



4 OTTOBRE 2023

Il rilievo costituzionale della normativa
sulla “continuità territoriale” in materia
di trasporto aereo dopo la modifica
dell’art. 119 Costituzione sul
riconoscimento della peculiarità delle
isole e il ruolo delle infrastrutture
aeroportuali

di Andrea Patanè

Ricercatore in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Bergamo

Il rilievo costituzionale della normativa sulla “continuità territoriale” in materia di trasporto aereo dopo la modifica dell’art. 119 Costituzione sul riconoscimento della peculiarità delle isole e il ruolo delle infrastrutture aeroportuali*

di **Andrea Patanè**

Ricercatore in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Bergamo

Abstract [It]: Lo studio ha come finalità l’indagine dell’impatto del nuovo articolo 119 Cost. sulla normativa in materia di continuità territoriale. La recente modifica di tale disposizione costituzionale introduce, infatti, un nuovo parametro che inciderà in modo non secondario in favore dei cittadini che risiedono nelle isole, non solo in quelle c.d. maggiori (Sicilia e Sardegna) ma anche in quelle minori. In Italia, così come in altri Paesi appartenenti all’Unione Europea, si è sviluppata una legislazione che prevede delle agevolazioni economiche pagate con la finanza pubblica per i servizi nel trasporto aereo al fine di garantire diritti costituzionalmente tutelati. L’analisi prende le mosse dalla legislazione presente e dall’interpretazione effettuata da parte della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia dell’Unione europea. Si esaminerà, dunque, il rapporto tra le esigenze legate al finanziamento del trasporto aereo e le competenze di Stato e Regioni in materia di infrastrutture aeroportuali, che rappresentano un elemento imprescindibile per la garanzia dei diritti costituzionalmente riconosciuti.

Title: The constitutional relevance of the “territorial continuity” legislation in the field of air transport after the amendment of Article 119 of the Constitution on the recognition of the peculiarities of islands and the role of airport infrastructures

Abstract [En]: The study investigates the laws to ensure mobility for the islands. In particular, this investigation concerns the economic benefits in air transport after the recent amendment of the art. 119 Constitution. The recent amendment addresses the disadvantages associated with insularity. In Italy there was already legislation to compensate for the disadvantages associated with insularity. On this issue, the Constitutional Court and the Court of Justice of the European Union have expressed their opinion. The recent amendment of the art. However, 119 of the Constitution involves a new parameter. This new parameter could have an important impact on the legislation for citizens residing on the islands, not only the two largest but the smaller ones.

Parole chiave: Continuità territoriale, insularità, trasporto aereo, infrastrutture, regioni

Keywords: Territorial continuity, insularity, air transport, infrastructures, regions

Sommario: 1. I principi di libertà di movimento e uguaglianza sostanziale a fondamento della “continuità territoriale”. 2. Il rapporto tra lo Stato e le Regioni dopo la modifica dell’art. 119 Costituzione a tutela della peculiarità delle isole e le correlazioni con il riparto di competenza sulle grandi reti di trasporto. 2.1 L’attività normativa in materia di continuità territoriale e il recente caso del Decreto sul caro voli. 3. La rilevanza della

* Articolo sottoposto a referendum. Il contributo si inserisce all’interno del lavoro di ricerca nel progetto *AIR-CARE AIR transport law, Consumer And other Related issues in Europe* dell’Università degli Studi di Bergamo, n. 101085150-ERASMUS-JMO-2022-MODULE, la cui responsabile scientifica è la dott.ssa Cinzia Peraro.

continuità territoriale nella giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua interpretazione dopo la modifica dell'art. 119 Costituzione. **3.1** L'incidenza delle infrastrutture nel rapporto Stato Regioni e la necessità di una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato. **4.** La competenza dello Stato e dell'Unione europea: spunti di riflessione della nuova formulazione della Costituzione come parametro del rapporto tra Stato e Regioni in tema di continuità territoriale. **5.** Conclusioni

1. I principi di libertà di movimento e uguaglianza sostanziale a fondamento della “continuità territoriale”

L'Italia per le sue caratteristiche geografiche è caratterizzata da un'ampia parte di popolazione che vive lontana dai grandi centri urbani e più nello specifico circa sette milioni di abitanti vive nelle isole, comprese quelle minori.¹ Il tema assumeva una rilevanza per il Diritto costituzionale - nazionale e comparato² - già prima della recente modifica dell'art. 119 Cost. per il riconoscimento della peculiarità delle isole e per il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità.³

La normativa sulla cosiddetta “continuità territoriale” – espressione con la quale si intende l'insieme delle misure volte a facilitare collegamenti adeguati tra territori, nel caso in cui l'attività del libero mercato non fosse sufficiente a soddisfarli – ha da sempre trovato la propria base costituzionale nel combinato disposto delle norme sulla libertà di movimento e sull'eguaglianza sostanziale, in quanto finalizzata a garantire ai cittadini che abitano in zone d'Italia fortemente svantaggiate il collegamento con i grandi centri urbani ed economici.

L'argomentazione di fondo – che è alla base, tra le altre cose, dell'attività degli Enti di regolazione come l'Ente Nazionale Aviazione Civile o le Autorità indipendenti per la concorrenza – è quella per cui sussiste la necessità di permettere l'utilizzo di un “servizio” che rappresenta lo strumento per il pieno compimento di un diritto costituzionalmente garantito. Non è, quindi, sufficiente un generico accesso al servizio, ma è necessario che tutti lo possano utilizzare in condizioni ragionevolmente equivalenti, perché diversamente questo sarebbe riservato a pochi in condizioni economiche privilegiate. D'altra parte, non si può non considerare che rispetto ai mezzi di trasporto non esiste una libertà di movimento che prescindano da questi ed è dunque *«inevitabile che la loro disciplina sia funzionale alla pluralità, ovvero alla specificità»*⁴ del loro utilizzo.

¹ Dopo la Brexit, l'Italia è diventata il primo paese europeo per numero di cittadini insulari. Il dato può essere verificato dalle statistiche ISTAT pubblicate periodicamente sul sito internet dell'Istituto nazionale di statistica. Con riferimento all'analisi della situazione dell'insularità italiana rispetto al trasporto aereo e alla disciplina in materia di continuità territoriale si veda G. ARMAO, *Condizioni di insularità ed oneri di servizio pubblico aereo*, in *Giureta*, vol. XVIII, 2020, pp. 37 ss., in particolare il paragrafo *L'Italia: il Paese “più insulare” d'Europa*.

² Come dimostrano gli studi contenuti in T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007.

³ Il riferimento è alla legge costituzionale 7 novembre 2022 n. 2, che ha modificato l'articolo 119 della Costituzione, con riferimento al riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 267 del 15 novembre 2022. Sulla necessità di introdurre una tutela costituzionale per le isole, prima della riforma, si veda T.E. FROSINI, *«Insularità» e Costituzione*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1, 2020, pp. 250 ss.

⁴ G. AMATO, *Art. 16*, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, pp. 12 ss.

E' subito necessario sottolineare che il tema incrocia il rapporto tra l'Italia e l'Unione europea, e le rispettive fonti, perché se è vero che i regolamenti UE hanno permesso l'apertura al mercato e, dunque, l'ampliamento dell'offerta è altresì possibile considerare che il servizio nei confronti di territori con un minore traffico diviene di scarso interesse e di conseguenza si corre il rischio che nessun vettore voglia svolgerlo, con la conseguente necessità di un intervento pubblico per garantire i diritti costituzionalmente sanciti.

D'altra parte, viene in rilievo il dovere di assicurare una piena libertà ai vettori aerei, in un regime di concorrenza, di operare all'interno del mercato. L'Unione europea ha, difatti, dovuto adottare uno specifico regolamento per consentire agli Stati di poter sostenere economicamente gli operatori economici interessati ad effettuare le tratte non redditizie.⁵ La stessa disciplina dell'Unione europea e le considerazioni rispetto alla partecipazione alla libera circolazione sono a fondamento delle decisioni della Commissione la quale ha ritenuto che i viaggiatori da un'isola *«non possono affrontare i lunghi tempi di trasferimento connessi al trasporto via mare e devono necessariamente ricorrere al trasporto aereo, in quanto né il trasporto stradale né quello ferroviario costituiscono valide alternative per raggiungere altre regioni dell'UE»*.⁶ Dunque, viene ancora in rilievo la considerazione costituzionale per cui il mezzo di trasporto e la sua disciplina divengono strumenti imprescindibili per la reale garanzia e godimento della libertà di circolazione. Il tema è contiguo a quello dei servizi essenziali nelle aree interne, attualmente oggetto di studio per via della necessità di garantire diritti costituzionalmente tutelati ai residenti nelle aree con minore capacità di collegamento.⁷

⁵ Il riferimento è all'art. 16 del Regolamento CE n. 1008 del 2008; questo opera in deroga al più ampio principio di liberalizzazione previsto con il Regolamento CE n. 2408 del 1992. L'art. 16 consente agli Stati membri di imporre oneri di servizio pubblico ai vettori aerei per i voli effettuati tra un aeroporto dell'Unione europea e *«un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto nel suo territorio, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall'aeroporto stesso»*. L'onere di servizio è proporzionato all'obiettivo di garantire che su tale rotta siano prestati *«servizi aerei di linea minimi rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima, cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale»*. Quanto alla disciplina comunitaria in merito alla continuità territoriale marina, con l'adozione del Regolamento CEE n. 1992/3577 riguardante *«l'applicazione del principio di libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cd. cabotaggio marittimo)»*, si è data una svolta al il processo di liberalizzazione dei traffici marittimi di persone e merci europee. Nel Regolamento viene sancito il principio di libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo, consentendo a ciascun armatore dell'Unione di offrire servizi di cabotaggio tra porti di un qualunque Stato membro.

⁶ Si veda decisione *“C (2016) 1680 final”* del 23 marzo 2016, Commissione Europea. L'argomentazione è stata altresì utilizzata dalla giurisprudenza in sede di valutazione sulle azioni economiche a sostegno di alcune tratte di trasporto aereo, sul punto si veda G. Pruneddu, *Una pronuncia sulla continuità territoriale delle isole*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2022, fasc. 1, pp. 399 ss. Più in generale sul rapporto tra UE e le politiche nei confronti delle isole in un'ottica di coesione territoriale si veda, M.C. CARTA, *Coesione territoriale e principio di insularità nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione Europea*, n. 3, 2015, pp. 599 ss.

⁷ Il problema dei servizi essenziali nelle aree interne rappresenta un tema di studio per la garanzia di diritti costituzionalmente sanciti. L'Agenzia per la coesione territoriale ha avviato una specifica Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) con lo scopo di introdurre politiche in favore dei «Territori fragili, distanti dai centri principali di offerta dei servizi essenziali». I dati dall'Agenzia (www.agenziacoesione.gov.it), quantificano il numero di comuni nelle aree

La legislazione è stata, fino ad oggi, fondata sulla necessità di garantire un sistema di collegamento tra gli aeroporti con una minore frequenza e l'interesse economico dei vettori e ha registrato un costante sviluppo a partire dalla fine degli anni '90.⁸ Il sistema immaginato è stato quello degli oneri per il servizio pubblico in favore delle rotte con una minore redditività economica e che è stato incrementato nel tempo con specifiche previsioni finanziarie.⁹

Indubbia, pertanto, la connessione sistematica tra il novellato art. 119 Cost. e l'art. 16 Cost. L'impatto della disciplina in materia di continuità territoriale sulla libertà di circolazione era, del resto, già ampiamente ricavabile dall'art. 782 Cod. Nav., nel testo riformato nel 2005¹⁰ e a tenore del quale «*nel caso in cui l'offerta dei servizi aerei non garantisca il diritto alla mobilità previsto dall'articolo 16 della Costituzione*» il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti può imporre oneri di servizio pubblico.

La questione viene in rilievo, dunque, non solo con riferimento alla necessità di una migliore garanzia dello sviluppo economico del territorio – e quindi alle scelte, condivisibili, da assumere con riferimento all'esigenza di collegamento tra territori – ma anzitutto per garantire dei collegamenti a coloro i quali potrebbero essere oggetto di politiche discriminatorie, per motivi economici, da parte delle società commerciali di trasporto perché residenti in territori situati in aree periferiche rispetto ai maggiori centri produttivi-decisionali e senza altre possibilità di collegamento.

L'insistenza su principi indefettibili della nostra Costituzione emerge ampiamente, del resto, da quanto avvenuto durante l'emergenza pandemica, nel corso della quale i Presidenti delle Regioni insulari hanno fatto ricorso a ordinanze d'urgenza che hanno, in qualche modo, inciso sulla libertà di movimento degli abitanti delle isole con riflessi sul trasporto aereo¹¹. Ed è proprio in quella specifica emergenza che il tema

interne pari al 60% dell'intera superficie del territorio nazionale cioè il 52% dei Comuni ed il 22% della popolazione. Tra i lavori più recenti si veda C. CIPOLLINI, *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento nelle Aree interne*, in *Italian Paper on Federalism*, n. 3, 2021, pp. 52 ss.; con riferimento ai divari territoriali con le aree interne ed ai possibili interventi del PNRR si veda T. CERRUTI, *Pnrr e territorio: una visione dinamica*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2023, pp. 218 ss.

⁸ Il primo riferimento normativo è la l. 17 maggio 1999 n. 144 per la disciplina dei collegamenti da e per la Sardegna e alcune isole minori della Sicilia.

⁹ A mo' di esempio, dopo il riferimento alla già citata l. 17 maggio 1999 n. 144, si vedano gli articoli 135 e 136 della l. 23 dicembre 2000 n. 388 con riferimento ai collegamenti per isole minori della Sicilia. Una misura economica simile è stata poi introdotta anche per il collegamento tra gli aeroporti di Crotone e le maggiori destinazioni aeroportuali in Italia, si veda la legge 27 dicembre 2002 n. 289. Con la medesima previsione il legislatore ha esteso il contributo anche per i collegamenti con altri aeroporti c.d. minori (Albenga, Cuneo, Taranto, Bolzano, Aosta). Il legislatore ha poi proseguito negli anni nel sostenere finanziariamente i collegamenti, si vedano a tal proposito l'art. 4, co. 206, della l. 24 dicembre 2003 n. 350 che ha esteso anche a Reggio Calabria e Foggia i contributi per garantire i collegamenti. La successiva legge 30 dicembre 2004 n. 311 ha rinnovato le somme di denaro per garantire la continuità territoriale per gli aeroporti di Trapani, Pantelleria e Lampedusa.

¹⁰ Il riferimento è alla novella introdotta dall'articolo 9 del d.lgs. 9 maggio 2005 n. 95.

¹¹ Y. CITINO, *Fenomeni migratori, rischio sanitario e insularità: l'uso politico delle ordinanze contingibili e urgenti (considerazioni a margine dell'ordinanza n. 33 del 22 agosto 2020 del presidente della regione Sicilia)*, in *Diritti Regionali*, n. 3, 2021, pp. 829 ss.; sia altresì concesso rinviare A. PATANÈ, *Democrazia rappresentativa durante la pandemia: il ruolo di consigli regionali e comunali*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE, a cura di, *Biopolitica pandemia e democrazia*, Il mulino, Bologna, 2021. In una prospettiva delle limitazioni sulla circolazione in chiave europea, si veda T. CERRUTI, *Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto-covid per attraversare i confini dell'unione europea?*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021, pp. 1 ss.. Sempre in chiave europea, si veda la nota della

ha mostrato i risvolti costituzionali a cui si è fatto cenno. Invero, mentre per tutti gli altri territori la necessità di un bilanciamento tra il diritto alla salute e la libertà di movimento, nel prisma del principio di eguaglianza, ha visto lo Stato positivamente impegnato per ridurre gli spostamenti infra-territoriali, al dichiarato fine di contenere la diffusione del virus, con riguardo alle isole, invece, il bilanciamento è stato, quasi per necessità, ulteriormente gravato dall'esigenza di un intervento statale teso a garantire il trasporto aereo e marittimo in assenza di un interesse economico dei vettori in un momento di minore richiesta da parte dei passeggeri.¹²

Ciò dimostra, pertanto, che la riforma dell'art. 119 Cost. e il richiamo ivi contenuto alla tutela della insularità produce indubbi risvolti sul tema dei trasporti, in particolare, aerei. Non può, del resto, trascurarsi che l'evoluzione socioeconomica del Paese ha indotto a una diversificazione dei motivi a fondamento degli spostamenti e dei viaggi. Se in alcune fasi della storia repubblicana il movimento delle persone era legato a motivi turistici o di emigrazione, la società contemporanea ha strettamente congiunto lo spostamento sul territorio nazionale ed europeo a motivi che attengono anche alla sfera privata: lavoro, salute, relazioni interpersonali. La struttura sociale e lavorativa del Paese si è, quindi, adeguata alle capacità di spostamento.¹³ Le città tra loro connesse con maggiori collegamenti hanno subito una trasformazione nelle abitudini di vita, ciò vuol dire che coloro i quali risiedono lungo le vie di collegamento godono di maggiori possibilità di usufruire dei vantaggi che derivano dai collegamenti stessi.¹⁴

L'implementazione degli spostamenti per le più varie ragioni "di vita" - e, dunque, per l'espressione in vario modo della propria personalità - pone al diritto costituzionale taluni interrogativi (o, se si vuole, sfide) di non trascurabile natura, soprattutto in un contesto, quale quello italiano, informato dal principio di eguaglianza sostanziale. Si pensi agli abitanti di un'isola che per ragioni di lavoro o studio siano domiciliati temporaneamente al di fuori della propria Regione. Orbene, non garantire spostamenti a

Commissione europea del 13 maggio 2020 sugli oneri del servizio pubblico in materia aeroportuale durante la pandemia dal titolo *Overview of the State aid rules and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak*, del 13 maggio 2020, reperibile sul sito della Commissione europea.

¹² Oltretutto proprio le scelte assunte da alcuni Presidenti di Regione si sono poste in contrapposizione con quanto indicato dalla Commissione europea che all'interno di quella chiave di lettura più generale in cui richiama gli Stati ad adottare misure per garantire il collegamento e l'accesso con le isole aveva invitato gli Stati a garantire una connettività minima per quelle realtà che se lasciate alle sole scelte del mercato avrebbero vissuto una condizione di maggiore isolamento, si veda A. MASUTTI, *Oneri di servizio pubblico: gli orientamenti comunitari e i nuovi sviluppi determinati dall'emergenza sanitaria*, in *Diritto dei trasporti*, fasc. 2, 2020, pp. 553 ss.

¹³ «È ampiamente riconosciuta in letteratura la stretta interdipendenza tra le trasformazioni urbane e lo sviluppo di infrastrutture di trasporto. In molti studi sono dimostrate le interdipendenze tra i comportamenti di mobilità, la trasformazione dei sistemi urbani e l'evoluzione tecnologica dei sistemi di trasporto. Uno dei temi che negli ultimi decenni ha interessato la comunità scientifica, riguarda in particolare la relazione tra le reti ad Alta Velocità e lo sviluppo economico delle regioni servite dalle nuove infrastrutture» così, E. PAPA, *Città ad alta velocità, Cities go at High Speed*, in *Trimestrale del Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente*, TeMALab, vol. 1, 2008, pp. 5 ss.

¹⁴ In merito agli studi sociologici ed economici sulle trasformazioni derivanti dai maggiori collegamenti si veda, in chiave generale, M. CASTELLS, *The Theory of the network society*, Cambridge, Felix Stalder, 2006; con riferimento all'Italia cfr. S. PORCU, A. PALTRINIERI, M. BARBIERI, *L'impatto sociale dell'alta velocità: una ricerca sulle realtà locali e i cantieri nell'Appennino emiliano*, Milano, Franco Angeli, 2000.

prezzi ragionevoli e accessibili si tradurrebbe nella possibile esclusione di questi soggetti dall'esercizio di diritti e libertà costituzionalmente garantiti a tutti: così, ad esempio, il diritto di voto¹⁵ (almeno fintantoché non sarà garantito il suo esercizio anche fuori sede); il diritto al godimento del periodo feriale, magari ricongiunti ai propri affetti familiari, compreso soprattutto durante precisi momenti dell'anno nei quali i costi dei trasporti diventano, per i più, proibitivi per l'aumento della domanda.

Occorre chiedersi se dinanzi a queste fattispecie di svantaggio e debolezza la Repubblica possa esimersi dall'attuare misure di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale di cui discorre con rara efficacia l'art. 3, co. 2, Cost. La risposta che si darà nelle seguenti riflessioni è di segno negativo. Come si avrà modo di riferire, infatti, il richiamo oggi contenuto nell'art. 119 Cost. all'azione della Repubblica – che, avendo riguardo alle peculiari condizioni dell'insularità, deve impegnarsi a superare le situazioni di svantaggio ad essa connesse – non può non riguardare anche interventi sullo specifico settore del trasporto aereo e marittimo¹⁶ *da, per e tra* le isole (comprese quelle minori),¹⁷ che impatta direttamente sull'esercizio di una pluralità di diritti fondamentali della persona umana.

2. Il rapporto tra lo Stato e le Regioni dopo la modifica dell'art. 119 Costituzione a tutela della peculiarità delle isole e le correlazioni con il riparto di competenza sulle grandi reti di trasporto

La legge costituzionale 7 novembre 2022 n. 2 ha modificato l'art. 119, co. 6, Cost. che così oggi dispone: *«La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità»*.

Occorre anzitutto rammentare come la riforma in esame si inserisca in modo coerente nel metodo di revisione costituzionale perseguito negli ultimi anni dal legislatore, consistente non tanto nella

¹⁵ Il tema incrocia quello della possibilità del voto a distanza in alternativa alle agevolazioni per recarsi nel luogo di residenza, sul punto in occasione di recenti elezioni il dibattito è stato riportato da *Lacostituzione.info*, tra gli altri si veda R. BIN, *Il voto è un diritto anche a distanza*, 21 marzo 2021. L'autore commentando una delle proposte di legge per *l'esercizio del diritto di voto in un comune diverso da quello di residenza*, pone in rilievo come la difficoltà materiale di esercizio del voto rappresenta un limite all'esercizio di un diritto politico fondamentale qual è il diritto al voto.

¹⁶ La nuova formulazione dell'articolo 119 Costituzione dovrà essere presa in considerazione anche con riferimento alla gestione dei servizi di continuità territoriale mediante il trasporto marittimo. La normativa, così come per la disciplina aeroportuale, è oggetto di una deroga rispetto ai principi dell'Unione sulla concorrenza.

Difatti, rifacendosi al Regolamento n. 651/2014/UE è possibile sostenere economicamente servizi di trasporto marittimo che garantiscano la continuità per quei collegamenti di interesse nazionale per e tra le isole. Il Regolamento in esame, all'art. 51 dispone che gli aiuti per il trasporto aereo e marittimo di passeggeri sono compatibili con le regole in tema di mercato interno solo in presenza di talune condizioni quali: l'aiuto deve essere destinato a vantaggio degli utenti finali che risiedono nelle regioni remote; gli aiuti devono essere concessi per il trasporto di passeggeri lungo una rotta che collega un aeroporto o un porto in una regione remota con un altro aeroporto o un porto all'interno dello Spazio economico europeo; gli aiuti devono essere assegnati in modo equo, senza discriminazione basata sull'identità del vettore o sul tipo di servizio e senza restrizioni sulla rotta specifica da o verso la regione remota.

¹⁷ Si pensi agli arcipelaghi delle Isole Eolie, Egadi, Pelagie, Cheradi, Tremiti, Ponzi, Toscano, Campano, del Sulcis, Spezzino, Isole della laguna veneta, Isole della laguna di Grado Marano.

rielaborazione organica del testo costituzionale, quanto in singole e puntuali leggi di riforma.¹⁸ Non sfugge, inoltre, che non è la prima volta che in Costituzione sono citate le isole. La formulazione dell'art. 119 Costituzione prima della riforma del Titolo V del 2001, sanciva infatti l'obbligo per lo Stato di assegnare a singole Regioni contributi speciali per provvedere a scopi determinati per valorizzare le Isole e il Mezzogiorno.

Tuttavia, i due testi dell'art. 119 Costituzione – quello originario e quello oggi vigente – non sono sovrapponibili e hanno, rispetto al tema oggetto della presente riflessione, un impatto differente.¹⁹

Nel primo caso il riferimento era all'obbligo di prevedere somme di denaro per scopi determinati e per valorizzare il Mezzogiorno e, soprattutto, le Isole.²⁰ Come messo in luce da alcuni autori, con tale formulazione la Costituzione sembrava aver offerto alle due principali Isole della Repubblica *“una triplice valorizzazione, in punto di riconoscimento e tutela costituzionale: a) essere ascrivibili all'area geografica del Mezzogiorno; b) essere isole; c) essere Regioni a statuto speciale”*.²¹

La riforma costituzionale successivamente intervenuta nel 2001 ha poi rimosso ogni riferimento all'insularità, quale condizione speciale e meritevole di attenzione, dal testo della norma la quale, al quinto comma, si limita a prevedere il possibile stanziamento, da parte dello Stato, di risorse aggiuntive ed interventi speciali in favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni *“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”*, omettendo, quindi, qualsiasi cenno alle misure destinate precipuamente alle zone insulari.²²

Diversamente ancora, nell'odierna formulazione si afferma che la Repubblica promuove *«le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità»*. Dunque, non più un contributo, come nel precedente testo, in favore delle Regioni per “valorizzare” le isole, ma un'attività positiva nella rimozione degli svantaggi. Allo stesso tempo il lessico utilizzato dal legislatore costituzionale impone un obbligo dello Stato rispetto alle isole, ma altresì in capo alle Regioni rispetto alle proprie isole minori. Difatti, è compito della “Repubblica”, nell'accezione del nuovo articolo 119 Costituzione, adottare le misure che saranno necessarie a rimuovere gli svantaggi; da ciò ne deriva un obbligo per il legislatore regionale di prevedere

¹⁸ L. M. TONELLI, *La riemersione dell'insularità in Costituzione*, in, *Osservatorio Costituzionale*, 6/2022, 111 ss. Sulla revisione costituzionale in generale, S.M. Cicconetti, *Revisione costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, pp. 134 ss.

¹⁹ Per una riflessione tra il precedente testo e l'attuale rispetto al ruolo del meridione e delle isole si veda G. TROMBETTA, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *Federalismi*, n. 1, 2022, pp. 188 ss.; G. G. CARBONI, *La Stagione dell'insularità*, in *Federalismi*, n. 22, 2022, pp. 20 ss.

²⁰ Testualmente: Art 119, co. 3, *«Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole, lo stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali»*.

²¹ T.E. Frosini, *“Insularità e Costituzione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 34 (1), 2020, pp.250 ss.

²² G. ARMAO, *“Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della Macroregione del mediterraneo occidentale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2017, pp. 769 ss.

le forme più idonee a garantire ai cittadini residenti nelle isole minori un collegamento con il resto del territorio regionale.

La modifica della Costituzione è stata oggetto di un *iter* caratterizzato da un dibattito per addivenire a un testo capace di prendere atto della peculiare situazione delle isole. Difatti, la prima formulazione del testo della modifica costituzionale, secondo il disegno di legge costituzionale d’iniziativa popolare n. 865 del 5 ottobre 2018, riportava, da un lato, che si dovesse riconoscere «*il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall’insularità*» e, dall’altro, la predisposizione di misure necessarie a garantire un’effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili”.²³ Tale formulazione, da quanto emerge dai lavori preparatori, rappresentava non solo una questione di principio o di vincolo per le misure adottate dallo Stato o dalla Repubblica, ma un importante elemento di legalità dell’ordinamento derivante dalla “specificazione dei principi di coesione, solidarietà, perequazione, già scolpiti dall’art. 119 Cost”.²⁴ La circostanza per cui, inoltre, si trattasse di un disegno di legge costituzionale di iniziativa popolare costituisce segno tangibile di come la tematica fosse e sia allo stato attuale sentitamente avvertita nei territori, in particolare in quelli delle due maggiori isole italiane, nelle quali diversi movimenti sono recentemente nati e sviluppati a favore del riconoscimento dell’insularità.²⁵

Durante il dibattito al Senato la proposta è stata modificata al fine di evitare che la Costituzione facesse riferimento all’insularità esclusivamente come elemento di svantaggio e, dunque, si è preferito il riconoscimento alla “peculiarità delle isole” e di conseguenza alla necessità di effettuare una valorizzazione delle stesse. Il fulcro centrale della modifica rimane l’obbligo per la Repubblica – intesa come l’insieme degli Enti territoriali, e non più solo dello Stato – di rimuovere gli svantaggi che derivano dall’insularità.²⁶

Non è inoltre secondario il fatto che la novella costituzionale è stata collocata nell’articolo 119 Costituzione. Per un verso questo può essere interpretato come la necessità di riferirsi direttamente alla necessità che nel superare le difficoltà derivanti dall’insularità è necessario anzitutto riferirsi proprio a quelle problematicità economiche e, dunque, che non si possano non tenere in considerazione «*i costi dell’insularità*» con riferimento alle risorse attribuite alle Regioni anche in chiave di perequazione regionale.²⁷ In questa direzione, inserire il riferimento all’obbligo di rimuovere gli svantaggi che derivano

²³ Si veda la proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare recante «*Modifica dell’art. 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento del grave e permanente svantaggio naturale derivante dall’insularità*», Atto Senato n. 865 XVIII Legislatura.

²⁴ Atti Senato XVIII leg., *Dossier del Servizio Studi sul riconoscimento degli svantaggi naturali derivanti dall’insularità* (A.S. n. 865), 2020.

²⁵ R. ARIETTI, *Ripensare l’insularità nel sistema costituzionale italiano, tra suggestioni scandinave e rinegoziazione dei rapporti centro-periferia*, in *Diritto Pubblico e Comparato Europeo Rassegna giurisprudenziale*, Novembre 2022.

²⁶ Si veda sul dibattito per la riforma della Costituzione anche il dossier della Camera dei deputati dell’11 marzo 2023. Non sono mancate in letteratura posizioni critiche rispetto alle effettive conseguenze della modifica apportata all’art. 119, co. 6, Costituzione.

²⁷ G. DEMURO, *L’Isola, il giudice costituzionale e lo Stato disinformato*, in *Le Regioni*, n. 1, 2019, pp. 319 ss.

dall'insularità all'interno dell'articolo 119 Costituzione vuol dire collocare la questione all'interno dei confini del dibattito sulla perequazione, consentendo ai destinatari delle previsioni rivendicazioni maggiormente penetranti. Di contro non sono mancate delle considerazioni critiche, in letteratura, rispetto alla portata della novella costituzionale proprio con riferimento alla sua collocazione e alla portata della modifica.²⁸

Tuttavia, da come emerge dalla lettura dei lavori parlamentari e dal dibattito, la volontà ultima del legislatore sembra essere quella di effettuare una valutazione proprio rispetto all'allocazione delle risorse che tenga conto della peculiarità delle isole e della loro diversa possibilità economica rispetto al resto del territorio. A dimostrazione di quanto affermato in premessa in relazione alla forte connessione tra la modifica dell'articolo 119 Costituzione e la disciplina sulla continuità territoriale è necessario rammentare che, proprio in virtù della riconosciuta condizione di difficoltà derivante dall'insularità (prima della modifica costituzionale), il legislatore ha previsto, dopo la riforma del titolo V del 2001, delle disposizioni finalizzate a garantire un maggiore supporto economico nei confronti delle Regioni insulari.²⁹

La questione dell'insularità è, tra l'altro, stata sovente oggetto di argomentazione nei giudizi dinanzi la Corte costituzionale. In particolare, la Regione Sardegna ha più volte proposto dinanzi alla Consulta la questione per cui l'insularità rappresenta una delle cause del ritardo socioeconomico del tessuto regionale e che per questo motivo uno stanziamento di somme di denaro da parte dello Stato non adeguate alla peculiarità dell'insularità deve essere interpretata come un elemento sintomatico dell'irragionevolezza delle disposizioni normative statali. A sostegno del valore dell'incidenza dell'odierna modifica costituzionale è opportuno rammentare come la Corte abbia già ritenuto che il "problema dell'insularità", pur se a dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 42 del 2009 sul c.d. federalismo fiscale, non è mai «*stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale*» della Regione Sardegna.³⁰ Un ragionamento, quest'ultimo, che assume una rilevanza, a fortiori,

²⁸ Sul punto si veda, L. M. TONELLI, *La riemersione dell'insularità in Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 6, 2022, pp. 111 ss., con riferimento alla collocazione, *sedes materiae* in riferimento all'insularità. Una medesima critica è effettuata da G. TROMBETTA, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, op. cit.

²⁹ Tra le altre si veda l'art. 1, co. 837, della l. 27 dicembre 2017 n. 205 per l'istituzione di un Comitato istruttore paritetico Stato-regione con riferimento all'insularità della Regione Sardegna per cui la sua condizione di insularità «*ne penalizza lo sviluppo economico e sociale*».

³⁰ Per una più completa lettura ragionata con riferimento alla Sentenza Corte costituzionale n. 6 del 2019 si veda, C. BUZZACCHI, *Perequazioni e specialità: il superamento dell'accordo in caso di reiterata indisponibilità del legislatore statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2019, pp. 45 ss.; G. DEMURO, *L'Isola, il giudice costituzionale e lo Stato disinformato*, in *Le Regioni*, n. 1, 2019, pp. 325 ss.; L. CASSETTI, *Diritto costituzionale e teorie economiche: dal confronto dottrinale "a distanza" alla decisione interpretativa sulle clausole economiche e finanziarie*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 125 ss.; F. GUELLA, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, in *Forum costituzionale*, 7 maggio 2019, pp. 1 ss.; R. MONTALDO, *Dalla Corte una nuova sentenza "direttiva" in materia di accantonamenti, tra autonomia finanziaria regionale e inerzia del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2019, pp. 55 ss.; A. RIVIEZZO, *Equilibrio di bilancio, leale collaborazione e sindrome di Pirro*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2019, pp. 1 ss.

dopo l'odierna modifica della Costituzione in quanto da oggi l'argomentazione delle Regioni insulari troverà a suo fondamento un parametro previsto in Costituzione rispetto alla lettura della normativa statale.

Difatti, proprio a seguito della sentenza Corte costituzionale n. 6 del 2019, la legge di bilancio per il 2020 ha previsto la definizione tra la Sardegna e lo Stato delle relative compensazioni dei costi che derivano dall'insularità.³¹ Così come la medesima legge ha previsto, anche per la Regione Siciliana, lo stanziamento di contributi economici per l'acquisto di biglietti aerei per studenti fuori sede, lavoratori, persone con disabilità o che devono spostarsi per motivi sanitari (v. *infra* 2.1). Tuttavia, la previsione normativa prevedeva per la Regione siciliana lo stanziamento di una somma di denaro non sufficiente a coprire le esigenze complessive per la riduzione complessiva dei costi ed è dunque limitata nel tempo, fino ad esaurimento delle risorse, che in proporzione, così come anche in misura assoluta, è ridotta rispetto a quelle per la Regione Sardegna. Una medesima misura è poi stata prevista per gli anni successivi. Tuttavia, già per l'anno in corso³² il finanziamento previsto si è ridotto sensibilmente rispetto agli anni precedenti realizzando così la singolare situazione per cui, prima dell'entrata in vigore della modifica della Costituzione, il legislatore aveva previsto delle misure volte a ridurre gli svantaggi derivanti dall'insularità rispetto al trasporto aereo per poi diminuire gli importi stanziati.

Non è però trascurabile la circostanza che oggi, a differenza del passato è in vigore il testo costituzionale così come modificato e che, dunque, per il futuro si pone la questione della possibile violazione costituzionale della normativa.³³ In questa direzione sembra irragionevole la scelta del legislatore che in presenza della novella costituzionale ha ridotto gli stanziamenti rispetto al passato quando, a Costituzione invariata, si erano previste maggiori risorse per superare le difficoltà economiche attinenti al trasporto verso le isole.

³¹ «Il riferimento è alla l. 27 dicembre 2019 n. 160, art. 1, co. 867, il quale prevede che le disposizioni recate dai commi da 867 a 873 di attuazione dell'Accordo sottoscritto il 7 novembre 2019 tra il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per il Sud e la coesione territoriale ed il Presidente della regione Sardegna, ai sensi dell'articolo 1, comma 875, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, entrano in vigore il giorno stesso della pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale. 867. Con l'Accordo di cui al comma 866 sono attuate le sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 13 maggio 2015, n. 154 del 4 luglio 2017, n. 103 del 23 maggio 2018, n. 6 dell'11 gennaio 2019, nonché la sentenza del tribunale amministrativo regionale per la Sardegna n. 194 del 5 marzo 2019, fatta salva la definizione dei costi relativi all'insularità nell'ambito di apposito tavolo. 868. Il contributo alla finanza pubblica della regione Sardegna è stabilito nell'ammontare complessivo di 684,210 milioni di euro per l'anno 2018, di 536 milioni di euro per l'anno 2019 e di 383 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020. I predetti contributi, come determinati a decorrere dall'anno 2020, sono versati all'erario con imputazione sul capitolo 3465, articolo 1, capo X, dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 aprile di ciascun anno. In mancanza di tali versamenti all'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 aprile, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a trattenere gli importi corrispondenti a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla regione, anche avvalendosi dell'Agenzia delle entrate per le somme introitate per il tramite della struttura di gestione».

³² Si veda l'art. 1, co. 494 e 495 della l. 29 dicembre 2022 n. 197 con cui si è previsto lo stanziamento di una somma sensibilmente inferiore rispetto a quella degli anni precedenti e dunque destinando alle politiche per la riduzione degli squilibri derivanti dall'insularità di Sicilia e Sardegna le somme di circa cinque milioni di euro.

³³ Più in generale sul tema si veda G. SCACCIA, *L'insularità e le parole della Costituzione* in, a cura di, G. ARMAO, *Condizione e costi dell'insularità in Italia ed in Europa*, Rubbettino, 2022.

L'analisi delle questioni fin qui emerse dimostra come le ricadute del nuovo art. 119, co. 6, Costituzione avranno un'incidenza diretta rispetto alla materia della continuità territoriale. Non da ultimo, una delle argomentazioni a fondamento di quest'interpretazione deve essere ricavata proprio dalla circostanza per cui gli stessi lavori parlamentari sono stati caratterizzati proprio dalla motivazione di costituzionalizzare un principio, già tutelato dalla legislazione ordinaria, con lo scopo di salvaguardare i diritti di quei cittadini residenti nelle isole che subiscono uno svantaggio concreto nella propria mobilità.³⁴ L'effettività della tutela in capo agli insulari è oggi scolpita nel dato letterale della disposizione costituzionale. D'altra parte, l'utilizzo del termine "rimuovere" non può che essere letto come un obbligo attivo in capo alla Repubblica rispetto agli svantaggi in qualche modo superabili o alleviabili.³⁵ Da qui le conseguenze più immediate rispetto ad una legislazione, quella della regolamentazione e gestione della mobilità aerea, che, come argomentato in questo lavoro, è di competenza statale nelle sue diverse accezioni.

La normativa citata nel primo paragrafo e successivamente meglio esaminata conferma l'intento del legislatore ordinario di ridurre gli svantaggi dell'insularità; in tale direzione il nuovo testo dell'articolo 119, co. 6, Costituzione sarà utilizzato dalle Regioni insulari, ma anche dalle tante Regioni che hanno nel proprio territorio delle isole minori, come parametro rispetto alla legittimità costituzionale della legislazione di bilancio, oltre che di quella specificatamente prevista per la continuità territoriale, al fine di tutelare un principio ormai costituzionalmente tutelato. Ad ulteriore dimostrazione della rilevanza della citata modifica rispetto alla legislazione sulla continuità territoriale è significativo il tenore dei documenti di presentazione della modifica costituzionale da parte del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa.³⁶ Da questi si evince come già l'interpretazione da parte del Ministero competente è quella per cui la riduzione degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità dipendano anche dalla presenza di servizi e dalla disponibilità di collegamenti aerei, motivo per cui viene ritenuto che, attraverso la riforma dell'articolo 119 Costituzione, sono state *«riconosciute a livello costituzionale le peculiarità della condizione insulare e l'esigenza di garantire a tutti i cittadini uguali condizioni di fruizione dei diritti fondamentali, così attenuando gli svantaggi derivanti dalle difficoltà di connessione»*. Un'interpretazione in senso contrario, invece, ricondurrebbe irragionevolmente ad una mera enunciazione di intenti, senza efficacia

³⁴ Si rinvia al Dossier della Camera dei deputati *«Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità»*, reperibile sul sito www.camera.it

³⁵ Sull'effettività dell'obbligo si veda altresì G. DEMURO, *Le isole ritornano in Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, Fasc. 4, 2022, pp. 901 ss. in cui l'A. rammenta che *«per realizzare queste politiche sarà necessario da parte dello Stato destinare risorse economiche ma è, comunque, importante aver sancito tale principio perché è proprio al momento della discussione della ripartizione delle risorse finanziarie tra il Centro e le Isole svantaggiate nella legge di stabilità che si possono, in concreto, rimuovere gli svantaggi derivanti dalla insularità»*. Più di recente F. SANCHINI, *La condizione di insularità nella costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2023, pp. 147 ss. *«si tratta pertanto di una modifica costituzionale che, alla luce delle "migliorie" redazionali apportate in corso d'opera, consacra all'interno della Carta fondamentale un enunciato piuttosto chiaro, volta a garantire un pari godimento di diritti e servizi anche da parte dei cittadini isolani»*.

³⁶ Reperibili sul sito internet www.riformeistituzionali.gov.it.

alcuna, il dettato costituzionale novellato che non può essere interpretata come mera norma programmatica.³⁷

La modifica dell'articolo 119 Costituzione impone altresì delle riflessioni sulle modalità necessarie a garantire la tutela dell'insularità. Difatti, questo non può che avere delle ricadute immediate anche rispetto alla materia delle grandi reti di trasporto e di navigazione, porti e aeroporti. Non è possibile immaginare l'attuazione di questa previsione costituzionale prescindendo dalla necessità di un intervento attivo sulle infrastrutture.³⁸ Solo in ordine di tempo è da segnalare come, proprio nell'arco temporale in cui si sta ultimando il presente lavoro, sono sorti problemi gestionali nel trasporto da e per le isole e del conseguente aumento dei prezzi che hanno avuto come effetto la presentazione di interrogazioni parlamentari ai ministri competenti rispetto alla pecunia delle disponibilità di acquisto biglietti (v. *infra* 2.1). È inoltre da segnalare, ai fini di quello che si dirà sulla stretta connessione tra la tutela prevista oggi in Costituzione e gli strumenti per attuarla, che la risposta ha avuto come oggetto anche il tema della difficoltà infrastrutturali e la rilevanza delle competenze tra Stato e Regioni rispetto all'assetto istituzionale e gestionale che caratterizza il sistema italiano del trasporto, in particolare di quello aereo.³⁹

2.1. L'attività normativa in materia di continuità territoriale e il recente caso del Decreto sul caro voli

A dimostrazione dell'importanza e della rilevanza che la modifica costituzionale avrà nell'ordinamento è rilevante segnalare l'intensa attività normativa volta a favorire la continuità territoriale. Va premesso come - diversamente da quanto previsto a livello costituzionale, la cui tutela è diretta all'insularità e, quindi, a tutte le isole - gli interventi in materia sono mirati specificamente alle realtà insulari della Sicilia e della Sardegna, anziché essere rivolti all'insieme dei territori insulari nazionali.

In merito, si può evidenziare anzitutto il Decreto Legge 25 novembre 2015, n. 185, recante “*Misure urgenti per interventi nel territorio*”, il cui articolo 10 attribuisce alla regione Sardegna un finanziamento di 30 milioni di euro per l'anno 2015. L'obiettivo di questa disposizione, concepita per affrontare le sfide legate all'insularità e promuovere la continuità territoriale in Sardegna, è quello di garantire «un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sardegna, che consenta la riduzione dei disagi derivanti dalla condizione di insularità e assicuri la continuità del diritto alla mobilità anche ai passeggeri non residenti». Successivamente, è intervenuta: la Legge di stabilità 2016, che ha destinato 20 milioni di euro per l'anno 2016 alla Regione siciliana con l'obiettivo di promuovere la continuità territoriale aerea in questa Regione mitigando gli effetti

³⁷ Una risposta in senso negativo alla domanda se la modifica della Costituzione è una norma semplicemente *programmatica* è data da G. DEMURO, *Le isole ritornano in Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, op. cit.

³⁸ Si veda par. 3.1.

³⁹ Si vedano i resoconti stenografici della Camera dei deputati sulle risposte del Ministro competente per materia del 18 e 26 luglio 2023 al sito www.camera.it.

dell'insularità sulla mobilità e la connettività in Sicilia;⁴⁰ la Legge di bilancio per il 2018, che ha istituito un Comitato istruttore paritetico Stato-regione.⁴¹ Tale comitato viene creato considerando la condizione di insularità della Sardegna, potenzialmente penalizzante lo sviluppo economico e sociale della Regione, con l'intento di gestire l'istruttoria necessaria per il riconoscimento in sede europea degli aiuti stanziati per tali territori.

Più di recente, il legislatore è nuovamente intervenuto sul tema, sempre mediante provvedimenti normativi di natura finanziaria, con la Legge di bilancio per il 2020 che contiene disposizioni che si inseriscono nel processo di attuazione di un accordo in materia di finanza pubblica stipulato tra il Governo e la Regione Sardegna il 7 novembre 2019 e che prevedono l'istituzione di un «*tavolo tecnico-politico*» avente il compito di definire gli svantaggi strutturali permanenti che derivano dalla particolare condizione di insularità della Sardegna.⁴²

Nello stesso solco si colloca: il successivo D.L. 21 ottobre 2021, n. 146, recante «*Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili*», che prevede l'allocazione di 66 milioni di euro alla regione Sardegna per l'anno 2021 per compensare – nuovamente – gli svantaggi strutturali che derivano dalla condizione di insularità della regione; da ultimo, con la Legge di Bilancio per il 2022, in recepimento di alcuni accordi bilaterali stipulati in materia di finanza pubblica, si è prevista, tra le altre cose, l'assegnazione di contributi specifici sia alla regione Sardegna che alla regione Sicilia, per un ammontare pari a 100 milioni di euro, fondi dichiaratamente destinati a compensare gli svantaggi strutturali legati alla condizione di insularità di queste Regioni.

Nelle ultime settimane, il dibattito si è concentrato su una norma, di derivazione ministeriale, avversata da alcune forze politiche e studiosi e da altri fortemente sostenuto, che si inserisce a pieno nella materia della continuità territoriale. In sintesi, Il decreto legge approvato in Consiglio dei ministri il 7 agosto 2023, noto anche come "*Decreto Asset*" o "*Decreto Omnibus*" e recante, tra gli altri, il contributo del Ministro delle Imprese e del Made in Italy, contiene una importante previsione che mira a frenare l'applicazione di algoritmi che aumentano i prezzi dei voli nazionali da e per le isole durante periodi di elevata domanda. Originariamente, la norma stabiliva che, durante tali picchi di domanda, se il prezzo di vendita del biglietto avesse superato il 200% della tariffa media del volo, gli algoritmi che determinano automaticamente questi aumenti sarebbero stati bloccati con un conseguente arresto dell'incremento del prezzo.

Il provvedimento è stato dichiaratamente elaborato al fine di evitare che i passeggeri - in particolare, non i turisti ma i residenti insulari - fossero costretti ad esborsi esorbitanti per i voli verso e dalle isole durante i periodi di alta richiesta, garantendo una maggiore equità nei prezzi dei biglietti aerei per le rotte nazionali

⁴⁰ Legge 28 dicembre 2015, n. 208, articolo 1, comma 486.

⁴¹ Legge 27 dicembre 2017, n. 205, articolo 1, comma 837.

⁴² Legge 27 dicembre 2019, n. 160, articolo 1, comma 867.

insulari. Si tratta di norme connotate dalla chiara finalità di attuare il principio costituzionale della continuità territoriale e, in particolare, di fare in modo che l'insularità non rappresenti, per coloro che ne sono necessariamente coinvolti, una condizione di costante disagio anche economico. Se, nei provvedimenti normativi sopra esaminati, tale intento è stato perseguito mediante previsioni che stanziavano un ammontare definito di aiuti da destinare direttamente alle Regioni insulari, con il Decreto in discussione, invece, il legislatore ha tentato di risolvere il problema a monte, attuando una sorta di sistema vigile e volto ad impedire alcune distorsioni del mercato e le conseguenze negative che derivano dall'insularità.

È agevole intuire come il Decreto abbia, da un lato, suscitato la ferma opposizione delle compagnie aeree, interessate a trarre il massimo profitto nei periodi di c.d. alta stagione, e, dall'altro, i dubbi e le perplessità di giuristi e studiosi, i quali hanno fin da subito tentato di addivenire ad una interpretazione delle norme in linea con la normativa nazionale ed europea.

In tale contesto, le proteste dei vettori e le indagini delle Autorità europee hanno, in parte, frenato l'entrata in vigore della norma così sopra descritta. In particolare, un emendamento al testo in discussione al Senato per la conversione del Decreto prevede l'eliminazione del divieto di *«fissazione dinamica delle tariffe in relazione al tempo di prenotazione»*, con la conseguenza che le compagnie avranno la libertà di regolare il prezzo dei voli in base al momento in cui si effettua la prenotazione, con la possibilità di aumentare o diminuire i prezzi man mano che si avvicina la data del viaggio e nei periodi di maggiore domanda.

Verrebbero, tuttavia, rafforzati i poteri dell'Autorità Antitrust. In particolare, quest'ultima avrà il compito di indagare e accertare eventuali pratiche di prezzo ingiuste o anti-competitive messe in atto dai vettori. Le indagini si baseranno sui principi di abuso di posizione dominante e di intesa restrittiva della concorrenza. Ai fini dell'avvio del procedimento volto ad accertare l'illiceità della condotta da parte delle compagnie aeree – si legge nell'emendamento- l'Autorità può tener conto della circostanza per cui le pratiche anti-competitive siano applicate, tra gli altri indici, proprio su rotte nazionali di collegamento con le isole.

3. La rilevanza della continuità territoriale nella giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua interpretazione dopo la modifica dell'art. 119 Costituzione

La Corte costituzionale è stata interessata negli anni da questioni che attengono alla gestione delle infrastrutture aeroportuali e la giurisprudenza citata rileva rispetto al ragionamento fin qui svolto sulle infrastrutture per i collegamenti, perché senza queste non è possibile rimuovere gli svantaggi derivanti dell'insularità. Nell'affrontare le questioni di rilevanza costituzionale rispetto al tema del rapporto tra lo Stato, le Regioni insulari e le Regioni che hanno nel proprio territorio delle isole minori, in merito alla

continuità territoriale e alla possibilità di un supporto alla mobilità vengono in evidenza altresì il tema del rapporto tra lo Stato e le Regioni con riferimento alla gestione del trasporto aereo e, in particolare, delle infrastrutture a questo funzionali. Da qui, la considerazione per cui sussiste una stretta connessione tra i diritti costituzionalmente garantiti, come la libertà di circolazione e l'eguaglianza sostanziale, e la ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni in materie come «grandi reti di trasporto e di navigazione», «porti e aeroporti civili». Difatti, la Corte è stata già interessata rispetto all'interpretazione sulle competenze dello Stato e delle Regioni in tema di trasporto aereo a dimostrazione dell'interesse dei territori in ordine alla pretesa di esercitare un'influenza rispetto alle decisioni da assumere nella gestione aeroportuale e dunque sulle possibili risorse direttamente o indirettamente derivanti da questo mercato.⁴³

Si cita la giurisprudenza del Giudice delle leggi perché le argomentazioni a fondamento del contenzioso costituzionale dimostrano il forte interesse delle Regioni rispetto all'argomento in oggetto, soprattutto di quelle insulari. Negli ultimi anni, in concomitanza con la crescita del mercato aereo, non sono mancati i tentativi da parte delle Regioni, e in alcuni casi dei Comuni, di indirizzare le decisioni gestionali degli aeroporti, cioè relative a scelte commerciali e operative, attraverso l'approvazione, nel caso delle Regioni, di leggi regionali in materia di trasporto aereo. Nello stesso solco, si possono inserire anche i provvedimenti comunali concernenti questo settore, adottati ed approvati perlopiù in materia di pianificazione e governo del territorio. Il tentativo di esercitare una competenza sul trasporto aereo, in particolare da parte delle Regioni, si è spinto fino a ipotizzare di avere competenza sull'assegnazione delle bande orarie attribuite ai vettori aerei.⁴⁴ Difatti, il legislatore regionale, nel caso specifico della legge di Regione Lombardia, ha espressamente dichiarato che la volontà è stata quella di disciplinare la materia al fine di permettere «lo sviluppo della capacità aeroportuale e la relativa pianificazione territoriale, la crescita socio-ambientale della regione».⁴⁵ Il caso è rilevante in quanto la Regione ha tentato di esercitare la propria competenza in ordine a decisioni direttamente legate alla gestione aeroportuale, permettendo così alla Corte costituzionale di esprimersi rispetto agli ambiti di competenza regionale con riferimento agli

⁴³ Sul punto si veda la sentenza Corte costituzionale n. 181 del 2020, rispetto agli interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto e in particolare il riconoscimento di un contributo pari a 7 milioni di euro a favore della SAGA Spa gestore dello scalo aeroportuale. Per una più ampia disamina delle questioni sottese alla vicenda oggetto della sentenza si veda D. MONEGO, *Parificazione dei rendiconti regionali e incidente di costituzionalità*, in *Forum Costituzionale*, n. 4, 2021, pp. 267 ss.; Si veda altresì il tentativo della Regione Valle d'Aosta, con la l.r. Regione autonoma Valle d'Aosta 20 marzo 2018, n. 3 di attribuire alla Regione una verifica sui progetti, al fine della valutazione VIA dei: *nuovi aeroporti ed interventi sugli aeroporti esistenti che comportano l'edificazione di volumi superiori a 10.000 metri cubi o la pavimentazione di superfici superiori a 20.000 metri quadri, altiporti, eliporti, aviosuperfici ed elisuperfici non occasionali; tutti gli aeroporti non compresi nell'Allegato II sarebbero però inclusi nell'Allegato II-bis, punto 2.e) alla Parte II del cod. ambiente, relativa alla verifica statale di assoggettabilità a VIA*. Per cui la Corte, con la sentenza Corte costituzionale n. 147 del 2019 ha dichiarato l'incostituzionalità della previsione regionale.

⁴⁴ Il riferimento è alla legge della Regione Lombardia 9 novembre 2007, n. 29. Si veda S. BUSTI, *Slot "vietato" alla regione Lombardia*, in *Le Regioni*, 2009, n. 3, pp. 684 ss.

⁴⁵ Art. 1, l.r. Lombardia 9 novembre 2007, n. 29.

aeroporti. Tuttavia, quest'ultima ha censurato l'operato e l'intento della Regione di intervenire su una materia che è riservata unitariamente all'autorità centrale in ragione del suo rilievo nazionale, ove non sovranazionale.⁴⁶ Quest'ultimo decennio è, quindi, già stato caratterizzato da una tensione tra Stato e Regioni in materia di trasporto aereo e non soltanto, come appena citato, rispetto alla gestione del traffico con finalità organizzative, ma altresì per questioni inerenti i ricavi economici data la sempre crescente rilevanza di quella che è considerata un'attività economicamente remunerativa.⁴⁷ Il Collegio aveva già percorso il ragionamento, poi riproposto successivamente, secondo cui le questioni in tema di aeroporti non possono «essere interamente ricondotte alla relativa materia» concorrente. Con riferimento all'art. 117 Costituzione, la Corte ha affermato che la materia «riguarda principalmente le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio». Quindi, le questioni che più genericamente attengono, ad esempio, alle tariffe non possono essere «interamente comprese nella materia delle “comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere”». Il contenzioso costituzionale dimostra, ancora una volta, come il tema sia del tutto nuovo ed in costante evoluzione perché legato ad un mercato che permette oggi un più ampio uso di questo tipo di trasporto e ad una società che, modificando le proprie abitudini, considera la navigazione aerea come una abituale modalità di spostamento. Per questo motivo, si ritiene come la novella dell'articolo 119 Costituzione potrebbe accrescere ulteriormente lo scontro tra Stato e Regioni. Sul punto, a parti invertite, la Corte ha anche censurato il legislatore statale allorquando non ha previsto un diretto coinvolgimento delle Regioni interessate rispetto alle decisioni da assumere sulla costruzione di infrastrutture aeroportuali.⁴⁸ Al fine di prevenire questo contenzioso e soprattutto garantire i diritti, costituzionalmente garantiti, è quanto mai opportuno utilizzare la chiave d'interpretazione usata dalla giurisprudenza in questi anni con riferimento al trasporto aereo.

Il filo rosso è rappresentato dal principio di leale collaborazione allorquando le questioni che riguardano la gestione aeroportuale e delle infrastrutture incida su scelte che è opportuno vengano assunte di comune

⁴⁶ Il riferimento della sentenza Corte cost. n. 18 del 2009 è al Ministero dei Trasporti e all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile.

⁴⁷ I dati sulla crescita del trasporto aereo e delle conseguenze economiche a ciò riferite possono essere analizzati dai documenti presenti sul sito dell'Ente Nazionale Aviazione Civile, www.enac.gov.it. Il riferimento è alla precedente sentenza n. 51 del 2008, con cui la Corte si è espressa rispetto a chi è il beneficiario dei ricavi che derivano dalle somme pagate dai vettori aerei. L'occasione è stata propizia per la Corte per tornare su un punto, già espresso in precedenza rispetto ai limiti della competenza concorrente in materia di porti e aeroporti civili e di come questa non possa essere ampliata fino ad arrivare alle questioni più prettamente attinenti la gestione, come nel caso delle bande orarie.

⁴⁸ Cosicché la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della previsione legislativa per cui in materia di piani d'intervento infrastrutturale non è stato previsto il parere della Regione interessata. Il riferimento è alla sentenza Corte costituzionale n. 51 del 2008; in cui il Giudice delle leggi ha ritenuto l'incostituzionalità della nuova formulazione del codice della navigazione «Considerato che la materia dei piani d'intervento infrastrutturale coinvolge interessi della Regione e degli enti locali, la questione deve essere accolta nella parte in cui l'art. 11-undecies non prevede, su tali piani, il parere della Regione interessata». Più diffusamente si veda M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale, in federalismi*, n. 34, 2020, pp. 45 ss.

accordo con la Regione sul cui territorio ricadranno le relative conseguenze.⁴⁹ La Corte ha attentamente già rilevato che, con riferimento alle relazioni contrattuali che incidono sulla gestione degli aeroporti civili, comunque, sussiste un'interferenza delle competenze tra lo Stato e le Regioni, motivo per cui emerge la necessità di un «*reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale*». ⁵⁰ Il ragionamento della Corte si inserisce appieno nelle argomentazioni rispetto alle scelte che dovranno essere fatte dallo Stato e dalle Regioni per garantire la piena attuazione dei diritti costituzionali ai cittadini per il tramite del rafforzamento delle infrastrutture di collegamento aereo, richiamando i propri orientamenti sulla leale collaborazione nel caso in cui ricorra una competenza concorrente.⁵¹

È innegabile che il tema della competenza tra Stato e Regioni e del conseguente finanziamento delle infrastrutture aeroportuali sia strettamente legato ai diritti costituzionali fin qui citati e su cui, di conseguenza, avrà una diretta incidenza la nuova formulazione dell'articolo 119 Costituzione. Suddetta considerazione si fonda sul fatto che l'attuale legislazione nazionale ed europea ⁵² ha generato un sistema di infrastrutture caratterizzate dalla forma societaria⁵³ il cui bilancio è sostanzialmente fondato sulle tariffe e per cui, negli ultimi decenni, le decisioni sulle scelte infrastrutturali prescindono dalla finanza pubblica ma sono delegate all'investimento delle singole società aeroportuali.⁵⁴ Il tema incrocia in modo non secondario l'attuazione dei principi costituzionali perché se, come si è detto, l'attuazione delle garanzie passa attraverso le infrastrutture ma queste sono pensate come frutto dell'investimento privato ne consegue che la leva finanziaria più importante non è quella pubblica bensì privata e le decisioni organizzative seguiranno le esigenze aziendali e gestionali più che il perseguimento di un parametro oggi costituzionalmente sancito indipendentemente da logiche di profitto.

⁴⁹ Il medesimo ragionamento è stato argomentato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 6 del 2023, con riferimento alla materia "porti e aeroporti", per violazione del principio di leale collaborazione con riferimento alla redazione del documento applicativo del DPSS, in riferimento alla previsione contenuta nel D. l. 10 settembre 2021, n. 121, convertito, con modificazioni, nella l. 9 novembre 2021, n. 156.

⁵⁰ La Corte, con riferimento alla Sentenza 51 del 2008, richiama la giurisprudenza delle sentenze Corte cost. nn. 240 del 2007 e n. 213 del 2006.

⁵¹ Nella sentenza n. 51 del 2008, la Corte costituzionale ha richiamato le proprie sentenze nn. 219 e 50 del 2005. In merito al conflitto tra la Regione Siciliana e lo Stato in materia aeroportuale in merito alla sentenza 51 del 2008 si veda S. Agosta, *Dalla leale collaborazione alla tutela dei diritti fondamentali (e ritorno): il cerchio che si chiude nell'esperienza regionale siciliana*, in *Nuove Autonomie*, 2011 fasc. 2-3, pp. 289 ss.

⁵² *Infra*, par. 4.

⁵³ G. CAMARDA, *La responsabilità del gestore aeroportuale*, in *Diritto dei trasporti*, 2002, fasc. 3, pp. 763 ss.; M. VERNOLLO, *Lo sviluppo aeroportuale italiano nello scenario del "Green Deal" europeo*, in *ambientediritto.it*, 2021, fasc. 4, pp. 222 ss.; B. MAMELI, *La società Aeroporti di Roma non è un organismo di diritto pubblico*, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, fasc. 2, pp. 405 ss.; A. SERRA, *La privatizzazione delle gestioni aeroportuali*, in *Studium iuris*, 2003 fasc. 12, pp. 1452 ss.

⁵⁴ Cfr. Nota ult. cit.

3.1. L'incidenza delle infrastrutture nel rapporto Stato Regioni e la necessità di una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato

Il ragionamento svolto fin qui si completa con riferimento alla giurisprudenza costituzionale che è il frutto del confronto tra Regioni e Stato in merito alla disciplina della gestione delle infrastrutture aeroportuali ancor prima dei profili che attengono ai vettori. Come già premesso nel paragrafo precedente, la questione incrocia il tema del rapporto tra lo Stato e le Regioni in quanto l'articolo 117 Costituzione prevede che le «grandi reti di trasporto e di navigazione», così come i «porti e aeroporti civili», rappresentino una materia di legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni.

Il nuovo articolo 119 Costituzione, nel sancire l'obbligo della Repubblica di rimuovere gli svantaggi che derivano dall'insularità, si pone, rispetto all'oggetto dell'odierna riflessione e dunque di uno degli specifici problemi (quello del trasporto di merci e persone), in stretta correlazione con il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni sul tema delle strutture che sono alla base dello stesso trasporto: porti, aeroporti, grandi reti di trasporto. Difatti, appare evidente come tra gli elementi di maggiore difficoltà nei collegamenti debba essere annoverata proprio la difficoltà logistica. È dunque necessario porre in stretta correlazione il nuovo testo della Costituzione con la potestà legislativa concorrente perlomeno in materia di: «grandi reti di trasporto e navigazione», «porti e aeroporti civili».

In merito a quest'argomento, la Corte ha sancito come debba applicarsi il principio di sussidiarietà e, dunque, la necessità per cui,⁵⁵ ferma restando la competenza concorrente con le Regioni, lo Stato debba poter esercitare le scelte al fine di garantire la corretta realizzazione delle opere necessarie per la garanzia delle infrastrutture. Il ragionamento che la Corte costituzionale ha confermato negli anni è quello per cui la competenza, ancorché concorrente tra Stato e Regioni, non possa rappresentare un limite per lo Stato rispetto a scelte che riguardano il sistema nazionale dei trasporti e delle infrastrutture confermando l'orientamento per cui in questa materia sussiste una vera e propria «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato nei confronti delle Regioni, dove però è necessario che permanga il rispetto della leale collaborazione e dunque il coinvolgimento regionale nelle decisioni da assumere.⁵⁶ Non solo un

⁵⁵ Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum Costituzionale*, 13 ottobre 2003; I. MASSA PINTO, *Nota in margine alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale: una "opinione concorrente"*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, n. 9, p. 1568 ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e però solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in *Forum Costituzionale*; S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte conferme e (qualche) novità*, in *Federalismi*, n. 6, 2004, pp. 1 ss.

⁵⁶ Da qui la pronuncia di incostituzionalità della legislazione statale che non prevede forme specifiche di leale collaborazione e dunque la mancanza di decisioni che siano subordinate ad un'intesa tra lo Stato e le Regioni. Nel caso della sentenza Corte cost. n. 16 del 2010 che richiama la n. 168 del 2008, si ritiene l'illegittimità costituzionale nella misura in cui non si prevedano forme di collaborazione tra lo Stato e le Regioni. Dunque, fermo restando la possibilità da parte dello Stato di istituire un fondo per le infrastrutture (nel caso della sentenza, di tipo portuale) sussiste la necessità, afferma la Corte, di un'intesa tra lo Stato e le Regioni per le decisioni che attengono ad interventi specifici nel territorio della Regione.

coinvolgimento da parte dello Stato nei confronti delle Regioni rispetto a quelle che sono le decisioni sulla realizzazione delle infrastrutture, ma anche nella gestione delle stesse. La Corte ha sancito la necessità di un rapporto di leale collaborazione e di dialogo tra le parti in cui, comunque, le Regioni devono avere un ruolo non secondario proprio perché la gestione di queste ha una ricaduta diretta sulla vita socioeconomica dell'Ente territoriale e dei suoi cittadini.⁵⁷

Di conseguenza le decisioni strategiche volte a migliorare le possibilità di trasporto all'interno del territorio nazionale e a garantire ai cittadini di quei territori con minore capacità di collegamento di spostarsi dovranno essere affrontate in sede di Conferenza Stato Regioni, mediante la stipulazione di apposite Intese, e non potranno più essere oggetto, come già accaduto, di decisioni assunte unilateralmente dalle Regioni con lo scopo di realizzare un'autonoma politica in materia.⁵⁸

Non è possibile ripercorrere in questa sede la storia e la situazione di tutte le società aeroportuali in Italia. È però necessario tenere presente che la situazione attuale è caratterizzata dalla gestione aeroportuale per il tramite di società concessionarie, le quali sono caratterizzate da un capitale pubblico oppure privato e, in quasi tutti questi ultimi casi, è altresì presente una partecipazione pubblica nel capitale privato. Tuttavia, ed è il motivo per cui questo rileva nell'odierno ragionamento, anche per quelle società che registrano al proprio interno una partecipazione pubblica non sono presenti investimenti pubblici di rilievo né puntuali né nell'ambito di un più ampio programma di interventi, soprattutto nelle Regioni con maggiori svantaggi economici, e dunque gli investimenti strutturali sono sostanzialmente rimessi alle società concessionarie che devono assumere scelte sulla base dei propri bilanci o facendo ricorso all'indebitamento. Un sistema, quello italiano, differente dalle scelte di altri Paesi europei dove la gestione aeroportuale è rimessa unicamente allo Stato e dunque si registra una maggiore facilità nell'indirizzare le decisioni e le scelte da assumere.⁵⁹ Se quest'impostazione ha trovato ampio spazio in un periodo storico dell'evoluzione del sistema aeroportuale italiano è oggi però necessario perlomeno riflettere sull'ipotesi che un meccanismo siffatto, cioè senza il correttivo di investimenti pubblici di rilievo nei confronti del concessionario, possa

⁵⁷ Un caso analogo rispetto alla necessità della garanzia del principio di un dialogo e dunque di un coinvolgimento delle parti si rinviene altresì nella giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di Autorità portuali e della nomina dei suoi presidenti. Con la sentenza Corte cost. n. 378 del 2005 la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 8, co1-bis, della l. n. 84 del 1994, per la possibilità da parte del Consiglio dei ministri di procedere alla nomina del Presidente dell'Autorità sostituendosi alla Regione in caso di mancata decisione regionale, senza prevedere forme particolari di collaborazione tra lo Stato e le Regioni e dunque limitando l'autonomia di queste. Sulla giurisprudenza citata si veda G. DI COSIMO, *Quando l'intesa non va in porto*, in *Le Regioni* n. 2-3, pp. 398 ss.

⁵⁸ Sul punto, proprio con riferimento alla sentenza Corte costituzionale n. 51 del 2008 questa afferma che «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione».

⁵⁹ Il riferimento è alla società spagnola Aena, *Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea S.A.*, che è controllata dallo Stato spagnolo e gestita per il tramite del Ministero dei Trasporti. Questa società è proprietaria di quasi tutti gli aeroporti spagnoli ad eccezioni di pochi aeroporti privati.

rappresentare una difficoltà rispetto ad esigenze, come quelle dell’odierna riflessione dove le infrastrutture rappresentano un mezzo per la realizzazione della garanzia di diritti costituzionali.

Se, difatti, il ragionamento è quello per cui le tratte di collegamento verso le isole non sono redditizie – e dunque il solo sistema del libero mercato non è sufficiente a garantirne la sostenibilità con la necessità di un intervento pubblico attraverso la legislazione sulla continuità territoriale – allo stesso tempo occorrerebbe tener presente che anche la società concessionaria della struttura va incontro alle medesime difficoltà economiche e alla necessità di ponderare il proprio bilancio di costi e spese. La dimostrazione di quest’affermazione è data dal fatto che le società concessionarie della gestione aeroportuale di quegli aeroporti che godono delle agevolazioni della legislazione sulla continuità territoriale si trovano in una condizione economica non virtuosa proprio per la scarsa capacità, non per motivi soggettivi ma oggettivi, di attrarre vettori aerei.⁶⁰

Il quadro fattuale sin qui brevemente delineato sembra dimostrare come la situazione attuale e, soprattutto, la visione in termini di prospettiva verso un’attuazione piena del nuovo articolo 119 Costituzione imponga quella chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, anche ove queste società siano partecipate o controllate dalle Regioni, affinché si prevedano investimenti consistenti capaci di garantire lo sviluppo infrastrutturale che garantirà poi un maggiore interesse da parte degli operatori economici e così una migliore capacità di rafforzare una reale “continuità territoriale” per quei cittadini residenti nelle isole.

4. La competenza dello Stato e dell’Unione europea: spunti di riflessione della nuova formulazione della Costituzione come parametro del rapporto tra Stato e Regioni in tema di continuità territoriale

Considerato che lo scopo della presente riflessione è l’utilizzo del parametro del nuovo articolo 119 Costituzione in materia di insularità rispetto alla normativa già esistente sulla continuità territoriale e per quella futura da adottare in materia, non è possibile proseguire nell’analisi trascurando che nell’ambito in esame insistono non solo fonti domestiche ma anche provenienti dall’Unione Europea.

Ne consegue che sarà compito dei legislatori - statale e regionali - garantire l’attuazione di quanto sancito ora in Costituzione dall’articolo 119; al contempo, però, si dovrà assicurare il rispetto dei principi dell’Unione in tema di concorrenza.⁶¹ Non è un caso che l’attuale normativa in tema di continuità

⁶⁰ Sul punto si vedano i lavori F. ROTONDO, *L’azienda aeroporto tra regolamentazione ed equilibrio economico*, Giappichelli, Torino, 2013; F. ROTONDO, *Modelli imprenditoriali nelle aziende aeroportuali*, Giappichelli, Torino, 2018.

⁶¹ Al fine di comprendere il rilievo della competenza dell’Unione sulle scelte del legislatore statale si veda il Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti dell’8 novembre 2004 avente ad oggetto gli oneri di servizio pubblico per i servizi aerei di linea da e per la Sardegna e avverso cui si è espresso il Tar Lazio. In conseguenza della richiesta da parte

territoriale, nell'introdurre le disposizioni a supporto dell'alleggerimento delle tariffe per il trasporto aereo, rinvii all'articolo 107, paragrafo 2, lettera a), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, giustificando il supporto economico in virtù della necessità di un sostegno ai collegamenti.⁶²

La materia, difatti, incrocia in modo non secondario anche la competenza e gli obiettivi perseguiti dall'Unione europea; tra cui quello di certo non secondario di permettere la realizzazione di un libero mercato unico europeo del trasporto aereo,⁶³ dove la normativa UE impone che gli Stati non possano porre dei limiti alla libera circolazione dei vettori aerei e all'istituzione di rotte e delle relative tariffe.⁶⁴

Se, per un verso, è necessario osservare il fenomeno da un punto di vista del rapporto tra lo Stato e le Regioni, dall'altro è innegabile che il testo dell'art. 119 Costituzione inciderà anche rispetto al rapporto tra le fonti interne e l'Unione europea nell'esercizio delle sue competenze. Un mercato liberalizzato ha, per definizione, la necessità di contenere dei correttivi rispetto alle esigenze che derivano dal dovere di tutelare diritti costituzionalmente garantiti. Per questo motivo, anche la legislazione dell'Unione ha permesso la possibilità di realizzare delle azioni di sostegno in favore dei vettori aerei, in deroga alle regole degli aiuti di Stato. In quest'area di interventi rientrano così le disposizioni legislative destinate a superare gli svantaggi che derivano da quei collegamenti che non possono essere considerati remunerativi e per cui il mercato non ha un interesse diretto.

Lo Stato, dunque, è intervenuto su quelle che sono le ordinarie regole del mercato mediante interventi finalizzati ad assicurare il sistema di continuità territoriale.⁶⁵ Il meccanismo previsto dal legislatore è stato immaginato con uno schema per cui si procede ad una gara pubblica europea per il servizio di trasporto pubblico per aeroporti di minore interesse economico per gli operatori con i conseguenziali oneri a carico

delle compagnie aeree dinanzi al giudice amministrativo la Commissione europea ha avviato una procedura formale di indagine nel rispetto del regolamento n. 2408 del 1992.

⁶² A. MASUTTI, *Mercato del trasporto aereo e principio di sovranità. Ripercussioni sulla crescita delle compagnie aeree*, in *Il Diritto marittimo*, 2020, fasc. 1, pp. 255 ss.

⁶³ In particolare, regolamenti (CEE) n. 2407/92, n. 2408/92 e n. 2409/92 del Consiglio, oggi sostituiti dal regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio) ha rimosso tutte le restrizioni commerciali applicabili alle compagnie aeree europee operanti nell'UE, istituendo così il mercato unico europeo dell'aviazione. Per delle considerazioni più in generale si veda sul tema della mobilità a fondamento del progetto europeo, M. MARESCA, *Valori e principi nella costituzione europea: il diritto alla mobilità*, Bologna, Il Mulino, 2004.

⁶⁴ La disciplina comunitaria in materia è finalizzata a garantire un sistema di parità di accesso rispetto al sistema di trasporto e dunque affinché tutti i passeggeri possano accedere a parità di condizioni. Inoltre, i regolamenti (CE) n. 80/2009) hanno avuto come obiettivo quello di fornire disposizioni standard di sicurezza per tutti i vettori aerei. Così come anche i passeggeri delle compagnie operanti nell'Unione sono tutelati da norme comuni (regolamento (CE) n. 261/2004).

⁶⁵ Per ulteriori approfondimenti si vedano i documenti del Servizio Studi della Camera dei Deputati sulla continuità territoriale. L'evoluzione del quadro normativo nell'ordinamento nazionale è caratterizzata da una serie di disposizioni volte ad assicurare la continuità territoriale tra i principali aeroporti nazionali e le isole maggiori, alcune isole minori e alcuni territori svantaggiati per dislocazione o tipologia della domanda. L'origine di questi interventi è quello previsto dalla l. 17 maggio 1999 n. 144 a far data da quella data si sono succeduti diversi interventi legislativi tutti finalizzati a garantire il finanziamento per le tratte aree economicamente non vantaggiose e per i diversi aeroporti. Tra le altre negli anni subito successivi sono state previste dalle l. 23 dicembre 2000 n. 388; l. 28 dicembre 2001 n. 448; l. 27 dicembre 2002 n. 289; l. 24 dicembre 2003 n. 350; l. 30 dicembre 2004 n. 311.

dello Stato. La previsione normativa è strutturata in modo che gli oneri di servizio gravanti sui vettori siano decisi con decreto del Ministero dei trasporti, ma sentita prima la Conferenza dei servizi indetta dal Presidente della Regione interessata. Nel caso in cui nessuno dei vettori aerei decida di accettare gli oneri derivanti dal servizio pubblico si procede con una gara europea.⁶⁶

L'ordinamento italiano ha previsto specifiche misure volte a ridurre gli effetti negativi derivanti dallo svantaggio territoriale. In particolare, sono state emanate disposizioni volte ad assicurare il servizio di trasporto nelle tratte non remunerative, perché scarsamente frequentate o perché caratterizzate da frequenza stagionale, mediante il finanziamento statale degli obblighi di servizio pubblico, da considerarsi non come erogazione di denaro pubblico per lo svolgimento di un servizio pubblico, ma come “compensazione” del disavanzo economico che l'impresa sostiene al fine di assicurare il servizio (v. *supra*). Tale compensazione deve essere offerta dallo Stato, a parità di condizioni, a tutti i vettori disponibili a svolgere il servizio stesso. In questo modo, attraverso la conclusione di un contratto di servizio pubblico o l'imposizione di un obbligo di servizio pubblico lo Stato può sovvenzionare il vettore che svolge il servizio in questione, compensandolo delle perdite subite a causa dell'antieconomicità del servizio stesso. Il compenso deve essere quello minimo necessario per assicurare il servizio secondo gli *standard* qualitativi e quantitativi richiesti. La stipulazione del contratto di servizio pubblico comporta l'individuazione di un solo vettore che dovrà svolgere il servizio attraverso una procedura ad evidenza pubblica che garantisca i principi di trasparenza e libera concorrenza.

L'imposizione di un obbligo di pubblico servizio comporta l'erogazione di una somma - necessaria a rendere economicamente possibile la gestione di un regolare servizio di trasporto - a tutti i vettori disponibili a svolgere quest'ultimo secondo condizioni qualitative e di efficienza predeterminate. In ogni caso, data la sua natura, il compenso non deve eccedere il disavanzo specificamente imputabile al servizio e non deve rappresentare un generico finanziamento all'impresa beneficiaria.

Solo nel rispetto delle suddette condizioni, l'erogazione del compenso non costituisce aiuto di Stato. Le fonti dell'Unione, intervenendo in materia di liberalizzazione⁶⁷ dei servizi di trasporto aereo, hanno fatto salva la possibilità per gli Stati membri di imporre oneri di servizio pubblico in presenza di determinate condizioni.

La regolamentazione vigente a livello europeo riconosce, in via generale, alle imprese titolari della licenza comunitaria il diritto di istituire a propria discrezione servizi di trasporto aereo sulle rotte ritenute più convenienti. Il principio viene però attenuato dalla possibilità per ogni Stato membro, in casi specifici e

⁶⁶ Come previsto dal comma 4 dell'articolo 36, qualora nessun vettore accetti l'imposizione degli oneri di servizio pubblico, il Ministro dei trasporti, d'intesa con i Presidenti delle regioni interessate, è tenuto ad indire la gara di appalto europea secondo le procedure previste dal regolamento (CEE) n. 2408/92. L'articolo

⁶⁷ Tra i primi si veda regolamento comunitario CEE n. 2408 del 1992.

limitati e in presenza di determinate condizioni socioeconomiche, di imporre oneri di servizio pubblico necessari al mantenimento di servizi aerei adeguati verso alcune Regioni. La questione a livello comunitario si colloca dunque al centro di un dibattito che deve tenere insieme due obiettivi parimenti perseguiti dal legislatore dell'Unione ma che a tratti si pongono in contrapposizione: limitare il sistema degli aiuti di Stato, e quindi assicurare un sistema di libero mercato, e garantire la sostenibilità e l'efficienza dei servizi pubblici di trasporto che garantiscono il rispetto di principi costituzionali.⁶⁸

A conferma della centralità e dell'attualità della tematica dell'insularità a livello europeo, basti considerare come nel 2016 il Comitato delle Regioni aveva avanzato una prima proposta di risoluzione in materia, successivamente approvata dal Parlamento europeo, nella quale si chiedeva alla Commissione europea di identificare gli svantaggi strutturali e di istituire un Quadro strategico specifico per le isole.⁶⁹ Inoltre, venivano individuate una serie di condizioni e peculiarità proprie di tali territori, con l'obiettivo di predisporre ed adottare adeguate misure di sostegno nell'ambito della politica di coesione.

In questo solco si inserisce la recente risoluzione del Parlamento europeo denominata “*Patto per le Isole*” del 7 giugno 2022, adottata su proposta del Comitato per le Regioni. Con questa risoluzione, il Parlamento europeo ha condotto un'analisi approfondita dei fattori che contribuiscono allo svantaggio territoriale permanente e strutturale delle isole, identificandone le principali vulnerabilità e sottolineando l'importanza di applicare in modo flessibile l'articolo 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) a tali territori.⁷⁰ Inoltre, l'Organo europeo ha raccomandato alla Commissione europea di svolgere un'indagine sugli aiuti di Stato forniti alle isole, valutando se e come siano stati effettivamente utilizzati e in quale misura, e di considerare l'eventuale revisione del regime di aiuti con l'istituzione di un sistema di raccolta dati per i territori svantaggiati.⁷¹

5. Conclusioni

In conclusione, così come argomentato, l'articolo 119, co. 6, Costituzione, nel prevedere che la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, incide in modo non secondario sulla normativa che nell'ultimo decennio è stata introdotta dal legislatore al fine di garantire ad alcuni territori della Repubblica di godere di vantaggi al

⁶⁸ Sul punto si veda la nota a TRIB. CE sez. III 15 giugno 2005 (causa T-349/03), C. BERTOLINI, *La continuità territoriale con la Corsica e l'affaire snem*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, fasc. 4, pp. 190 ss.

⁶⁹ Risoluzione 4 febbraio 2016 (2015/3014/RSP).

⁷⁰ In forza dell'art. 174 T.F.U.E., l'UE “*sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale*”, al fine di promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione. L'obiettivo della politica di coesione è quello di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. Il terzo paragrafo dell'art.174, che elenca le regioni interessate da detta politica, ricomprende anche le “*regioni insulari*”, in quanto territori “*che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici*”.

⁷¹ G.G. CARBONI, *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi.it*, n. 22/2022, 27 ss.

fine di permettere, in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale, l'effettiva garanzia di principi costituzionali come la libertà di movimento.

Si è argomentato come la modifica del testo costituzionale interviene su una disciplina per un verso interessata dall'interpretazione della giurisprudenza costituzionale e che, peraltro, interseca diversi profili del diritto interno e dell'Unione europea. Non è difatti possibile pensare alla garanzia dei diritti costituzionali prescindendo dagli strumenti di reale attuazione di questi. La tutela di questi diritti non è certamente "senza ulteriori oneri".⁷² È indubbio che l'articolo 119 Costituzione, così come novellato, assegni all'insularità una forza maggiore rispetto al passato recente e meno recente; poiché se anche questo principio era già presente nella legislazione ordinaria la costituzionalizzazione «è sempre un'operazione idonea ad avviare processi d'interpretazione e di produzione del diritto dagli esiti imprevedibili».⁷³

Ed è infatti in questa direzione che si ritiene si collochi questa modifica della Costituzione, perché l'ingresso in Costituzione di un principio, qual è quello della necessità per la Repubblica di «promuovere le misure necessarie», impone al legislatore di programmare solo con riferimento al tema qui affrontato, cioè la mobilità, risorse ingenti per garantire l'attuazione di questo diritto, stante l'insistenza del sistema normativo che emerge dagli artt. 3, co. 2, e 16 Cost.⁷⁴ A conferma di quanto affermato rispetto alle necessarie scelte da compiere a seguito della modifica dell'art. 119, co. 6, Costituzione si colloca, del resto, la proposta di istituzione di un'apposita Commissione parlamentare con lo scopo di contrastare gli svantaggi che derivano dall'insularità.⁷⁵

⁷² Nel periodo di pubblicazione del presente lavoro il Governo ha adottato un decreto legge, c.d. omnibus (si veda comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 47 dell'8 Agosto 2023), con cui per ridurre il costo dei collegamenti soprattutto per le isole maggiori si prova a intervenire, senza ulteriori oneri, vietando «la fissazione dinamica delle tariffe da parte delle compagnie aeree, modulata in relazione al tempo della prenotazione, se la fissazione è applicata su rotte nazionali di collegamento con le isole e avviene durante un periodo di picco di domanda legata alla stagionalità o in concomitanza di uno stato di emergenza nazionale e se conduce ad un prezzo di vendita del biglietto, o dei servizi accessori, del 200% superiore alla tariffa media del volo», con la necessità di verificare la compatibilità del testo definitivo con la normativa europea già citata.

⁷³ A. MORELLI, *The dark side of the moon. Il ritorno dell'insularità in Costituzione*, in *Le Regioni*, Fasc. 6, 2021, pp. 1363 ss.

⁷⁴ L. MASALA, *Obblighi di servizio pubblico e aiuti di Stato nel trasporto marittimo*, in A. Antonini (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, I, Milano, 2007, p. 484 ss.; P. Ciarlo, *La mobilità delle persone tra libertà e diritti costituzionalmente garantiti*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, Cagliari, 2001, pp. 35 s.

⁷⁵ In merito tale proposta, si veda il Bollettino delle Giunte e Commissioni del 14 dicembre 2022 in cui è proposta l'istituzione della Commissione composta da 10 senatori e da 10 deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati. Il contenuto della proposta di istituzione è di interesse anzitutto per le premesse a sostegno della tesi della necessità concreta di adoperarsi al fine di dare seguito a quanto previsto ora in Costituzione e dunque «al fine di assicurare la piena attuazione dei principi di cui al sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione, in materia di rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità». Inoltre per gli scopi elencati tra gli obiettivi della proposta di Commissione da cui emergono i concreti ambiti di possibile attuazione e di impatto della modifica costituzionale: «a) compensare i maggiori costi derivanti dalla peculiarità della condizione di insularità, con particolare attenzione ai seguenti settori: sanità, istruzione e università, trasporti e continuità territoriale, energia; b) garantire accesso egualitario ai servizi nel territorio tra i cittadini e le imprese che vivono la realtà dell'insularità e le migliori esperienze sul territorio nazionale; c) favorire la residenzialità e contrastare lo spopolamento nei territori insulari; d) accompagnare lo sviluppo e l'internazionalizzazione dell'economia del Mezzogiorno, anche puntando sulla sua vocazione portuale; e) sostenere le transizioni ecologica e digitale, nel pieno rispetto dei principi di sostenibilità economica, ambientale e sociale».

Sul punto, non si può peraltro trascurare che, in materia di trasporto aereo connesso all'insularità, la riforma dell'art. 119, co.6, Cost. non abbia fatto altro che rafforzare una declinazione già presente tanto in dottrina,⁷⁶ quanto nelle fonti primarie, ove tale tipologia di trasporto è definito essenziale per la collettività,⁷⁷ in quanto ritenuto strumentale e funzionale alla libertà di circolazione. Sul punto in conseguenza di quanto argomentato, in caso di un'inerzia da parte dello Stato, è verosimile che insorga un contenzioso costituzionale da parte delle Regioni insulari che non si dovessero sentire tutelate da previsioni di bilancio capaci di ridurre i costi del trasporto per i residenti, ma altresì da parte di quelle Regioni che sono caratterizzate da isole c.d. minori e che rilevino analoghe problematiche.

Si è visto, nondimeno, che la riforma in parola finisce per produrre inevitabili ricadute sul riparto di competenze in materia di gestione aeroportuale, ove, ad avviso di chi scrive, spazio del tutto peculiare avrà il ricorso a meccanismi sussidiari, destinati a trovare *«la loro composizione nel»* principio di *«leale collaborazione, quale reciproco coinvolgimento istituzionale e necessario»* dello Stato e delle Regioni.⁷⁸

In questo rinnovato quadro costituzionale, nel quale andranno considerati anche gli esiti della giurisprudenza del giudice delle leggi sopra ricordati, sono destinati, adesso, ad operare anche i legislatori (statale e regionali), nonché gli Enti locali di volta in volta interessati. Non v'è dubbio che sia compito della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni territoriali, attuare le misure più adatte a raggiungere lo scopo; parimenti indubbio è il dovere dello Stato garantire che lo scopo venga raggiunto e, pertanto, che siano evitati particolarismi locali, attraverso interventi legislativi di principio, che rispettino le esigenze del mercato e della libera concorrenza, come stabilito dalle fonti dell'Unione europea.

Al contempo, tuttavia, dovranno essere coniugate ragioni del mercato e significativi investimenti pubblici finalizzati alla garanzia dell'esercizio di diritti fondamentali altrimenti compressi. In questa direzione non è un caso il tentativo di finanziamento di una società aeroportuale esperito con la motivazione circa la necessità di *«consolidare la produttività»* dell'aeroporto.⁷⁹

In definitiva, come sopra argomentato, è opportuno rivedere il tema dei finanziamenti straordinari alle società aeroportuali, che fino a questo momento, proprio in virtù degli illustrati principi di mercato, hanno dovuto svolgere le proprie attività solo sulla base delle scelte dello stesso mercato e, dunque, effettuando gli investimenti senza poter fare affidamento in misura maggioritaria sull'utilizzo di fondi pubblici.

⁷⁶ Sul punto v. anche S. BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, Milano, 2001, pp. 79 ss., rispetto alla qualifica del trasporto aereo come servizio pubblico finalizzato al perseguimento di un interesse pubblico.

⁷⁷ Si veda la legge sul trasporto pubblico essenziale l. 12 giugno 1990 n. 146 con riferimento agli scioperi.

⁷⁸ S. BUSTI, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni per i «requisiti di sistema» delle gestioni aeroportuali*, in *Le Regioni*, n. 3, 2008 pp. 660 ss.

⁷⁹ Il riferimento è alla sentenza Corte costituzionale n. 181 del 2020, per cui vista la mancanza di una puntuale citazione dei parametri la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità; tuttavia, la questione rileva nell'odierno ragionamento in quanto mostra le problematiche sottese alla decisione di un finanziamento pubblico dell'infrastruttura aeroportuale d'Abruzzo. La Corte dei Conti richiama anche le precedenti pronunce della Corte costituzionale n. 249 del 2014 e n. 299 del 2013.



È questa una delle “direzioni” indicate - se non imposte - dalla nuova formulazione dell’art. 119, co. 6, Cost., che prevede di rimuovere gli ostacoli derivanti dall’insularità. Solo il concreto perseguimento di tale traiettoria potrà evitare una nuova stagione di conflitti - per vero mai sopiti - tra Stato e Regioni insulari dinanzi alla Corte costituzionale, su cui non potranno essere scaricate scelte e responsabilità di natura eminentemente politica.