riferimento all'art. 174 del TFUE. Il testo prevede un Patto per le Isole, elaborato dalla Commissione europea, con l'obiettivo di ridurre il divario socioeconomico tra le aree continentali e insulari, promuovendo la crescita, la vivibilità, l'innovazione, il turismo, la digitalizzazione e la biodiversità. Il provvedimento, approvato dal Parlamento europeo il 7 giugno 2022, raccoglie le istanze di riequilibrio e misure compensative presentate dal Comitato europeo delle regioni e dal Gruppo interregionale sull'insularità, che hanno lavorato sulla determinazione dei costi dell'insularità. L'approvazione della risoluzione del Parlamento Ue riporta la questione insulare al centro dell'agenda politica europea sulla coesione e impone una nuova parametrizzazione delle interventi dell'Ue in materia di tassazione, trasporti, ambiente, energia, salute, istruzione e formazione, turismo, migrazione, sport, rifiuti, ma soprattutto digitale.

Anche il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha preso posizione sul tema

<sup>11</sup> cfr. L. Calzolari, *Fra selettività e risorse statali: la recente giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di aiuti di Stato*, in *Eurojust.it*, 2 febbraio 2015.

<sup>12</sup> Risoluzione del Parlamento europeo 2015/3014-RSP, *Situazione speciale delle isole*.

<sup>13</sup> Comitato delle Regioni, parere 2017/C 306/10, *L'imprenditorialità nelle isole: contribuire alla coesione territoriale*, maggio 2017.

<sup>14</sup> Proposta di relazione Isole dell'UE e Politica di Coesione: situazione attuale e sfide future, 2021/2079(INI),

<sup>15</sup> Parlamento europeo, Risoluzione Isole e Politica di Coesione: situazione attuale e future sfide, A9-0144/2022-159; cfr. anche le opinioni su *Cooperazione territoriale europea* (2019/C 86/09); l'opinione *Verso un uso sostenibile delle risorse naturali nel contesto insulare del Mediterraneo* (202/C 440/19); l'opinione sulla *Coesione digitale* (2022/C 498/08), e l'opinione d'iniziativa propria *Potenziare il sostegno della politica di coesione alle regioni con svantaggi geografici e demografici (art. 174 TFUE)* (2022/C 2959/22), approvata dall'Assemblea Plenaria del COR il 1° dicembre 2022.

dell'insularità<sup>16</sup>. In particolare, queste opinioni indicano l'obiettivo di definire un nuovo e più appropriato quadro legislativo per quanto riguarda l'applicazione degli aiuti di Stato nelle isole e nelle regioni insulari definite dalla Commissione, e di includere clausole di insularità in tutti gli atti legislativi chiave dell'UE.

Nell'ambito dei lavori della Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime (CPMR), vale inoltre la pena menzionare il "Manifesto per le Isole Europee", adottato a Palermo il 19 ottobre 2019. Si tratta di un documento contenente proposte specifiche per la piena attuazione dell'articolo 174 del TFUE, con lo scopo di garantire i diritti dei cittadini che vivono nelle isole, che è stato poi condiviso dal Gruppo Intergovernativo Regionale per l'Insularità del Comitato europeo delle regioni. Va poi ricordata la "Dichiarazione di Palma" della Commissione delle Isole della CPMR - "Europa Arcipelago: un'agenda per le Isole dell'UE"<sup>17</sup>, che sottolinea l'opportunità di rafforzare il dibattito in corso sul futuro delle isole, deplorando la mancanza di ambizione politica dell'UE per le isole negli ultimi anni. Attraverso questa dichiarazione, la Commissione delle Isole della CPMR si propone di sostenere e sfruttare appieno le iniziative esistenti e le opportunità emergenti, al fine di dare un nuovo impulso a un approccio basato sul territorio.

La panoramica delle azioni intraprese dalle istituzioni e dagli organi europei per rafforzare la considerazione dell'insularità nelle politiche di coesione evidenzia un sostegno unanime verso il riconoscimento della condizione di insularità nel sistema giuridico europeo ma manca, fino a ora, il profilo della concretizzazione delle misure auspiccate in via teorica.

**3. Insularità e accesso ai diritti: prospettiva comparata europea e focus sull'Italia.** In relazione al godimento dei diritti fondamentali nelle regioni insulari nel panorama comparato è possibile registrare un vantaggio a favore delle realtà inserite in un contesto ordinamentale solido e, in particolare, dal punto di vista formale le isole parte di Stati membri dell'Unione europea risultano valorizzate. Per avvalorare questa affermazione si considerano qui di tre Paesi dell'area euromediterranea membri dell'Unione: Spagna, Italia e Portogallo in cui sono presenti misure di rango costituzionale espressamente finalizzate ad allineare la situazione delle isole a quella delle altre aree dell'ordinamento, in relazione soprattutto alla possibilità di pieno godimento dei diritti da parte di chi vi abita.

Le isole su cui si soffermerà l'attenzione si prestano a un'analisi sistemica, essendo collocate in Paesi accomunati da una formula di decentramento differenziato, tutti parte dell'Unione europea. Ci si concentrerà sulle isole italiane (Sardegna, Sicilia e isole più piccole); spagnole (Baleari e Canarie) e portoghesi (Madeira e Azzorre), tenendo conto che Italia, Spagna e Portogallo presentano un tipo di Stato multilivello asimmetrico e prevedono per le rispettive regioni insulari una specifica articolazione di funzioni e prerogative, orientate a garantire la piena realizzazione dei diritti di chi vi abita e colmare il dislivello di opportunità derivante dallo status insulare. L'esame della disciplina riservata alle isole nell'impianto costituzionale di Italia, Spagna e Portogallo consente di individuare le diverse strategie di reazione a una condizione di svantaggio, con lo scopo di evidenziare analogie e differenze e identificare strumenti idonei a favorire la promozione dell'equità territoriale in termini di godimento dei diritti. Un elemento determinante è in tutti i casi l'inserimento nel quadro del diritto sovranazionale che – come rilevato nel paragrafo precedente - indica esplicitamente tra gli

<sup>16</sup> Cfr. Comitato economico e sociale europeo, *Una migliore integrazione nel mercato interno come fattore chiave per la coesione e la crescita delle isole* (2008/1214), *Problemi specifici che affrontano le isole* (2012/813), *Isole intelligenti* (2014/5752); opinione esplorativa richiesta dalla presidenza maltese *Isole nell'UE: dal bandicap strutturale al territorio inclusivo* (2016/5508).

<sup>17</sup> Dichiarazione adottata all'unanimità durante la 42<sup>a</sup> Assemblea Generale Annuale tenutasi il 22 febbraio 2023 a Palma de Mallorca.

obiettivi dell'Unione europea la riduzione delle disparità tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni, riferendosi specificamente alla condizione di arretratezza delle regioni o isole che sono considerate tra le meno favorite<sup>18</sup>. Come chiarito in precedenza, l'obiettivo è il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e la menzione esplicita delle realtà insulari manifesta la consapevolezza del sistema rispetto agli svantaggi connaturati alla dimensione isolana.

In Italia, prima della modifica costituzionale del Titolo V del 2001, l'articolo 119 della Costituzione prevedeva un esplicito riferimento alle isole, considerate come recanti un plus di specialità nell'ambito delle regioni speciali<sup>19</sup>. Tra le ragioni che hanno spinto a modificare la norma eliminando il richiamo diretto allo status di isola vi è il rifiuto dell'idea che determinate zone del territorio, per il solo fatto di rispondere a precise caratteristiche fisiche, si troverebbero in una posizione di depressione e arretratezza che rende necessario un intervento strutturale di sostegno. Ciò rifletterebbe un approccio di tipo assistenziale controproducente, simbolico di una cultura basata sul sussidio pubblico in contrasto e controtendenza rispetto alla impostazione di promozione attiva di sviluppo propria della visione dell'Unione europea. Pur condividendo lo stigma nei confronti di un approccio meramente assistenziale a problematiche territoriali che affondano nella storia dei popoli e meriterebbero un'analisi ben più approfondita rispetto a quanto possibile in questa sede, si ritiene ineludibile il richiamo alla esistenza di situazioni effettive, geografiche e strutturali, che determinano uno svantaggio e che in un assetto di tipo democratico sociale orientato al perseguimento della uguaglianza sostanziale non possono essere ignorate. Riconoscere le conseguenze determinate dall'abitare in una porzione di spazio circondato dal mare e lontano dalla terraferma o collocato in un'aria storicamente depressa è il primo passo nel percorso di realizzazione dei principi di equità e pari opportunità posti alla base del modello costituzionale democratico<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Così art. 174, TFUE, cit.

<sup>19</sup> Si ricorda che l'art. 119 Cost., nella formulazione precedente alla riforma del 2001 recitava: «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il mezzogiorno e le isole, lo Stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali». La riforma del Titolo V della Costituzione realizzata con legge costituzionale n. 3, 2001, ha modificato l'impianto costituzionale del rapporto tra Stato e Regioni con l'obiettivo dichiarato di razionalizzazione e potenziamento dell'autonomia territoriale ma si è rivelata nel tempo nella sua criticità, dovuta soprattutto a una confusione nel riparto delle materie tra Stato e Regioni che ha originato un ampio contenzioso di fronte alla Corte Costituzionale; cfr. R. Tosi, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 1233 ss.; A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002; G. Rolla, *Diritto Regionale*, Milano 2002; M. Luciani, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi e della sua attuazione. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rivista AIC*, 2002; T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie*, Torino, 2003; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2003; Id., *Letture sul regionalismo italiano: il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Giappichelli, Torino 2011; A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, in *Il nuovo Titolo V parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano 2006; A. D'Atena, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016.

<sup>20</sup> Cfr. T.E. Frosini, «Insularità» e Costituzione, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2020, si nota che il testo accomunava, come in un unico insieme di condizioni richiedenti un regime accentuato di tutela, mezzogiorno e isole, avvalorando in questo modo ciò che in questa sede si intende sostenere avvalendosi degli strumenti del metodo comparato. Sud e isole sono, nell'ambito del costituzionalismo multilivello degli ordinamenti dell'Europa latina, caratterizzazioni attestanti condizioni di svantaggio che l'attore pubblico deve assumere il dovere di considerare e gestire per adempiere al dovere di ripristino delle condizioni di equità e pari opportunità tra territori e cittadini proprio del principio di eguaglianza sostanziale che si pone alla base dello strumentario democratico di ciascuno degli ordinamenti considerati, si consenta sul punto di rimandare a C. Bassu, *Isole del*

La nuova modifica dell'art. 119 Cost., nell'introdurre il riferimento alla insularità, prende atto della situazione di sfavore degli isolani e del corrispondente dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'eguaglianza tra questi e gli altri cittadini italiani ai sensi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione<sup>21</sup>. Presupposto della riforma è la situazione di oggettivo svantaggio e diversità determinata dal vivere su un'isola<sup>22</sup> e la necessità di intervenire per garantire un pieno e uniforme godimento dei diritti individuali fondamentali su tutto il territorio nazionale<sup>23</sup>. D'altronde, si assume che a motivare i promotori nella determinazione di ottenere il reinserimento del principio di insularità in Costituzione abbia concorso lo stato di solo parziale attuazione dell'art. 119. Si ritiene infatti ragionevole supporre che se quanto disposto nella norma con riferimento all'utilizzo degli strumenti di rimozione degli svantaggi e promozione degli strumenti di coesione economica e sociale fosse stato pienamente attuato non si sarebbe sentito il bisogno di richiederne la revisione<sup>24</sup>. Considerando che insularità può essere considerata come una species del genus specialità<sup>25</sup>, che implica un profilo culturale, sociologico e finanche antropologico<sup>26</sup> meritevole di essere riconosciuto e valorizzato nel quadro delle autonomie, l'eliminazione del riferimento alle isole nel testo costituzionale italiano non poteva considerarsi privo di conseguenze. Dietro la scelta

---

*sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come "questione meridionale", in Rassegna di diritto pubblico ed europeo, 1, 2022, 77 ss.*

<sup>21</sup> V. art. 119 Cost., «Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione (art. 53, co. 2) e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche e loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti»

<sup>22</sup> Si legge nella relazione introduttiva alla iniziativa: «i cittadini italiani che vivono nelle isole si trovano in una situazione oggettiva di diversità e di svantaggio. La comunità nazionale riconosce tale condizione e si impegna a porre in essere ogni azione necessaria a garantire loro pari opportunità e pari diritti di cittadinanza», v. *Dossier del Servizio Studi sul riconoscimento degli svantaggi derivanti dall'insularità*, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01155127.pdf>.

<sup>23</sup> Interessante è anche la scelta terminologica operata nella proposta di legge costituzionale in cui si fa riferimento ai diritti «diritti individuali e inalienabili» che dovrebbero essere garantiti in modo eguale sull'intero territorio nazionale. L'aggettivo «inalienabile» non è presente nel testo della Costituzione dove ricorrono invece i riferimenti ai diritti «della persona» o «inviolabili».

<sup>24</sup> Il processo di attuazione dell'art. 119 ha preso avvio con la legge delega n. 42/2009 *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*.

<sup>25</sup> In questo senso cfr. T.E. Frosini, «Insularità» e Costituzione, cit., 249, «tra specialità e insularità vi è un rapporto di corrispondenza biunivoca: costituendo, l'una e l'altra, le facce di una medesima medaglia»

<sup>26</sup> V. G. Trombetta, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, 191, «Abitare un'isola incide profondamente sull'essenza di un popolo: vi è una separatezza rispetto agli altri, ai "continentali", dai quali si è divisi da un elemento alieno alla fisiologia umana: l'acqua. Non è indifferente che per raggiungere un'isola gli uomini debbano servirsi di macchine -le navi- affrontando un più o meno lungo viaggio in condizioni disagiate e comunque eccezionali».

di non menzionare più le isole non poteva esservi la genuina convinzione del fatto che si trattasse di un problema superato. Come affermato da autorevole dottrina, il riferimento specifico a sud e isole nella versione originaria dell'art. 119 «era stato fortemente e coscientemente voluto dal Costituente, il quale volle così costituzionalizzare il problema della valorizzazione dell'assetto civile, economico e sociale del Mezzogiorno e delle Isole. Quasi una disposizione di “diritto sociale territoriale”, volta a promuovere e perseguire lo sviluppo economico e la coesione sociale nell'area meridionale, che non è solo la zona sud del Paese ma è anche “una maniera di essere di alcuni milioni di abitanti”»<sup>27</sup>. Era dunque necessaria, più che opportuna, una nuova previsione costituzionale che prendesse atto dell'esistenza di regioni in ritardo e in crisi non congiunturale bensì strutturale e agisse in una prospettiva di attuazione dei valori di solidarietà e di unità nazionale tramite l'utilizzo di risorse comuni a sostegno dello sviluppo delle regioni in ritardo o in crisi.

In Spagna la Costituzione del 1978 contempla espressamente, sin dal principio, «el hecho insular», inteso come formula identitaria, riconducibile alla condivisione di un patrimonio di specialità particolare. Si tratta di qualcosa di diverso e ulteriore rispetto a una mera condizione di specificità fisico-geografica, con le conseguenze che ne derivano in termini di differenze di trattamento. L'importanza che la Spagna dedica alle sue isole si evince dal numero di articoli, (quattro più una disposizione addizionale) che la Costituzione dedica alle misure necessarie a garantire a chi vi abita gli stessi livelli di accesso e godimento ai diritti rispetto ai cittadini spagnoli che vivono sulla terraferma<sup>28</sup>.

Il fulcro della disciplina delle isole nel testo costituzionale spagnolo è l'art. 141.4, definito come principale fonte di legittimazione dell'isola intesa come ente territoriale<sup>29</sup>. L'art. 141, inserito nel Titolo VIII dedicato alla organizzazione dello Stato, disciplina la provincia che viene identificata come ente indispensabile di riparto del territorio dello Stato. Nello specifico, il comma 4 prevede che «negli arcipelaghi, le isole avranno inoltre proprie amministrazioni sotto forma di Capitoli o Consigli». Si verifica in sostanza la equi ordinazione tra provincia e isola ma ciò che rileva è la considerazione sistemica dell'*hecho diferencial* insulare, considerato come elemento distintivo proprio degli arcipelaghi spagnoli. Nello specifico, alla luce del regime particolare associato alla insularità le isole Canarie usufruiscono di un caratteristico trattamento economico e fiscale<sup>30</sup> mentre nelle Baleari si registra – sebbene non esplicitamente derivanti dal fattore insulare – il riconoscimento di una seconda lingua ufficiale, oltre al castigliano che si associa a un proprio sistema di diritto civile<sup>31</sup>. L'articolo 138.1 della Costituzione spagnola che individua in capo allo Stato il dovere di rendere effettivo il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., intervenendo per sanare gli squilibri

<sup>27</sup> Così T. E. Frosini, *Quale federalismo senza Mezzogiorno?*, in *forumcostituzionale.it*, 2006.

<sup>28</sup> Le isole sono menzionate agli articoli 69.3 della Costituzione che le indica come circoscrizione elettorale precisando che ciascuna delle isole più grandi (Gran Canaria, Maiorca e Tenerife) esprimono tre senatori ciascuna mentre le altre (Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, El Hierro, Lanzarote, La Palma) ne eleggono uno ciascuna; 138.1; 141.4 e 143.4 e alla terza disposizione addizionale dedicata alle peculiarità del regime economico- fiscale delle isole Canarie che può essere modificato solo dopo aver ricevuto il parere preventivo della comunità autonoma. V. J. Trujillo Fernández, *Lecciones de derecho constitucional autonómico*, Valencia, 2004.

<sup>29</sup> Così M. Iacometti, *Le isole Baleari e Canarie: due diversi tipi di “insularità nell’Estado autonomico spagnolo*, in T.E. Frosini (a cura di), *Isole nel Diritto pubblico comparato*, cit., 71.

<sup>30</sup> Norma di riferimento è la legge n. 7/1985, sulle basi del regime locale che – attuando l'art. 141.4 – riconosce ai *Cabildos* delle Canarie la natura di organi di governo, amministrazione e rappresentanza delle isole dell'arcipelago, con tutte le attribuzioni e potestà proprie degli enti territoriali necessari dell'ordinamento spagnolo, ossia i Comuni e le Province.

<sup>31</sup> V. d.lgs. reg. n. 79/1990 recante la *Compilacion del Derecho Civil de Baleares*; l'art. 41. 3, legge n. 7/1985, sulle basi del regime locale dispone che ai Consejos della Baleari siano assegnate piene funzioni rappresentative e di governo, secondo il quadro definito dallo Statuto di Autonomia.

esistenti tra isole e penisola che risulta avvantaggiata sotto diversi profili. Ad attuare questa disposizione costituzionale è intervenuta la legge organica n. 8 del 27 settembre 1980 recante misure sul funzionamento delle Comunità autonome (LOFCA) che all'art. 16, riconosce *el hecho insular* come criterio di distribuzione del Fondo di compensazione territoriale, che nasce con lo scopo di colmare il gap nello sviluppo economico dei territori. Significativi sono poi i riferimenti alle peculiarità legate alla insularità contenuti negli Statuti autonomi degli arcipelaghi delle Baleari e delle Canarie. Nello Statuto della Comunità Autonoma delle Baleari, all'art. 3, si afferma che viene riconosciuta la natura insulare del territorio della Comunità autonoma come «hecho diferencial» che merita una protezione speciale. Sulla base di questa norma quadro si inseriscono le disposizioni sul finanziamento di fondi speciali stanziati dallo Stato<sup>32</sup>. Con riguardo allo Statuto delle Canarie si richiama l'art. 46.1, così come modificato dalla legge organica n. 4 del 30 dicembre 1996, che stabilisce che l'arcipelago usufruisce di un regime economico – fiscale agevolato, in ragione del particolare retaggio storico proprio delle isole, basato sulla libertà commerciale di importazione ed esportazione; mancata applicazione di monopoli, franchigie doganali e imposizioni fiscali sul consumo. Non potendo qui entrare nel merito delle singole misure previste, si ritiene di sintetizzare il regime agevolato di cui godono le isole spagnole in ragione della insularità costituzionalmente riconosciuta come fattore fisico, strutturale ma anche storico e identitario. In virtù dell'*hecho insular* gli spagnoli isolani sono destinatari di misure che garantiscono la libera circolazione (delle persone, dei servizi, dei capitali) e i diritti economici in condizione di parità con chi vive sulla terraferma. L'insieme di agevolazioni e sostegni previsto dall'ordinamento spagnolo si può considerare nel complesso premiante delle realtà insulari e coerente con il quadro del diritto sovranazionale.

Anche il Portogallo presenta un quadro interessante: l'art. 6.2. della Costituzione stabilisce che «gli arcipelaghi delle Azzorre e di Madera costituiscono regioni autonome dotate di statuti politico-amministrativi e di organi di governo». Nel quadro della ripartizione asimmetrica dei poteri prevista dal modello regionale portoghese<sup>33</sup> all'arcipelago delle Azzorre e Madera sono riconosciuti poteri rilevanti, anche di natura legislativa<sup>34</sup>. Le regioni insulari godono infatti di un regime spiccatamente differenziato; il picco dell'asimmetria nell'assegnazione delle competenze si raggiunge nelle isole tanto da far parlare di una iper-specialità insulare<sup>35</sup>. Anche rispetto alla evoluzione della configurazione della specificità insulare in Portogallo un ruolo cruciale si deve all'influenza del diritto dell'Unione europea: le isole Azzorre e Madera risultano infatti oggetto di una doppia specialità riconducibile al regime di specificità di cui

<sup>32</sup> V. legge n. 30/1998, che ha tra gli obiettivi anche l'attuazione dell'art. 138.1 della Costituzione e che nella relazione illustrativa richiama la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 1997 in cui si sottolinea l'esistenza di problemi strutturali connessi alla insularità che bisogna considerare e risolvere.

<sup>33</sup> Il Titolo VII della Costituzione portoghese è dedicato alla organizzazione dei poteri nell'ambito di uno schema di regionalismo, per un approfondimento – nella letteratura italiana – si rimanda a R. Orrù, *Asimmetrie formali e materiali nel sistema territoriale portoghese*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2018, 451 ss.; V. Piergigli, *Il decentramento territoriale nell'ordinamento portoghese: una soluzione (ancora) parziale e (sempre più) differenziata*, in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, Rimini 1998, 1045 ss.

<sup>34</sup> Si ricorda che la Costituzione del 1976 è stata oggetto di diverse riforme che segnalano una chiara tensione verso il potenziamento delle autonomie territoriali che si è affermata e consolidata secondo un percorso progressivo. Sul concetto di «regionalismo progressivo» portoghese si v. J.J. Gomes Canotilho, *Il diritto costituzionale portoghese*, Torino 2006, 134.

<sup>35</sup> Così R. Orrù, *Insularità e autonomia regionale nell'ordinamento portoghese*, in T.E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato*, cit., 168; evocativa in questo senso l'espressione secondo cui «l'edificio che permette l'espressione dell'autonomia delle regioni degli arcipelaghi [...] è rimasto dal 1976 un edificio in permanente costruzione», così M.L. Amaral, *Revisao Constitucional de 1997. Sistema de Actos Legislativos. Opinao*, in *Legislacao*, in *Cadernos de Ciencia de Legislacao*, 19/20, 1997, 105 ss.

godono nella dimensione nazionale e in quella europea<sup>36</sup> e molto importanti ai fini dello sviluppo territoriale si sono rivelati i flussi di finanziamento erogati nel tempo per garantire il livello di accesso a diritti e servizi adeguati agli standard goduti dai portoghesi “continentali”. Il modello di specialità insulare portoghese è frutto di un’azione concertata di attori istituzionali operanti in ambito regionale, nazionale ed europeo che ha consentito il conseguimento di obiettivi importanti. La capacità di coordinamento, concertazione e leale collaborazione dimostrata soprattutto dalle istituzioni politiche locali e nazionali è da ritenersi cruciale nel potenziamento dell’autonomia delle isole, ma il ruolo di primo piano è stato probabilmente giocato dal Tribunale Costituzionale che ha favorito il conferimento di un regime vantaggioso per le isole, a fronte del riconoscimento del fattore insulare in un contesto coerente con il quadro dell’Unione europea<sup>37</sup>.

La presenza di regioni insulari, in ordinamenti decentrati inseriti nel contesto sovranazionale europeo, legittima interventi sia in sede di legislazione ordinaria che di atti del governo, volti a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’essere isola e allineare la possibilità di erogare servizi e godere dei diritti agli standard garantiti su tutto il territorio nazionale. Un fattore determinante in questo senso è l’attenzione rivolta alla condizione giuridica delle isole in sede di diritto internazionale<sup>38</sup> e dell’Unione europea<sup>39</sup>. Si tratta di riferimenti importanti perché offrono una cornice per la legittimazione di misure di sostegno in deroga al regime ordinario degli aiuti di Stato. In questa ottica occorre considerare le misure nazionali che possono risultare efficaci laddove inserite nel quadro di una disciplina costituzionale ad hoc. L’insularità configura un «ostacolo» alla uguaglianza sostanziale, costituendo a tutti gli effetti un limite alla possibilità di piena ed equa partecipazione alla vita lavorativa, economica e sociale in un contesto di parità e competitività non viziata. Vivere su un’isola comporta uno svantaggio naturale, grave e permanente, che impedisce o rende comunque molto difficile competere ad armi pari con i connazionali continentali. Il primo passo per valorizzare la specificità trasformandola in risorsa, alla luce del quadro costituzionale, è individuare nel dettaglio gli ambiti di svantaggio e quantificare il costo economico necessario per colmare il gap di opportunità sulla base di calcoli affidabili e non generici. Diritto allo studio, al lavoro, all’assistenza sanitaria e ai servizi pubblici in generale devono essere assicurati secondo standard uniformi sul territorio nazionale ma sono difficilmente accessibili per chi vive su un’isola. Il riferimento costituzionale al principio di insularità è uno strumento importante<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Così R. Orrù, *Insularità e autonomia regionale nell’ordinamento portoghese*, cit., 171.

<sup>37</sup> Il favor del Tribunal Constitucional nei confronti della specificità insulare è stato oggetto di critiche relative ai timori di un eccessivo indebolimento dello Stato rispetto alle regioni e in particolare alle isole, addebitato soprattutto a uno sgretolamento delle competenze normative, v. J. Miranda, *A autonomia legislativa das regiões autónomas após a revisão constitucional de 2004*, in *Scientia Iuridica*, Tomo LIV, 302, 2005, 201 ss.

<sup>38</sup> V. Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare, Montego Bay 10 dicembre 1982, in cui è prevista la definizione giuridica delle isole e degli arcipelaghi; sulle norme che considerano l’insularità nella prospettiva del diritto internazionale si v. P. Fois, *L’insularità nel diritto internazionale e interno: orientamenti convergenti*, in T.E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., 191 ss.

<sup>39</sup> Sostegni a favore delle aree periferiche e disagiate dei Paesi membri dell’Unione europea sono previsti nel Trattato di Maastricht del 1992 come strumenti di promozione dello sviluppo. L’art. 299 del Trattato di Amsterdam del 1997 si riferisce nello specifico ai territori francesi d’oltremare, destinatarie di agevolazioni economiche in un contesto di sussidiarietà. L’art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea, finalizzato alla riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle regioni prevede un riferimento alle isole e tale riferimento è riscontrabile in altre norme del TFUE destinate alle regioni ultraperiferiche, v. T.E. Frosini, *Insularità e Costituzione*, in *Diritti Regionali*, 1, 2020, 505.

<sup>40</sup> Cfr. T.E. Frosini, *Prefazione a id. (a cura di) Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit. IX, «La Costituzione italiana prevedeva, all’art. 119, la valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole che costituivano realtà territoriali, economicamente e/o geograficamente, svantaggiate. Il legislatore costituzionale del 2001, imprudentemente, ha espunto dall’art. 119 Cost. ogni riferimento a tali aree geografiche, senza peraltro ridisciplinare, alla luce dei

nel momento in cui si dimostra un dispositivo operativo, funzionale ad azioni rivolte a ridurre fino ad annullare le distanze in termini di disponibilità e godimento di diritti fondamentali. Non si può dunque prescindere dal definire – come atto prodromico a qualsiasi attuazione del principio costituzionale di insularità – una stima scientifica dei costi derivanti dalla insularità. Fondamentale è poi l'individuazione analitica dei comparti su cui occorre intervenire con interventi di compensazione, con priorità per i settori dei trasporti, sanità, istruzione scolastica e universitaria, produzione e approvvigionamento energetico. Prevedere correttivi specifici basati sulla insularità da considerare nella determinazione (ancora attesa) dei livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diritti che rappresentano gli standard minimi da assicurare su tutto il territorio. La considerazione delle caratteristiche geografiche, morfologiche e demografiche è fondamentale per poter definire un sistema di servizi efficiente e coerente con i principi costituzionali. Naturalmente nulla può essere fatto senza investimenti adeguati e, soprattutto, è importante che l'azione non sia limitata al livello nazionale bensì coordinata in ambito dell'Unione europea. In questo contesto occorre agire per adeguare la disciplina europea in materia di aiuti di Stato per le isole definendo un regime di fiscalità di vantaggio che possa essere riferimento per tutti gli Stati membri e studiando strumenti ad hoc nel quadro della Politica di coesione con il fine di contrastare gli svantaggi dell'insularità. Alcune proposte di legge relative alla attuazione del principio di insularità in Costituzione e alla creazione di un fondo specifico per l'insularità sono state presentate Parlamento in avvio di legislatura<sup>41</sup>, in questa fase non possiamo che seguire l'iter augurandoci che la volontà politica sostenga un processo necessario a inverare i principi costituzionali di eguaglianza ed equità economica e sociale, fino a ora compresi nelle isole del nostro territorio.

Prendere atto di uno svantaggio e invocare la necessità di strumenti e interventi pubblici utili al fine di allineare la posizione di chi vive su un'isola al resto della cittadinanza è un elemento che fa la differenza e segna una posizione privilegiata per i territori insulari che possono agire o fare pressione in ambito interno e sovranazionale per ottenere quanto dovuto in un contesto di equità e pari opportunità. Alla luce dell'analisi svolta si ritiene che lo standing giuridico delle isole, configurate come Stati indipendenti, federati o incorporati in seno a Stati regionali o unitari sia ragione di differenziazione rispetto al riconoscimento e all'effettivo godimento dei diritti fondamentali. Ulteriormente, la collocazione all'interno di strutture sovranazionali come l'Unione europea – che, come si è visto, offre importanti strumenti di promozione, può fare la differenza ma il fattore effettivamente determinante si ritiene la capacità di coesione e pressione politica da parte del popolo e delle istituzioni delle isole che devono avere la competenza e la forza di avviare i percorsi di deroga e azione straordinaria che consentano l'effettiva rimozione degli ostacoli fisici più volte evidenziati e il raggiungimento di una reale condizione di pari opportunità.

**Abstract.** L'articolo analizza l'importanza del principio di insularità nel contesto giuridico e politico dell'Unione Europea. Attraverso un'analisi delle normative europee e delle politiche regionali, con particolare riferimento agli ordinamenti spagnolo, portoghese e Italiano, si

---

mutamenti sociali e politici avvenuti nel corso degli anni, la particolare condizione giuridica delle zone insulari, che conservano uno spiccato orgoglio identitario speciale che risiede nella consapevolezza di costituire un popolo, con un proprio statuto ontologico e una propria connotazione storico-culturale»

<sup>41</sup> V. XIX Legislatura, Atto Senato n. 395, recante *Istituzione di un Fondo per le politiche di contrasto agli svantaggi derivanti dall'insularità*, presentato il 7 dicembre 2022; Atto Senato n. 397, recante «Istituzione della Commissione parlamentare per il contrasto agli svantaggi derivanti dalla insularità».

evidenza come il riconoscimento di questo principio sia fondamentale per affrontare le sfide delle regioni insulari, che spesso affrontano svantaggi in termini di accesso ai mercati, servizi e opportunità di sviluppo. L'articolo propone che l'integrazione del principio di insularità nelle politiche di coesione non solo favorisca un'equa distribuzione delle risorse, ma promuova anche la parità tra le diverse regioni dell'UE, contribuendo così a una maggiore inclusione sociale ed economica. Infine, si discutono le implicazioni di tale riconoscimento per il futuro dell'Unione Europea e il potenziale impatto sulle politiche di sviluppo regionale.

**Abstract.** The article analyzes the importance of the principle of insularity within the legal and political context of the European Union. Through an examination of European regulations and regional policies, with particular reference to the legal systems of Spain, Portugal, and Italy, it highlights how the recognition of this principle is essential for addressing the challenges faced by insular regions, which often encounter disadvantages in terms of access to markets, services, and development opportunities. The article proposes that the integration of the principle of insularity into cohesion policies not only promotes equitable resource distribution but also fosters equality among the various regions of the EU, thereby contributing to greater social and economic inclusion. Finally, the implications of such recognition for the future of the European Union and the potential impact on regional development policies are discussed.

**Parole chiave.** Insularità – coesione – politiche regionali – uguaglianza.

**Key words.** Insularity – Cohesion – Regional policies – Equality.