

XVIII legislatura

**Dossier del Servizio Studi
sul riconoscimento degli
svantaggi naturali
derivanti dall'insularità
(A.S. n. 865)**

giugno 2020
n. 262



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
regionali e delle autonomie locali



SERVIZIO STUDI
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVIII legislatura

**Dossier del Servizio Studi
sul riconoscimento degli
svantaggi naturali
derivanti dall'insularità
(A.S. n. 865)**

giugno 2020
n. 262

a cura di: Luigi Fucito

INDICE

Il contenuto del disegno di legge.....	7
Il disegno di legge e l'art. 119 della Costituzione.....	8
Il problematico processo attuativo dell'articolo 119 della Costituzione.....	11
I territori insulari nei provvedimenti di attuazione dell'art.119.....	13
Interventi legislativi statali ad hoc sul tema dell'insularità.....	17
I costi dell'insularità	23
L'insularità nel diritto internazionale: cenni	24
L'insularità nell'ordinamento dell'Unione europea	24

Il disegno di legge costituzionale n. 865, di iniziativa popolare, "Modifica dell'art. 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento del grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità".

In vista dell'avvio del dibattito sul provvedimento, si ritiene utile fornire alcuni elementi di analisi riferiti al provvedimento e, più in generale, del tema dell'insularità con particolare riguardo all'assesto costituzionale e all'ordinamento dell'Unione europea.

Il contenuto del disegno di legge

Il disegno di legge n.865 è diretto ad introdurre un comma aggiuntivo, dopo il quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, in cui **lo Stato**:

i) «**riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità**»;

ii) «**dispone le misure necessarie a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili**».

La relazione illustrativa al disegno di legge richiama come motivazione dell'intervento normativo:

- la situazione di svantaggio in cui si trovano i cittadini italiani che vivono nelle isole;
- l'esigenza che la comunità nazionale riconosca tale condizione e assicuri ogni azione necessaria a garantire loro pari opportunità e pari diritti di cittadinanza.

La disposizione pone in capo allo Stato il compito di riconoscere la situazione di svantaggio e di provvedere alle necessarie misure. Sebbene la relazione illustrativa evochi il riconoscimento di tale situazione da parte della "**comunità nazionale**" (termine che potrebbe essere tradotto, nel linguaggio utilizzato in altre parti della Costituzione, con quello di "Repubblica"), l'assegnazione di tale compito allo Stato pare coerente con analoga funzione spettante a quest'ultimo di individuazione di risorse aggiuntive ed effettuazione di interventi speciali ai sensi dell'art.119, quinto comma.

La norma opera un riferimento, come detto, ai "**diritti individuali ed inalienabili**".

Tale richiamo presenta un carattere innovativo rispetto sia all'art.119 della Costituzione, che della Costituzione nel suo complesso.

All'art. 119, quinto comma, è contenuto il riferimento all'effettivo esercizio "dei diritti della persona" come finalità degli interventi speciali ivi recati (*v.infra*).

Si valuti pertanto l'opportunità di verificare se il riferimento ai diritti individuali corrisponda a quello ai diritti della persona, nel qual caso parrebbe opportuno utilizzare una formulazione omogenea¹.

Quanto all'espressione "diritti inalienabili", essa non è presente nel testo vigente della Costituzione², in cui si fa invece riferimento a:

- all'art. 32, vi è un richiamo alla salute come "fondamentale diritto" dell'individuo e interesse della collettività;
- agli articoli 2, 13, 14, 15 e 24, sono contenuti riferimenti ai diritti inviolabili: l'art.2 richiama i "diritti inviolabili" dell'uomo riconosciuti e garantiti dalla Repubblica; all'art. 13, 14 e 15 sono riconosciuti inviolabili, rispettivamente, la libertà personale, il domicilio e infine la libertà e segretezza della corrispondenza; all'art. 24 l'invulnerabilità è riferita al diritto di difesa.

Al riguardo, parrebbe opportuno verificare se con tale espressione si intenda far riferimento ai "diritti della persona", garantiti dall'art.119, quinto comma, e richiamati dall'art. 16 della legge n. 42 del 2009 per la garanzia dei quali si giustificano interventi speciali da parte dello Stato, ovvero se l'aggiunta "inviolabili" presupponga l'individuazione di una categoria circoscritta ai principali (in quanto inviolabili) diritti della persona.

Il disegno di legge e l'art. 119 della Costituzione

Per apprezzare la portata innovativa del disegno di legge in esame si richiamano i contenuti dell'art.119 della Costituzione, ed in particolare il quinto comma a cui si ricollega il provvedimento da un punto di vista contenutistico.

In estrema sintesi, l'art. 119 reca la disciplina dell'autonomia di entrate e di spesa degli enti territoriali, corredata da un duplice sistema perequativo. L'attuale formulazione è il risultato delle modifiche al Titolo V introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

La seguente tabella opera un raffronto fra il testo vigente dell'art. 119 (colonna 1), il medesimo testo integrato con la novella contenuta nel disegno di legge in esame (colonna 2) e il testo precedente alla riforma del Titolo V del 2001.

¹ Nel corso delle audizioni informali svolte dalla Commissione affari costituzionali sul presente disegno di legge il 26 maggio scorso, il prof Celotto ha suggerito di valutare la possibilità di aggiungere anche il riferimento al godimento di diritti collettivi.

² Nella richiamata procedura informativa, il prof Celotto, nel segnalare tale distonia con il restante testo della Costituzione, suggerisce di sostituire il riferimento ai diritti inviolabili con una delle altre espressioni già ricorrenti nella Costituzione (diritti fondamentali o diritti inviolabili).

Testo vigente dell'art.119 Cost.	Testo risultante dall'approvazione dell'AS 865.	Testo previgente alla riforma del 2001
I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.	idem	Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.
I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.	idem	Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.
La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.	idem	-
Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.	idem	-
Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.	idem	Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole , lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali .
	Lo Stato riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità e dispone le misure necessarie a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili	
I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.		-

Le modifiche all'art. 119 della Costituzione introdotte nel 2001 hanno inserito in Costituzione il principio del **federalismo fiscale**, con l'obiettivo di creare uno stretto legame tra decisioni di spesa e di prelievo diretto ad avvicinare i cittadini alle istituzioni, nel senso di favorire un'allocazione delle risorse pubbliche in termini di beni e servizi più rispondente alle preferenze di coloro che sono chiamati a sostenerne il costo.

Il **primo comma** estende a tutti gli enti territoriali, e non solo alle Regioni (come previsto nel testo previgente), l'autonomia di entrata e di spesa. I riferimenti al rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e al concorso all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea risultano dalla modifica introdotta con l'art.4, comma 1, lettera a), della legge costituzionale n. 1 del 2012 ("Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale").

Il **secondo comma** afferma il principio secondo cui i predetti enti godono di risorse autonome. L'autonomia delle risorse è declinata, innanzitutto, come potestà di fissare e applicare tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e nello specifico con i principi di coordinamento della finanza pubblica, la cui competenza, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, è demandata allo Stato³. Inoltre, gli enti territoriali godono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. L'autonomia di entrata introdotta nel 2001 è in forte discontinuità con il previgente sistema, fondato prevalentemente su trasferimenti statali, quantificati sulla base della spesa storica.

Il **terzo comma** demanda alla legge statale l'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse, nel rispetto dell'autonomia finanziaria degli enti, non possono avere una destinazione vincolata (la destinazione è decisa dagli enti stessi).

La previsione di un fondo perequativo, assente nel testo costituzionale previgente, è coerente con la logica complessiva del decentramento fiscale in cui i territori sono responsabilizzati nelle scelte di spesa e nelle decisioni relative al loro finanziamento, in modo che ne possano rispondere ai propri elettori. In un sistema in cui il gettito delle entrate è collegato al territorio risulta coerente, e persino necessario nel rispetto dell'unitarietà della Repubblica sancita agli artt. 5 e 114 Cost, prevedere un sistema perequativo che intervenga a sostegno dei territori in cui le entrate non siano adeguate, a motivo del minor grado di sviluppo dei territori, misurato attraverso la minore capacità fiscale e non certo dell'inefficienza amministrativa dell'ente territoriale⁴.

³ L'art. 117, comma terzo, reca l'elenco degli ambiti materiali, fra cui quello citato, in cui la competenza legislativa è ripartita fra lo Stato, chiamato a dettare i principi, e la Regione, la cui potestà legislativa si esercita nel rispetto delle norme di principio (competenza legislativa concorrente).

⁴ In proposito, a titolo esemplificativo, nella sent. n. 4 del 2020 la Corte costituzionale nel lanciare un monito al legislatore statale sulla necessità di farsi carico delle criticità di bilancio degli enti territoriali in presenza di squilibri strutturali fra entrate e spese, e pertanto di dare effettiva attuazione all'art. 119 della Costituzione, nega che analoga esigenza si ponga nel caso in cui lo squilibrio sia dovuto ad inefficienze amministrative, quali in particolare all'incapacità di riscuotere i tributi.

Il **quarto comma** stabilisce il principio della necessaria corrispondenza fra funzioni attribuite e risorse.

Il **quinto comma** dispone in ordine a risorse statali aggiuntive (rispetto a quelle percepite ai sensi dei commi illustrati) nei confronti degli enti territoriali e all'effettuazione da parte dello Stato di interventi speciali in favore di tali enti al fine di perseguire una o più delle seguenti finalità: promuovere sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Nella versione previgente dell'articolo 119, era presente un comma (il terzo) che presentava una formulazione per alcuni aspetti analoga a quella del disegno di legge in commento, prevedendo interventi al fine di favorire talune zone svantaggiate. Al fine di "provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole", lo Stato era chiamato ad assegnare, con propria legge, "contributi speciali" "a singole Regioni".

Con la revisione del Titolo V: i) si è determinata un'estensione dei destinatari delle misure statali anche ai comuni, province e città metropolitane (e non più soltanto le regioni); ii) il riferimento ai "contributi statali" è stato sostituito con quello alle "risorse aggiuntive" e agli "interventi speciali"; iii) è **scomparso il riferimento alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle isole come finalità prioritaria** (ma non esclusiva) **dell'intervento statale**; iv) sono stati definite con maggior dettaglio le finalità e gli ambiti dell'intervento pubblico (sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale, rimozione degli squilibri economici e sociali, effettivo esercizio dei diritti della persona, o altri scopi diversi dall'esercizio delle funzioni proprie degli enti) rispetto al testo previgente (in cui i contributi speciali erano diretti a "provvedere per scopi determinati").

Il **sesto comma** completa i principi sul decentramento fiscale prevedendo che i citati enti siano titolari di un proprio patrimonio (attribuito sulla base dei principi determinati dalla legge dello Stato), introducendo la cosiddetta regola aurea dell'indebitamento, strumento a cui si può far ricorso esclusivamente al fine di finanziare spese di investimento⁵ e chiarendo che non è prevista alcuna garanzia statale sui prestiti contratti dagli enti.

Il problematico processo attuativo dell'articolo 119 della Costituzione

Per un più efficace inquadramento del disegno di legge costituzionale in esame può essere di ausilio richiamare lo stato di (parziale) attuazione dell'articolo 119, che potrebbe aiutare a comprendere le ragioni di coloro che

⁵ La legge costituzionale n. 1 del 2012 ha ristretto la facoltà degli enti di ricorrere all'indebitamento, stabilendo che tale facoltà è riconosciuta "a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio". Nel caso di accensione del debito occorre peraltro che gli enti beneficiari provvedano alla "contestuale definizione di piani di ammortamento".

rilevano l'inadeguatezza del sostegno ai territori con svantaggi strutturali, fra i quali possono essere ricompresi i territori insulari.

L'articolo 119, come accennato, prevede un sistema in cui l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa si collega ad un duplice sistema perequativo: i) un primo, senza vincolo di destinazione, in favore degli enti territoriali con minore capacità fiscale per abitante, che è stato interpretato, in sede attuativa, come riferito a supportare le funzioni ordinarie degli enti territoriali (art. 119, terzo comma); ii) un secondo, di carattere strutturale, "per scopi diversi rispetto all'esercizio normale delle funzioni", ovvero la rimozione degli squilibri economici e sociali e l'esercizio effettivo dei diritti della persona (art. 119, quinto comma). In questo quadro, una completa attuazione dell'art. 119 avrebbe potuto assicurare interventi mirati a contrastare lo svantaggio naturale dei territori insulari e garantire un'effettiva parità con i cittadini della terraferma nel godimento dei diritti individuali e inalienabili.

• I decreti legislativi in attuazione della legge n.42 del 2009

Il processo di attuazione dell'articolo 119 ha preso avvio con la legge delega n. 42 del 2009⁶, approvata a distanza di circa otto anni dalla riforma del Titolo V.

Sulla base della legge il Governo ha adottato una serie di decreti legislativi.

Si tratta dei seguenti provvedimenti: Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (c.d. federalismo demaniale)"; D.lgs. 17 settembre 2010, n. 156, "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale"; D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"; D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale"; D.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario"; D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42"; D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" (poi modificato dal D.lgs. 10 agosto 2014, n. 126); D.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni"; D.lgs. 18 aprile 2012, n. 61, "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale" (nonché D.lgs. 26 aprile 2013, n. 51, recante modifiche al medesimo).

⁶ Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Ai fini del presente dossier occorre soffermarsi in particolare sull'attuazione del quinto comma della Costituzione, che ha condotto all'adozione di norme di rango primario, rimaste in gran parte inattuate.

I territori insulari nei provvedimenti di attuazione dell'art.119

Il riferimento ai territori insulari, espunto dalla Costituzione nel 2001, viene in parte recuperato in sede di attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, dispone (all'art. 16, comma 1) che i decreti legislativi delegati debbano rispettare i seguenti principi e criteri direttivi: a) gli interventi finalizzati agli obiettivi ex art. 119, quinto comma, Cost. sono finanziati con contributi speciali statali, nonché con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale. I finanziamenti dell'Unione europea non possono peraltro essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato; b) i contributi speciali statali devono confluire in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni; c) occorre tener conto delle "specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle **isole minori**, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale"; d) vanno definiti interventi mirati a "promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona". In proposito, la rimozione degli squilibri strutturali nelle aree sottoutilizzate si attua "attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione"; e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi dell'art.119, quinto comma, Cost. siano oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e siano disciplinati e quantificati con cadenza annuale in sede di manovra economica.

La legge delega prevede inoltre (all'art. 22 "**Perequazione infrastrutturale**") che in sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia, d'intesa⁷ con i Ministri competenti per materia, predisponesse una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali.

⁷ L'intesa è richiesta altresì con "il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni".

La ricognizione tiene conto dell'estensione territoriale, della valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno; del deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo; della densità della popolazione e densità delle unità produttive; dei particolari requisiti delle zone di montagna; delle carenze della dotazione infrastrutturale; della "**specificità insulare** con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al **divario di sviluppo economico derivante dall'insularità**, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione".

Nella fase transitoria prevista in sede di attuazione dell'art. 119 Cost., si dispone (all'art. 22, comma 2) che in esito alla ricognizione siano definiti interventi nelle aree sottoutilizzate finalizzati al recupero del deficit infrastrutturale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i **collegamenti con le isole**, che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard. Detti interventi sono individuati nel programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

Il **D.M. 26 novembre 2010** ("Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42") disciplina, in sede di prima applicazione, la ricognizione degli interventi infrastrutturali, propedeutica alla perequazione infrastrutturale, stabilendo che la stessa è effettuata confrontando, per ciascun settore di intervento, i livelli di servizio offerti al 31 dicembre 2010 con i corrispondenti standard di servizio misurati alla stessa data (art. 2). La perequazione infrastrutturale, volta a ridurre il deficit di servizi resi dalle infrastrutture, è effettuata sulla base del fabbisogno infrastrutturale, valutato individuando le infrastrutture necessarie a colmare il suddetto deficit di servizi (art. 3).

Occorre segnalare che l'ambizioso progetto di operare una **ricognizione delle infrastrutture** sulla base della quale impostare un programma di interventi mirati ad assorbire o quanto meno ridurre i divari territoriali **non ha trovato attuazione**.

Sul tema è recentemente tornato il Ministro per i rapporti con le regioni il quale, in sede di audizione presso la Commissione bicamerale per le questioni regionali (si veda la seduta del 12 febbraio 2020), ha preannunciato l'intenzione del Governo di presentare un disegno di legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, all'interno del quale inserire disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale. Nello specifico, si prevede che - per le sole finalità del provvedimento - il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero dello sviluppo economico trasmettano al Presidente del Consiglio dei ministri la ricognizione della dotazione infrastrutturale riferita alle reti stradali, autostradali, ferroviarie e di comunicazione, nonché alle strutture portuali e aeroportuali.

Per completare il richiamo allo stato di attuazione della delega per gli aspetti che qui interessano, occorre richiamare il **D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88** ("Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42").

Ai sensi dell'art. 1, il provvedimento disciplina "le modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona", con il fine di perseguire anche la perequazione infrastrutturale. Nello specifico, si prevede il coordinamento di tali interventi con quelli ordinari effettuati attraverso le risorse previste a legislazione vigente.

Le predette finalità sono perseguite prioritariamente con le risorse per spese in conto capitale del Fondo per lo sviluppo e la coesione e con i finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea e i relativi cofinanziamenti nazionali.

L'effettuazione degli investimenti deve avvenire nel rispetto dei seguenti principi e criteri: a) leale collaborazione istituzionale tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali e coinvolgimento del partenariato economico-sociale per l'individuazione delle priorità e per l'attuazione degli interventi, tenendo conto delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alle condizioni socio-economiche, al deficit infrastrutturale e ai diritti della persona; b) utilizzazione delle risorse secondo il metodo della programmazione pluriennale, nell'ambito di piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione, assicurando la ripartizione dell'85 per cento delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione alle regioni del Mezzogiorno e del restante 15 per cento alle regioni del Centro-Nord anche con riferimento alle zone di montagna, a quelle confinanti con Regioni a statuto speciale e alle isole minori; c) aggiuntività delle risorse rispetto alle spese ordinarie (art. 2).

La gestione di del fondo è demandata ad un contratto istituzionale di sviluppo stipulato tra Governo, Regioni e amministrazioni competenti.

Tale impianto risulterebbe senz'altro valorizzato in presenza di un monitoraggio riferito alla dotazione strutturale del Paese, senza il quale, come osservato dal Ministro per gli affari regionali nel corso della citata audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, prevalgono le scelte discrezionali nell'allocazione dei fondi pluriennali di investimento.

Le criticità nell'attuazione del quinto comma dell'**art. 119** circa la perequazione infrastrutturale si aggiungono peraltro alle difficoltà attuative del **terzo comma** del medesimo articolo, che prevede un fondo di perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Appare al riguardo problematico giustificare, o quanto meno quantificare, l'intervento pubblico solidaristico nel caso in cui le entrate tributarie non siano in grado di assicurare i servizi essenziali, senza che sia portato a compimento il

processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali, dei fabbisogni e dei costi standard.

Con riferimento agli enti locali (in particolare delle regioni a statuto ordinario) sono stati compiuti negli ultimi anni passi in avanti, con particolare riguardo alla stima dei fabbisogni standard,⁸ che vengono utilizzati nell'ambito dei criteri per il riparto del Fondo di solidarietà comunale. Rimane tuttavia incompiuto il processo di determinazione dei LEP, che presuppongono una scelta in ordine all'ammontare di servizio o della prestazione che deve essere garantito dal settore pubblico in modo uniforme sul territorio.

Con riferimento alle regioni, se si eccettua il settore sanitario (in riferimento al quale sono stati definiti i LEA⁹), per le regioni non si è completato né il processo di definizione dei fabbisogni standard¹⁰, né quello di definizione dei LEP.

Neanche le disposizioni costituzionali sull'autonomia tributaria dei territori hanno ricevuto una piena attuazione.

Le entrate degli enti locali oggi si sorreggono prevalentemente sull'imposta municipale propria, sull'addizionale comunale dall'IRPEF e sulla TASI, cui si aggiungono i trasferimenti perequativi a carico del Fondo di solidarietà comunale. Quest'ultimo, disciplinato dalla legge di bilancio 2017 (art. 1, commi 446-452, L. n. 232/2016), è ripartito sulla base: i) di criteri perequativi, che prendono in considerazione fabbisogni standard e capacità fiscale (il cui peso aumenta di anno in anno); ii) dell'entità della spesa storica (il cui peso è, di contro, via via decrescente nel tempo). I meccanismi perequativi sono stati costruiti applicando fabbisogni standard, ma come detto senza definire i LEP¹¹, e pertanto senza individuare i livelli irrinunciabili delle prestazioni riferite al godimento dei diritti civili e sociali che ogni comune dovrebbe assicurare ai propri cittadini.

Quanto all'autonomia di entrata delle regioni ordinarie, si segnala il ripetuto rinvio della decorrenza di disposizioni qualificanti del D.lgs. n.68 del 2011 (da ultimo al

⁸ La standardizzazione del costo è stimata tenendo conto di numerosi fattori che sono diversificati fra comune e comune. Si pensi ad esempio a variabili quali: numero di abitanti, composizione demografica, altimetria, superficie comunale e densità abitativa, numero di immobili, chilometri di strade comunali, rischio sismico, economie e diseconomie di scala, classi climatiche etc.. Per un elenco più esaustivo delle principali variabili si rinvia alla documentazione consegnata da SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico SPA (società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'88% e dalla Banca d'Italia per il 12%), nel corso delle audizioni svolte presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (in data 21 marzo 2019) e presso la Commissione bicamerale per le questioni regionali (del 30 maggio e 11 giugno 2019).

⁹ Si tratta dei livelli essenziali di assistenza sulla base dei quali sono ripartiti fra le Regioni i trasferimenti statali del Fondo sanitario nazionale, che non possono essere identificati con i livelli essenziali delle prestazioni. Questi ultimi rappresentano un livello minimo di servizio pubblico che va garantito in modo omogeneo nel territorio, ciò che non è necessariamente assicurato dai LEA.

¹⁰ La Società SOSE, nelle citate audizioni, ha dato conto dell'attività in corso finalizzata alla stima dei fabbisogni standard delle regioni a statuto ordinario e della Regione siciliana (ai sensi del D.L. n. 50/2017) riferite alle seguenti materie: affari generali; l'istruzione, orientamento e formazione professionale; il trasporto pubblico locale; l'assistenza sociale e le relative strutture; natura, opere e viabilità; sostegno alle attività economiche; altre funzioni residuali.

¹¹ In tale contesto un fabbisogno standard ad esempio maggiore della spesa storica può spiegarsi sia in termini di maggiore efficienza con cui il comune fornisce il servizio, sia con la minore qualità e quantità del medesimo. In presenza dei LEP si avrebbe un parametro di riferimento che consentirebbe raffronti a parità di servizi offerti.

2021¹²), relative alla completa soppressione dei trasferimenti erariali e alla loro sostituzione con nuove modalità di finanziamento quali la (nuova) compartecipazione IRPEF, la compartecipazione IVA (rideterminata secondo il principio della territorialità) e le risorse perequative. Il sistema, quando entrerà in vigore, dovrà distinguere fra: i) spese LEP (che riguardano i settori sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico), per le quali è prevista la coperture integrale (avendo come parametro in prospettiva esclusivamente i costi standard) assicurata tramite un fondo perequativo verticale alimentato con la compartecipazione IVA; ii) non LEP, che le regioni finanziano anche facendo leva su un sistema perequativo orizzontale volto a ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante (che non assicura affatto la copertura integrale delle spese in questione).

Interventi legislativi statali ad hoc sul tema dell'insularità

Il riconoscimento dell'esigenza di un intervento pubblico in relazione ai disagi connessi all'insularità è contenuto anche in interventi legislativi successivi alla legge n. 42, che sono diretti a specifiche realtà insulari (Sicilia e Sardegna) e non al complesso dei territori insulari.

In proposito, si segnalano:

- D.L. 25/11/2015, n. 185 ("Misure urgenti per interventi nel territorio"), art.10. La disposizione attribuisce alla regione Sardegna 30 milioni di euro per il 2015 al fine 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" (in merito alla continuità territoriale si veda la relativa scheda di approfondimento);

- L. 28/12/2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), art. 1, comma 486. La norma destina 20 milioni di euro per il 2016 alla **Regione siciliana** per la **continuità territoriale aerea** della medesima regione¹³;

- L. 27/12/2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), art. 1, comma 837. La disposizione istituiva un **Comitato istruttore paritetico Stato-regione** "[i]n considerazione della condizione di insularità della Sardegna, che ne penalizza lo sviluppo economico e sociale" e tenuto conto di una disposizione recata in una legge regionale¹⁴, ai fini dell'istruttoria necessaria per l'attuazione della procedura

¹² Ai sensi dell'art.46, comma 1, del D.L. n. 124 del 2019 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili.).

¹³ Per la medesima finalità erano stati stanziati ulteriori 30 milioni di euro per la continuità territoriali della Sicilia con la delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 54 del 1° dicembre 2016 (avente ad oggetto «Fondo di sviluppo e coesione 2014-2020. Piano operativo infrastrutture (articolo 1, comma 703, lettera c) della legge n. 190/2014»).

¹⁴ Si tratta dell'art. 4, comma 5, della legge della Regione Sardegna n. 5 del 2017, a sensi del quale era stata demandata alla Giunta regionale la predisposizione di un "documento esplicativo per la definizione, nel rispetto delle vigenti procedure, delle necessarie modifiche ed integrazioni al trattato di adesione dell'Italia all'Unione europea, da proporre allo Stato, previa approvazione del Consiglio regionale, perché alla Sardegna sia riconosciuto in ambito europeo lo status di regione insulare ed i

del riconoscimento in sede europea della condizione finalizzata alla definizione di sistemi di aiuto già previsti per le regioni ultra-periferiche di altri Stati membri dell'Unione europea.

L'obiettivo è quello di promuovere l'attivazione di un processo volto a modificare l'ordinamento vigente dell'Unione europea al fine di **includere la Regione Sardegna fra le realtà territoriali ultraperiferiche**, specificamente individuate nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai cui sono riservate condizioni speciali nell'applicazione dei trattati¹⁵.

Ai sensi dell'articolo 349 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche dirette "a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati [...] ivi comprese politiche comuni" nei confronti di alcune regioni specificamente individuate: Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, di Mayotte, della Riunione, di Saint Martin, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie. Ciò in ragione della situazione socioeconomica strutturale di quei territori, "aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo".

Sotto il profilo delle materie oggetto delle misure specifiche, esse concernono in particolare "politiche doganali e commerciali, politica fiscale, zone franche, politiche in materia di agricoltura e di pesca, condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, aiuti di Stato e condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali dell'Unione".

In sede di adozione delle predette misure, il Consiglio tiene conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle regioni ultraperiferiche "senza compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, ivi compresi il mercato interno e le politiche comuni";

- L. 27/12/2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), art. 1, comma 851. la norma riconosce un contributo, pari a 15 milioni di euro, nell'anno 2019, "nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la regione Sardegna che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017¹⁶, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità".

Si segnala, in proposito, che la Regione Sardegna ha impugnato tale disposizione dinnanzi alla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 6/2019, ne

connessi regimi derogati di aiuto previsti per le regioni ultra periferiche, finalizzati anche alla realizzazione di un sistema effettivo di continuità territoriale per l'integrazione con le reti nazionali ed europee dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti".

¹⁵ In proposito, anche la Regione Siciliana (con legge regionale n. 8 del 2018) ha assunto analoga iniziativa. All'art. 70 si dispone in ordine all'attivazione nei confronti del Governo nazionale "dell'iniziativa volta alla definizione delle necessarie modifiche ed integrazioni al Trattato di adesione dell'Italia all'Unione europea, al fine di ottenere per il territorio regionale l'implementazione dei regimi speciali, in analogia con quanto già previsto nell'ordinamento comunitario per le regioni ultraperiferiche degli altri Stati membri ai sensi dell'articolo 174 del TFUE".

¹⁶ Per il contenuto delle richiamate sentenze si rinvia al dossier dei Servizi studio di Camera e Senato "[Legge di bilancio 2018](#)", [Volume III, febbraio 2018](#).

ha dichiarato l'illegittimità costituzionale "nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse". La norma è stata censurata con riferimento "agli artt. 3, sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, 5 e 116 Cost., nonché agli artt. 7 e 8 dello statuto reg. Sardegna e al principio di leale collaborazione";

- L. 27/12/2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020), art. 1, comma 867. La disposizione, che interviene (unitamente ai commi dall'866 all'873) nell'ambito del recepimento dell'accordo in materia di finanza pubblica del 7 novembre 2019 tra il Governo e la regione **Sardegna**, rinvia ad una sede *ad hoc* la definizione della questione della **compensazione dei costi dell'insularità**. Nello specifico, il citato accordo, al punto n. 10, secondo periodo, reca l'intesa fra lo Stato e la Regione per l'istituzione "entro 60 giorni" dalla sottoscrizione dell'accordo medesimo di un "tavolo tecnico-politico per la definizione degli svantaggi strutturali permanenti derivanti alla Sardegna dalla sua particolare condizione di insularità come enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 6/2019 e degli strumenti compensativi più idonei alla loro rimozione in ossequio ai principi di uguaglianza, coesione territoriale e pari opportunità". Ai sensi del terzo periodo, al tavolo è demandata la predisposizione entro il 30 giugno 2020 di un testo di accordo istituzionale, che le parti si impegnano a sottoscrivere¹⁷;

- L. 27/12/2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020), art. 1, comma 124. La disposizione riconosce a studenti fuori sede, lavoratori e persone con grave disabilità o che devono spostarsi per ragioni sanitarie e lavoratori¹⁸ un contributo per ogni biglietto aereo acquistato da e per Palermo e Catania (per un onere complessivo non superiore a 25 milioni di euro) al fine di garantire "un completo ed efficace sistema di **collegamenti aerei da e per la Sicilia**, che consenta di ridurre i disagi derivanti dalla condizione di insularità, e assicurare la continuità del diritto alla mobilità, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera a), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea".

¹⁷ Al riguardo, si segnala che anche nell'accordo tra il Governo e la Regione siciliana del 19 dicembre 2018 vi è un riferimento ad iniziative dirette a compensare gli svantaggi derivanti dall'insularità. Nello specifico, si stabilisce (al punto n. 7 del medesimo accordo) che le parti si impegnano a verificare la possibilità di individuare forme di fiscalità di sviluppo "con e modalità indicate nei tavoli in materia di autonomia finanziaria regionale, fiscalità locale e condizione di insularità" "al fine di favorire l'insediamento di imprese e cittadini europei ed extraeuropei nel territorio della Regione siciliana".

¹⁸ Ai sensi del comma 125, le categorie interessate dalla norma sono le seguenti: a) studenti universitari fuori sede; b) disabili gravi ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104; c) lavoratori dipendenti con sede lavorativa al di fuori della Regione siciliana e con reddito lordo annuo non superiore a 20.000 euro; d) migranti per ragioni sanitarie con reddito lordo annuo non superiore a 20.000 euro.

• **La continuità territoriale nell'ordinamento dell'Unione europea**

Alcuni interventi normativi richiamati hanno disposto finanziamenti *ad hoc* al fine di assicurare la continuità territoriale.

Con l'espressione "**continuità territoriale**" si fa riferimento a misure finalizzate a favorire adeguati collegamenti fra territori nei casi in cui l'attività di libero mercato non risulti soddisfacente (ad esempio perché l'offerta di servizi di trasporto è insufficiente nelle tratte scarsamente remunerative).

La continuità territoriale è strettamente connessa al diritto alla libera circolazione e al diritto di uguaglianza dei cittadini (diritti sanciti, rispettivamente, all'articolo 16 e all'articolo 3 della Costituzione italiana).

L'insularità costituisce la condizione tipica in cui gli svantaggi ad essa connessi rendono necessarie misure per la continuità territoriale.

La continuità territoriale è riconosciuta dall'ordinamento UE

A livello dell'Unione europea, le misure in favore della continuità territoriale trovano fondamento nell'art. 45¹⁹ della Carta di Nizza sui diritti fondamentali dell'UE²⁰, e nell'art. 21, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea²¹, relativi alla libertà di circolazione e di soggiorno.

L'ordinamento comunitario favorisce la continuità territoriale legittimando:

1. gli **aiuti a carattere sociale** concessi agli utenti, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dalla nazionalità. L'aiuto consiste nelle agevolazioni tariffarie a coloro che usufruiscono di servizi di collegamento da e per regioni sfavorite. Tali interventi, prima di entrare in vigore, devono essere notificati alla Commissione europea;
2. l'introduzione di **oneri di servizio pubblico (OSP)** a carico della società incaricata del servizio di trasporto in deroga al principio di libera concorrenza. Alla società può essere riconosciuto un vantaggio sia in termini di attribuzione del regime di esclusiva, sia in termini di corresponsione di una compensazione monetaria commisurata all'effettivo disavanzo economico sostenuto per la presa in carico del un servizio altrimenti non remunerativo.

Non si tratta di aiuti di Stato in senso tecnico e pertanto non è richiesta la notifica alla Commissione europea dell'introduzione di tali misure.

L'esigenza di ricorrere agli OSP viene avvertita nei settori aereo e marittimo in concomitanza con la liberalizzazione dei medesimi settori a livello comunitario, avvenuta con una serie di regolamenti del 1992. Con l'apertura del mercato e la contestuale crisi del modello delle società a controllo statale, che avevano fra i propri compiti quello di assicurare servizi di trasporto relativi a rotte non ritenute profittevoli, si era determinata infatti una corsa alle rotte più remunerative e uno scarso interesse per quelle meno appetibili sotto il profilo commerciale.

¹⁹ "1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. 2. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro".

²⁰ Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, del Trattato sull'Unione europea, la Carta dei diritti fondamentali "ha lo stesso valore giuridico dei trattati".

²¹ "1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi".

▪ **La disciplina UE sulla continuità territoriale aerea**

Il **reg. (Ce) 1008/2008** consente, all'art. 16, agli Stati membri di imporre **OSP** ai vettori aerei per i servizi effettuati tra un aeroporto dell'UE 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 è commisurato 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".

Lo Stato può limitare al solo vettore (individuato tramite gara pubblica²²) l'accesso ai servizi aerei di linea su una rotta sulla quale nessun vettore aereo comunitario abbia istituito (o possa dimostrare di apprestarsi a istituire) servizi aerei di linea sostenibili conformemente all'onere di servizio pubblico imposto. Tale limite ha una durata di 4 anni (5 nel caso si tratti di una regione ultraperiferica) dopo di che si procede ad un riesame della situazione.

La disciplina prevede l'obbligo di informativa nei confronti della Commissione.

Nell'aprile 2014 la Commissione ha adottato gli "**Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree**" che riguardano: i) le modalità che devono essere seguite affinché il finanziamento pubblico dei servizi di interesse economico generale svolti da aeroporti o da compagnie aeree possano essere considerati compatibili con l'ordinamento comunitario (nel qual caso non si rientra nella fattispecie di aiuto di stato, paragrafi 4.1 e 4.2); ii) i casi in cui gli aiuti di Stato nel settore possono essere considerati legittimi (paragrafi 5.1 e 5.2); iii) le condizioni affinché possano essere previsti aiuti a carattere sociale per i servizi di trasporto aereo in favore degli utenti (paragrafo 6).

Infine, l'art. 56-bis del Reg. (CE) n. 651/2014/UE della Commissione ("che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato") disciplina gli "Aiuti a favore degli aeroporti regionali" (v. *infra*).

▪ **La disciplina dell'UE sulla continuità territoriale marina**

Il processo di **liberalizzazione** dei traffici marittimi comunitari può essere fatto risalire all'entrata in vigore (peraltro scaglionata nel tempo) del **Reg (CEE) n. 3577 del 1992** "concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo)".

La portata del Regolamento è stata successivamente oggetto di una comunicazione della Commissione europea (COM(2014) 0232 final).

Viene sancito il principio di libera prestazione dei servizi di cabotaggio marittimo, che consente a ciascun armatore dell'Unione di offrire servizi di cabotaggio tra porti di un qualunque Stato membro. Tale principio conosce tuttavia **deroghe**, fra cui quelle che consentono agli Stati membri di imporre **OSP** e concludere contratti di servizio pubblico per garantire trasporti di linea adeguati da, tra e verso le isole al fine di tutelare alcuni di questi collegamenti marittimi non adeguatamente serviti dal mercato (art. 4).

²² La procedura per la selezione del vettore cui affidare il servizio si svolge, in una prima fase, senza la previsione di una compensazione in favore dello stesso. Qualora non si riesca ad affidare il servizio in tal modo, è prevista una seconda selezione, questa volta prevedendo una compensazione.

L'OSP può implicare la stipula di un accordo con un singolo operatore, che dovrà essere individuato in esito a procedure pubbliche. Qualora a fronte dell'OSP sia riconosciuta una compensazione monetaria occorre il rispetto delle disposizioni europee in materia di aiuti di Stato.

Si segnala che l'articolo 51 (Sezione IX) del citato Reg. (CE) n. 651/2014/UE della Commissione dispone che gli aiuti per il trasporto aereo e marittimo di passeggeri sono compatibili con il mercato interno (ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera *a*), del trattato) e sono esentati dall'obbligo di notifica (di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato) purché l'intero aiuto vada a beneficio degli utenti finali che hanno la residenza abituale in regioni remote; gli aiuti siano concessi per il trasporto di passeggeri su una rotta che collega un aeroporto o porto in una regione remota con un altro aeroporto o porto all'interno dello Spazio economico europeo; gli aiuti siano accordati senza discriminazioni determinate dall'identità del vettore o dal tipo di servizio e senza limitazione della precisa rotta da o verso la regione remota. I costi ammissibili corrispondono al prezzo di un biglietto di andata e ritorno, da o per la regione remota, comprensivo di tutte le tasse e spese fatturate dal vettore all'utente e l'intensità di aiuto non può superare il totale dei costi ammissibili.

Sul tema dell'insularità si segnala che è in corso l'esame, presso le Commissioni bilancio e ambiente della Camera dei deputati, del disegno di legge 1825 recante "**Legge quadro per lo sviluppo delle isole minori marine, lagunari e lacustri**" di legge, approvato in prima lettura dal Senato il 18 ottobre 2018. L'iniziativa legislativa è volta all'introduzione di misure per la valorizzazione, lo sviluppo socio-economico, la tutela e la messa in sicurezza del territorio delle isole minori.

I costi dell'insularità²³

Le isole presentano situazioni di svantaggio che riguardano vari ambiti, fra i quali si segnalano, senza alcuna pretesa di esaustività, i seguenti:

i) Trasporti.

Le isole si trovano a dover far fronte ad un problema legato alla maggiore complessità nelle connessioni con la terraferma, ciò che impone un aggravio di costi al trasporto delle persone, delle merci e dei servizi. Tale situazione può giustificare un intervento pubblico nei casi in cui l'attività di libero mercato non risulti soddisfacente (ad esempio perché l'offerta di servizi di trasporto è insufficiente nelle tratte scarsamente remunerative). Tale forma di intervento è volta a garantire la cd "continuità territoriale" (v. *supra*).

ii) Ambiente

Le isole sono spesso caratterizzate da un ecosistema fragile, particolarmente vulnerabile ai cambiamenti climatici e a fenomeni quali l'erosione della costa, la siccità e la scarsità di risorse naturali, che si collega alla dipendenza energetica con la terraferma. Inoltre minacce all'ambiente possono derivare da flussi turistici incontrollati, che sovente costituiscono la principale fonte di reddito per i territori.

Tale situazione suggerisce un intervento pubblico per favorire la produzione di energia da fonti rinnovabili e, più in generale, l'adozione delle misure volte alla mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici;

iii) Ridotta attività economica.

Le ridotte dimensioni e la scarsità delle risorse naturali spingono ad una minore diversificazione delle attività economiche e favoriscono una specializzazione in settori economici a limitato valore aggiunto (ad es. la pesca e l'agricoltura) e/o caratterizzati da una consistente stagionalità (turismo). Investimenti nelle infrastrutture, incluse quelle della informazione e della comunicazione, possono contrastare tale tendenza e favorire lo sviluppo economico in settori a maggiore valore aggiunto;

iv) Consistenza demografica e lavoro.

Nelle isole si riscontrano, di norma, maggiori tassi di invecchiamento della popolazione, atteso che le minori opportunità economiche incentivano lo spostamento dei giovani verso la terraferma.

Nel complesso, le situazioni di svantaggio connesse all'insularità favoriscono ridotti tassi di occupazione e una minore qualificazione professionale delle forze lavoro.

²³ In questa sede si propone una classificazione per molti aspetti analoga a quella seguita dal European Parliamentary Research Service "Islands of the EU: Taking account of their specific needs in EU policy", 2016.

L'insularità nel diritto internazionale: cenni

Il tema del regime giuridico delle isole nel diritto internazionale è collegato, in un primo momento, a contese fra Stati per il riconoscimento della propria sovranità su determinate isole²⁴.

Successivamente, negli anni Trenta del secolo scorso, il tema dell'insularità si riscontra nell'ambito del dibattito sulla codificazione del diritto del mare. In tale occasione²⁵ emerge in modo unanime la volontà di riconoscere alle isole un proprio mare territoriale e si tenta di giungere ad una definizione condivisa di isola, che avrebbe presupposto una posizione comune circa l'esigenza di distinguere, e in che termini, fra isole naturali e isole artificiali.

Negli anni Ottanta, il riferimento all'insularità si rinviene nella Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982. All'art. 121 ("Regime giuridico delle isole") l'isola è definita come "una distesa naturale di terra circondata dalle acque, che rimane al di sopra del livello del mare ad alta marea"²⁶.

Il secondo paragrafo dell'art.121 dispone che si applichino alle isole le norme del trattato sul mare territoriale, la zona contigua, la zona economica esclusiva e la piattaforma continentale, mentre il terzo stabilisce che gli scogli che non si prestano all'insediamento umano né hanno una vita economica autonoma non possono possedere né la zona economica esclusiva né la piattaforma continentale.

L'insularità nell'ordinamento dell'Unione europea

Il diritto dell'Unione europea riconosce fondamentalmente tre categorie di isole:

i) le isole **periferiche**, che sono quelle che fanno parte del continente europeo;

ii) le regioni **ultraperiferiche**, intese come territori appartenenti agli Stati membri che si trovano a lunga distanza dall'Europa;

iii) i **paesi e i territori d'oltremare**, che sono isole, appartenenti agli Stati membri ma non facenti parte dell'Unione europea (alla quale risultano collegati attraverso accordi di associazione).

Quanto alle isole di cui alla lettera i), quelle che maggiormente interessano in questa sede, si segnala l'assenza di una definizione giuridica nei trattati. L'unica definizione delle regioni insulari a livello europeo è quella adottata da Eurostat, per le proprie finalità istituzionali (cioè statistiche). Si tratta delle regioni NUTS

²⁴ In proposito, si ricordano importanti decisioni della Corte permanente di giustizia internazionale sia sull'affaire de l'Île de Palmas (4 aprile 1928) sia sull'affaire du Statut juridique du Groenland oriental (5 aprile 1933).

²⁵ Si tratta di una questione affrontata già nel corso della conferenza del 1930 sulla codificazione. Si veda più diffusamente Haritini Dipla, "Le régime juridique des îles dans le droit international de la mer", The Graduate Institute Geneva, Nouvelle Édition International, 1984, pagg.16 e seguenti.

²⁶ La Convenzione (nell'articolo citato e nelle disposizioni in materia di arcipelaghi) riconosce la peculiarità delle isole (e non poteva essere altrimenti) esclusivamente ai fini del Trattato, che sono quelli di individuare diritti e obblighi degli Stati nell'utilizzo dei mari, degli oceani e delle loro risorse.

3 interamente costituite da isole, laddove queste ultime sono definite come i territori aventi una superficie minima di 1 km², con una distanza minima tra l'isola e il continente di 1 km e con una popolazione residente superiore a 50 abitanti, che non dispongono di un collegamento permanente con la terraferma²⁷.

La norma cardine del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è l'**art.174**, secondo cui 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'intento 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, che elenca le regioni interessate da detta politica, menziona anche le "regioni insulari", in quanto territori "che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici"²⁸.

Sul tema si segnala la **Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016** sulla condizione di insularità (2015/3014(RSP)).

Il documento sollecita, fra l'altro, la Commissione dell'UE:

i) a fornire una definizione chiara del tipo di svantaggi geografici, naturali e demografici permanenti che le regioni insulari possono presentare con riferimento all'articolo 174 TFUE;

ii) a spiegare come intende dare attuazione al disposto dell'articolo 174 TFUE relativamente agli svantaggi permanenti delle regioni insulari;

iii) a riconoscere l'importanza di predisporre misure di sostegno per contrastare il significativo *trend* di spopolamento delle regioni insulari;

iv) ad avviare un'analisi sui costi supplementari che la condizione di insularità determina a livello dei sistemi di trasporto di persone e merci e dell'approvvigionamento energetico nonché in termini di accesso al mercato, in particolare per le PMI;

v) a istituire una categoria omogenea, composta dai territori insulari, e a tener conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale conseguente agli svantaggi naturali permanenti;

vi) a porre in essere un "Quadro strategico dell'Unione per le isole", al fine di collegare gli strumenti suscettibili di produrre un impatto significativo sul territorio;

vii) a istituire uno "sportello isole" collegato alla Direzione generale della Politica regionale e urbana della Commissione e per coordinare e analizzare le tematiche connesse alle regioni insulari;

viii) a presentare una comunicazione contenente una "Agenda per le regioni insulari dell'UE" e, a seguire, un Libro bianco che monitori lo sviluppo delle regioni insulari;

ix) a tener conto della situazione specifica delle regioni insulari in sede di preparazione della proposta relativa al quadro finanziario pluriennale in elaborazione.

²⁷ Tale definizione è stata richiamata anche dalla Commissaria Corina Crețu, il 13 marzo 2018 in occasione di una risposta congiunta a due atti di sindacato ispettivo di parlamentari europei (E-000443/2018 e E-000546/2018), su cui si ritornerà a breve.

²⁸ Le altre regioni con siffatti svantaggi sono identificate con quelle più settentrionali con bassissima densità demografica e quelle transfrontaliere e di montagna.

Inoltre, nell'atto di indirizzo, il Parlamento sottolinea l'importanza: di migliorare i collegamenti attraverso le rotte marittime, l'accesso ai porti e i servizi di trasporto aereo; di potenziare le infrastrutture digitali; di rafforzare l'offerta di istruzione; di tener conto dei rischi naturali connessi al cambiamento climatico; di ridurre la tassazione e procedere a una semplificazione amministrativa per attrarre gli investimenti; di considerare lo sforzo sostenuto da talune realtà insulari in relazione ai flussi migratori, che suggerisce uno sforzo comune dell'Unione.

Attenzione al tema dell'insularità è stata posta anche da parte del **Comitato europeo delle regioni**. In particolare, nel corso della 123^a sessione plenaria dell'11 e 12 maggio 2017, nel parere su "L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale", il Comitato richiama l'esigenza di una politica di coesione nei riguardi delle isole, inserendosi nel solco tracciato dal Parlamento europeo nella citata Risoluzione.

Fra le raccomandazioni politiche contenute nel documento, si fa menzione all'esigenza di identificare una categoria ad hoc, quella delle isole; della creazione di uno sportello unico in seno alla Commissione; di ampliare la gamma di indicatori, al momento limitata al PIL *procapite*, con cui sia possibile rilevare i fattori che ostacolano lo sviluppo delle isole (quali ad esempio l'indice di competitività regionale e l'indice di accessibilità); di favorire il turismo sostenibile; l'uso delle energie rinnovabili, l'innovazione, la valorizzazione del patrimonio culturale e naturale.

Un'attenzione specifica è poi rivolta all'opportunità di riconoscere esenzioni in materia di aiuti di Stato nei settori quali quello dei trasporti, la fornitura di energia elettrica, in quanto settori centrali per la competitività delle imprese insulari (punto 48 del parere)²⁹.

La questione dell'insularità è stata affrontata di recente anche dal **gruppo interregionale "regioni insulari"**, operante nell'ambito del medesimo Comitato.

In tale contesto è stato approvato il cosiddetto **manifesto per le isole europee**, documento contenente specifiche proposte per l'effettiva attuazione dell'art. 174 del TFUE al fine di garantire i diritti dei cittadini che abitano nelle isole. Le iniziative e le misure auspicate sono in continuità (oltre che con la posizione già espressa dal Comitato) con la citata risoluzione del Parlamento europeo. In particolare si chiede, fra l'altro, l'adozione di un libro bianco sulle isole da parte della Commissione; il rafforzamento della dimensione territoriale nelle politiche settoriali dell'UE (a partire dalla definizione dell'Agenda territoriale); di accordare priorità alla questione insulare e della continuità territoriale nella politica dei trasporti europea; di inserire l'insularità tra i criteri previsti dal sistema di attribuzione dei fondi della futura politica di coesione e più in generale di rafforzare gli investimenti nelle isole; di prevedere una maggiore flessibilità della disciplina in materia di aiuti di Stato; di predisporre misure di contrasto ai cambiamenti climatici; di incentivare la transizione verso un'economia circolare; di

²⁹ Con specifico riferimento ai trasporti (punto 27 del parere), il Comitato propone "la creazione di un sistema di aiuti al funzionamento delle imprese insulari al fine di compensare i costi di trasporto aggiuntivi" e afferma che "nel quadro degli orientamenti concernenti gli aiuti a finalità regionale e il regolamento generale di esenzione per categoria, i suddetti aiuti dovrebbero essere autorizzati ed esentati come per le regioni ultraperiferiche e le zone scarsamente popolate". Fra le deroghe alla concorrenza, sostiene altresì (punto 49) l'esigenza di una "maggiore flessibilità" in materia di appalti pubblici, dato che, "in molti casi non è possibile ricevere più di un'offerta al momento dell'applicazione delle procedure di consultazione".

favorire la competitività dell'imprenditoria insulare; di istituire una categoria omogenea che riconosca la condizione di insularità e di calibrare gli interventi di coesione su indicatori ulteriori rispetto al PIL (quali l'indice di competitività regionale e l'indice di accessibilità); che la Commissione istituisca uno "sportello isole" collegato alla DG REGIO della Commissione europea.

Nell'ambito dell'attività di controllo del parlamento europeo risultano taluni **atti di sindacato ispettivo** in cui i Parlamentari europei chiedono di conoscere la posizione della Commissione europea sulle iniziative da adottare in relazione alla condizione di insularità.

Fra questi, si segnala l'interrogazione O-000013/2016 (B8-0106/2016), presentata dall'on. presentata da Iskra Mihaylova a nome della Commissione per lo sviluppo regionale, in esito alla quale è stata presentata (e votata) la Risoluzione sopra richiamata.

L'atto chiede alla Commissione: di fornire una definizione chiara del tipo di svantaggi naturali o demografici permanenti delle regioni insulari (di livello NUTS-2 e NUTS-3); quali siano gli strumenti e le risorse (nell'ambito della politica di coesione) per ovviare agli svantaggi derivanti dall'insularità; come intende attuare l'articolo 174 TFUE con riguardo agli svantaggi permanenti delle regioni insulari; se ritiene opportuni altri indicatori oltre al PIL, come l'indice di competitività regionale, che non si limitino a misurare i risultati economici ma tengano conto delle specificità delle isole, così da riflettere meglio la vulnerabilità economica e sociale derivante dagli svantaggi naturali permanenti di tali regioni.

Nella risposta del Commissario per la politica regionale Cretu si evince, da un lato, la volontà della Commissione di andare incontro alle esigenze delle regioni insulari (sia quelle ultraperiferiche che le altre), specie in alcuni settori come il trasporto, anche nel senso di considerare deroghe al regime degli aiuti di Stato; dall'altro, si evince un impegno affinché iniziative concrete siano adottate nell'ambito della nuova programmazione finanziaria³⁰.

Nella risposta ad altre interrogazioni del Parlamento europeo, la Commissaria sostiene che:

- i) non vi sia alcuna incongruenza giuridica tra diritto europeo e diritto nazionale per quanto concerne la definizione delle regioni insulari italiane;
- ii) che "[l'] accesso ai programmi e ai fondi dell'UE sarà identico per la Sicilia o la Sardegna a prescindere dal riconoscimento formale dello stato di insularità nel diritto nazionale".

La Commissaria ricorda che, in ogni caso, il sostegno allo sviluppo di tali regioni è assicurato dalla politica di coesione, richiamando in particolare

³⁰ Le iniziative effettuate nell'ambito della programmazione 2014-2020 in favore delle isole non sono peraltro mancate, sebbene siano state prevalentemente mirate ad una rimodulazione dei tassi di finanziamento per alcune isole. In proposito, la Commissaria ricorda che, in alcune realtà greche, il contributo dell'UE è stato pari al 100 per cento, sì da non potersi più parlare di cofinanziamento, bensì di finanziamento *tout court*.

l'articolo 10 e l'allegato I (paragrafo 6.1) del regolamento (UE) n. 1303/2013³¹ in cui si stabilisce che gli Stati membri "tengono conto delle caratteristiche geografiche o demografiche" di ciascuna regione. Inoltre, in base all'articolo 121 di tale regolamento, nel sostenere le isole è possibile modulare i tassi di cofinanziamento dei fondi.

Nello specifico, nell'interrogazione E-000546-18, presentata dall'eurodeputato Stefano Maullu (PPE), si chiede se la Commissione ritiene sussistente "una situazione di incongruenza giuridica tra diritto europeo e quello italiano per quanto concerne la definizione delle aree insulari ", rilevando in proposito che mentre con la dalla risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016 è stato riconosciuto lo status di insularità della regione Sardegna e con esso, in virtù dell'articolo 174 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, un canale preferenziale e diretto ai programmi di coesione dell'UE, la Costituzione italiana ancora non riconosce l'insularità della regione Sardegna. Inoltre, si interroga la Commissione su come intenda "procedere affinché il riconoscimento formale dello stato di insularità nel diritto interno nazionale possa facilitare l'accesso ai programmi e ai fondi di sviluppo UE". Con l'atto di sindacato ispettivo E-000443-18, sottoscritto dall'eurodeputato Salvatore Domenico Pogliese (PPE), oltre a richiamare, in analogia con la citata interrogazione, l'eventuale incongruenza fra diritto dell'Unione europea e il diritto italiano per quanto concerne la definizione delle aree insulari italiane, chiede esplicitamente alla Commissione se per "accedere ai programmi e ai fondi di sviluppo dell'UE, il riconoscimento formale dello stato di insularità nel diritto interno nazionale può rendere più facile l'accesso alle risorse economiche dell'UE".

³¹ "Disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio".