

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2294

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CALDERONE, GIAGONI

Istituzione di indennità speciali in favore dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche i quali esercitano le proprie funzioni in Sicilia, in Sardegna e nelle isole minori

Presentata il 6 marzo 2025

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge ha come obiettivo l'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, secondo cui « La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità ». Tale disposizione, recentemente introdotta dalla legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, ha inserito nella Carta costituzionale due concetti mutuati dal diritto costituzionale spagnolo, ossia « *hecho insular* » ed « *hechos diferenciales* ». Secondo le definizioni previste nel volume « Condizioni e costi dell'insularità. In Italia ed in Europa. Con aggiornamenti relativi alla riforma costituzionale », pubblicato nel 2023 a cura del professore Gaetano Armao, per *hecho insular* si intende il « fattore insulare », sancito dall'articolo 138, primo comma, della

Costituzione spagnola, che « va declinato quale identità e specialità degli abitanti dell'isola, del loro modo di vivere, studiare e di lavorare, alla stessa stregua di quelli del Continente, in guisa da assicurare la libera circolazione dei beni, dei trasporti e delle persone garantendo l'esercizio dei loro diritti economici »; per *hechos diferenciales*, invece, si fa riferimento alla « tutela di alcuni elementi propri delle singole Comunità autonome spagnole, ovvero di quelli che normalmente si indicano come “fatti differenziali” [...]: linguistico, culturale, economico-sociale e giuridico forale ».

La presente proposta di legge si compone di cinque articoli.

L'articolo 1, comma 1, definisce le finalità della legge volta a dare effettiva attuazione al « nuovo » articolo 119 della Costituzione, mediante l'introduzione di inden-

nità speciali per chi esercita funzioni pubbliche nei territori insulari quali misure idonee a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

Diversamente, vi è il rischio che il citato articolo 119 resti una mera enunciazione di principio. Del resto, le terre insulari sono tutte contraddistinte da problematiche analoghe, quali lo spopolamento e una rilevante percentuale del prodotto interno lordo basata sul pubblico impiego.

Pertanto, tale misura perequativa, oltre a valorizzare ciascun pubblico dipendente, incentiverebbe la richiesta di prestare servizio nelle isole e una maggiore permanenza del personale ivi impiegato.

In altre parole, l'insularità non sarebbe più vissuta da molti come una relegazione, ma come un'opportunità.

Infatti, ai commi 2 e 3 dell'articolo 1, sono individuati quali destinatari delle citate indennità speciali sia i pubblici dipendenti cosiddetti « contrattualizzati » sia il personale in regime di diritto pubblico, menzionando espressamente le categorie di lavoratori di cui agli articoli 1 e 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché il personale volontario del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco.

L'articolo 2, comma 1, istituisce l'indennità speciale di insularità, ispirata al modello francese della cosiddetta « *indemnité de résidence* » per i dipendenti pubblici francesi che operano in Corsica. Nell'ordinamento francese i decreti n. 95-367 del 1° aprile 1995 e n. 98-143 del 4 marzo 1998 istituiscono un'indennità di residenza specifica per i Dipartimenti della Corsica. In particolare, l'articolo 1 del citato decreto n. 98-143 ha modificato l'articolo 9-bis del decreto n. 85-1148 del 24 ottobre 1985, che prevede: « Gli agenti soggetti alle disposizioni del presente titolo che esercitano le loro funzioni nei dipartimenti dell'*Haute-Corse* e della *Corse-du-Sud* beneficiano di un'indennità di residenza specifica, pari al 3 per cento della loro retribuzione previa trattenuta della pensione ». Pertanto, se si vogliono effettivamente promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, è evidente che sia necessario adottare il « modello corso », an-

che alla luce del fatto che tale indennità è prevista nella cosiddetta « *Île de beauté* » da vari decenni. Inoltre, si ritiene che tale indennità sia conforme alle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 6 dell'11 gennaio 2019, a proposito del concetto di insularità, anche alla luce del fatto che il principio di insularità, come descritto dal « nuovo » articolo 119 della Costituzione, è da intendere come declinazione dell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, che consacra il principio di eguaglianza sostanziale. Infatti la Consulta nella citata sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), nella parte in cui non aveva riconosciuto alla regione Sardegna adeguate risorse in relazione alla dimensione della finanza della regione Sardegna rispetto alla finanza pubblica complessiva; alle funzioni effettivamente esercitate e ai relativi oneri; agli svantaggi strutturali permanenti, ai costi dell'insularità e ai livelli di reddito pro capite; al valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici regionali nel medesimo arco temporale; al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; al principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico di bilancio.

L'articolo 2, comma 2, prevede una maggiorazione dell'indennità di insularità per i dipendenti pubblici che lavorano nelle isole minori, tenendo conto dei disagi peculiari di tali luoghi. Inoltre, il comma 3 dispone, analogamente a quanto previsto per l'indennità speciale di seconda lingua, « cosiddetta indennità di bilinguismo », di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 454, che l'indennità di insularità sia soggetta a rivalutazione biennale in base all'indice del costo della vita accertato dall'Istituto nazionale di statistica.

L'articolo 3 individua le isole minori ai fini dell'applicazione della presente legge. In particolare, il comma 1 fornisce un elenco non tassativo, mentre il comma 2 reca una definizione che riproduce l'articolo 121 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, fatta a Montego

Bay, il 10 dicembre 1981, al fine di riconoscere tale indennità anche ai lavoratori che prestano servizio presso isole minori attualmente disabitate, che in futuro potrebbero essere oggetto di missioni istituzionali oppure di insediamento umano.

L'articolo 4 istituisce l'indennità compensativa per le spese di trasporto che, analogamente all'indennità di insularità, è ispirata al modello francese della cosiddetta «*indemnité compensatoire pour frais de transport*» per i dipendenti pubblici francesi che operano in Corsica. Tale indennità, cosiddetta «*prime d'insularité*», è prevista dalla *loi* n. 83-634 del 13 luglio 1983; il decreto n. 89-251 del 20 aprile 1989 ha poi esteso tale istituito anche a favore di magistrati, militari, funzionari e agenti della funzione pubblica. L'indennità compensativa introdotta dall'articolo 4 della presente proposta di legge ammonta a 1.076,84 euro per dipendente, elevata a 1.206,62 euro nel caso in cui il coniuge o l'unito civilmente con il dipendente non percepisca tale indennità a titolo personale; è altresì prevista una maggiorazione di 92,67 euro per ogni figlio a carico. Per quel che concerne nello specifico il *bonus* insularità, tenuto conto che lo stesso è rivolto ai consumatori finali del servizio di trasporto aereo e navale, si ritiene altresì che il medesimo non sia in contrasto con la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 8683 dell'11 ottobre 2022, la quale ha evidenziato che la realizzazione di oneri di servizio pubblico, in tema di garanzia della continuità territoriale, è soggetta rigorosamente alla disciplina prevista dal regolamento CE n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, come interpretato dalla Comunica-

zione della Commissione europea 2017/C 194/01, in modo da non ingenerare distorsioni della concorrenza. Tuttavia, qualora tale indennità non fosse considerata in armonia con il diritto dell'Unione europea e quindi sostanzialmente assimilabile a un «aiuto di Stato», potrebbe essere invocato il citato articolo 119 della Costituzione al fine di considerare tale misura come necessaria alla rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità. Sotto un altro profilo, inoltre, è doveroso evidenziare che lo stesso articolo 119 armonizza la Carta costituzionale con l'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che prevede quanto segue: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna». Peraltro, nella presente proposta di legge si è ritenuto di accordare tale indennità solo ai dipendenti pubblici che operano in Sardegna e nelle sue isole, in ragione della maggiore lontananza dal continente, da cui derivano maggiori costi per i trasporti.

L'articolo 5 reca, infine, le disposizioni finanziarie.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Finalità e ambito di applicazione)

1. La presente legge è volta a compensare gli svantaggi derivanti dalla discontinuità territoriale propria dei territori insulari, in armonia con gli articoli 117 e 119 della Costituzione.

2. La presente legge si applica ai dipendenti delle seguenti amministrazioni pubbliche: le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, e loro associazioni, gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e il Comitato olimpico nazionale italiano.

3. La presente legge si applica altresì al seguente personale in regime di diritto pubblico: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili; gli avvocati e i procuratori dello Stato; il personale militare e delle Forze di polizia di Stato; il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia; i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie previste dall'articolo 2 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e di cui alle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e 10 ottobre 1990, n. 287; il personale, anche di livello dirigenziale, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ivi compreso il personale volontario previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6

febbraio 2004, n. 76; il personale appartenente alla carriera dirigenziale penitenziaria; i professori e i ricercatori universitari sia a tempo indeterminato che a tempo determinato.

Art. 2.

(Indennità di insularità)

1. Al personale appartenente alle categorie di cui all'articolo 1, commi 2 e 3, che esercita le proprie funzioni in Sicilia e in Sardegna è riconosciuta un'indennità speciale mensile pari al 3 per cento della retribuzione individuale mensile.

2. Al personale di cui al comma 1 che esercita le proprie funzioni nelle isole minori di cui all'articolo 3 l'indennità speciale di cui al medesimo comma 1 è riconosciuta in misura pari al 4 per cento della retribuzione individuale mensile.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, da adottare ogni due anni, stabilisce la misura dell'indennità speciale di cui ai commi 1 e 2, in relazione alla variazione dell'indice del costo della vita accertato dall'Istituto nazionale di statistica, con riferimento alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3.

(Isole minori)

1. Ai fini del riconoscimento dell'indennità di cui all'articolo 2, comma 2, per isole minori si intendono: Capri, Ischia, Procida, Ponza, Ventotene, Isole Tremiti (San Domino, San Nicola, Capraia, Cretaccio e Pianosa), La Maddalena, Asinara, Isola di San Pietro, Isola Piana, Favignana, Lampedusa, Linosa, Isole Eolie (Lipari, Salina, Vulcano, Stromboli, Strombolicchio, Filicudi, Alicudi, Panarea, Basiluzzo, Dattilo, Lisca Bianca), Pantelleria, Ustica, Isola d'Elba, Isola del Giglio, Capraia, Montecristo, Pianosa, Giannutri, Palmaiola, Cerboli, Formiche di Grosseto, Formiche di Montecristo, Formiche di Capraia, Formiche di Palmaiola, Formiche della Zanca.

2. L'indennità di cui all'articolo 2, comma 2, è comunque riconosciuta al personale appartenente alle categorie di cui all'articolo 1, commi 2 e 3, che esercita le proprie funzioni, per almeno trenta giorni continuativi, in una distesa naturale circondata dalle acque, che rimane al di sopra del livello del mare ad alta marea. L'indennità di cui al primo periodo è cumulabile con ogni altro trattamento economico aggiuntivo eventualmente previsto con le medesime finalità dai rispettivi ordinamenti.

Art. 4.

*(Indennità compensativa
per le spese di trasporto)*

1. Al personale appartenente alle categorie di cui all'articolo 1, commi 2 e 3, che esercita le proprie funzioni in Sardegna e nelle isole previste dall'articolo 1 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, è altresì attribuita un'indennità compensativa per le spese di trasporto.

2. L'importo annuo lordo dell'indennità di cui al comma 1 è fissato in misura pari a:

a) 1.076,84 euro per ciascun lavoratore, aumentato a 1.206,62 euro se il coniuge, l'unito civilmente o il convivente di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76, non riceve la medesima indennità di cui al comma 1 a titolo personale;

b) 92,67 euro per ciascun figlio a carico.

3. Ai fini della determinazione dell'indennità di cui al comma 1 si tiene conto della composizione del nucleo familiare al 1° gennaio dell'anno di pagamento. Le variazioni del nucleo familiare intervenute dopo tale data non si applicano all'indennità relativa all'anno in corso.

4. L'indennità di cui al comma 1 è esente dall'imposta sul reddito delle persone fisiche ed è corrisposta, in due parti uguali, il 1° giugno e il 1° dicembre di ogni anno.

Art. 5.

(Disposizioni finanziarie)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede mediante corrispondente riduzione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, periodo di programmazione 2021-2027, di cui all'articolo 1, comma 177, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.



19PDL0133110