

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2398

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa della deputata **BARTOLOZZI**

Introduzione dell’articolo 38-*bis* dello statuto della Regione siciliana, in materia di riconoscimento degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità

Presentata il 21 febbraio 2020

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge costituzionale tende a introdurre nello statuto della Regione siciliana una nuova disposizione riguardante il riconoscimento degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità. A tale proposito si ritiene che il tema dell’insularità sia fondamentale per lo sviluppo della Sicilia e l’Assemblea regionale siciliana ha approvato a tale scopo un’iniziativa legislativa sotto forma di legge-voto. Dopo la *Brexit* l’Italia è divenuto il primo Stato europeo per numero di cittadini insulari (quasi il 50 per cento del numero complessivo di quattordici milioni): oltre il 12 per cento degli italiani risiede in un’isola e patisce le condizioni di squilibrio derivanti dall’insularità (sul piano dei trasporti, della competitività, della salute, della formazione eccetera).

Al riguardo giova ricordare che con la sentenza n. 6 del 2019 la Corte costituzio-

nale ha ritenuto illegittimo l’articolo 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017 « nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell’accordo di finanza pubblica ». Si tratta di un arresto giurisprudenziale di grande momento ed in linea con quanto la Corte aveva affermato precedentemente circa la necessità che lo Stato ponga in essere una leale collaborazione con le autonomie territoriali nella gestione delle politiche di bilancio.

Secondo il chiaro orientamento del giudice delle leggi, nelle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali, infatti, la « ragione erariale » non può essere un principio tiranno. Ne discende che, nell’adozione delle politiche di bilancio, il legisla-

tore dispone di una discrezionalità « limitata » dagli effetti delle sentenze della Corte costituzionale, alle quali deve dare attuazione tempestivamente dopo la pubblicazione della sentenza e comunque entro la prima manovra di finanza ad essa successiva.

Alla stregua dei principi delineati, e dopo diversi moniti al legislatore per rendere razionale e proporzionata la partecipazione delle autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, è giunta così la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge di bilancio sulle relazioni finanziarie con la regione autonoma Sardegna nel triennio 2018-2020.

La sentenza censura, tra l'altro, il ritardo con cui lo Stato ha dato attuazione alle precedenti pronunce della Corte, affermando che l'attuazione non può essere ritardata a piacimento, ma deve intervenire tempestivamente dopo la pubblicazione della sentenza e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica ad essa successiva. È « proprio il meccanismo della "priorità di intervento finanziario" conseguente alle pronunce [della] Corte – si legge nella sentenza – a connotare il principio dell'equilibrio dinamico come giusto temperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'articolo 81 della Costituzione, la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività delle pronunce del Giudice costituzionale ».

Al fine di conferire effettività alla propria pronuncia, la Corte ha enucleato dalla legislazione costituzionale, da quella attuativa e dai propri indirizzi giurisprudenziali i criteri con cui dovranno essere determinati i contributi spettanti alla regione autonoma Sardegna per il triennio 2018-2020, in attesa che si perfezioni l'accordo definitivo tra lo Stato e la medesima regione:

1) la dimensione della finanza della regione rispetto alla finanza pubblica;

2) le funzioni effettivamente esercitate e i relativi oneri;

3) gli svantaggi strutturali permanenti, i costi dell'insularità e i livelli di reddito *pro capite*;

4) il valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici nel medesimo arco temporale;

5) il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Infine, la sentenza contiene un nuovo monito, rivolto non solo alle parti in causa, ma a tutte quelle dei giudizi in materia finanziaria, sulla necessità di garantire la trasparenza dei conti pubblici, in cui si ribadisce, in particolare, l'esigenza del rispetto delle « regole di bilancio numeriche » così come definite dall'Unione europea.

Per quanto concerne la Regione siciliana giova ricordare, al di là della pacifica applicazione dei principi declinati dalla richiamata pronuncia, che nell'accordo stipulato tra il Presidente della Regione ed il Ministro dell'economia e delle finanze il 19 dicembre 2018 si è convenuto (punto 7) che « Al fine di favorire l'insediamento di imprese e cittadini europei ed extraeuropei nel territorio della Regione siciliana, Stato e Regione si impegnano a verificare la possibilità di individuare forme di fiscalità di sviluppo, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria, con le modalità indicate nei tavoli appositamente istituiti in materia di autonomia finanziaria regionale, fiscalità locale e condizione di insularità ».

Giusta la delibera della Giunta regionale n. 265 del 18 luglio 2018 recante « Legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, articolo 70 – Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario », è stata chiesta al Governo italiano la puntuale individuazione dei costi dell'insularità e di sostenere le istanze della Sicilia, quale regione insulare, presso le istituzioni dell'Unione europea, affinché sia data piena ed integrale applicazione alla coesione territoriale attraverso la definizione di politiche organiche rivolte alle realtà insulari, per costituire un vero e proprio « statuto dell'insu-

larità », inteso non come una serie di deroghe al diritto dell'Unione europea di applicazione generale, ma come insieme di « politiche dedicate » alle realtà insulari e graduate in base alla consistenza del « fattore insularità ».

In particolare si chiede:

avuto riguardo ai diritti di continuità territoriale dei siciliani, che sia assentito un regime di riduzione del costo dei trasporti aerei e marittimi (come avviene già per la Sardegna), anche mediante la predisposizione delle necessarie risorse finanziarie;

con riferimento agli aiuti di Stato, che siano previste misure specifiche volte a stabilire le condizioni di applicazione dei Trattati in materia di aiuti alle realtà insulari, alla stessa stregua di quanto previsto dall'articolo 349 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) con riguardo a talune isole ultraperiferiche, partendo dal presupposto che l'insularità deve essere considerata come uno svantaggio competitivo strutturale di carattere permanente tale da integrare i requisiti richiesti dal TFUE all'articolo 107, paragrafo 3, lettera *a*), affinché gli aiuti possano considerarsi compatibili con il mercato interno anche alla luce di quanto sostiene la Corte di Giustizia dell'Unione europea, secondo la quale la deroga riguarda le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto a quella dell'Unione nel suo complesso, a partire dalla fiscalità di sviluppo;

in relazione alla politica di coesione, che siano istituite ulteriori linee di finanziamento dedicate alla Sicilia ed alla Sardegna in quanto aree caratterizzate da un *deficit* strutturale di sviluppo, fondate sulla base di indicatori mirati e calibrati sull'insularità che non tengano conto soltanto del PIL ai fini dell'eleggibilità al sostegno dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE), nel rispetto dei principi di eguaglianza sostanziale e di perequazione infrastrutturale;

che siano mantenuti gli impegni assunti con la Dichiarazione sulle regioni insulari n. 30 allegata al Trattato di Am-

sterdam e confermati nelle conclusioni formulate dalla Presidenza francese del Consiglio europeo a Nizza nel 2000 e, di conseguenza, che sia pienamente esercitato il ruolo d'impulso e di definizione degli orientamenti e delle priorità politiche generali necessarie allo sviluppo dell'Unione europea (articolo 15 del Trattato sull'Unione europea – TUE) e di garanzia del rispetto dei principi fondamentali cui sono tenuti gli Stati membri, tra cui quello della solidarietà tra i medesimi (articolo 7 del TUE);

che la Commissione e le istituzioni europee assicurino, sin dalla prossima programmazione, il pieno rispetto della risoluzione del Parlamento europeo del 2016 (i cui contenuti sono di seguito illustrati), del parere reso dal Comitato delle regioni nel 2017 e degli impegni ivi sanciti al fine di garantire l'effettività della coesione.

Analoga richiesta è stata effettuata ai Governi italiano e francese dalla Consulta interistituzionale fra le assemblee rappresentative della Sardegna e della Corsica (« Consulta corso-sarda ») con la deliberazione del 4 luglio 2017 « Sul riconoscimento della condizione di insularità in attuazione dell'articolo 174 TFUE ».

In materia di insularità il Parlamento europeo, con la richiamata risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità:

incoraggia la Commissione 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 del TFUE;

invita la Commissione a illustrare come intende dare attuazione al disposto dell'articolo 174 del TFUE relativamente agli svantaggi permanenti delle regioni insulari che ostacolano il loro sviluppo e impediscono loro di conseguire la coesione economica, sociale e territoriale;

invita la Commissione ad istituire uno « sportello isole » collegato alla Direzione generale della politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione e costi-

tuito da funzionari incaricati di coordinare ed analizzare le tematiche connesse alle regioni insulari;

invita la Commissione a presentare un'apposita comunicazione contenente una « Agenda per le regioni insulari dell'UE » e, successivamente, un « Libro bianco » che monitori lo sviluppo delle regioni insulari, sulla base delle migliori prassi e con la partecipazione delle autorità locali, regionali e nazionali e di altri attori pertinenti, ivi inclusi le parti economiche e sociali e i rappresentanti della società civile;

chiede che la Commissione avvii uno studio o un'analisi approfondita 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;

ritiene che per le isole dovrebbe esistere una definizione o categorizzazione adeguata che tenga conto non solo delle loro differenze e peculiarità, ma anche della loro situazione specifica; invita la Commissione a istituire una categoria omogenea, composta da tutti i territori insulari, basandosi sull'articolo 174 del TFUE, che riconosce la condizione di insularità; invita altresì la Commissione a tener conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale conseguente agli svantaggi naturali permanenti.

Al fine di approfondire le tematiche concernenti l'autonomia della Regione siciliana, a seguito dell'accordo del 19 dicembre 2018 tra la Regione siciliana e il Ministero dell'economia e delle finanze, sono stati istituiti appositi tavoli tecnici, tra i quali quello relativo alla condizione di insularità (fiscaltà di vantaggio e regimi speciali).

Nel corso degli incontri del predetto tavolo tecnico, la delegazione della Regione ha chiesto che il Governo si faccia promotore nei confronti dei competenti uffici della Commissione delle istanze di cui alla delibera della Giunta regionale n. 265 del 18 luglio 2018.

In particolare, ai fini del riconoscimento dell'insularità, anche nell'ambito del negoziato per i nuovi fondi strutturali, è stato chiesto di conoscere se la Commissione europea abbia dato seguito alle richieste indicate nella risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016.

Inoltre, è stato fatto presente che il parere del Comitato europeo delle regioni del 12 maggio 2017 su « L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale », al punto 30:

sottolinea che molti fattori che ostacolano specificamente lo sviluppo delle isole non vengono rilevati ricorrendo al PIL *pro capite* come indicatore;

propone pertanto di ampliare la gamma degli indicatori complementari utilizzati nell'ambito della politica di coesione, al fine di migliorare l'analisi della situazione socio-economica delle isole e della loro attrattività;

suggerisce, come possibili indicatori da utilizzare, l'indice di competitività regionale (RCI) e l'indice di accessibilità;

raccomanda di proseguire i lavori per la ricerca di altri indicatori che consentano di illustrare pienamente il costo aggiuntivo dell'insularità;

raccomanda la realizzazione, da parte della Commissione, di studi intesi a comparare le prestazioni delle imprese insulari con quelle delle loro omologhe continentali, anche quando il continente è rappresentato da un unico Stato membro insulare.

Nel corso dei lavori del predetto tavolo tecnico, i rappresentanti regionali hanno, inoltre, chiesto che, qualora la Commissione europea non abbia ancora avviato il predetto studio/analisi sui costi supplementari derivanti dalla condizione di insularità, il Governo la solleciti ad avviare uno studio sui costi supplementari derivanti dalla condizione di insularità, anche attraverso i parametri utilizzati dallo *European Spatial Planning Observatory Network* (ESPON) e l'indice di competitività regionale (RCI).

Al riguardo, la delegazione di parte statale (Ministero dell'economia e delle finanze) ha fatto presente che il sollevato tema dell'insularità presenta profili di carattere generale che potrebbero essere rappresentati alla Commissione europea nell'ambito della predisposizione delle regole in materia di aiuti regionali con riferimento agli orientamenti sugli aiuti di Stato regionali, alla definizione della carta per gli aiuti a finalità regionale riguardante i singoli Stati membri e alle pertinenti previsioni contenute nel regolamento di esecuzione in materia di aiuti di Stato.

La Regione ha così richiesto di avviare un confronto e un dialogo costruttivo al fine di stabilire le condizioni di applicazione delle disposizioni dei Trattati in materia di aiuti alle realtà insulari, di cui alla risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016, alla stessa stregua di quanto previsto dall'articolo 349 del TFUE con riguardo a talune isole ultraperiferiche.

L'articolo 174 del TFUE costituisce il fondamento della politica europea di coesione sociale, economica e territoriale.

Come noto, il primo e il secondo paragrafo stabiliscono che l'Unione europea mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni attraverso il rafforzamento delle politiche di coesione, mentre il terzo paragrafo sancisce che una particolare attenzione deve essere rivolta alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali, e tra queste le isole.

Purtroppo, nonostante gli specifici interventi del Parlamento europeo che in merito ha adottato più risoluzioni (da ultimo la più volte citata risoluzione del 4 febbraio 2016) e del Comitato delle Regioni (parere del maggio 2017 su: «L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea n. 306 del 15 settembre 2017), al di là di circoscritti interventi, può dirsi che la «condizione di insularità» rimanga ancora marginale nelle politiche di coesione e di impiego dei fondi SIE.

Nelle 362 isole dei 15 Paesi all'interno dell'Unione europea con più di 50 abitanti vivono complessivamente 17,7 milioni di

persone (di cui 3,7 milioni nelle regioni ultraperiferiche ed oltre 6,6 milioni in Sicilia e Sardegna); in queste regioni il PIL *pro capite* è meno dell'80 per cento della media europea; una parte significativa di queste regioni appartiene ancora alla categoria delle regioni meno sviluppate, che si trovano ad affrontare difficoltà strutturali e permanenti specifiche di tali territori, che comportano per le loro imprese costi supplementari, che gravano sulle loro prospettive di sviluppo. La maggior parte di tali regioni insulari (classificate NUTS 2 e 3) non ha completato alcun processo di convergenza economica, e negli ultimi 20 anni la loro situazione si è persino deteriorata, in particolare a causa della crisi finanziaria, delle politiche di austerità adottate dagli Stati membri, della carenza di innovazione, dell'aggravarsi della situazione dei collegamenti e dei trasporti.

Le regioni insulari – come noto – presentano caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali specifiche, che comportano sfide uniche nel quadro dell'applicazione delle politiche europee: dimensioni ridotte (superficie, popolazione, economia), mercato locale limitato e difficoltà a realizzare economie di scala, costi di trasporto elevati, relazioni interindustriali poco sviluppate, *deficit* di competenze imprenditoriali, di infrastrutture e di offerta di servizi per le imprese (rispetto alle imprese continentali), compressione dei servizi sociali e formativi destinati ai cittadini; si aggiunga, più di recente, che esse subiscono in termini più massicci il fenomeno migratorio.

Nel Documento sulla Programmazione europea 2021-2027, approvato dalla Conferenza delle Regioni italiane, è stato evidenziato, fra l'altro, che la politica di coesione *post* 2020 non solo non deve lasciare indietro le isole, ma, al contrario, deve riconoscerne il ruolo strategico e creare le condizioni per uno sviluppo paritario e coerente con le altre aree d'Europa.

Più specificamente è stato formalmente richiesto alle istituzioni europee di prevedere misure normative e programmatiche specifiche per compensare la discontinuità territoriale, basate su un «indice di peri-

fericità insulare», da definire sulla base dell'estensione territoriale, della popolazione interessata e della distanza chilometrica e temporale dal continente e dalle aree più sviluppate del Paese, e di promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale sia nelle aree urbane che nelle aree con gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici che hanno difficoltà ad accedere ai servizi di base (isole e aree interne), in coerenza con il dettato dell'articolo 174 del TFUE.

Dopo le risoluzioni del Parlamento europeo del 2016 ed il parere del Comitato delle regioni del 2017, anche l'Italia, a partire dalla legge di bilancio, deve, quindi, riconoscere alle isole misure di sostegno finanziario, misure fiscali e di finanziamento infrastrutturale, in quanto ad esse viene riconosciuto lo svantaggio competitivo per i costi delle esportazioni e il reperimento delle materie prime, mentre l'Europa deve riconoscere loro gli svantaggi strutturali che derivano dalla loro condizione, in termini di mobilità, di infrastrutture stradali e ferroviarie e di sostegno alle imprese.

Soltanto attraverso la compiuta affermazione delle misure di riequilibrio, le isole europee, a partire dalla Sardegna e dalla Sicilia, potranno rilanciare le proprie prospettive di crescita. E in questo senso occorre fare sistema non solo per la continuità territoriale, ma anche per la fiscalità di sviluppo.

In linea con tale posizione va poi ricordato che il 5 febbraio 2019, a Bruxelles, presso il Comitato delle regioni, i presidenti delle regioni Corsica, Sardegna e Isole Baleari, con l'adesione della Sicilia, hanno condiviso ed inviato un documento delle regioni insulari mediterranee ai vertici dell'Unione europea ed ai rispettivi Ministri degli Stati di appartenenza segnalando l'esigenza di adottare, nella produzione legislativa europea da cui deriva gran parte della normazione interna, dispositivi normativi specifici, calibrati sulle sfide dei territori insulari.

In considerazione della necessità di un'effettiva integrazione delle regioni insulari periferiche con lo spazio e il mercato eu-

ropei, si auspica a questo fine il fattivo sostegno « da parte della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, perché ne agevolino l'adozione, nell'ottica della maggiore partecipazione ai vantaggi concorrenziali del mercato interno e ai processi di convergenza economica dell'Unione europea ».

Nel contesto di una fase cruciale per l'Unione europea, con il recente insediamento dei nuovi vertici e l'imminente definizione della programmazione *post 2020*, peraltro in un momento storico in cui in tutta Europa il clima culturale e politico è attraversato da correnti di scetticismo, quando non di disaffezione, rispetto alla causa europea, il documento sottolinea come « l'articolo 174 del TFUE rappresenta la *summa* dello spirito solidaristico e delle aspirazioni alla costruzione di una Europa unita che sono alla base e la ragion d'essere dell'Unione. La sua piena applicazione è tuttavia, per noi presidenti di regioni insulari, una questione tuttora aperta ». Da qui la conclusione che « le regioni insulari soffrono di svantaggi strutturali, naturali e permanenti che si traducono in fallimenti di mercato e diseconomie di scala che configurano un vero e proprio "costo di cittadinanza". L'insularità è resa ancora più critica dalla condizione di perifericità, definita in termini di isolamento dalla piattaforma continentale e maggiore distanza dai centri economici e amministrativi. La stessa Commissione UE ha fotografato questa condizione di svantaggio competitivo attraverso l'indice di competitività regionale pubblicato nel 2017. I tentativi di superare gli svantaggi strutturali e permanenti insiti nell'insularità periferica producono un continuo contenzioso con la Commissione, in materia di aiuti di Stato, come dimostra l'annosa questione della continuità territoriale. Lo scenario normativo e programmatico *post-2020* non deve lasciare indietro i territori insulari ». In tal guisa, « Percorsi di convergenza che riducano i divari di sviluppo tra le regioni, a beneficio dei cittadini e delle imprese che vivono nelle aree meno sviluppate d'Europa, non sono più differibili ».

Se si vuole un'Europa più inclusiva e coesa la questione insulare non può che risultare centrale a livello sia europeo che nazionale.

Per quanto riguarda il livello europeo appare quindi necessario porre con forza la questione e chiedere che il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le nuove politiche di coesione prevedano in modo concreto misure specifiche di compensazione per ridurre il divario di sviluppo delle isole e permettere una loro piena integrazione. E tutto ciò va fatto in fretta, prima che vengano definiti il prossimo *budget* della UE e le politiche settoriali 2021-2027.

La clausola di compensazione dell'insularità dovrà riguardare tutti i settori socio-economici strategici per i territori insulari europei.

È un momento cruciale per le isole europee, proprio mentre prende forma la nuova politica di coesione, ed i cittadini sembrano avvertire con maggiore intensità l'impatto delle misure di coesione dell'Unione europea; proprio per questo occorre lavorare uniti per rappresentare al meglio le istanze inappagate dei nostri territori, l'ansia di eguaglianza e di perequazione dei nostri cittadini. In tal senso i dati del rapporto SVIMEZ, come di quello sulle economie regionali della Banca d'Italia per il 2019, evidenziano in modo assai pregnante il divario infrastrutturale che affligge le isole, in spregio ai principi di coesione e di eguaglianza sostanziale.

Ed appare significativo che di recente sia la Presidente von der Leyen che il Commissario europeo per la coesione Ferreira abbiano evidenziato la rilevanza della condizione insulare per la strategia della coesione europea.

Come precisa la legge-voto approvata dall'Assemblea regionale siciliana, i siciliani sanno, per averlo vissuto sulla propria pelle, quanto pesi la condizione di insularità su tutti gli aspetti della vita quotidiana. Aprire un'impresa, produrre merci, trasportarle, viaggiare, utilizzare l'energia elettrica o il gas, acquistare beni di consumo: tutte cose che in Sicilia comportano costi e difficoltà superiori rispetto a qualsiasi altra regione d'Italia.

La condizione di insularità (e il superamento degli svantaggi derivanti da essa) non è limitata al solo problema della continuità territoriale, ma è molto più estesa e complessa e investe tutti gli aspetti, dal mancato sviluppo al *deficit* di infrastrutturazione dell'isola.

L'inserimento del riferimento alla condizione di insularità all'interno dello statuto della Regione siciliana darebbe al tema una dignità costituzionale imponendo di coordinare sempre la legislazione nazionale con tale disposizione e determinando la necessità dell'approvazione di misure di compensazione a favore della Sicilia.

Si tratta quindi di un'iniziativa che tende a garantire pari diritti e pari dignità ai cittadini siciliani, attuando anche il disposto dell'articolo 3 della Costituzione.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 38 dello statuto della Regione siciliana, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, è aggiunto il seguente:

« Art. 38-*bis*. — Lo Stato riconosce gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità della Regione e garantisce le misure e gli interventi conseguenti per assicurare la piena fruizione dei diritti di cittadinanza dei cittadini residenti nella Regione ».

