COMMISSIONE PARLAMENTARE

per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità

S O M M A R I O

ESAME DI UNA PROPOSTA DI RELAZIONE:

Sulla pubblicità dei lavori 282

Esame, ai sensi dell'art. 1, comma 814, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, della proposta di relazione annuale (Rel. Calderone) *(Esame e rinvio)* 282

ALLEGATO (Proposta di relazione annuale) 283

ESAME DI UNA PROPOSTA DI RELAZIONE

Mercoledì 2 aprile 2025. — Presidenza del presidente Tommaso Antonino CALDERONE.

La seduta comincia alle 14.

Sulla pubblicità dei lavori.

Tommaso Antonino CALDERONE, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Esame, ai sensi dell'art. 1, comma 814, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, della proposta di relazione annuale (Rel. Calderone).

(Esame e rinvio).

Tommaso Antonino CALDERONE, *presidente e relatore*, illustra la proposta di relazione annuale alle Camere da lui predisposta – ai sensi dell'articolo 1, comma 814, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 – sull'attività svolta dalla Commissione, *(vedi allegato)*.

Intervengono, per formulare osservazioni e proporre integrazioni, i senatori Antonio NICITA (PD-IDP) e Raoul RUSSO (FDI), i deputati Silvio LAI (PD-IDP) e Francesca GHIRRA (AVS).

Tommaso Antonino CALDERONE, *presidente e relatore*, nel rinviare il seguito dell'esame della proposta di relazione in titolo, dichiara conclusa la seduta.

La seduta termina alle 14.40.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO

PROPOSTA DI RELAZIONE ANNUALE
(ai sensi dell'articolo 1, comma 814, della legge n. 197 del 2022)

Capitolo I

1. Il principio di insularità nell'ordinamento italiano e l'istituzione della Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità.
1.1 La legge sul regionalismo differenziato.
1.2 L'insularità nell'ordinamento dell'Unione europea.
1.3.1 Il principio di insularità in alcune Costituzioni europee.

Capitolo II

2. Ricognizione annuale delle risorse finanziarie stanziate, a livello nazionale ed europeo, destinate alle isole maggiori e minori.
2.1 Risorse finanziarie stanziate a livello nazionale per le Isole Sardegna e Sicilia.
2.2 Gli accordi di finanza pubblica Stato-Regione.
2.3 Risorse specifiche destinate ad investimenti e attuali Fondi.
2.4. Risorse finanziarie stanziate a livello nazionale per le Isole minori.
2.5 Fiscalità di vantaggio per le isole.
2.6. Risorse stanziate a livello europeo destinate alle isole.
2.6.1 Fondi per la politica di coesione e politiche di cofinanziamento.
2.6.2 Programma FESR Sicilia -Sardegna 2021-2027.
2.6.3 Programma FSE+ Sicilia-Sardegna 2021-2027.
2.6.4 Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC).
2.6.5 Le risorse aggiuntive FSC per il ciclo 2021-2027
2.6.6 L'attuazione delle politiche di coesione.
2.6.7 Le risorse europee in favore delle Isole minori.
2.6.8 Strategia nazionale aree interne (SNAI).
2.6.9 Programma JTF 2021-2027- Sulcis Iglesiente Sardegna - Piani stralcio 2021-2027 - Programmi operativi complementari 2014-2020.
2.6.10 Il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA).

Capitolo III

3. I principali settori destinatari di interventi compensativi, con particolare riferimento alla sanità, all'istruzione e all'università, ai trasporti e alla continuità territoriale nonché all'energia.
3.1 Settore sanitario.
3.2 Settore dei trasporti e della continuità territoriale: la disciplina europea.
3.2.1 La disciplina nazionale.

3.3 Gli interventi compensativi relativi alle infrastrutture di comunicazione.
3.4 Interventi compensativi nel settore dell'energia.
3.4.1 Il fenomeno della povertà energetica.
3.4.2 Ricerca, innovazione e competitività.
3.4.3 Decarbonizzazione e PNRR.
3.4.4 Le politiche di coesione nel settore energetico.
3.4.5 Interventi compensativi in materia energetica in favore delle isole minori.
3.5 Interventi compensativi nei settori dell'istruzione, dello sport e della cultura.

Capitolo IV

4.Individuazione, degli indicatori economici necessari a stimare i costi degli svantaggi derivanti dall'insularità nei settori individuati.
4.1 I metodi di stima dei costi degli svantaggi derivanti dall'insularità.
4.2 La quantificazione dei costi derivanti dalla condizione di insularità.

Capitolo V

5. La normativa europea in materia di aiuti di Stato.
5.1 Piani di ripresa e resilienza e disciplina sugli aiuti di Stato.
5.2 Casi di norme nazionali recanti aiuti di Stato per Sicilia e Sardegna.
5.2.1 L'istituzione della Zona Economica Speciale unica (ZES)
5.3 Misure per l'insularità preannunciate dalla nuova Commissione europea.
5.4 Nuovo approccio alla politica di concorrenza e riesame delle norme in materia di aiuti di Stato.

Capitolo VI

6. Il sistema dei LEP.
6.1 La giurisprudenza costituzionale e la legge sull'autonomia differenziata.
6.2 L'incidenza del fattore insulare nel sistema dei LEP.
6.3 Le isole minori nel sistema dei LEP.

Conclusioni.

Appendice: l'attività conoscitiva svolta dalla Commissione.

1. Il principio di insularità nell'ordinamento giuridico italiano e l'istituzione della Commissione parlamentare per il contrasto egli svantaggi derivanti dall'insularità.

La Costituzione del 1948 - dopo un articolato dibattito in Assemblea Costituente - contemplava all'articolo 119, terzo comma, un chiaro e puntuale riferimento alle Isole e al Mezzogiorno, considerate realtà svantaggiate dal punto di vista geografico, economico e sociale da valorizzare e alle quali destinare misure ed incentivi straordinari. La citata disposizione recitava: "*Per provvedere a scopi determinati, particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali*".

Con la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione del 2001 si è verificata la "scomparsa dell'insularità", con l'eliminazione dell'obiettivo di sostegno che prevedeva l'originaria stesura dell'articolo 119, riconducendo le esigenze di riequilibrio a criteri più generali[1].

In dettaglio, per quanto di interesse in questa sede, si ricorda che, l'articolo 119 (terzo e quinto comma), a seguito della citata riforma del 2001, prevede un sistema in cui l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti locali si collega ad un duplice sistema perequativo. 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. Al riguardo l'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, prevede infatti l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Un secondo sistema perequativo di carattere strutturale, "per scopi diversi rispetto all'esercizio normale delle funzioni", "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, ovvero "per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'esercizio effettivo dei diritti della persona (art. 119, quinto comma). In quest'ultimo caso, si prevede che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Nel 2001 si è scelto quindi di rimuovere il riferimento alle isole e al Mezzogiorno, sostituendolo con la più ampia formulazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione sulla cosiddetta perequazione straordinaria, poi disciplinata dall'articolo 16 della legge n. 42 del 2009 e attuata dal decreto legislativo n. 88 del 2011, il cosiddetto "federalismo fiscale"[2]. I ritardi nell'attuazione della legge n. 42 del 2009 non hanno consentito ancora la messa a regime per l'intero complesso delle Regioni a statuto ordinario del sistema perequativo e, conseguentemente, anche il sistema della perequazione straordinaria risulta in ritardo[3].

Una completa attuazione dell'articolo 119 avrebbe potuto assicurare interventi mirati a contrastare lo svantaggio naturale dei territori insulari e garantire un'effettiva parità con i cittadini dei territori della Penisola nel godimento dei diritti individuali e inalienabili[4].

Il problematico processo attuativo dell'articolo 119 della Costituzione in questa nuova versione nonché i richiami della giurisprudenza costituzionale hanno determinato la necessità di un'ulteriore modifica della norma in esame, integrata dalla legge costituzionale n.2 del 7 novembre 2022, che ha inserito nell'articolo 119 della Costituzione un nuovo sesto comma, in base al quale: "*La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità*", determinando così la ricostituzionalizzazione del principio di insularità, in forma tuttavia più precisa e puntuale rispetto a quanto già previsto dalla Costituzione del '48.

---

[1] Cfr. l'art.5 della legge cost.le 18 ottobre 2001 che ha sostituito l'art.119 Cost.

[2] Cfr. in tal senso le considerazioni svolte da del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sen. Roberto Calderoli, nella seduta del 18.01.2024.

[3] *Ibidem,* nota prec., Il Ministro ricorda che il Piano nazionale di rinascita e resilienza (PNRR) indica nel completamento del federalismo fiscale, previsto dalla legge n. 42 del 2009, uno degli obiettivi di sistema del piano medesimo: si parla infatti al riguardo di riforma abilitante.

[4] Per un approfondimento relativo alla citata riforma cost.le e alla problematica attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione si rinvia al *dossier* del Servizio studi della Camera sull'A.C 3353.

Si è affermato un vero e proprio diritto costituzionale all'insularità, che si sostanzia non soltanto in un riconoscimento più analitico che il legislatore costituzionale ha voluto fare con il nuovo sesto comma dell'articolo 119, ampliando quello che il vecchio 119 faceva prima dell'abrogazione, ma soprattutto in un riconoscimento della peculiarità delle isole e degli svantaggi derivanti dall'insularità[5].

È stato al riguardo rilevato come l'articolo 16 della legge n. 42 del 2009 abbia anticipato, almeno in parte, la novella costituzionale dell'articolo 119 del 2022 a proposito del riconoscimento delle peculiarità delle isole minori e della promozione di misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità. La citata norma infatti, tra i princìpi e i criteri direttivi della delega stabiliva tra gli altri (art.1, co.1, lett.c)) quello di tenere conto della specificità delle realtà territoriali, con particolare riguardo a quella 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, nonché dell'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale.

Come ricordato dal Ministro Calderoli nel corso della sua audizione in Commissione, nel dibattito costituzionalistico si è molto detto sul tema della "riemersione" delle isole nel 2022, isole che erano state "affondate" dalla riforma costituzionale del 2001, dopo essere state esplicitamente inserite nella Costituzione del 1948.

Il nuovo sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione deve peraltro essere letto in combinato disposto con l'articolo 3, secondo comma, della Costituzione che, sancendo il principio di eguaglianza sostanziale, reca un principio di solidarietà sociale per cui: "*E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*".

Le due disposizioni costituzionali richiamate comportano, pertanto, due effetti immediati: da un lato, l'esistenza del fattore insulare come situazione di svantaggio e, dall'altro, la configurazione dell'insularità come un ostacolo alla piena attuazione dell'eguaglianza sostanziale.

Il nuovo sesto comma della Costituzione impone, come è stato autorevolmente sostenuto, che ogni qualvolta il legislatore ordinario approvi una legge, debba tenere conto di quanto previsto nell'articolo 119, laddove, invita e dà obbligo alla Repubblica di rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, tenendo conto della peculiarità delle Isole[6].

La disposizione dell'articolo 119 non è dunque una norma meramente programmatica, ma è una norma precettiva, è una norma che può essere applicata *hic et nunc*, sia dal Parlamento, sia dal Governo e utilizzata come parametro di costituzionalità dalla Corte costituzionale[7].

Peraltro, l'utilizzo del termine "Repubblica" e non "Stato" nella norma in esame evoca una dimensione di *governance* multilivello del riconoscimento della peculiarità delle isole, delle grandi isole, delle piccole isole, degli arcipelaghi, in quanto al raggiungimento della rimozione degli svantaggi devono concorrere, non solo lo Stato attraverso il Parlamento nazionale, ma anche tutti gli altri enti territoriali, come le regioni, i comuni, le province con i rispettivi provvedimenti normativi e amministrativi, cioè tutti quei soggetti che compongono la Repubblica. "Ci deve essere un'azione comune per far sì che coloro i quali vivono nelle isole e scontano il fattore insulare possano essere considerati e ritenuti pari agli altri cittadini italiani che vivono nella Penisola"[8].

---

[5] Cfr. sul punto il res. sten. delle audizioni dei Prof.ri Frosini e De Muro del 13 marzo 2024, nonché: *Il diritto costituzionale all'insularità* di T.E. Frosini.

[6] *Ibidem* nota prec.

[7] Cfr. sul punto le considerazioni svolte dal prof. De muro in res. sten. dell'aud. cit.; cfr. altresì le sentenze della Corte cost.le n.6/2019 e n.95/2024, in quest'ultima - pronunciata dopo la riforma del sesto comma Cost.- la Corte ha dichiarato inammissibile tra le altre la questione di leg. cost.le sollevata dalla Reg. Sardegna dell'art. 1, commi 494 e 495, della legge n.197/2022, n. 197 (legge di bilancio per l'anno 2023 e bilancio pluriennale 2023-2025), promossa, in riferimento all'art. 119 della Costituzione, in relazione all'art. 27 della legge n.42 /2009, (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale), per l'esiguità delle risorse finanziarie previste in favore della Regione stessa nel triennio 2023-2025, per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per il territorio regionale. La ricorrente lamentava in ricorso che il legislatore statale avrebbe disatteso l'obbligo di approntare risorse adeguate per superare gli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità ai sensi dell'art.119, sesto co., Cost.

[8] In tal senso Frosini, cit.

Inoltre, la citata riforma dell'articolo 119 della Costituzione deve essere posta in connessione con la recente riforma dell'articolo 9, così come evidenziato da autorevoli costituzionalisti nel corso delle audizioni in Commissione[9]. Infatti, l'ingresso della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi in Costituzione pone in evidenza il coraggio del neocostituente nel riferirsi ad una prospettiva, che è quella delle generazioni future, e sotto tale aspetto, si suggerisce un'interpretazione costituzionale sistematica, collegando l'articolo 9 all'articolo 119, sesto comma, con riferimento proprio all'inserimento del principio di insularità, proprio perché le isole, dalle più grandi alle più piccole e gli arcipelaghi, sono luoghi nei quali il tema della biodiversità e il tema degli ecosistemi hanno una peculiarità unica.

In seguito all'approvazione della riforma costituzionale, il legislatore ordinario ha ritenuto di dare subito concretezza al principio introdotto dal nuovo stesso comma dell'articolo 119 della Costituzione con l'istituzione della Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, ai sensi dell'articolo 1, commi 808-814, della legge 29 dicembre 2022 n. 197 (legge di bilancio per il 2023)[10].

La legge istitutiva ha attribuito alla Commissione numerose competenze sia di tipo ricognitivo, sia propositivo al fine di contrastare gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità, tra cui rientrano nel dettaglio:

-lo svolgimento di una ricognizione con cadenza annuale delle risorse finanziarie stanziate, a livello nazionale ed europeo, destinate alle isole;

-l'individuazione dei principali settori destinatari di interventi compensativi, con particolare riferimento alla sanità, all'istruzione e all'università, ai trasporti, alla continuità territoriale, nonché all'energia;

-l'individuazione, entro sei mesi dalla sua costituzione, avvalendosi dell'Ufficio parlamentare di bilancio, degli indicatori economici necessari a stimare i costi degli svantaggi derivanti dall'insularità nei settori individuati;

- la proposta di misure e interventi idonei a compensare gli svantaggi derivanti dall'insularità, anche valutando opzioni praticabili nell'ambito delle deroghe ammesse dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato; la segnalazione al Governo dell'eventuale esigenza di modifiche e correttivi da proporre alla normativa europea in materia di aiuti di Stato al fine di compensare gli svantaggi derivanti dall'insularità, senza alterazione del funzionamento del mercato unico europeo;

-la proposta di correttivi al sistema dei LEP per compensare gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità, anche allo scopo di contrastare lo spopolamento e di assicurare servizi sulla base delle specificità demografiche e geografiche dei territori.

La Commissione, in base alla legge istitutiva, svolge i seguenti compiti anche attraverso l'acquisizione di informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività svolte da pubbliche amministrazioni e da organismi che si occupano di questioni attinenti alle peculiarità e agli svantaggi derivanti dall'insularità.

L'organismo bicamerale, composto da dieci senatori e dieci deputati nominati, rispettivamente, dai Presidenti di Senato e Camera, si è costituito per la prima volta nel corso della XIX legislatura, il 26 luglio 2023.

Con la presente Relazione, la Commissione riferisce alle Camere ai sensi dell'articolo 1, comma 814, della legge n.197 del 2022, sui risultati della propria attività, formulando osservazioni e proposte volte a garantire la piena attuazione del sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione.

****

Nell'ordinamento costituzionale le due isole maggiori, Sicilia e Sardegna, hanno una propria autonoma rilevanza, rientrando tra le Regioni a Statuto speciale che beneficiano di forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione. L'autonomia è articolata

[9] Cfr. in tal senso le osservazioni svolte dal prof. De Muro, nel corso dell'aud. cit.

[10] Si tenga conto a tale riguardo che l'approvazione definitiva della modifica cost.le risale al novembre 2022 mentre la norma istitutiva della Commissione è del dicembre 2022.

secondo i rispettivi statuti speciali, adottati con legge costituzionale che danno luogo alla c.d. specialità insulare.

Per quanto attiene invece alle isole minori, non vi è nell'ordinamento giuridico una univoca definizione normativa. Diversi provvedimenti normativi ed amministrativi fanno riferimento alle cd. isole minori, recando ciascuno una definizione diversa, in relazione allo scopo perseguito dalle singole disposizioni[11].

Le isole minori sono estremamente differenziate tra loro per orografia, struttura demografica, impatto del cambiamento climatico, attrattività turistica, e altro. Secondo i dati Istat 2021 elaborati dal Dipartimento della Coesione nel 2022 e del Dipartimento Affari regionali nel 2023, si contano complessivamente 79 isole minori, di cui 26 disabitate, con una popolazione complessiva residente di 260.666 persone. Di queste 79 isole: 56 sono marine, di cui 21 disabitate, con una popolazione residente complessiva di 225.795 persone; 16 sono lagunari, di cui 3 disabitate, con una popolazione residente complessiva di 33.059 persone; 7 sono isole lacustri, di cui 2 disabitate, con una popolazione residente complessiva di 1.812 persone[12].

Le isole minori marine constano in tutto di 36 comuni che interessano e coinvolgono sette regioni: la Sicilia, la Sardegna, la Puglia, la Campania, il Lazio, la Toscana e la Liguria[13].

1.1 La legge sul regionalismo differenziato

La recente legge n. 86 del 2024 recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione,* reca in più parti riferimenti al principio di insularità. Come evidenziato dal Presidente della Regione Siciliana, Renato Schifani, nel corso della sua audizione in Commissione, ciò evidenzia il crescente rilievo assunto dalla condizione di insularità ed agli svantaggi che ne derivano nel dibattito tra le forze politiche.

L'articolato percorso parlamentare che ha condotto all'approvazione della legge sul regionalismo differenziato ha determinato dapprima il recupero dell'ancoraggio all'articolo 119, sesto comma, e alla insularità nel disegno di legge approvato dal Governo. Successivamente, il confronto parlamentare ha rafforzato significativamente i riferimenti alla condizione di insularità e all'adozione delle necessarie misure perequative e di riequilibrio affidate alla Repubblica.

Il primo richiamo, all'articolo 1, comma 1, ha esteso il riferimento al rispetto della unità nazionale e alla finalità di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nonché quello al rispetto dei princìpi di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità. Ne discende che l'intera attuazione del regionalismo differenziato deve considerare e ponderare la condizione di insularità in linea con la previsione costituzionale dello stesso articolo 116, terzo comma, la cui attuazione deve avvenire nel rispetto dell'articolo 119 e, quindi, anche del principio di coesione insulare, che diviene, quindi, elemento di costante riferimento applicativo[14].

L'articolo 10, recante "*Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale*", risulta la disposizione in cui sono contenuti i riferimenti più pregnanti alla condizione di insularità, che si può rinvenire richiamata al primo comma, lettere *a),* e *c),* proprio con riguardo alle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico della coesione e solidarietà sociale, con specifico riferimento al trasporto pubblico locale e ai collegamenti con le isole (lett. *a)*); alla rimozione degli svantaggi derivanti dall'insularità (lett. *c)*); all'

---

[11] Cfr. sul punto le considerazioni svolte dal Ministro Calderoli nell'aud. cit. che ha fatto riferimento ad es., allla legge n. 448/2001, che contiene nell'allegato A un elenco di isole minori; più recentemente, il D.M. del Ministero dello Sviluppo economico 14/2/2017, "*Disposizioni per la progressiva copertura del fabbisogno delle isole minori non interconnesse attraverso energia da fonti rinnovabili*".

[12] I dati sono contenuti nella relazione integrale depositata agli atti della Commissione dal Ministro Calderoli nell'aud. cit.

[13] Cfr. in tal senso i dati forniti dal Ministro per la Protezione civile e le politiche del mare, Sen. Nello Musumeci, nel corso dell'aud. del 31.01.2024.

[14] Cfr. sul punto le considerazioni espresse dal presidente della Regione Siciliana, R.Schifani, in res. sten. dell'audizione del 1° ottobre 2024.

individuazione delle misure che concorrano a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, promuovendo il diritto alla mobilità e alla continuità territoriale per tutte le isole, le forme di fiscalità di sviluppo, la perequazione infrastrutturale e la tutela degli ecosistemi (lett. *d)*).

1.2 L'insularità nell'ordinamento dell'Unione europea.

L'Unione Europea conta circa 2400 isole appartenenti a 13 Stati membri. Queste sono abitate da oltre 20 milioni di abitanti, circa il 4,6 % della popolazione totale dell'Unione. L'Italia tra l'altro a seguito della BREXIT è diventato il primo paese europeo per numero di cittadini insulari[15].

La politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea intende promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, riducendo il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) riconosce una specifica rilevanza all'insularità all'articolo 174, quale presupposto per gli interventi promossi dall'Unione volti a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite[16]. Tra le regioni interessate da detta politica figurano anche le "regioni insulari", in quanto territori "che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici.

L'articolo 175 dispone inoltre che gli "Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione". "L'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione svolta attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti"[17].

Tutto ciò premesso, occorre rilevare che il diritto dell'Unione europea riconosce fondamentalmente tre categorie di isole: le isole periferiche, che sono quelle che fanno parte del continente europeo; le regioni ultra-periferiche (RUP), intese come territori appartenenti agli Stati membri che si trovano a lunga distanza dall'Europa (Art.349 TFUE)[18]; i paesi e i territori d'oltremare (PTOM), che sono isole, appartenenti agli Stati membri ma non facenti parte dell'Unione europea (alla quale risultano collegati attraverso accordi di associazione)[19].

---

[15] Cfr. le considerazioni svolte da Michele Cossa, Presidente della Commissione speciale per il riconoscimento del principio di insularità del Consiglio regionale della Sardegna, nel corso dell'aud. del 5.10.2023.

[16] Cfr. il Titolo XVIII del TFUE "Coesione economica sociale e territoriale" - art.174: "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.
In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.
Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna".

[17] L'art.175 prosegue, stabilendo che: "La Commissione presenta ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito. Tale relazione è corredata, se del caso, di appropriate proposte.
Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni".

[18] Si tratta in particolare delle isole di Guadalupa, della Guyana francese, della Martinica, de La Reunion, di Saint Barthélemy, di Saint Martin, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie.

[19] Gli articoli 198-204 del TFUE riconoscono che quattro paesi dell'Unione europea (UE) - Danimarca, Francia, Paesi Bassi e Regno Unito (1) - hanno legami speciali con alcuni paesi e territori d'oltremare (PTOM).
Cfr. sul punto https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/overseas-countries-and-territories-octs.html.
I rapporti fra l'Unione e i PTOM (25 isole sparse per gli oceani del mondo) sono basati sul diritto dell'UE. I cittadini di questi territori sono cittadini dell'UE. La decisione sull'associazione d'oltremare (DAO) del 2013 ha lo scopo di modernizzare le relazioni dell'UE con i PTOM e di prendere in considerazione il cambiamento dei modelli commerciali globali, anche per quanto riguarda i cambiamenti climatici e la tutela dell'ambiente. Si cerca di andare oltre la cooperazione allo sviluppo e di lavorare per la costruzione di un rapporto basato su interessi reciproci e valori comuni, sempre nel perseguimento di uno sviluppo sostenibile. Benché la legislazione dell'UE in quanto tale non sia in vigore nei PTOM, la DAO stabilisce le norme e le procedure dettagliate dell'associazione. In ottemperanza alla

Le isole maggiori e minori italiane rientrano nella categoria delle isole periferiche relativamente alle quali 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. La definizione richiamata compare in uno studio del 1994, *The portrait of the islands* (Il ritratto delle isole)[20].

Si tratta delle regioni NUTS 3 - ossia delle regioni che la nomenclatura delle unità territoriali statistiche, in cui si identifica la ripartizione del territorio dell'UE europea a fini statistici - interamente costituite da isole, che sono definite come 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 stabile di almeno 50 abitanti, che non dispongono di un collegamento permanente con la terraferma, e che non ospitano la capitale di uno Stato membro dell'UE [21].

Per quanto riguarda il diritto dell'UE in materia di insularità, occorre poi citare due Risoluzioni del Parlamento europeo la prima (2015/3014(RSP)) del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità, la seconda più recente (2021/2079 (INI)) del 7 giugno 2022 sulle isole UE e la politica di coesione: situazione attuale e sfide future.

Nell'atto di indirizzo del 2016, 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.

La Risoluzione del 2016 sollecita, fra l'altro, la Commissione:
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 monitorizzi 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.

Prima di trattare il contenuto della Risoluzione del PE del 2022, andando in ordine cronologico, occorre far riferimento all'attenzione al tema dell'insularità posta da parte del Comitato europeo delle regioni che, nel corso della 123a sessione plenaria dell'11 e 12 maggio 2017, nel parere su "*L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale*", ha richiamato l'esigenza di una politica di coesione nei riguardi delle isole, inserendosi nel solco tracciato dal Parlamento europeo nella citata Risoluzione.

DAO, l'Unione fornisce un sostegno finanziario per le strategie di sviluppo dei PTOM, che ricevono finanziamenti attraverso il Fondo europeo di sviluppo (FES) e sono ammissibili ai programmi finanziati dal bilancio generale dell'UE.

[20] Cfr. sul punto il res. sten. dell'aud. del prof. Aldo Berlinguer, Presidente dell'Osservatorio permanente sull'insularità dell'Eurispes, del 15.11.2023.

[21] Cfr. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_3.1.6.pdf. Tale definizione è stata richiamata anche dalla Commissaria Corina Creţu, 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).

Fra le raccomandazioni politiche contenute nel documento, si evidenzia l'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 *pro-capite*, 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).
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 ultra-periferiche 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".

La questione dell'insularità è stata affrontata anche dal gruppo interregionale "regioni insulari", operante nell'ambito del medesimo Comitato che, il 23 dicembre 2019 ha approvato il cd. Manifesto per le isole europee, documento contenente specifiche proposte per l'effettiva attuazione dell'articolo 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 risoluzione del PE del 2016.

In particolare si chiede: 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 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 direzione generale della politica regionale e urbana (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.

Si ricorda che, in esito all'interrogazione presentata da parte di una dei componenti della Commissione per lo sviluppo regionale, è stata poi presentata e votata la risoluzione del 2016[22].

Con tale atto si chiedeva alla Commissione in particolare di fornire una definizione chiara del tipo di svantaggi naturali o demografici permanenti delle regioni insulari (di livello NUTS-2 e NUTS-3); quali fossero gli strumenti e le risorse (nell'ambito della politica di coesione) per ovviare agli svantaggi derivanti dall'insularità; come intendesse attuare l'articolo 174 TFUE con riguardo agli

[22] Cfr.l'interrogazione O-000013/2016 (B8-0106/2016), presentata dall'on. Iskra Mihaylova.

svantaggi permanenti delle regioni insulari; se ritenesse 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.

Dalla risposta dell'allora Commissaria per la politica regionale, Cretu, si rileva, da un lato, la volontà della Commissione di andare incontro alle esigenze delle regioni insulari (sia quelle ultra-periferiche che le altre), specie in alcuni settori come il trasporto, anche nel senso di considerare deroghe al regime degli aiuti di Stato; dall'altro, un impegno affinché iniziative concrete fossero adottate nell'ambito della nuova programmazione finanziaria.

Successivamente, nell'interrogazione E-000546-18, presentata dall'eurodeputato Stefano Maullu (PPE), si chiedeva se la Commissione ritenesse 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 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 TFUE, un canale preferenziale e diretto ai programmi di coesione dell'UE, la Costituzione italiana ancora non riconosce l'insularità della regione Sardegna. Inoltre, si interrogava la Commissione su come intendesse procedere affinché il riconoscimento formale dello stato di insularità nel diritto interno nazionale potesse 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 diritto italiano per quanto concerne la definizione delle aree insulari italiane, si chiedeva 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 potesse rendere più facile l'accesso alle risorse economiche dell'UE.

Nella risposta a tali interrogazioni, la Commissaria Cretu sostenne che:
i) non vi fosse alcuna incongruenza giuridica tra diritto europeo e diritto nazionale per quanto concerne la definizione delle regioni insulari italiane;
ii) "[…] 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 ha ricordato in tale occasione che, in ogni caso, il sostegno allo sviluppo di tali regioni è assicurato dalla politica di coesione, richiamando in particolare l'articolo 10 e l'allegato I (paragrafo 6.1) del Regolamento (UE) n. 1303/2013[23] in cui si stabilisce che gli Stati membri "tengono conto delle caratteristiche geografiche o demografiche" di ciascuna regione. Inoltre, in base all'articolo 121 del regolamento richiamato, nel sostenere le isole è possibile modulare i tassi di cofinanziamento dei fondi.

Nella scorsa legislatura europea, il Parlamento europeo ha adottato, il 7 giugno 2022, la Risoluzione sulle isole dell'UE e la politica di coesione (2021/2079 (INI))[24], volta a riconoscere maggiori tutele alle isole europee a seguito del rapporto del PE sulle "*Isole dell'Ue e la politica di coesione: situazione attuale e sfide future*". Il citato rapporto ha messo in luce le specificità delle regioni insulari, in particolar modo la loro vulnerabilità di fronte agli *shock* economici come la pandemia da Covid-19 ed il successivo conflitto in Ucraina. La risoluzione mira a far applicare alle regioni insulari le stesse misure destinate alle regioni ultra-periferiche, tutelate dall'articolo 349 del TFUE.

---

[23] "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".

[24] Cfr. la risoluzione in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0225_IT.html.

In vista dell'anno 2024, anno delle isole Ue, si prevedeva l'istituzione di un Patto per le isole ed una Agenda che avrebbero dovuto contenere politiche e misure concrete da attuarsi nell'ambito della politica di coesione.

Dopo aver sottolineato che le isole dell'UE sono in una situazione di svantaggio strutturale permanente a causa delle loro caratteristiche e specificità, sia geografiche che socio-economiche, la citata risoluzione, in premessa, richiede l'elaborazione di strategie complementari che consentano alle isole di affrontare le sfide e superare gli ostacoli che la loro propria natura insulare comporta e deplora la mancanza di una visione dell'UE per le isole europee.

L'importanza della Risoluzione del giugno 2022 è stata quella di aver sottolineato l'importanza dello sviluppo nelle isole, non solo del turismo, ma anche di altre attività nei settori primario e secondario, oltre che nel digitale, considerato che secondo il rapporto del Parlamento, le isole a causa della loro situazione geografica hanno patito maggiormente la crisi innescata dalla pandemia da Covid-19. L'insularità comporta infatti la dipendenza dal trasporto marittimo e aereo, la mancanza di infrastrutture, l'aumento dei prezzi e dei costi dei beni. Inoltre, le economie delle isole dipendono spesso dal turismo, uno dei più colpiti dalla pandemia.

Peraltro, il Presidente della Commissione per lo sviluppo regionale (Regi) del Parlamento europeo, Younous Omarjee, relatore del rapporto, ha sottolineato come le isole, se sostenute con politiche *ad hoc* nel quadro della politica di coesione, possano giocare un ruolo strategico nella Ue, anche dal punto di vista geopolitico.

La risoluzione nel dettaglio si sofferma sulle sfide e i problemi da affrontare delle isole europee.

In materia di cambiamenti climatici e biodiversità, la risoluzione chiede in particolare politiche e azioni regionali mirate, sostenibili ed efficienti per le isole, volte a rafforzarne la capacità di proteggere e ripristinare la loro biodiversità unica, a promuovere un'economia blu orientata al turismo e alla pesca sostenibili e a sostenere la ricerca sui fondali marini. Chiede inoltre alla Commissione di valutare l'impatto del cambiamento climatico sulle isole e di sostenerle, nel quadro dell'accordo di Parigi e del *Green Deal*, per combattere e adattarsi ai cambiamenti climatici. Chiede infine che nelle isole dell'UE siano utilizzati gli strumenti di compensazione degli effetti sociali negativi del *Green Deal*.

Per quanto riguarda l'accesso all'acqua e la gestione idrica, la risoluzione in particolare sottolinea che è necessario accorciare le catene di distribuzione al fine di ridurre le emissioni del trasporto di materie prime e promuovere l'economia circolare, essendo di grande importanza per rendere le isole più competitive e autosufficienti. Invita inoltre la Commissione ad adottare una politica comune sulle isole per la gestione delle risorse idriche.

In materia di transizione energetica, la risoluzione chiede tra l'altro norme specifiche e un sostegno finanziario per aiutare le isole a conseguire gli obiettivi di neutralità climatica, tenendo conto dei costi aggiuntivi connessi a settori quali energia e trasporti nonché dell'impatto delle tecnologie mobili sui loro sistemi energetici, e misure che compensino eventuali conseguenze negative sulla coesione economica, sociale e territoriale delle isole nel processo di transizione verso un'economia e una società più pulite, che potrebbero sorgere a causa della loro dipendenza dai settori aereo e marittimo. Chiede altresì di sostenere lo sviluppo di un'ampia gamma di fonti di energia rinnovabili in base alle caratteristiche geografiche delle isole e di stabilire un obiettivo di autonomia in materia di energia basata sulle rinnovabili per tutte le isole europee.

In materia di sviluppo sociale ed economico, la risoluzione in particolare chiede misure urgenti per limitare lo spopolamento delle isole nonché la fuga di cervelli e competenze e di conseguenza migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Per quanto attiene alla cultura, la risoluzione afferma che le identità culturali e linguistiche delle isole devono essere tutelate e promosse, anche nei contesti educativi, in quanto contribuiscono alla valorizzazione delle isole, e dell'intera UE.

Per quanto riguarda invece l'agricoltura e la pesca, la risoluzione sottolinea la necessità di promuovere il consumo di prodotti agricoli provenienti dalle regioni insulari e periferiche attraverso la politica di coesione, esortando la Commissione e gli Stati membri a sviluppare soluzioni sostenibili per il trasporto dei prodotti agricoli tra la maggior parte delle isole e la terraferma ed affermando che è necessario rafforzare il sostegno dell'UE alla modernizzazione dell'attività agricola nelle isole per aiutare queste regioni a realizzare gli obiettivi del *Green Deal*. Si invitano inoltre gli Stati membri a utilizzare la politica di coesione al fine di rafforzare la sicurezza alimentare e l'autosufficienza delle isole, affermando che nella politica di coesione dell'UE si deve tenere conto del costo reale dell'insularità per i territori insulari, effettuando nel contempo una valutazione

d'impatto delle iniziative e delle azioni dell'UE sulle isole, basata su dati aggiornati e armonizzati. Infine, la risoluzione invita gli Stati membri ad adottare politiche mirate per tutelare i posti di lavoro esistenti nella pesca nelle regioni costiere ed ultra-periferiche e a crearne di nuovi diversificati.

In materia di turismo, osservando che il settore è il principale fattore di crescita economica delle regioni insulari in termini di entrate e occupazione, la risoluzione invita in particolare la Commissione a fornire un sostegno finanziario supplementare specifico per il turismo sostenibile sulle isole, risolvendo il problema del turismo stagionale e sostenendo progetti pilota innovativi per promuovere soluzioni più ecologiche e digitali in linea con gli obiettivi del *Green Deal*. Invita inoltre la Commissione a creare un'etichetta europea del turismo sostenibile per valorizzare i punti di forza e gli sforzi delle isole e delle regioni insulari in materia;

Per quanto attiene all'accesso ai servizi pubblici, la risoluzione tra l'altro chiede di dare priorità a maggiori investimenti nelle infrastrutture di base per migliorare l'accesso di tutte le famiglie all'acqua potabile e ai servizi sanitari e sottolinea la necessità di garantire la continuità territoriale di tutte le isole attraverso un trasporto marittimo e aereo sostenibile, prestando particolare attenzione ad evitare situazioni di monopolio, salvo in caso di carenza di servizi di trasporto regolari in una situazione di libera concorrenza che richiede il ricorso ad accordi di servizio pubblico, nonché l'importanza di una riduzione dei costi di trasporto per i passeggeri e le merci, anche con tariffe agevolate per i residenti e di garantire la sicurezza e l'adeguatezza dei ponti terrestri e dei collegamenti stradali. Ritiene infine la digitalizzazione e una connettività digitale efficiente per le isole priorità assolute, in particolare per contribuire a superare gli svantaggi geografici;

In materia di migrazione, osservando che alcune isole fanno fronte all'arrivo di un gran numero di migranti che talvolta superano di gran lunga la popolazione locale, e che non sono in grado di fornire i mezzi necessari per l'alloggio e l'assistenza, la risoluzione chiede che il piano d'azione europeo per le isole riconosca tale realtà in materia di asilo e migrazione;

Per quanto riguarda la rivalutazione dei regimi di aiuti di Stato e delle misure volte a ridurre il divario di sviluppo, la risoluzione in particolare sottolinea l'importanza di aiuti di Stato più flessibili per le imprese del trasporto aereo e marittimo nei territori insulari, data la loro totale dipendenza da questi mezzi di trasporto, e chiede che qualsiasi futura revisione del quadro legislativo in materia di aiuti di Stato sia sottoposta a valutazioni d'impatto basate su indicatori specifici per valutare il divario di competitività delle economie delle regioni insulari. Chiede altresì la creazione di una sottocategoria "isole per quanto riguarda l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato regionali 2021-2027 e la soppressione dei massimali "*de minimis"* per le isole e le regioni ultra-periferiche europee;

Si afferma poi la necessità di una politica specifica e mirata dell'UE per le isole, invitando la Commissione a migliorare la raccolta di dati statistici sulle isole europee. Si chiede inoltre di creare una dotazione supplementare destinata ad aiutare le isole europee ad affrontare le loro sfide e disparità specifiche e a coprire i costi aggiuntivi dell'insularità nel quadro della futura politica di coesione e di istituire una *task force* insulare in seno alla direzione generale della politica regionale e urbana della Commissione. Infine, si invita la Commissione a prendere in considerazione l'assegnazione del bilancio sulla base del PIL *pro-capite* al fine di colmare tutte le disparità tra le isole;

Infine, la risoluzione invita la Commissione a creare una strategia europea per le isole (piano d'azione europeo per le isole) corredata di proposte concrete e chiede un patto per le isole con la partecipazione delle principali parti interessate, vale a dire autorità nazionali, regionali e locali, operatori economici e sociali, società civile, mondo accademico e organizzazioni non governative.

Rispondendo alla risoluzione, la Commissione europea (ottobre 2022) ha sottolineato alcuni aspetti, tra cui i seguenti:

- nei PNRR gli Stati membri hanno incluso un'ampia gamma di misure per ridurre le disparità nei loro territori insulari e nelle regioni ultra-periferiche;

- nell'ambito della strategia UE sulla biodiversità per il 2030, l'obiettivo di proteggere rigorosamente il 10% di tutta la superficie terrestre dell'UE può essere suddiviso in base alle regioni biogeografiche e ai bacini marini dell'UE o a un livello più locale;

- le misure agroambientali finanziate dalla PAC possono mirare alle esigenze ambientali specifiche delle isole;

- la flessibilità consentita nell'uso dei fondi della politica di coesione consente agli Stati membri di concentrarsi sulle esigenze specifiche dei territori insulari;

- la Commissione ha istituito l'iniziativa "*Clean energy for EU islands*", un'iniziativa che offre una piattaforma per la transizione all'energia pulita per le isole europee;

- la politica di coesione può sostenere impianti di desalinizzazione e altre tecniche per aiutare le comunità insulari che affrontano la scarsità idrica;

- l'art. 108 del regolamento sui piani strategici della PAC richiede che gli Stati membri nei loro piani analizzino "le esigenze di aree geografiche specifiche, come le regioni ultra-periferiche e le zone montane e insulari";

- la politica di coesione riconosce le sfide che le isole devono affrontare. Le regioni insulari beneficiano di una serie di misure specifiche nei regolamenti che disciplinano l'attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei;

- le linee guida TEN-T includono infrastrutture di trasporto, in particolare porti, nelle principali isole e regioni ultra-periferiche dell'UE con una priorità sul miglioramento della connettività di tali aree. I Fondi strutturali e di investimento europei sono stati un'importante fonte di finanziamento per progetti di connettività specificamente relativi alle isole;

- i finanziamenti della politica di coesione contribuiscono a colmare le lacune negli investimenti nelle aree non servite da una connettività veloce e, grazie a questi investimenti, consentono a tutte le regioni, comprese le aree rurali e remote, di avere accesso a Internet e ai vari strumenti di apprendimento tecnologico per colmare le lacune nelle competenze digitali, senza lasciare indietro nessuno e nessuna regione;

- la Commissione riconosce l'importanza della connettività aerea e marittima nei territori insulari dell'UE. Ciò si riflette nelle norme UE sugli aiuti di Stato, che contengono diverse disposizioni che consentono il finanziamento del trasporto aereo o marittimo a determinate condizioni, tenendo conto delle esigenze di connettività regionale e dei vincoli di finanziamento;

- la Commissione ha istituto l'Osservatorio rurale che contribuirà anche ad avere più e migliori dati per le isole;

- la classificazione NUTS (Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica) produce statistiche per regioni e aree con caratteristiche specifiche, come urbane, rurali, metropolitane o costiere. Sono state inoltre stabilite metodologie per le regioni insulari, di confine e montane (sebbene non codificate legalmente nel regolamento NUTS). Utile pagina Eurostat;

- la Commissione ha stabilito programmi transnazionali per ogni specifico livello di bacino marino, coprendo tutte le isole e le aree costiere. Gli Stati membri hanno, o possono creare, strategie nazionali per supportare le loro isole; allo stesso tempo, la Commissione può fornire supporto con fondi e scambio di buone pratiche.

Può dirsi che fino ad oggi la questione insulare, seppur affermata nei Trattati, non è stata riconosciuta dai regolamenti europei. Con la risoluzione del 2022 il Parlamento Europeo chiede alla Commissione e al Consiglio di applicare l'articolo 174 del TFUE che mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni economicamente o geograficamente svantaggiate.

Tuttavia, occorre rilevare, in merito ad alcune importanti richieste o inviti contenuti nella risoluzione del Parlamento europeo "Isole dell'UE e politica di coesione: situazione attuale e sfide future" del 7 giugno 2022, come non risulti che:

- il 2024 sia stato designato come Anno europeo delle isole;

- siano state adottate una strategia europea per le isole e un patto specifico per le isole;

- sia stata istituita una *task force* insulare in seno alla DG Regio della Commissione europea;

- nell'ambito di una rivalutazione dei regimi di aiuti di Stato, sia stata creata una sottocategoria "isole" per quanto riguarda l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato regionali 2021-2027 e siano stati soppressi i massimali "*de minimis*" per le isole e le regioni ultra-periferiche europee.

Si segnala infine che il 30 novembre 2023 il Consiglio dell'UE ha approvato conclusioni che definiscono la sua posizione su aspetti chiave relativi allo sviluppo futuro della politica di coesione.

Le conclusioni sottolineano tra l'altro che, sebbene la politica di coesione sia una politica per tutte le regioni dell'UE, occorre garantire un sostegno più mirato e adattabile per le regioni meno sviluppate e si dovrebbe rivolgere un'attenzione particolare alle esigenze delle zone rurali, delle zone interessate da transizione industriale e delle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come le regioni più settentrionali scarsamente popolate e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna. La Commissione è inoltre invitata a prendere sistematicamente in considerazione le esigenze delle regioni ultraperiferiche e l'impatto delle sue proposte legislative su tali regioni.

Le conclusioni osservano che il Consiglio è consapevole dei gravi e permanenti svantaggi di carattere naturale o demografica di cui soffrono regioni quali le regioni più settentrionali con

bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna, come pure della necessità di misure specifiche per compensare tali svantaggi che esse presentano.

Nel parere del 23 ottobre 2024 sul Programma di lavoro della Commissione europea per il 2024 e sulla Relazione programmatica del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'UE nell'anno 2024, la IX Commissione Trasporti della Camera ha chiesto che "si assumano nel nuovo ciclo politico 2024-2029 tutte le iniziative necessarie per garantire l'effettiva attuazione del principio di continuità territoriale, in coerenza con gli articoli 174 e seguenti del TFUE e con la risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2022 sulle isole dell'UE e la politica di coesione, e per ridurre gli squilibri economici, sociali e territoriali determinati dalla condizione di insularità. A tale scopo, si promuova l'inserimento, nella disciplina della politica di coesione nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE, di misure relative ai trasporti e agli altri fattori di svantaggio tipici delle isole. Si promuovano altresì, in coerenza con l'articolo 16 del regolamento CE n. 1008/2008, le iniziative volte a garantire l'attuazione del principio di continuità territoriale anche a favore dei territori non insulari geograficamente svantaggiati che, al pari delle isole, scontano ancora gravi problemi di collegamento con le principali regioni italiane ed europee".

1.3 Il principio di insularità in alcune Costituzioni europee.

Alcuni Stati europei, seguendo l'esempio della Costituzione italiana del 1948, hanno consacrato nelle loro Costituzioni il principio di insularità. La Spagna dedica quattro articoli della sua Costituzione al tema dell'insularità: da un lato, riconosce la morfologia geografica delle isole, dall'altro richiama esplicitamente il fattore insulare (*hecho insular*), inteso come senso di appartenenza e peculiarità degli abitanti delle isole, insieme a un sistema di solidarietà territoriale per ridurre il divario economico tra le diverse parti del paese. Lo Stato centrale ha quindi il compito di garantire un equilibrio economico tra le diverse parti del paese, tenendo conto del *gap* insulare[25].

Dunque, la Costituzione spagnola conferisce un valore costituzionale innegabile al "fattore insulare", considerato come un elemento differenziale (*hecho diferenciales*). Questo trova riconoscimento non solo come identità, ma anche attraverso specificazioni e caratterizzazioni espresse e attuate tramite la legislazione nazionale, come ad esempio la legge numero 7 del 2 aprile 1985 sulle basi del regime locale e quella territoriale (ad esempio, il diritto civile proprio delle Baleari)[26].

Una scelta di decisa valorizzazione dell'insularità che attribuisce alle isole un ruolo e una funzione strategica. Esse vengono esplicitamente menzionate e codificate nella Costituzione, secondo la prospettiva di una vera e propria legittimazione costituzionale del "fattore insulare": una identità e una specificità degli abitanti delle isole, del loro modo di vivere e lavorare, analogamente a quanto avviene per gli abitanti della penisola. L'obiettivo è garantire la libera circolazione di beni, trasporti e persone, nonché promuovere l'esercizio dei diritti economici

Il Portogallo ha riconosciuto le Azzorre e Madeira come regioni autonome dotate di autonomia legislativa. Entrambe le regioni sono classificate dall'articolo 349 TFUE "regioni ultra periferiche" (RUP), e sono quindi dotate di uno *status* particolare[27].

---

[25] Cfr. gli articoli 141.4 della Cost. spagnola: la norma rappresenta la principale fonte di legittimazione delle isole in quanto entità territoriali. La disp. fa parte del Titolo VIII dedicato all'organizzazione territoriale dello Stato, in cui si stabilisce la provincia come entità territoriale e quindi si parifica sostanzialmente, negli arcipelaghi, la provincia e l'isola. Questo obiettivo è finalizzato a valorizzare, attraverso i Capitoli (organismi di governo di ogni isola), lo spazio istituzionale proprio delle isole. L'art. 69.3, prevede l'elezione di tre senatori per ciascuna delle isole principali (Gran Canaria, Maiorca, Tenerife) e uno per ogni altra isola (Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, La Gomera, EI Hierro, Lanzarote e La Palma). L'art. 138.1 fa riferimento allo Stato come garante dell'effettiva realizzazione del principio di solidarietà, considerando in particolare le circostanze legate alle situazioni delle isole.L'art. 143.1 consente ai territori insulari di dotarsi di autogoverno e di costituirsi in Comunità autonome. Va anche menzionata la terza delle "Disposizioni aggiuntive alla Costituzione", che richiama la peculiarità del regime economico-fiscale tradizionale delle Canarie e la possibilità di modificarlo previo parere preventivo della Comunità autonoma.

[26] Cfr. T.E. Frosini, Il diritto costituzionale all'insularità, federalismi.it, 16 novembre 2022.

[27] Cfr. Izzo, S., Regioni ultraperiferiche e integrazione differenziata nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, in II diritto dell'Unione europea, Giappichelli, Fascicolo 2, 2018, 337 ss

Le RUP sono regioni incorporate in Stati membri e perciò pienamente soggette al diritto dell'Unione, alle quali tuttavia il TFUE riconosce un'applicazione "adattata" della normativa europea, sulla base di alcune specificità che le differenziano rispetto alle altre, in una logica di "integrazione differenziata".

Nella Costituzione francese non viene esplicitamente riconosciuto un fattore insularità. Le isole alle quali sono applicabili forme di autonomia sono quelle ricomprese nell'elenco dell'articolo 72-3 della Costituzione in quanto facenti parte delle collettività d'Oltremare, quindi in virtù più della loro lontananza dal territorio nazionale che per la loro conformazione.

La Francia, come detto, è infatti una delle nazioni alle quali l'Unione europea riconosce speciali legami con alcuni paesi e territori d'oltremare. Nei dipartimenti e nelle regioni d'oltremare, le leggi e i regolamenti sono applicabili di pieno diritto. Essi possono essere oggetto di adattamenti in considerazione delle caratteristiche e dei vincoli particolari di tali collettività. Queste ultime possono essere autorizzate, a seconda del caso per legge o per regolamento, a stabilire esse stesse le norme applicabili sul loro territorio, per un numero limitato di materie che ricadano nel campo della legge o del regolamento[28]. Le collettività d'oltremare hanno uno statuto che tiene conto degli interessi propri di ciascuna di esse in seno alla Repubblica[29]. Solo la *Nouvelle-Calédonie* di fatto può vantare un assetto autenticamente autonomo.

La Corsica è oggi qualificata come collettività a statuto particolare, non dispone di un potere legislativo e regolamentare autonomo, ma vede solo il riconoscimento a suo favore di un potere di richiesta di adattamento legislativo e regolamentare come per le collettività d'oltremare.

Il caso della Corsica considerata "l'Isola che non c'è" nella Costituzione francese è emblematico delle differenze con cui le isole maggiori e minori sono disciplinate nelle singole costituzioni degli Stati membri dell'UE[30].

2. Ricognizione annuale delle risorse finanziarie stanziate, a livello nazionale ed europeo, destinate alle isole.

2.1 Risorse finanziarie stanziate a livello nazionale per le Isole Sardegna e Sicilia.

Il tema dell'insularità è connesso a quello delle specialità regionali per ciò che attiene alle Isole maggiori, il cui ordinamento è dettato dal rispettivo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, norme di rango costituzionale che definiscono nel dettaglio il quadro delle competenze legislative, l'ordinamento finanziario e i rapporti con il Governo nazionale e che, per la loro eventuale modifica o integrazione, necessitano dell'accordo con la regione stessa, sia che si tratti di incidere sulle norme di attuazione, attraverso la procedura disciplinata da ciascuno statuto, sia che si tratti di incidere sull'ordinamento finanziario, che può essere modificato da legge ordinaria solo con l'accordo della regione. Attraverso gli accordi bilaterali tra Stato e regione, infatti, vengono definite le misure e le modalità del concorso di ciascuna regione agli obiettivi di finanza pubblica, l'attribuzione di nuove funzioni, la variazione delle aliquote di compartecipazione ai tributi erariali, nonché le eventuali misure a sostegno di specifiche criticità.

L'articolo 27 della legge n. 42 del 2009 - legge delega in materia di federalismo fiscale - ha confermato il canale delle norme di attuazione degli statuti speciali quale fonte competente a disciplinare il sistema delle entrate di ciascuna delle Regioni a statuto speciale, nonché a delineare le modalità di coordinamento della finanza pubblica[31].

---

[28] Articolo 73 della Costituzione francese.

[29] Articolo 74 della Costituzione francese.

[30] Cfr. sul punto: "*La Corsica, "l'isola che non c'è" nella Costituzione francese. Osservazioni a margine del percorso della Cullettività di Corsica verso uno statuto di autonomia*", di Chérie Faval.

[31] Cfr. l'art. 27, comma l, della legge n. 42 del 2009, rubricato "Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome".

In merito alle risorse nazionali previste in favore delle isole, la Commissione ha rilevato da subito difficoltà di analisi derivanti dalla molteplicità di fonti normative in cui sono previsti finanziamenti nazionali sia in favore delle Regioni Sicilia e Sardegna, sia in favore delle isole minori.

Inoltre, il cosiddetto *cofinanziamento* comporta una commistione tra le fonti di finanziamento nazionali ed europee, perché da un lato i fondi europei sono ripartiti dalla normativa nazionale, tuttavia quest'ultima attua finalità e programmi di rilevanza europea stanziando anche proprie risorse autonome. Pertanto risulta problematico operare una netta distinzione tra fonti di finanziamento nazionali ed europee.

Pur dovendo compiere la Commissione, ai sensi della legge istitutiva (n. 197/2022), una ricognizione esclusivamente annuale delle risorse destinate alle isole, si è ritenuto opportuno dare conto della serie storica delle risorse destinate alle isole maggiori, Sicilia e Sardegna, anche sulla base della dettagliata relazione acquisita nel corso dell'audizione del Sottosegretario all'economia e alle finanze, Freni, il 25 settembre 2024. Queste fonti di finanziamento sono contenute principalmente nelle leggi finanziarie annuali.

"La condizione di insularità, nel rappresentare uno dei principali fattori che hanno giustificato il riconoscimento alle Regioni Sicilia e Sardegna della particolare autonomia di cui godono, è alla base degli Statuti speciali, che hanno come principale finalità l'elevazione sociale ed economica delle due isole, attraverso specifici strumenti perequativi per ridurre le disparità economiche e sociali con le altre regioni italiane"[32].

Lo Statuto speciale della Regione siciliana prevede all'articolo 38 che lo Stato versi annualmente alla Regione un contributo a titolo di solidarietà nazionale, da impiegare nella esecuzione di lavori pubblici, sulla base di appositi piani economici, finalizzati a ridurre le differenze di reddito nella Regione rispetto alla media nazionale, favorendo la crescita economica con interventi finanziari destinati a ridursi in funzione del miglioramento del rapporto tra PIL regionale e PIL nazionale[33].

Nella Tabella 1 è evidenziato l'ammontare del contributo di solidarietà nazionale riconosciuto alla Regione Siciliana per gli anni a decorrere dal 1983. Per gli anni 2010 e successivi, il Fondo di solidarietà nazionale non è stato rifinanziato e, pertanto, l'articolo 38 dello Statuto non ha avuto attuazione.

Tabella 1. Contributo di solidarietà nazionale riconosciuto alla Regione Sicilia

Periodo	Legge	Importo (in mln di euro)
1983 1984 1985 1986	L. 470/1984, art. 1	240 318 369 421
1987	D.L. 66/1989, art. 28, co. 1	648
1988	D.L. 415/1989, art. 24, co. 3	640
1989 1990	D.L. 8/1993, art. 27, co. 1 (conv. L. 19 marzo 1993, n. 68)	723 108
1991/2000	L. 488/1999, art. 55, co. 1; L. 388/2000, art. 144, co. 1	1.162 complessivi
2001/2005	L. 289/2002, art. 30, co. 6	585 complessivi

[32] Cfr. sul punto la relazione del Sott. Freni, in res. sten. del 25.09.2024.

[33] Cfr. l'art. 38, Stat. Reg. siciliana: "Il contributo "tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi da lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale" (comma 2) e si procederà ad una revisione quinquennale dell'assegnazione "con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo" (comma 3).

2006 2007	L. 266/2005, art. 1, co. 114	94 150 complessivi
2008	L. 296/2006, art. 1, co. 833; D.L. 203/2005, art. 5, co. 3-ter	210 complessivi
2009	L. 296/2006, art. 1, co. 833	60
2010-2024	-	0

Relativamente alla Regione Sardegna, la specificità geografica ha trovato una particolare considerazione nell'articolo 13 dello Statuto, che prevede un finanziamento per promuovere la rinascita economica e sociale dell'isola, simile al contributo di solidarietà nazionale previsto per la Sicilia[34].

Con la legge 11 giugno 1962, n. 588[35], è stata data attuazione al principio statutario attraverso il cosiddetto "Piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna", ovvero un piano organico di interventi finalizzati a perseguire l'obiettivo dello sviluppo economico e sociale dell'isola, per «zone territoriali omogenee», individuate in base alle strutture economiche prevalenti, alle possibilità di sviluppo e alle condizioni sociali[36].

Nella tabella 2 si dà conto dei finanziamenti erogati alla Regione Sardegna a decorrere dal 1962 fino al 1988.

Tabella 2. Finanziamenti erogati alla Regione Sardegna

Periodo	**Legge**	**Importo (in mln di euro)**
1962-1975	L. 588/1962	206,583
1974-1984	L. 268/1974	175,595
1974-1984	L. 268/1974	134,279
1974-1984	L. 146/1980	30,987
1985-1989	Vari rifinanziamenti L. 268/1974	578,432
1994-1998	D.L. 248/1994	469,976

Sia per la Sicilia, che per la Sardegna, quindi, è ormai da tempo che le due disposizioni statutarie non hanno più avuto attuazione.

L'esigenza di munire i territori insulari di risorse adeguate è stata ribadita dal giudice costituzionale, in particolare, con la sentenza n. 6 del 2019, in cui è stata rilevata la necessità che lo Stato ponga in essere una leale collaborazione con le autonomie territoriali nella gestione delle politiche di bilancio, al fine di assicurare adeguati meccanismi perequativi per il superamento degli

[34] Art. 13 Stat. Reg. Sardegna: "Lo Stato, col concorso della Regione, dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola".

[35] Cfr. la legge n. 588/1962: *Piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna, in attuazione dell'articolo 13 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.*

[36] Per i predetti interventi, la medesima legge n. 588 del 1962 ha definito obiettivi, caratteristiche, contenuti e vincoli del Piano, prevedendo che: gli interventi abbiano carattere di straordinarietà rispetto agli interventi statali; gli interventi debbano avere come fine lo sviluppo economico e sociale dell'isola; il Piano debba essere preparato dalla Regione d'intesa con la Cassa per il Mezzogiorno e approvato dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno; la Regione sia delegata all'attuazione del Piano; i fondi siano versati alla Regione sulla base dei programmi di intervento e gestiti in una contabilità speciale.

squilibri territoriali, coerentemente con l'impianto tracciato dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Per la Consulta, infatti, la definizione delle risorse da destinare ai territori maggiormente svantaggiati non può fondarsi su elementi arbitrari, ma deve tenere in considerazione criteri puntuali che valorizzino, fra gli altri, proprio i costi dell'insularità, i relativi svantaggi strutturali permanenti nonché i livelli di reddito *pro capite*.

2.2 Gli accordi di finanza pubblica Stato-Regione.

Regione Siciliana. Nell'ambito dell'accordo in materia di finanza pubblica, sottoscritto il 19 dicembre 2018 dal Presidente della Regione siciliana e dal Ministro dell'economia e delle finanze, è stata riconosciuta la peculiarità della condizione di insularità e la conseguente necessità di procedere ad una reale perequazione infrastrutturale, attuando politiche di fiscalità di sviluppo.

Il tavolo tecnico, appositamente istituito, ha predisposto una ipotesi di norma di attuazione che disciplina la possibilità di istituire forme di fiscalità di sviluppo con riguardo alle imprese già esistenti e all'attrazione di nuovi investimenti nel territorio, nell'ambito dei tributi cosiddetti propri derivati, modificando aliquote e prevedendo esenzioni, senza oneri a carico del bilancio statale, in analogia con tutte le altre Autonomie speciali.

Il successivo accordo di finanza pubblica del 16 dicembre 2021, recepito dalla legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021), ha previsto:

- l'attribuzione di 66,8 mln di euro per l'anno 2021, *ex* articolo 16, comma 6, del decreto legge n. 146 del 2021 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215) e di 100 mln di euro a decorrere dall'anno 2022 (articolo 1, comma 546, della legge n. 234 del 2021), quale concorso per la compensazione degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità. Si tratta del primo formale riconoscimento della compensazione finanziaria relativa alla condizione d'insularità in termini permanenti nell'ordinamento giuridico italiano, anche in ossequio alla sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2019, prima richiamata; le risorse sono una quota di quelle già accantonate con la legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020), per la revisione degli accordi con le autonomie speciali, in particolare con le regioni Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia Giulia[37];
- l'impegno delle parti ad approvare, con norme di attuazione, la disposizione in materia di fiscalità di sviluppo definita dal tavolo tecnico istituito in attuazione dell'accordo del 2018, diretta a favorire l'insediamento di imprese e cittadini europei ed extraeuropei nel territorio della Regione siciliana.

Si ricorda che allo stato attuale è in corso l'*iter* di approvazione da parte del Consiglio dei ministri dello schema di decreto legislativo concernente "Modifiche all'articolo 6 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria", approvato dalla Commissione paritetica per l'attuazione dello Statuto[38] nel corso della riunione dell'11 febbraio 2022.

Regione Sardegna. L'Accordo tra Stato e Regione Sardegna del 7 novembre 2019, a seguito della sentenza n. 6 del 2019, riconosce un diritto alla compensazione a favore della Regione Sardegna ricorrente in giudizio, prevedendo tra le altre cose:

[37] La legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020), al comma 806 stabilisce l'accantonamento di 300 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2021, per l'attuazione dei punti 9 e 10 dell'Accordo quadro del 20 luglio 2020 (tra il Governo e tutte le autonomie speciali), vale a dire per la revisione degli accordi bilaterali tra lo Stato e le autonomie, in particolare con la Regione Friuli Venezia Giulia, la Regione Sardegna (soprattutto in riferimento alla costituzione del tavolo tecnico politico per la condizione di insularità) e la Regione Sicilia (per la revisione delle norme di attuazione in materia finanziaria) e per gli eventuali accordi come quelli già sottoscritti in materia di ristoro della perdita di gettito.

[38] La Commissione paritetica per l'attuazione dello Statuto (articolo 1, comma 690, della legge 30 dicembre 2020, n. 178) è stata investita del compito di quantificare i costi per la Regione siciliana discendenti dalla condizione insulare, avvalendosi degli studi e delle analisi di amministrazioni ed enti statali e di quelli elaborati dalla medesima Regione.

- un trasferimento aggiuntivo per spese di investimento di complessivi 1.425,8 mln di euro per gli anni dal 2020 al 2033[39];

- la costituzione di un apposito tavolo tecnico-politico, fra Governo e Regione, 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 del 2019, e degli strumenti compensativi più idonei alla loro rimozione, in ossequio ai principi di uguaglianza, coesione territoriale e pari opportunità.

Il successivo Accordo bilaterale del 14 dicembre 2021, recepito dalla legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021) riconosce, in favore della Regione Sardegna, una compensazione dei costi dell'insularità e del perdurante ritardo dello sviluppo economico ad esso connesso mediante:

- l'attribuzione di 66,6 mln di euro per l'anno 2021, a valere sulle medesime risorse accantonate con la legge di bilancio 2021 e con le stesse finalità *ex* articolo 16, comma 4, del decreto-legge n. 146 del 2021 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215);

- il trasferimento della somma di 100 mln di euro annui a decorrere dal 2022 (pari ad una quota delle risorse previste dall'articolo 1, comma 806, della legge 30 dicembre 2020, n. 178) da destinare alla compensazione degli svantaggi strutturali legati alla condizione di insularità *ex* articolo 1, comma 544, della legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234 del 2021).

Come per la Regione Siciliana, le risorse sono una quota di quelle già accantonate con la legge di bilancio 2021, a decorrere dal 2021, per la revisione degli accordi con le autonomie speciali, in particolare con le regioni Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia Giulia. Anche in questo caso, si tratta del primo formale riconoscimento della compensazione finanziaria relativa alla condizione d'insularità in termini permanenti.

Tali interventi si aggiungono ad altri interventi statali *ad hoc* sul tema dell'insularità e della continuità territoriale in favore delle Regioni Sicilia e Sardegna erogati in passato e successivi alla legge n. 42 del 2009. Tra gli interventi normativi *ad hoc* si ricordano solo quelli che non riguardano la continuità territoriale, che saranno oggetto di successiva analisi, rientrando tra gli interventi compensativi volti a ridurre gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità[40], ovvero nella normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Ad esempio, per la Regione Sardegna, la legge finanziaria per il 2018 (legge n. 205 del 2017), all'articolo 1, comma 851, riconosce un contributo, pari a 15 mln di euro per l'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 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità".

2.3 Risorse specifiche destinate ad investimenti e attuali fondi.

Al riguardo, si ricorda il Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno (FPI), istituito in origine dall'articolo 22 della legge n. 42 del 2009, e successivamente modificato dall'articolo 1, comma 815, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio per il 2021). Quest'ultimo ha previsto, al fine di assicurare il recupero del *deficit* infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, una ricognizione delle dotazioni infrastrutturali esistenti (strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, rete stradale, autostradale, ferroviaria, portuale, aeroportuale, idrica, elettrica e digitale e di trasporto e distribuzione) da effettuarsi entro il 30 giugno 2021, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, (su proposta dei Ministri competenti, di concerto

[39] Per le spese di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione e valorizzazione di strade, scuole, immobili di proprietà regionale, beni culturali ed archeologici ed aree contermini, nonché per la realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale, inclusi ospedali e strutture destinate al servizio sanitario regionale, per il potenziamento delle residenze universitarie e delle strutture destinate a servizi connessi al diritto allo studio universitario, per l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili a utilizzo pluriennale e per l'integrazione dei fondi statali destinati ad opere di prevenzione idrauliche ed idrogeologiche da danni atmosferici.

[40] Cfr. sul punto la relazione del Sott. Freni, in res. sten., cit.

con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e con il Ministro per il Sud e la coesione territoriale).

Il censimento infrastrutturale, che si avvale di dati e informazioni forniti dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, deve tenere conto tra i vari elementi anche 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".

Questo tipo di misure volte a recuperare il divario infrastrutturale possono inquadrarsi nell'ottica del superamento delle mere politiche compensative volte cioè solo a risarcire i territori insulari senza risolverne le condizioni di svantaggio e sono state definite misure di tipo correttivo, in quanto volte a ridurre le cause dello svantaggio[41].

La dotazione complessiva iniziale del Fondo era pari a 4,6 miliardi di euro per gli anni dal 2022 al 2033, di cui 100 milioni di euro per l'anno 2022, 300 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2023 al 2027 e 500 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2028 al 2033[42].

Successivamente è intervenuta la legge n. 156 del 2021 che, all'articolo 15, ha semplificato il procedimento di perequazione infrastrutturale, intervenendo sul citato articolo 22. Anche tale norma fa riferimento, per stabilire con D.P.C.M. i criteri di priorità delle azioni da perseguire per il recupero del divario infrastrutturale, alla specificità insulare[43].

Peraltro, tale normativa prorogava al 31 dicembre 2021 il termine per lo svolgimento della ricognizione infrastrutturale, che non è stata ancora formalmente presentata a distanza di due anni e nel frattempo la dotazione finanziaria del FPI è stata ampiamente ridimensionata. La dotazione del Fondo ha subito la riduzione più consistente di risorse con la legge di bilancio per il 2024 (legge n. 213 del 2023), che in Sezione II ha disposto un definanziamento delle somme originariamente stanziate di -3.486 milioni complessivi. Pertanto, nel bilancio per il 2024 la dotazione del nuovo Fondo risultava azzerata per le annualità 2024-2026 e presentava una disponibilità residua di 100 milioni di euro per ciascuna annualità dal 2027 al 2033 (700 milioni)[44].

Nel bilancio per il 2025, la dotazione del Fondo risulta avere 171,4 milioni di euro in residui per il 2025, non ha stanziamenti per il 2026 e presenta una disponibilità di 100 milioni di euro per il 2027.

Come riferito in audizione dai rappresentanti dell'U.P.B., da contatti inter-istituzionali sembrerebbe che la ricognizione infrastrutturale sia stata comunque completata. I dati utilizzati dovrebbero essere prevalentemente l'Atlante statistico delle infrastrutture dell'Istat e gli indicatori di accessibilità e adeguatezza elaborati in "*I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*", di Bucci e altri (2021), che indicano che le maggiori esigenze infrastrutturali sono riscontrabili nelle regioni del Mezzogiorno e, in particolare, in Sicilia e Sardegna.

Un rilancio delle attività avviate dal decreto-legge n. 121 del 2021 potrebbe portare un beneficio oggettivo alle regioni insulari e, più in generale, alle regioni svantaggiate. Sebbene la dotazione del FPI fosse limitata sia in termini quantitativi che di durata, il fondo adottava un approccio alla perequazione infrastrutturale che superava il criterio di ripartizione delle risorse basato su quote, che segue un approccio di tipo negoziale, passando a un criterio più oggettivo, basato su indicatori, che rispecchia esclusivamente i divari infrastrutturali da colmare[45].

---

[41] Cfr. sul punto le considerazioni contenute nella relazione allegata all'audizione dell'U.P.B. del 1° febbraio 2024.

[42] Dotazione stabilita dall'art. 1, comma 815, della legge n. 178/2020.

[43] Cfr. la legge 9 novembre 2021, n. 156, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, recante disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali".

[44] Cfr. in tal senso il *dossier* del Servizio studi di Camera e Senato sul D.L. n. 60/2024 - A.C. 1933. https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/D24060b.pdf?_1734518258876.

[45] Cfr. sul punto Petrina e Red. *Reforming* (2023) che suggeriscono che il FPI avrebbe potuto affiancare e fare da complemento, con risorse in conto capitale, ai fabbisogni *standard*, che hanno invece finalità perequative della spesa corrente.

Sotto il profilo procedurale, è opportuno rappresentare che la vigente regolamentazione del Fondo - la cui più recente modifica è contenuta nella legge n. 95 del 2024[46], di conversione del decreto-legge n. 60 del 2024 - prevede all'articolo 11 che le relative risorse siano assegnate, tenendo conto, tra l'altro, della "specificità insulare, nonché di quanto previsto dall'articolo 1, comma 690, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e degli esiti del tavolo tecnico-politico sui costi dell'insularità di cui al punto 10 dell'accordo in materia di finanza pubblica fra lo Stato e la Regione Sardegna del 7 novembre 2019".

Allo stato attuale gli stanziamenti di risorse a livello nazionale destinati alle isole maggiori per gli anni 2024 e 2025 sono previsti dal "Fondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità", istituito dall'articolo 1, comma 806, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

Tale Fondo, che ai sensi del citato comma 806 è distinto in due sezioni denominate "Fondo per gli investimenti strategici" e "Fondo per la compensazione degli svantaggi", dispone di una dotazione di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025. Il Fondo è costituito al capitolo 7630 dello stato di previsione del MEF, denominato "somma da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per il fondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità", ed è gestito dalla Presidenza del Consiglio, nel relativo bilancio interno, al capitolo dell'entrata 935 ed al capitolo dell'uscita 928. Come da disposizione normativa, risulta uno stanziamento finale pari a 2 milioni per il 2023 (conto finanziario 2023), interamente riscosso, e uno stanziamento iniziale pari a 2 milioni per il 2024 (bilancio di previsione per il 2024).

La legge n. 197 del 2022 prevede altresì che nella dotazione del Fondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità possano confluire le risorse finanziarie stanziate dalla legislazione vigente nazionale ed europea, al fine di razionalizzare gli strumenti a sostegno delle isole e per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità.

Si prevede inoltre che (articolo 1, comma 807, legge n. 197 del 2022), le risorse del Fondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità siano utilizzate per:

a) compensare i maggiori costi derivanti dalla peculiarità della condizione di insularità;

b) garantire ai cittadini e alle imprese che vivono la realtà dell'insularità pari condizioni di accesso ai servizi del territorio, utilizzando le migliori esperienze sul territorio nazionale, allo scopo di favorire la residenzialità e di contrastare lo spopolamento nei territori insulari;

c) promuovere lo sviluppo e l'internazionalizzazione dell'economia del Mezzogiorno, anche valorizzando la sua vocazione portuale; sostenere le transizioni ecologica e digitale.

Da ultimo, la legge di bilancio per il 2025 (legge n. 207 del 2024) ha incrementato la dotazione finanziaria del fondo di 2 milioni di euro per l'anno 2025[47].

2.4. Risorse finanziarie stanziate a livello nazionale per le Isole minori.

In materia di risorse finanziarie stanziate a livello nazionale in favore delle isole minori, si rileva che il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri riporta le tipologie di fondi specifici dedicati alle isole minori, per i quali non è attualmente previsto alcuno stanziamento, in quanto hanno esaurito le autorizzazioni, disposte solo per alcuni anni specifici[48].

---

[46] Cfr. la legge n. 95 del 2024, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione.

[47] Cfr. l'articolo 1, comma 896, della legge n. 207 del 2024, che prevede che ai relativi oneri si provveda mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come rifinanziato ai sensi del comma 884 del presente articolo.

[48] Per un approfondimento sui citati Fondi, si rimanda alla pagina dedicata del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri. https://www.affariregionali.it/it/aree-tematiche/sostegno-alla-marginalita-territoriale/isole-minori/.

Il Fondo di sviluppo delle Isole minori, istituito dall'articolo 2, comma 41, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con una dotazione pari a 20 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008. Tale dotazione è stata poi definanziata integralmente per l'anno 2010 dall'allegato al decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, "Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie". Attualmente, il "Fondo di sviluppo per le isole minori" è gestito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed appare, nel relativo bilancio interno di previsione per il 2024, al capitolo di spesa 447; la dotazione del Fondo per gli anni 2010 e successivi è stata annullata.

Il Fondo per gli investimenti nelle Isole minori, istituito dall'articolo 1, comma 553, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, con una dotazione di 14,5 milioni di euro per l'anno 2020, di 14 milioni di euro per l'anno 2021 e di 13 milioni di euro per l'anno 2022. La disciplina dei criteri di riparto è stata prevista dal D.P.C.M. 4 febbraio 2021 n. 34. Si segnala come, nel corso dell'esame della suddetta legge di bilancio in Senato, sia stato specificato che i comuni delle isole minori sono quelli di cui all'allegato A annesso alla legge 28 dicembre 2001, n. 448. Attualmente, il "Fondo per gli investimenti nelle isole minori", capitolo 7472/MEF, è gestito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed appare, nel bilancio interno di previsione per il 2024, al capitolo di entrata 884 ed al capitolo di spesa 939. Il fondo non ha avuto successivi rifinanziamenti e pertanto non è presente nel bilancio 2025-2027.

Il Fondo per le iniziative di promozione e attrazione degli investimenti nelle Isole minori, istituito dall'articolo 1, comma 754, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, con una dotazione di 1,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023. Tale fondo, capitolo 7470/MEF, è gestito dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed appare, nel relativo bilancio interno di previsione per il 2024, al capitolo dell'entrata 912 ed al capitolo di spesa 940. Il fondo non ha avuto successivi rifinanziamenti e pertanto non è presente nel bilancio 2025-2027.

Il Fondo relativo all'approvvigionamento idrico dei Comuni delle Isole minori, istituito dalla legge di bilancio per il 2020 (legge 30 dicembre 2020, n. 178, articolo 1, commi 753 e 754) con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, con una dotazione di 4,5 milioni per ciascun anno del triennio 2021-23.

2.5 Fiscalità di vantaggio per le isole.

Con riferimento alla fiscalità nazionale non risultano, allo stato, specifiche misure che abbiano quale presupposto applicativo la condizione di insularità, né con riferimento alle isole minori, né con riferimento alle regioni insulari maggiori.

L'elemento essenziale per giustificare una fiscalità di vantaggio per le isole, secondo quanto si può desumere dalla giurisprudenza europea, richiede:

1) autonomia costituzionalmente garantita: la decisione deve essere adottata da «un'autorità regionale o territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale»;

2) autonomia decisionale: la determinazione dell'autorità territoriale deve essere assunta «senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto»,

3) autonomia finanziaria: le refluenze finanziarie che l'ente territoriale subisce dall'adozione della misura non devono essere compensate «da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale» (Sent. «Azzorre»), di guisa che le conseguenze finanziarie della riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese della regione si devono esaurire sul territorio interessato dalla misura e sulla sfera finanziaria dell'ente che le ha promosse, condizione che va verificata alla stregua dei meccanismi di trasferimento, nei quali non può ammettersi che il Governo centrale possa compensare il costo di una sovvenzione o di una misura fiscale di sostegno alle imprese di una determinata area (cosiddetto profilo economico-finanziario).

Tra i provvedimenti normativi nazionali meno recenti che prevedono accesso a finanziamenti ovvero diposizioni fiscali di vantaggio in favore delle isole minori, si segnalano:

- l'articolo 32-*quinquies* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020 n. 186, che ha disposto misure di ristoro per le famiglie residenti e per le imprese locali delle isole minori, deliberando il trasferimento ai comuni delle isole minori di 3 milioni di euro per il 2021, a parziale copertura delle spese per l'acquisto dell'acqua e per l'abbattimento della relativa tariffa; il riparto di tali somme è avvenuto tramite l'Allegato A del Decreto Ministeriale 14 aprile 2021 del Ministero dell'interno;

- l'articolo 1, comma 753, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, che ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno un Fondo per l'approvvigionamento idrico dei comuni delle isole minori con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, con dotazione di 4,5 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2021- 2023. Il riparto è avvenuto tramite decreto ministeriale 14 aprile 2021 del Ministero dell'interno;

- il D.P.C.M. 4 febbraio 2021, n. 34, recante il regolamento concernente la regolamentazione dei criteri di riparto del «Fondo per gli investimenti delle isole minori», di cui all'articolo 1, comma 553, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, ha disposto i criteri di riparto dei fondi per le annualità 2020, 2021 e 2022;

- il decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120, che ha esteso, all'articolo 4, comma 3, anche ai comuni delle isole minori l'accesso alle risorse per il contrasto agli incendi boschivi. Tali risorse sono stabilite come una quota delle risorse non impegnate dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI).

2.6 Risorse stanziate a livello europeo destinate alle isole.

La legge n. 197 del 2022, istitutiva della Commissione, attribuisce alla stessa, tra gli altri, all'articolo 1, comma 813, lettera *a),* anche il compito di effettuare una ricognizione annuale delle risorse destinate alle isole stanziate a livello europeo. A tal fine occorre preliminarmente riferirsi alla politica di coesione dell'UE attraverso la quale l'Unione intende ridurre i divari tra le regioni degli Stati membri. Occorre anche rilevare che la politica di coesione si realizza sia attraverso fonti dirette di finanziamento, sia attraverso forme di cofinanziamento.

2.6.1 Fondi per la politica di coesione e politiche di cofinanziamento.

Allo scopo di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea e promuovere lo sviluppo sostenibile è stato istituito nel 1994 il Fondo di coesione (FC)[49]. Con la politica di sviluppo regionale, l'UE intende ridurre i divari tra le regioni degli Stati membri. Tale finalità è realizzata mediante cicli di programmazione di 7 anni delle politiche di coesione nazionali, regolati da Accordi di partenariato stipulati tra l'UE e i singoli Stati membri secondo regole condivise. Sulla base di tali Accordi, gli Stati ricevono risorse finanziarie dai Fondi europei destinati alla coesione, disciplinati da singoli regolamenti, cui si affianca, per il principio di addizionalità il cofinanziamento nazionale, tramite il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie[50].

[49] Cfr. l'art. 177 TFUE: "Fatto salvo l'articolo 178, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può comportare il raggruppamento dei Fondi. Sono inoltre definite, secondo la stessa procedura, le norme generali applicabili ai Fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei Fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti. Un Fondo di coesione è istituito secondo la stessa procedura per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti".

[50] Il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, istituito dall'articolo 5 della legge n. 183 del 1987 (Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari) presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, eroga le quote

Il Fondo di coesione finanzia programmi con responsabilità concorrenti tra la Commissione europea e le autorità nazionali e regionali degli Stati membri[51]. Gli Stati membri scelgono quali progetti finanziare e si assumono la responsabilità della loro gestione. Le norme sulle modalità di utilizzo dei fondi sono stabilite nel Regolamento UE 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante disposizioni comuni. Nel periodo di programmazione 2021-2027 fornisce sostegno agli investimenti in materia ambientale, anche in settori connessi allo sviluppo sostenibile e all'energia che presentano benefici per l'ambiente, alle reti transeuropee per quanto attiene alle infrastrutture dei trasporti (TEN-T), all'assistenza tecnica. Per i progetti funzionali agli obiettivi di tutela ambientale dell'UE, il Fondo di coesione può altresì contribuire a settori inerenti lo sviluppo sostenibile, come ad esempio l'efficienza energetica, le energie rinnovabili e, nel settore dei trasporti al di fuori delle reti transeuropee, al trasporto su rotaia, al trasporto per vie navigabili interne, al trasporto marittimo, ai sistemi di trasporto intermodale e alla loro interoperabilità, alla gestione del traffico stradale, marittimo e aereo, al trasporto urbano pulito e ai trasporti pubblici.

Le risorse europee per la coesione economica, sociale e territoriale sono quasi interamente destinate, nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, a beneficio dell'obiettivo "*Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita"*, finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)[52], dal Fondo sociale europeo Plus (FSE+)[53] e dal Fondo per la Transizione Giusta (JTF)[54]**,** destinando maggiori risorse alle aree economiche meno sviluppate. A tali fondi che sostengono la politica di coesione 2021-2027 si aggiunge il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA)[55].

In particolare, le risorse dei fondi FESR e FSE+ sono destinate prevalentemente a beneficio della categoria di regioni denominata *"regioni meno sviluppate"*, il cui PIL *pro capite*, misurato a parità di potere di acquisto, è inferiore al 75% della media del PIL *pro capite* dell'UE-27. La distribuzione inversamente proporzionale all'indice di capacità economica preso a riferimento, qual è il PIL *pro capite*, risponde all'esigenza di favorire le aree segnate da un diverso tasso di sviluppo economico e benessere e, fra queste, rientrano le isole.

La specificità dei contesti insulari è considerata sia dal punto di vista delle esigenze dettate dalla loro collocazione geografica, sia da quelle delle comunità che vi risiedono.

Nell'ambito dei fondi per la politica di coesione, le Autorità di gestione (Regioni e Ministeri) hanno ripartito risorse destinando alle zone insulari, sotto la nomenclatura "*Altri approcci - Isole e zone costiere*", l'importo complessivo, comprensivo della quota nazionale di cofinanziamento, pari a 721 milioni di euro circa. Le risorse indicate rimangono nella disponibilità delle singole Autorità di gestione che possono decidere di ridurle o di incrementarle, a seconda delle specifiche esigenze territoriali[56].

2.6.2 Programma FESR Sicilia -Sardegna 2021-2027.

Con la Decisione UE 9366/2022, firmata dal Commissario per la Politica regionale l'8 dicembre 2022, la Commissione europea ha approvato il Programma FESR Sicilia 2021-2027 dell'importo di 5,8 miliardi di euro**.**

---

di cofinanziamento nazionale degli interventi comunitari nelle aree obiettivo dei fondi strutturali, nonché eventuali anticipazioni sui contributi spettanti a carico del bilancio dell'UE, ed assicura la raccolta e l'elaborazione dei dati contabili concernenti i flussi finanziari dell'UE riguardanti l'Italia e quelli nazionali ad essi collegati.

[51] Si veda, a tal proposito, la relazione del Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, on. Tommaso Foti – res. sten. del 12.02.2025.

[52] Istituito dal Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

[53] Istituito dal Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

[54] Istituito dal Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

[55] Si veda par. 2.6.10.

[56] Cfr. l'audizione del Sottosegretario all'Economia Federico Freni – res. sten. del 25 settembre 2024.

Il Dipartimento Programmazione della Regione Siciliana ha stabilito la ripartizione delle **risorse** finanziarie per la politica territoriale destinate alle otto Aree urbane funzionali (Fua) che hanno concluso il percorso amministrativo-istituzionale.

Si tratta delle aggregazioni territoriali di Palermo, Catania, Messina, Trapani, Ragusa, Siracusa, Caltanissetta e Gela**,** riconosciute dalla Regione come "Autorità urbane" per l'attuazione delle relative strategie territoriali e la selezione degli interventi da finanziare all'interno del PR FESR 2021/2027, secondo il *vademecum* approvato dalla Giunta regionale.

Gli importi, pari a complessivi 647,8 milioni di euro (oltre ad alcune somme accantonate), potranno subire variazioni, dovute a possibili riprogrammazioni, ad eventuali ritardi nella realizzazione dei progetti o a modifiche nelle normative regionale o nazionale.

Oltre alle Fua, la politica territoriale della Regione coinvolge anche le Aree interne (Ai), i Sistemi intercomunali di rango urbano (Siru) e il raggruppamento Isole minori, per i quali la ripartizione delle risorse è stata disposta con provvedimenti separati.

In particolare, i Siru destinatari delle risorse sono Augusta**,** Cefalù-Termini Imerese**,** Barcellona-Milazzo**,** Ionico-etneo**,** Paternò**,** Sicilia occidentale **e** Val di Noto, che con il raggruppamento Isole minori sono stati individuati nell'ambito del PR FESR 2021/2027, ma al di fuori dell'obiettivo di *policy* 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini" e parteciperanno alla selezione degli interventi finanziabili di concerto con i dipartimenti regionali.

Il Programma Regionale FESR Sardegna 2021-2027, risultato del negoziato tra la Commissione Europea, la Regione Sardegna e il Partenariato istituzionale, economico e sociale, ha una dotazione finanziaria di oltre 1 miliardo e 500 milioni di euro, costituita al 70% da risorse UE e al 30% da risorse nazionali. La dotazione complessiva del Programma è quasi raddoppiata rispetto al precedente ciclo di programmazione 2014-2020.

Con la Delibera n. 38/2 del 21 dicembre 2022, la Giunta Regionale della Sardegna ha effettuato la Presa d'atto del Programma FESR per il periodo 1° gennaio 2021 - 31 dicembre 2027. Il Programma, approvato dalla Commissione europea con Decisione del 26 ottobre 2022, è articolato in 6 priorità principali che tracciano le traiettorie verso una transizione sostenibile, in accordo con la Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile e gli obiettivi di Sardegna 2030: competitività intelligente; transizione digitale; transizione verde; mobilità urbana sostenibile; Sardegna più sociale e inclusiva; sviluppo integrato urbano e territoriale. A queste si aggiunge la priorità relativa alle azioni di assistenza tecnica del programma.

Il PR si articola inoltre in 19 obiettivi specifici, collegati alle Priorità individuate e agli obiettivi strategici fissati dal Regolamento (UE) n. 2021/1060. Ogni obiettivo specifico è perseguito mediante azioni i cui risultati sono misurati per mezzo di indicatori. Ad ogni obiettivo specifico sono collegati inoltre i settori di intervento, predeterminati e codificati dalla regolamentazione europea.

Tra le scelte strategiche individuate dalla Regione, alle priorità Transizione verde, Transizione digitale e Competitività intelligente sono destinate le maggiori risorse, circa 1 miliardo in totale, pari a circa i due terzi del programma. Tale scelta è in linea con gli obblighi di concentrazione tematica sanciti dal Regolamento FESR. La Sardegna è inoltre in linea con i nuovi obiettivi strategici sanciti dal *Green Deal* europeo, che prevede una serie di misure per rendere più sostenibili e meno dannosi per l'ambiente la produzione di energia e lo stile di vita dei cittadini. Il tema del cambiamento climatico è infatti al centro delle politiche future: 550 milioni di euro del Programma nel suo complesso sono orientati a misure per il clima, 438 milioni di euro all'ambiente e 173 milioni di euro a tutela della biodiversità.

Il processo che ha portato alla redazione del programma è stato strettamente interconnesso a quello di valutazione ambientale: questo ha permesso di inserire nel PR gli obiettivi ambientali individuati dal Regolamento (UE) n. 2020/852, nel rispetto del principio DNSH ("*Do no significant harm*": non arrecare un danno significativo all'ambiente). Nel programma, quindi, l'adattamento ai cambiamenti climatici non è stato previsto solo per le misure strettamente legate alla sfera ambientale, ma è garantito in senso trasversale attraverso la definizione di specifici criteri di ammissibilità e di valutazione degli interventi.

Il PR FESR Sardegna 2021-2027 riserva inoltre una particolare attenzione alla parità di genere destinando alle azioni ad essa connesse un ammontare di 314 milioni di euro. Altro tema di fondamentale importanza è il miglioramento dell'azione amministrativa, cui sono destinati circa 23 milioni di euro, oltre alle risorse per l'assistenza tecnica.

In materia di ricerca e innovazione, nella relazione del Ministro Foti, audito dalla Commissione nella seduta del 12 febbraio 2025, si evidenzia che il programma FESR della regione Sardegna sostiene, tra gli altri, il perseguimento dei seguenti obiettivi: accrescere la spesa in ricerca e investire nelle competenze per l'innovazione; ampliare la platea e la dimensione delle imprese innovative nei settori ad alta intensità di conoscenza; promuovere iniziative progettuali e sviluppare infrastrutture per la ricerca, in grado di migliorare l'attrattività del territorio regionale per ricercatori di livello internazionale e di scoraggiare fenomeni di *brain drain*; favorire l'internazionalizzazione anche attraverso il miglioramento della *governance* regionale e delle interazioni con gli enti e organizzazioni nazionali e internazionali che supportano i processi; accrescere la resilienza delle PMI, soprattutto nelle fasi di nascita e crescita dimensionale e attrarre e mantenere sul territorio capitale umano qualificato, anche favorendo collaborazioni tra imprese e altri attori dell'innovazione a livello locale e la partecipazione alle reti promosse a livello europeo nell'ambito delle Strategie di specializzazione intelligente (S3) *platform*.

In maniera analoga, per alimentare le prospettive di crescita sostenibile del territorio, il FESR 2021-2027 della Sicilia si pone l'obiettivo di promuovere una trasformazione economica innovativa e intelligente, supportando - in particolar modo negli ambiti di specializzazione della S3 - la ricerca collaborativa, il potenziamento delle infrastrutture di ricerca presenti nell'isola e specifiche azioni di sistema dedicate agli ecosistemi dell'innovazione, nonché intervenendo sul rafforzamento del capitale umano, potenziando i percorsi mirati a consentire la formazione e l'aggiornamento professionale dei lavoratori e rafforzando con incentivi mirati la capacità del tessuto produttivo di sfruttare al meglio le tecnologie più avanzate, nell'ottica di produrre una crescita del valore aggiunto delle produzioni locali e nuove opportunità occupazionali in ambiti ad alta intensità di conoscenza.

2.6.3 Programma FSE+ Sicilia-Sardegna 2021-2027.

Il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) è il principale strumento UE per investire nelle persone e mira a sostenere gli Stati membri e le regioni nel conseguire livelli elevati di occupazione e protezione sociale e nel contrastare il fenomeno della povertà. Per quanto riguarda l'attenzione verso le isole, vi è solo un vago riferimento: gli Stati membri programmano le risorse proprie contribuendo agli obiettivi stabiliti dall'articolo 174 del TFUE[57]. Invece, vi è uno stanziamento specifico supplementare di risorse europee per le regioni ultra-periferiche. Anche nel caso del FSE+, la libertà concessa agli Stati membri di seguire un approccio specifico per le isole si ritrova nei singoli Programmi Regionali (PR) FSE+.

La Regione Siciliana potrà contare su una dotazione di oltre 1,5 miliardi di euro per la Programmazione 2021-2027. FSE+ in Sicilia è lo strumento con cui realizzare un contesto sociale sempre più equo ed inclusivo; l'incremento dell'occupazione tramite strumenti che facilitino l'accesso nel mondo del lavoro, in particolar modo per i giovani e le donne; una maggiore qualificazione e specializzazione delle figure professionali; politiche sociali innovative e una partecipazione attiva alla vita economica, sociale e collettiva[58].

L'occupazione è una delle maggiori priorità per cui la Regione Siciliana mette in atto interventi finalizzati a garantire un miglior accesso nel mondo del lavoro. Per la realizzazione degli obiettivi previsti dalla Priorità Occupazione, la Regione Siciliana dispone di risorse pari a oltre 324 milioni di euro da destinare al rafforzamento delle politiche attive del lavoro.

Il programma sostiene politiche che mirano all'inclusività soprattutto grazie ad una maggiore efficacia dei sistemi di istruzione e formazione, un maggior trasferimento delle competenze e

[57] Cfr. sul punto audizione U.P.B., cit.

[58] https://fse.regione.sicilia.it.

uno sviluppo professionale del personale docente. Per la realizzazione degli obiettivi previsti dalla priorità Istruzione e Formazione, la Regione Siciliana dispone di risorse pari a oltre 417 milioni di euro, utilizzati per migliorare ed accelerare la partecipazione dei discenti alle attività previste ai fini dell'apprendimento.

La Regione Siciliana intende garantire una maggiore integrazione socio-economica dei soggetti deboli e svantaggiati con azioni volte a ridurre la povertà, migliorare la qualità della vita delle persone, garantire pari opportunità, contrastare la discriminazione e affrontare le disuguaglianze. Gli interventi si rivolgono principalmente ai minori a rischio di esclusione, agli anziani e non autosufficienti, ai cittadini di Paesi terzi, migranti e comunità emarginate, oltre che alle persone con disabilità e alle loro famiglie. Per la realizzazione degli obiettivi previsti dalla "Priorità inclusione sociale e lotta alla povertà", la Regione Siciliana dispone di risorse pari a oltre 356 milioni di euro, al fine di attivare interventi di inclusione attiva e sostegno sociale.

L'FSE+ pone attenzione anche alle giovani generazioni volendo assicurare loro continuità e sviluppo all'azione avviata nel territorio dal Piano Giovani e sull'Iniziativa per l'Occupazione Giovanile (*Youth Employment Initiative*), in particolar modo tramite tirocini, apprendistati e "Garanzia Giovani" che diventa più accessibile e inclusiva.

Nell'ambito della Priorità giovani, si attivano strumenti di politiche attive del lavoro in grado di valorizzare competenze dei giovani, accompagnandoli all'inserimento lavorativo al fine di contrastare la tendenza all'abbandono del territorio e colmare il *gap* esistente tra i giovani e i loro coetanei che si trovano in condizioni di svantaggio. Per la realizzazione degli obiettivi previsti dalla Priorità giovani, la Regione Siciliana dispone di risorse pari a circa 291 milioni di euro, al fine di rafforzare le capacità dei giovani siciliani.

La Regione Siciliana mira inoltre a sostenere il ripopolamento dei borghi, attraverso l'applicazione di un modello di sviluppo delle aree interne siciliane soggette a spopolamento. La Regione, grazie al FSE+ e ai Fondi per la Coesione (FESR e FEASR[59]), si concentra sullo sviluppo dei piccoli borghi delle aree interne, sulle aree a rischio di spopolamento e sul recupero di casolari e terre abbandonate, proponendosi di favorirne il ripopolamento. L'obiettivo principale è contribuire a riattivare il tessuto imprenditoriale locale, soprattutto quello legato alle attività rurali e alla fornitura di servizi alle famiglie (assistenza agli anziani), costituendo un modello di sviluppo locale sostenibile. Per la realizzazione degli obiettivi previsti dalla Priorità azioni sociali innovative, la Regione Siciliana dispone di risorse pari a 48 milioni di euro, al fine di garantire nuovi insediamenti e attività di sviluppo in aree marginali.

La Regione Siciliana si avvale dell'Assistenza Tecnica per la gestione, il monitoraggio e la comunicazione delle attività previste dal programma. Le attività di assistenza tecnica rappresentano per l'amministrazione regionale un imprescindibile elemento di supporto alla gestione del Programma, fornendo strumenti e metodi che permettono di assicurarne uno svolgimento efficace e coerente con gli obiettivi prefissati. Per tale priorità sono previste risorse pari a circa 78 milioni di euro.

Il PR Sardegna FSE+ 2021-2027 è stato approvato dalla Commissione europea con Decisione del 25 agosto 2022. Il Programma ha una dotazione finanziaria complessiva di circa 744 milioni di euro - di cui circa 30 milioni di euro destinati all'Assistenza tecnica - ripartita, in percentuale, negli ambiti: occupazione: 31,20%; istruzione, formazione e competenze: 23,52%; inclusione e lotta alla povertà: 25,92%; occupazione giovanile: 15,36%.

Il programma persegue l'obiettivo di migliorare la condizione occupazionale, con particolare attenzione ai giovani e alle donne, potenziare l'offerta formativa, contrastare la dispersione scolastica e arricchire l'offerta di servizi sociali per le fasce più fragili della popolazione.

Il PR dedica una intera priorità all'occupazione giovanile, destinando il 16% delle risorse complessive a fronte di un obbligo regolamentare del 12,5% delle risorse. Tra tali interventi, si

[59] Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), istituito dal regolamento CE n. 1290/2005, mira a rafforzare la politica di sviluppo rurale dell'Unione e a semplificarne l'attuazione. Il Fondo contribuisce a migliorare la competitività del settore agricolo e forestale, l'ambiente, il paesaggio e la qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia rurale.

segnala l'assegnazione di 1,5 milioni di euro, comprensivi del contributo nazionale, per l'Obiettivo ESO 4.1, Priorità 4, destinato a "Migliorare l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione per tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani, soprattutto attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani, i disoccupati di lungo periodo e i gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro, nonché delle persone inattive, anche mediante la promozione del lavoro autonomo e dell'economia sociale (FSE+)".

Il tema della parità di genere è affrontato secondo un doppio binario: misure dedicate esclusivamente alle cittadine sarde per promuovere la crescita dell'occupazione femminile e un forte sostegno agli oneri di cura per eliminare la segregazione di genere. Una novità assoluta, inoltre, sono le strategie territoriali in accordo con gli altri Programmi regionali, finanziati dal FESR e dal FEASR, che renderanno ancora più efficaci gli interventi.

Il percorso che ha portato alla definizione e al perfezionamento del Programma è il risultato di un articolato processo di concertazione e confronto con il Partenariato costituito dalle parti istituzionali, economiche e sociali e dagli organi di rappresentanza della società civile della Sardegna, avviato nel mese di settembre 2020. In linea con quanto previsto dalla normativa comunitaria e facendo seguito al mandato ricevuto dalla Giunta regionale con Deliberazione 9/12 del 24 marzo 2022, in data 15 aprile 2022 il PR FSE+ Sardegna è stato inviato all'esame della Commissione europea, che ne ha successivamente disposto l'approvazione con la Decisione di esecuzione del 25 agosto 2022.

2.6.4 Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC).

Ai Fondi europei di coesione si aggiungono le risorse nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) e quelle della Programmazione complementare (POC)[60]. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), disciplinato dal decreto legislativo n. 88 del 2011[61], reca le risorse finanziarie aggiuntive nazionali destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale, nonché a incentivi e investimenti pubblici. Il requisito dell'aggiuntività è espressamente precisato dalla disciplina istitutiva del Fondo, laddove si dispone (art. 2) che le risorse non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, in coerenza con l'analogo criterio dell'addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. Il Fondo ha carattere pluriennale, in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'UE, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi comunitari. L'intervento del Fondo è destinato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi.

Per quanto concerne l'utilizzo delle risorse del Fondo, la normativa attribuisce al CIPE[62] il compito di ripartirne la dotazione, con proprie deliberazioni, secondo la chiave di riparto che ne prevede la destinazione dell'80% alle aree del Mezzogiorno e del 20% alle aree del Centro-Nord.

2.6.5 Le risorse aggiuntive FSC per il ciclo 2021-2027.

---

[60] I Programmi Operativi Complementari (POC) utilizzano le risorse nazionali del Fondo di Rotazione (legge n. 183 del 1987, art. 5) derivanti dall'applicazione, nelle Regioni meno sviluppate, di un tasso di cofinanziamento a Programmi Operativi europei inferiore al **50% per le Regioni (POR)** e al **45% per le Amministrazioni centrali (PON).**

[61] 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.

[62] Il CIPE, si rammenta, dal 1° gennaio 2021 ha assunto la denominazione di Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), ai sensi dell'art. 1- *bis* del D.L. 14 ottobre 2019, n. 111.

Per l'attuale ciclo di programmazione 2021-2027, con il Regolamento (UE) n. 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, è stato definito il nuovo quadro normativo regolatorio degli obiettivi e degli strumenti finanziari di intervento della politica di coesione 2021-2027, il cui indirizzo strategico è stato definito in coerenza con i contenuti del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR).

La legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020), all'articolo 1, comma 177, ha disposto una prima assegnazione di risorse aggiuntive in favore del FSC per il ciclo di programmazione 2021-2027 per un importo di 50 miliardi - secondo la seguente articolazione temporale: 4 miliardi per il 2021, 5 miliardi annui dal 2022 al 2029 e 6 miliardi per l'anno 2030 - destinate esclusivamente a sostenere interventi per lo sviluppo volti a ridurre i divari socio-economici e territoriali tra le diverse aree del Paese.

L'Accordo di partenariato tra l'UE e l'Italia, approvato il 15 luglio 2022, reca l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi di *policy* su cui si concentrano gli interventi finanziati dai Fondi europei per la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027. Si tratta, nel complesso, di circa 43,1 miliardi di risorse comunitarie assegnate all'Italia, di cui oltre 42,7 miliardi destinati specificamente a promuovere la politica di coesione economica, sociale e territoriale (sui Fondi FESR, FSE+, JTF e FEAMPA), la gran parte dei quali destinata alle regioni meno sviluppate (oltre 30 miliardi). Ai contributi europei si aggiungono le risorse derivanti dal cofinanziamento nazionale (32,4 miliardi), per un totale di risorse finanziarie programmate nell'Accordo di Partenariato 2021-2027 pari a oltre 75 miliardi di euro. Tali risorse sono gestite attraverso 49 Programmi operativi di cui:11 a titolarità delle Amministrazioni centrali (PN) e 38 a titolarità delle Regioni e Province Autonome (38 Programmi regionali – PR).

La legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234 del 2021), in Seconda Sezione, ha disposto un rifinanziamento del FSC di 23,5 miliardi di euro per le annualità dal 2022 al 2029, di cui 3 miliardi per ciascuna annualità dal 2022 al 2028 e di 2,5 miliardi per il 2029.

Si ricorda, inoltre, che è stato deciso di anticipare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) la programmazione nazionale del FSC 2021-2027 per un valore di 15,6 miliardi, per accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e di realizzazione degli investimenti del PNRR. Tali risorse sono reintegrate nella disponibilità del Fondo su disposizione dell'articolo 2 del decreto-legge n. 59 del 2021, che istituisce il cosiddetto Fondo Complementare, così da garantirne la piena addizionalità.

Ulteriori risorse sono state assegnate al Fondo dall'articolo 1, comma 75, legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020): 729,7 milioni di euro per il 2027; articolo 77, comma 3, decreto-legge n. 73 del 2021: 200 milioni di euro per il 2021; articolo 56, comma 1, decreto-legge n. 50 del 2022: 1.500 milioni di euro per il 2025. Pertanto, la dotazione complessiva del FSC è pari a oltre 91,4 miliardi di euro. Considerando il vincolo su una quota di 15,6 miliardi di euro destinata al finanziamento di iniziative progettuali inserite nel PNRR, l'effettiva disponibilità del Fondo 2021-2027 è pari a 75,8 miliardi.

In base alle nuove disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 124 del 2023[63], gli interventi finanziati con le risorse del Fondo sono attuati attraverso il nuovo strumento dell'Accordo per la coesione, da definirsi tra il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e ciascun Ministro competente ovvero tra il Ministro per gli affari europei e ciascun Presidente di regione o di provincia autonoma, sentito il Ministro dell'Economia e delle finanze.

Con riferimento alle risorse stanziate a favore delle isole maggiori, la legge di bilancio per il 2024, articolo 1, comma 273, ha previsto la copertura parziale degli oneri del ponte sullo Stretto di Messina a carico di Sicilia e Calabria (+940 mln nel 2027 e 357 mln nel 2028) e a carico delle Amministrazioni centrali (+400 mln nel 2027 e 148 mln nel 2028). Con delibere del CIPESS sono state disposte ulteriori assegnazioni del FSC di 237,1 mln di euro per la Sicilia e 156,8 mln di euro per la Sardegna.

---

[63] Cfr. il decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, recante "*Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione*".

Con la Delibera n. 25/2023 del CIPESS viene definito in 32,4 miliardi l'ammontare delle risorse del FSC del ciclo di programmazione 2021-2027 che viene destinato alle Regioni e deve essere impiegato per la realizzazione di spese di investimento. Alla Regione Siciliana e alla Sardegna sono attribuiti rispettivamente 6,9 e 2,5 miliardi.

L'Accordo per la Coesione con la Regione Siciliana è stato sottoscritto il 27 maggio 2024 ed è stato finanziato nella seduta del CIPESS del 9 luglio (delibera n. 41/2024). Sul totale delle risorse assegnate (8.533,2 mln di euro) quelle del FSC ammontano a 5.562,5 milioni di euro.

L'Accordo per la Coesione con la Regione Sardegna è stato sottoscritto il 26 novembre 2024 ed è stato finanziato con delibera del CIPESS n. 25 del 2023. Sono state assegnate, complessivamente, risorse FSC nel periodo 2021-2027 pari a 2,4 miliardi di euro, di cui 156,8 milioni già anticipati nel 2021, programmate con la delibera CIPESS n. 79 del 2021. A tali somme si aggiungono ulteriori 653 milioni di euro provenienti da cofinanziamenti regionali, comunali e da altri fondi nazionali ed europei.

L'accordo prevede 294 interventi strategici destinati a infrastrutture, sanità, istruzione, ambiente e riqualificazione urbana. Sono stati stanziati 735 milioni di euro per migliorare l'approvvigionamento idrico e riqualificare le reti acquedottistiche. Per le infrastrutture di trasporto sono stati investiti 449 milioni di euro per potenziare la viabilità e i trasporti. Tra i principali interventi sono previsti la realizzazione della Metrotramvia di Sassari, tratto Sant'Orsola-Li Punti (58 milioni di euro); la messa in sicurezza della viabilità provinciale (128 milioni di euro). Per la riqualificazione urbana e l'edilizia pubblica sono stati destinati 230 milioni di euro per interventi nell'edilizia residenziale pubblica, con l'obiettivo di incrementare la disponibilità di alloggi di qualità per le fasce più deboli della popolazione. Per la sanità sono stati allocati 78,5 milioni di euro per il completamento del Complesso Ospedaliero di Sassari e 58 milioni di euro per la Piastra Tecnologica d'Urgenza dell'Ospedale San Michele di Cagliari. Per l'istruzione, scuola e università sono stati stanziati oltre 187 milioni di euro per interventi nell'edilizia scolastica, a cui si aggiungono circa 104 milioni di euro per la ricerca e l'infrastrutturazione universitaria.

Il tema dell'insularità non è stato, quindi, oggetto di un apprezzamento specifico ai fini della programmazione complessiva delle risorse del FSC 2021-2027 e, come evidenziato dal Sottosegretario all'Economia Federico Freni, attraverso un intervento normativo, il tema dell'insularità potrebbe trovare considerazione in sede di assegnazione delle risorse residue[64].

2.6.6 L'attuazione delle politiche di coesione.

Premesso che la politica di coesione dovrebbe innanzitutto servire ad accrescere la competitività regionale attraverso progetti di medio-lungo periodo, è ovvio che si pone la necessità di una sua attuazione effettiva, ma anche di perduranza nel tempo.

In tal senso è necessario introdurre elementi di innovazione, aumentando le capacità progettuali e di spesa delle amministrazioni locali, che in molti casi non riescono, a causa delle dimensioni ridotte, anche in termini di risorse interne di personale, a far fronte ai compiti ad esse assegnate.

La programmazione, come rilevato dalla Presidente della Regione Sardegna, Todde, deve essere calibrata ed ancorata alle esigenze dei territori e soprattutto dimensionata sulle capacità amministrativa degli enti. È fondamentale in tal senso migliorare, per quanto riguarda la pubblica amministrazione, l'efficienza della *governance*, adottando modelli organizzativi moderni e investendo sulla formazione.

Al riguardo dai dati del monitoraggio al 30 giugno 2024, come riferito dal Ministro Foti in Commissione, emerge in merito al ciclo di programmazione della coesione 2014-2020 che per la Sardegna vi sono a disposizione 5,953 miliardi di euro, e sono impegni per 3,477 miliardi di euro e pagamenti effettuati per 2,590 miliardi di euro. Gli impegni sono di poco superiori alla quota del 50%

[64] Cfr. il res. sten. dell'audizione del sott. Freni, cit.

e i pagamenti sono al 43,6% delle risorse programmate. In merito al ciclo di programmazione 2021-2027 che è attualmente *in fieri*, tenendo presente, però, che siamo nel 2025, non nel 2022: la Sardegna ha come risorse programmate 5,221 miliardi di euro, ad oggi vi sono impegni per 240 milioni di euro circa, pari al 4,6%, e pagamenti per 65 milioni di euro.

Sempre al 30 giugno 2024, la Regione Siciliana, che ha un ciclo di programmazione ovviamente molto più consistente, nella programmazione 2014-2020 vi sono risorse programmate pari a 11,384 miliardi di euro e al momento sono stati assunti impegni per 8,895 miliardi di euro e pagamenti per 6,074 miliardi di euro. Gli impegni sono pari al 78% delle risorse programmate e i pagamenti al 53,4%. Anche qui, se andiamo a vedere il ciclo di programmazione 2021-2027, vi sono risorse programmate per 12,605 miliardi di euro, impegni per 218 milioni di euro e pagamenti per 89 milioni di euro.

I cicli di programmazione 2021-2027 sono stati predisposti, non si è ancora entrati nella fase operativa, ma dal monitoraggio dei dati emerge la necessità, se si vuole invertire la tendenza in queste aree del Paese, di effettuare una programmazione che miri più a progetti di lunga durata.

Peraltro, la reazione europea rispetto alla lentezza nella capacità di spesa rischia di fornire strumenti a quei Paesi che, difendendo legittimamente i propri particolari interessi, affermano che i fondi di coesione a disposizione dell'Italia siano troppi, tanto è vero che non si spendono nei tempi dovuti[65].

2.6.7 Le risorse europee in favore delle Isole minori.

Con riferimento alle isole minori, il MEF ha effettuato una ricognizione degli interventi finanziati, sulla base dei dati e delle informazioni del Sistema nazionale di monitoraggio, prendendo a riferimento il criterio della "localizzazione"[66]. La misura considerata nell'analisi e nell'estrazione dei dati effettuata è il costo ammesso, ossia la quota di finanziamento a valere sul Programma di riferimento al netto delle economie.

Da tale analisi emerge che, ad oggi, l'importo complessivo delle risorse impiegate e riferibili alle isole minori ammonta a 724 milioni di euro, di cui circa 610 milioni finanziati a valere sul FSC 2014-2020 e 114 milioni finanziati con i Programmi Operativi Complementari (POC).

A tali risorse si aggiungono quelle del "Programma Complementare Energia", ove viene individuata una specifica azione[67] che contiene, tra i suoi obiettivi, "l'efficientamento degli edifici nelle isole minori", con una dotazione finanziaria pari a circa 250 milioni di euro[68].

Con riguardo al volume complessivo dei progetti sostenuti dalle politiche di coesione nei territori delle isole minori italiane, a partire dalle localizzazioni dei progetti censiti nel Sistema nazionale di monitoraggio, nella relazione depositata dal Ministro Foti si evidenzia che, sulla base delle risultanze alla data del 31 ottobre 2024, è possibile individuare, avuto riguardo ai cicli di programmazione relativi al periodo 2000-2020, n. 4.870 progetti per un importo complessivo di 1.258,2 milioni di euro, di cui n. 29 progetti per azioni di sistema di importo pari a 84,2 milioni di euro relativi contemporaneamente a più isole. Si precisa, inoltre, che, in relazione agli interventi afferenti al territorio delle isole minori delle due regioni insulari, la quantificazione delle risorse relativa al ciclo di programmazione 2000–2020 è comprensiva delle risorse dei programmi a titolarità della regione Sardegna e della regione Sicilia finanziati con le risorse europee e nazionali della politica di coesione e destinate alle isole minori.

---

[65] Si veda la relazione del Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, on. Tommaso Foti – res. sten. cit.

[66] Cfr. nota prec.

[67] In particolare, si fa riferimento all'azione 4.1 "*Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili*" - Linea d'azione 4.1.1".

[68] Inoltre, l'articolo 8 del citato decreto-legge n. 124 del 2023, ha previsto la destinazione, con delibera del CIPESS, di un importo massimo di 45 milioni di euro in favore dei comuni di Lampedusa e Linosa, a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione 2021-2027. Tali risorse sono destinate a interventi infrastrutturali per la realizzazione e la manutenzione straordinaria di strade e altre opere di urbanizzazione primaria, tra cui la realizzazione di impianti di depurazione e gestione delle acque reflue, nonché il deposito di carburanti e la realizzazione ed efficientamento energetico di edifici pubblici.

2.6.8 Strategia nazionale aree interne (SNAI)

La SNAI rappresenta una politica nazionale innovativa di sviluppo e coesione territoriale che mira a contrastare la marginalizzazione ed i fenomeni di declino demografico propri delle aree interne del Paese, che corrisponde in larga parte ai territori montani, ma non solo: le isole maggiori e minori coprono infatti circa il 20% della superficie complessiva delle aree classificate come "aree interne" del territorio nazionale.

L'obiettivo della Strategia nazionale aree interne, come riferito dal Ministro per gli Affari europei, il PNNR e le politiche di coesione, Tommaso Foti, nel corso della sua audizione in Commissione, è duplice: da una parte, si tratta di assicurare a tutti il pieno accesso ai diritti essenziali di cittadinanza - trasporto pubblico locale, istruzione e servizi sociosanitari- dall'altro, di favorire lo sviluppo economico e migliorare la manutenzione del territorio stesso[69]. La SNAI nasce quale politica territoriale sperimentale nell'ambito della programmazione comunitaria 2014-2020. Si ricorda che in una prima fase ha concentrato la propria azione su 72 aree interne che non comprendevano le isole.

Attraverso l'uso combinato di fondi ordinari nazionali e di fondi dei programmi comunitari si mira altresì a promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale, puntando sulle filiere produttive e sul mercato del lavoro locali, così da contrastare le negative tendenze demografiche in atto in queste aree.

La nuova *governance* della SNAI è affidata a una Cabina di regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, presieduta dal Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione che ha il compito di adottare il Piano strategico nazionale delle aree interne, individuando gli ambiti di intervento e le priorità strategiche, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione, della mobilità e dei servizi sociosanitari, cui destinare le risorse, tenendo conto delle previsioni del PNRR e delle risorse europee destinate alle politiche di coesione .

Per quanto attiene alle risorse destinate all'attuazione della specifica politica dedicata alle "Aree Interne" e, in particolare, alle isole, si evidenzia che le risorse statali stanziate nel 2014-2020 per interventi in Sicilia e Sardegna sono pari, rispettivamente, a 23 milioni di euro e a 9,18 milioni di euro, cui si aggiungono risorse provenienti dai programmi regionali europei o ulteriori risorse regionali per un importo complessivo nel citato periodo 2014-2020 pari a 181,3 milioni di euro per la Regione Siciliana ed a 25,7 milioni di euro per la Regione Sardegna.

Un'analisi OpenCoesione riferisce che nel ciclo di programmazione delle politiche di coesione 2014-2020 sono stati monitorati 3.393 interventi nei comuni delle isole minori, per un costo totale di quasi un miliardo[70]. L'isola che ha ricevuto maggiori finanziamenti risulta essere Ischia, con 240 milioni complessivi.

Nel quadro dei fondi di coesione 2021-2027, lo sviluppo territoriale viene trattato come obiettivo autonomo nell'ambito dell'Obiettivo strategico di *policy* n. 5, "*Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali*". Al riguardo si segnala che 35 Comuni delle isole minori rientrano nella classificazione SNAI[71].

Di particolare rilevanza per le isole minori risulta l'inquadramento, nel 2022, del Progetto speciale isole minori nella SNAI, diretta al miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e delle opportunità economiche nei territori interni e a rischio marginalizzazione.

---

[69] Cfr. il res.sten dell'audizione del Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, Tommaso Foti, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità e sulle relative misure di contrasto del 12.02.2025.

[70] Si veda Dipartimento per le Politiche di coesione (2021b), "Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne 2021-2027. Isole minori". Nel documento sono riportate informazioni sui progetti realizzati nelle isole minori al 30 aprile 2021.

[71] Cfr. l'Appendice allegata alla relazione dell'U.P.B. allegata al res. sten. della seduta dell'1.02.2024, in cui si rileva come l'area delle isole minori compresa nella SNAI ha una popolazione di circa 200.000 abitanti residenti in 35 Comuni che insistono su isole (circa lo 0,5 per cento dei comuni italiani e lo 0,4 per cento della popolazione).

Con la Delibera 42/2022 "Strategia nazionale per le aree interne (SNAI). Assegnazione di risorse al «Progetto speciale» Isole minori. *Governance*", il CIPESS ha assegnato una quota delle risorse nazionali SNAI, pari a 11,4 milioni, in favore del Progetto Isole minori. Per il ciclo di programmazione 2021-2027, il portale OpenCoesione riporta uno stanziamento di 12,6 milioni di risorse nazionali per la componente Isole minori della SNAI.

Con riguardo al ciclo di programmazione 2021-2027 per Sicilia e Sardegna, le risorse ammontano, rispettivamente, a 13,5 e a 8,6 milioni di euro.

2.6.9 Programma JTF 2021-2027- Sulcis Iglesiente Sardegna - Piani stralcio 2021-2027 - Programmi operativi complementari 2014-2020.

I Piani stralcio 2021-2027 e i Programmi Operativi Complementari (POC 2014-2020) rappresentano le risorse nazionali che condividono gli obiettivi di crescita e sviluppo dei territori nel quadro delle politiche di coesione europee.

Il Programma *Just Transition Fund* (JTF) 2021-2027 definisce una serie di iniziative per il territorio Sulcis Iglesiente per il contrasto delle condizioni di svantaggio discendenti dell'insularità. In particolare, il relativo Piano territoriale[72] di attuazione individua l'importo assegnato al Sulcis Iglesiente "per l'insularità" pari a circa 367 milioni di euro, con una quota europea pari a 312 milioni di euro e una quota nazionale pari a 55 milioni di euro.

2.6.10 Il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA)

Tra gli altri fondi europei di minore rilevanza, assume particolare importanza per le isole il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA)[73]. Il FEAMPA promuove la pesca sostenibile e un'economia blu sostenibile nelle aree costiere, insulari e interne. Anche nel caso del FEAMPA è prevista esplicitamente una dotazione speciale per le regioni ultra-periferiche, mentre non si fa alcun riferimento alle isole nella loro specificità.

Complessivamente e nel periodo considerato, per ciò che riguarda l'Italia, si è prevista la partecipazione a 19 programmi della CTE, i quali rientrano nella realizzazione degli 86 programmi previsti dalla politica di coesione dell'UE, cofinanziati a valere sui Fondi strutturali.

Il Piano nazionale FEAMPA affronterà tre sfide fondamentali per accompagnare l'evoluzione del settore entro il 2030: transizione verde, transizione digitale e resilienza, alle quali si aggiunge l'intento di favorire trasversalmente i processi di innovazione, al miglioramento della sostenibilità sociale, economica e ambientale dei mari e delle coste in Europa sostenendo i progetti locali, le aziende e le comunità territoriali. Il FEAMPA prevede altresì un quadro europeo per la raccolta, la gestione e l'uso dei dati nel settore della pesca, come supporto ai pareri scientifici relativi alla Politica comune della pesca.

---

[72] Il Piano definisce le maggiori criticità correlate alla condizione di insularità che riguardano energia, innovazione e Ricerca e Sviluppo (R&S). Il Piano territoriale Sulcis si propone, con le risorse disponibili, di contrastare la condizione di insularità attraverso la promozione dell'uso delle energie rinnovabili, incentivi alle PMI, sistemi di distribuzione e stoccaggio dell'energia, sostegno a percorsi di *up-skilling* e di *re-skilling* per i residenti.

[73] Con il Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tale fondo e con successivo Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il FEAMPA e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004, è stata introdotta la disciplina della nuova politica comune della pesca e dell'acquacoltura finalizzata a contribuire in maniera sempre più determinante alla sostenibilità ambientale, premessa necessaria per la preservazione delle risorse acquatiche a vantaggio delle future generazioni e di sostenere un settore sempre più compromesso in termini di perdita di competitività - condizione aggravata dalle conseguenze della pandemia COVID 19 - nel compiere un'inversione di tendenza nella direzione tracciata dagli orientamenti dell'UE.

Per accedere al FEAMPA i candidati devono prima effettuare una verifica con l'autorità nazionale incaricata della gestione del programma operativo nel loro paese. Poi seguire le procedure pertinenti per la presentazione della domanda. in modo che l'autorità di gestione possa verificare l'ammissibilità del progetto e se soddisfa i criteri di selezione e le priorità di investimento.

Le due isole maggiori hanno provveduto ad emanare i relativi bandi e ad attivare le procedure amministrative per l'assegnazione delle risorse stanziate nel periodo di riferimento[74].

La Regione Sardegna sta attuando le Azioni 1 e 3. La prima è volta ad incrementare la competitività delle imprese di Piccola Pesca Costiera (PPC) in mare e quelle delle acque interne e a migliorare le condizioni reddituali degli addetti in tutto il territorio. La dotazione finanziaria disponibile per l'Azione 1 è pari a 2 milioni di euro e per ciascuna iniziativa progettuale è previsto un contributo massimo pari a 150.000 euro.

L'Azione 3 mira a rendere più sicure le attività di pesca, sia a bordo che a terra, nei luoghi di sbarco, in tutto il territorio della Regione Sardegna. Anche la dotazione finanziaria per l'Azione 3 è pari a 2 milioni di euro. Per ciascuna iniziativa progettuale è previsto un contributo massimo pari a 150.000 euro.

Nell'ambito delle politiche nazionali, anche allo scopo di coordinare gli interventi previsti dalla politica di coesione dell'UE, è stato approvato all'unanimità dal Comitato interministeriale per le politiche del mare (CIPOM)[75], con delibera del 31 luglio 2023, il primo Piano del Mare per il triennio 2023-2025. Il Piano contiene gli indirizzi strategici in materia di tutela e valorizzazione della risorsa mare dal punto di vista ecologico, ambientale, logistico ed economico; si propone la valorizzazione economica del mare, la valorizzazione delle vie del mare e lo sviluppo del sistema portuale; promuove e coordina le politiche per la continuità territoriale da e per le isole. Inoltre, promuove il sistema-mare italiano a livello internazionale e la valorizzazione del demanio marittimo.

3. I principali settori destinatari di interventi compensativi.

Tra gli ulteriori compiti assegnati alla Commissione vi è quello di individuare i principali settori destinatari di interventi compensativi, con particolare riferimento alla sanità, all'istruzione e all'Università, ai trasporti e alla continuità territoriale nonché all'energia, che non esclude peraltro l'individuazione di ulteriori settori destinatari di tale tipo di interventi. Si specifica che gli interventi compensativi possono essere disposti sia dalla normativa nazionale, sia da quella europea.

Occorre preliminarmente ricordare che la compensazione che si intende riconoscere è quella derivante in linea generale dalla condizione di insularità. Si tratta per lo più di misure di carattere finanziario ovvero di interventi di tipo ordinamentale.

Si evidenzia che in molti ambiti di intervento, come ad esempio la sanità, gli interventi compensativi in favore delle isole, sono gli stessi riconosciuti ad aree considerate parimenti svantaggiate, come il Mezzogiorno, che non scontano però l'ulteriore svantaggio della condizione insulare. In linea generale, dall'analisi effettuata è risultato piuttosto difficoltoso discernere gli interventi compensativi in favore delle isole maggiori o minori in senso stretto da quelli che prevedono nel contempo anche deroghe alla normativa europea sugli aiuti di Stato. In ogni caso è risultato che gli interventi compensativi per la cosiddetta doppia insularità, quindi in favore delle isole minori, sono più numerosi rispetto a quelli previsti in favore di Sicilia e Sardegna.

Tutti i settori destinatari di interventi compensativi in favore delle isole sono peraltro oggetto di specifiche misure nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Il tema dell'insularità ha quindi una sua autonoma rilevanza nel PNRR.

---

[74] https://www.regione.sicilia.it/istituzioni/regione/strutture-regionali/assessorato-agricoltura-sviluppo-rurale-pesca-/pn-feampa-2021-2027; https://www.sardegnaprogrammazione.it/programmi/feampa/programma-sardegna-feampa-2021-2027.

[75] Il CIPOM è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche del mare e provvede all'elaborazione e all'approvazione del Piano del Mare, con cadenza triennale.

Nel dettaglio, dai dati messi a disposizione della Commissione dal Ministro Foti, è possibile riassumere come di seguito le risorse del PNRR assegnate a Sardegna e Sicilia.

La Regione Sardegna è titolare di risorse PNRR per circa 4,2 miliardi di euro, di cui circa 3,28 miliardi di euro destinati a progetti esclusivi della Regione (pari a n. 8.038 progetti) e circa 911,5 milioni di euro destinati a finanziare progetti transregionali (pari a n. 2.091 progetti), risorse così assegnate tra le sei Missioni del PNRR:

- alla Missione 1 (*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*) per 651.366.043,79 euro (pari al 15,54% del totale);
- alla Missione 2 (*Rivoluzione verde e transizione ecologica*) per 1.399.465.078,00 euro (pari al 33,37% del totale);
- alla Missione 3 (*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*) per 472.468.921,22 euro (pari al 11,27% del totale);
- alla Missione 4 *(Istruzione e ricerca*) per 777.685.692,11 euro (pari al 18,55% del totale);
- alla Missione 5 (*Inclusione e coesione*) per 460.461.966,76 euro (pari al 10,98% del totale);
- alla Missione 6 (*Salute*) per 431.282.184,41 euro (pari al 10,29% del totale).

La Regione Siciliana è titolare di risorse PNRR per circa 10,3 miliardi di euro, di cui circa 8,7 miliardi di euro destinati a progetti esclusivi della Regione (17.679 progetti) e 1,5 miliardi di euro relativi ai progetti transregionali (3.616 progetti), così redistribuite tra le sei Missioni del PNRR:

- alla Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) per 1.212.170.529,10 euro (pari al 11,71% del totale);
- alla Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) per 3.049.509.767,36 euro (pari al 29,62% del totale);
- alla Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile) per 1.532.028.062,82 euro (pari al 14,88% del totale);
- alla Missione 4 (Istruzione e ricerca) per 1.747.359.103,55 euro (pari al 16,97% del totale);
- alla Missione 5 (Inclusione e coesione) per 1.549.501.135,46 euro (pari al 15,05% del totale);
- alla Missione 6 (Salute): 1.206.093.078,72 euro (pari al 11,71% del totale).

3.1 Settore sanitario.

Il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)[76], prevede in merito al finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN), che almeno il 40% delle risorse sia destinato ai territori del Mezzogiorno, tenuto altresì conto che tra gli obiettivi trasversali alle missioni e componenti del Piano rientra il "Mezzogiorno e riequilibrio territoriale". Peraltro, la Missione 6 del PNRR, riguardante la salute, ha previsto investimenti volti a favorire un potenziamento del sistema sanitario, dopo che la pandemia da Covid-19 ha posto in evidenza alcune carenze già note del SSN.

Lo stanziamento di almeno il 40% delle risorse è avvenuto con il D.M. 20 gennaio 2022[77] e altri successivi decreti di riparto. Con specifico riguardo alla Componente 1 della Missione 6, relativamente alla realizzazione delle cosiddette Case della Comunità, è stata, inoltre, prevista una riserva di risorse aumentata al 45%[78] per il Mezzogiorno. L'incremento della percentuale stabilita dei

[76] Il PNRR è il programma con cui il Governo intende gestire i fondi del *Next generation Eu.* Cioè lo strumento di ripresa e rilancio economico introdotto dall'UE per risanare le perdite causate dalla pandemia. Il quadro normativo europeo che regola la redazione dei Pnrr, la loro attuazione e l'invio di risorse è definito dal regolamento Ue 2021/24. L'Italia ha adottato una propria *governance* del PNRR con i decreti-legge n.77 del 2021 (Governo Draghi) e n.173 del 2022 (Governo Meloni).

[77] *Ripartizione programmatica delle risorse alle regioni e alle province autonome per i progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano per gli investimenti complementari.*

[78] Da parte del Decreto ministeriale 20 gennaio 2022 e del Decreto ministeriale 2 novembre 2021.

finanziamenti concessi al Mezzogiorno è connesso con il maggiore fabbisogno nelle Regioni del Sud e delle Isole, che dispongono di un minore numero di strutture sul territorio[79].

Attualmente risultano inoltre specifici finanziamenti in ambito sanitario destinati alle isole, analoghi a quanto effettuato a valere sul Fondo sanitario degli anni 2011-2013 dal Ministro della salute nell'ambito delle risorse destinate al finanziamento di specifici obiettivi sanitari, di cui all'articolo 1, commi 34 e 34-*bis*, della legge n. 662 del 1996[80].

I criteri di riparto del fabbisogno sanitario indistinto fanno riferimento anche ad indicatori "relativi a particolari situazioni territoriali", ai sensi dell'articolo 1, comma 34, della legge n. 662 del 1996, il quale prevede che: "ai fini della determinazione della quota capitaria, in sede di ripartizione del Fondo sanitario nazionale, ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), su proposta del Ministro della sanità, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, stabilisce i pesi da attribuire ai seguenti elementi: popolazione residente, frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione, indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari delle regioni ed indicatori epidemiologici territoriali".

Allo stato, i predetti criteri sono stati individuati dal DM 30 dicembre 2022 (*Definizione dei nuovi criteri e dei pesi relativi per la ripartizione del fabbisogno sanitario nazionale standard)* e risultano essere i seguenti: incidenza della povertà relativa individuale; livello di bassa scolarizzazione; tasso di disoccupazione della popolazione.

La compensazione, in tal caso, fa riferimento a questi specifici indicatori, che si potrebbe pensare di integrare, come suggerito dal Sottosegretario all'economia e alle finanze, Freni, prevedendo di introdurne uno che individui i maggiori costi dell'assistenza sanitaria derivanti dalla condizione di insularità, che consenta quindi di riconoscere in sede di riparto maggiori risorse alle regioni che sopportano tali costi.

In materia di assistenza sanitaria ospedaliera nelle isole, si richiamano le norme di attuazione delle disposizioni della legge finanziaria per il 2005 (articolo 1, comma 169, legge n. 311 del 2004), di cui al decreto ministeriale n. 70 del 2 aprile 2015, "*Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera*", che prevede alcune misure specifiche per le zone territoriali disagiate, tra cui sono espressamente ricomprese le isole. Questo tipo di misure compensative non hanno carattere finanziario, ma prettamente organizzativo.

Il citato decreto ministeriale, con riguardo alla centrale operativa 118 e rete territoriale di soccorso, precisa che "tra i mezzi di soccorso, l'eliambulanza, che rappresenta un mezzo integrativo e non alternativo delle altre forme di soccorso, deve essere usata in quelle situazioni tempo-dipendenti o legate a particolari condizioni assistenziali o a realtà territoriali disagiate (isole, zone montane)". Sempre con riguardo all'elisoccorso si precisa altresì che "per i mezzi notturni, si propone un servizio di elisoccorso integrato con il sistema di soccorso a terra tramite adeguata rete di elisuperfici notturne a servizio delle destinazioni sanitarie, ed elisuperfici a servizio di comunità isolate o aree disagiate, che impieghi un numero di mezzi notturni pari a uno per una previsione media di interventi compresa tra 350 e 550 anno per ogni base operativa in relazione, motivata, alla numerosità dei mezzi a terra, alla definizione della rete ospedaliera ed alla rete di elisuperfici notturne"[81].

In merito all'ospedale sede di pronto soccorso, si prevede che la funzione di P.S. sia svolta nei presìdi ospedalieri di aree disagiate (zone montane e isole) anche con un numero di abitanti di riferimento inferiore agli 80.000 (bacino di utenza minimo fissato per tutto il territorio nazionale)[82].

---

[79] Per un approfondimento sul punto v. *Focus* "Il PNRR e la sanità: finalità, risorse e primi traguardi raggiunti" dell'Ufficio parlamentare di bilancio, n. 4 del 3 agosto 2022.

[80] Tali disposizioni prevedevano la destinazione di 27 milioni di euro per la realizzazione di "progetti di ottimizzazione dell'assistenza sanitaria nelle isole minori e nelle località caratterizzate da eccezionali difficoltà d'accesso" (Delibera CIPE del 23 dicembre 2015).

[81] Cfr. l'Allegato 1, par. 9.1, del citato D.M. n.70 del 2015.

[82] Cfr. l'Allegato 1, par. 9.1.4.

Inoltre, il decreto prevede alcune specifiche relative ai presìdi ospedalieri in zone particolarmente disagiate, con tale espressione intendendo "aree considerate geograficamente e meteorologicamente ostili o disagiate, tipicamente in ambiente montano o premontano con collegamenti di rete viaria complessi e conseguente dilatazione dei tempi, oppure in ambiente insulare"[83].

In particolare, nei presìdi ospedalieri di tali zone occorre garantire una attività di pronto soccorso con la conseguente disponibilità dei necessari servizi di supporto, attività di medicina interna e di chirurgia generale ridotta. Si tratta di strutture a basso volume di attività, con funzioni chirurgiche non prettamente di emergenza e con un numero di casi insufficiente per garantire la sicurezza delle prestazioni, il mantenimento delle competenze professionali e gli investimenti richiesti da una sanità moderna. Tali strutture devono essere integrate nella rete ospedaliera di area disagiata e devono essere dotate indicativamente di: un reparto di 20 posti letto di medicina generale con un proprio organico di medici e infermieri; una chirurgia elettiva ridotta che effettua interventi in *Day surgery* o eventualmente in *Week Surgery* con la possibilità di appoggio nei letti di medicina (obiettivo massimo di 70% di occupazione dei posti letto per avere disponibilità dei casi imprevisti) per i casi che non possono essere dimessi in giornata; la copertura in pronta disponibilità, per il restante orario, da parte dell'*équipe* chirurgica garantisce un supporto specifico in casi risolvibili *in loco*; un pronto soccorso presidiato da un organico medico dedicato all'emergenza-urgenza, inquadrato nella disciplina specifica così come prevista dal D.M. 30 gennaio 1998 (medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza) e, da un punto di vista organizzativo, integrata alla struttura complessa del DEA di riferimento che garantisce il servizio e l'aggiornamento relativo. È organizzata in particolare la possibilità di eseguire indagini radiologiche con trasmissione di immagine collegata in rete al centro *hub* o *spoke* più vicino, indagini laboratoristiche in pronto soccorso. È predisposto un protocollo che disciplini i trasporti secondari dall'Ospedale di zona particolarmente disagiata al centro *spoke* o *hub*. È prevista la presenza di una emoteca. Il personale deve essere assicurato a rotazione dall'ospedale *hub* o *spoke* più vicino. In attuazione delle citate disposizioni alcune regioni hanno adottato delibere o piani attuativi[84].

Vi sono poi una serie di misure normative destinate a singole isole di carattere sia organizzativo che finanziario. In particolare, per quanto riguarda la Sardegna, si ricordano le disposizioni del decreto-legge n. 133 del 2014[85], che, all'articolo 16, ha previsto, al fine di favorire la partecipazione di investimenti stranieri per la realizzazione di strutture sanitarie, per la regione Sardegna, - con riferimento al carattere sperimentale dell'investimento straniero da realizzarsi nell'ospedale di Olbia - ai fini del rispetto dei parametri del numero di posti letto per 1.000 abitanti previsti dalla normativa vigente all'articolo 15, comma 13, lettera *c)*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95[86] (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012), per il periodo 2015-2017, che non si tenga conto dei posti letto accreditati in tale struttura.

La Regione Sardegna, in ogni caso, assicura, mediante la trasmissione della necessaria documentazione al competente Ministero della Salute, l'approvazione di un programma di riorganizzazione della rete ospedaliera che garantisca che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, i predetti parametri siano rispettati includendo nel computo dei posti letto anche quelli accreditati nella citata struttura. Inoltre, al fine di dare certezza e attuare gli impegni in relazione agli investimenti stranieri concernenti l'ospedale e centro di ricerca medica applicata "Mater Olbia" di cui al comma 1, la regione Sardegna è autorizzata, per gli anni dal 2019 al 2021, a programmare l'acquisto di prestazioni sanitarie specialistiche ambulatoriali e ospedaliere da soggetti privati in misura non superiore al livello massimo stabilito dall'articolo 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, incrementato del 20%, fatti salvi i benefici relativi alla deroga di cui al secondo periodo del medesimo

---

[83] Cfr. l'Allegato 1, par. 9.2.2.

[84] Cfr., ad esempio, Piano di "*Ridefinizione della rete ospedaliera della Regione autonoma della Sardegna*".

[85] "*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*", conv. con mod. dalla legge. n. 164 del 2014.

[86] *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.*

comma 14. La copertura dei maggiori oneri è assicurata annualmente all'interno del bilancio regionale.

La misura in origine triennale è stata prorogata al 2026 dall'articolo 4, comma 8-*bis,* del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183[87], convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21.

Regione Siciliana. Si ricorda altresì che tra gli utilizzi a valere sugli stanziamenti di cui all'articolo 20, comma 1, della legge n. 67 del 1988[88], a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, l'articolo 42-*bis* del decreto-legge n. 23 dell'8 aprile 2020[89] (legge n. 40 del 2020) ha previsto il finanziamento di misure straordinarie per la progettazione e la realizzazione del nuovo complesso ospedaliero della città di Siracusa, mediante la nomina di un Commissario straordinario, da completare entro due anni dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 23 del 7 giugno 2020. La durata dell'incarico del Commissario straordinario - a titolo gratuito - è di un anno, prorogabile di un solo anno, nel rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e in deroga ad ogni altra disposizione di legge diversa da quella penale.

Al riguardo, la legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020, articolo 1, comma 502) mediante una novella all'articolo 42-*bis* del decreto-legge n. 23 del 2020 (cosiddetto Decreto Liquidità, legge n. 40 del 2020) che aggiunge il comma 5-*bis,* prevede una struttura di supporto per la realizzazione dei compiti del Commissario straordinario.

Si ricorda in proposito che, l'articolo 18, comma 1, del decreto-legge n. 198 del 2022[90] (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 14 del 2023), ha prorogato il termine per la realizzazione del nuovo complesso ospedaliero della città di Siracusa e consentito la nomina di un nuovo Commissario. Infatti, la realizzazione del complesso ospedaliero non è ancora terminata, ma sono state avviate le procedure espropriative ed è stato affidato l'incarico di redigere il progetto definitivo. Inoltre, il Commissario straordinario per la progettazione e la realizzazione del nuovo complesso ospedaliero, nominato con DPCM 22 settembre 2020 e prorogato nell'incarico con DPCM 16 novembre 2021, è cessato dall'incarico il 22 settembre 2022 e non potrebbe essere rinominato. Si specifica che l'incarico è a titolo gratuito ed è prorogabile per due anni.

3.2 Settore dei trasporti e della continuità territoriale: la disciplina europea.

La condizione di insularità, tipica di alcune regioni europee, con gli svantaggi ad essa correlati, è da anni al centro del dibattito politico europeo e nazionale, in quanto rende necessaria l'adozione di specifiche misure tendenti ad attenuare le disuguaglianze in termini di effettività dei diritti che genera tra i cittadini residenti in quei luoghi e gli altri cittadini europei. Il dibattito negli anni si è focalizzato nella ricerca di soluzioni in grado di rendere effettivo il diritto alla mobilità dei cittadini, ispirate al principio di continuità territoriale, e che oggi trovano il proprio fondamento normativo nell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione.

Tale esigenza si è peraltro progressivamente confrontata con un'altra necessità imposta dall'ordinamento europeo, ossia la tutela della concorrenza. Considerato che l'effettività del diritto alla mobilità comporta inevitabilmente una determinata organizzazione del sistema dei trasporti, si è posto il problema di come intervenire in un settore regolato dal principio della libera concorrenza, senza violare il divieto di aiuti di Stato di cui all'articolo 107 del TFUE. Tuttavia, il Trattato stesso consente deroghe a tale principio quando sia necessario assicurare il pieno funzionamento e la corretta erogazione dei servizi economici di interesse generale, tra cui quelli dei trasporti.

Dalla ricognizione effettuata è emerso che la normativa europea prevede nel settore dei trasporti interventi compensativi in deroga alla normativa sugli aiuti di Stato.

---

[87] Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'UE.

[88] Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988).

[89] Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali.

[90] *Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi.*

L'intervento statale è opportuno nel caso in cui sussistano situazioni di fallimento di mercato, caratterizzate, ad esempio, dalla scarsità di offerta da parte delle compagnie aeree, motivata dall'antieconomicità del servizio reso, in considerazione del numero di passeggeri e di altri fattori che incidono negativamente sulla redditività delle tratte (addizionali comunali, enti del Terzo settore, eccetera). In tali circostanze, la normativa, a livello europeo e nazionale, consente allo Stato di intervenire sul mercato con due modalità: l'imposizione di oneri di servizio pubblico (OSP), tramite cui lo Stato stabilisce condizioni per una determinata rotta (ad esempio, le frequenze dei voli) che tutti i vettori comunitari interessati a istituire servizi aerei di linea per quella rotta sono tenuti a rispettare, con la previsione di una compensazione economica non superiore ai costi sostenuti dai vettori che acconsentono di operare nel rispetto delle condizioni imposte; la stipula di un contratto di servizio pubblico con vettori selezionati tramite gara pubblica, nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione. In particolare, qualora non vi siano vettori disposti a offrire servizi di continuità territoriale tramite gli OSP per una determinata rotta, lo Stato può limitarne l'accesso ad un unico operatore, individuato tramite gara pubblica, per quattro anni. Tale disciplina trova la propria fonte a livello europeo in diversi regolamenti che, in deroga ai principi di libera concorrenza e di aiuti di stato, hanno il fine di ridurre gli effetti negativi derivanti dalla condizione di insularità dei territori, e assicurare la continuità territoriale. In particolare, nel settore dei servizi aerei, i Regolamenti CE n. 2408/1992 e UE n. 1008/2008 consentono l'intervento pubblico per i collegamenti aerei da e verso aree in cui vi siano fallimenti di mercato e vadano assicurati i servizi minimi, attraverso gli OSP e i contratti di servizio pubblico.

Il trasporto marittimo, invece, è disciplinato dal regolamento n. 1992/3577/CEE che ha liberalizzato il settore del cabotaggio marittimo - la navigazione che si compie fra porti dello stesso Stato - e consente (articolo 4) la previsione di contratti di servizio pubblico.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive della mobilità verso il 2030 della IX Commissione Trasporti della Camera, è stata segnalata l'urgenza di modificare i regolamenti europei sulla continuità territoriale, al fine di snellire le procedure amministrative, permettere alle imprese di pianificare al meglio il servizio e, in ultima istanza, garantire maggiori finanziamenti, indispensabili per la qualità, l'efficienza e l'efficacia dei servizi di continuità territoriale aerea e marittima. La mancanza di risorse adeguate comporta una riduzione anche delle frequenze, degli scali e, in generale, minori investimenti da parte dei vettori. Inoltre, nel settore marittimo, la scarsità di risorse da destinare all'acquisto e all'ammodernamento delle navi aggrava ulteriormente i disservizi, in quanto la manutenzione, ordinaria e straordinaria, di navi ormai vetuste comporta la frequente interruzione del servizio[91].

3.2.1 La disciplina nazionale.

L'ordinamento statale prevede specifiche misure compensative per garantire la continuità territoriale tra i principali aeroporti nazionali e le isole maggiori e minori. Queste misure includono contratti di servizio pubblico e obblighi di servizio per garantire i collegamenti aerei anche su tratte non remunerative.

Nello specifico, in conformità con i citati regolamenti europei, l'articolo 36 della legge n. 144 del 1999[92] stabilisce le procedure per l'imposizione di oneri di servizio pubblico per la Sardegna e le

[91] https://documenti.camera.it/_dati/leg19/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/017/007/INTERO.pdf.

[92] *Continuità territoriale per la Sardegna*, art. 36: 1. Il Ministro dei trasporti e della navigazione, al fine di conseguire l'obiettivo della continuità territoriale per la Sardegna in conformità alle disposizioni di cui al regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, dispone con proprio decreto: a) gli oneri di servizio pubblico, in conformità alle conclusioni della conferenza di servizi di cui al comma 2, relativamente ai servizi aerei di linea effettuati tra gli scali aeroportuali della Sardegna e i principali aeroporti nazionali individuati dalla stessa conferenza; b) d'intesa con il presidente della regione autonoma della Sardegna, una gara di appalto europea per l'assegnazione delle rotte tra gli scali aeroportuali della Sardegna e gli aeroporti nazionali, qualora nessun vettore abbia istituito servizi di linea con assunzione di oneri di servizio pubblico. 2. I presidenti delle regioni interessate, su delega del Ministro dei trasporti e della navigazione, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, indicono e presiedono una conferenza di servizi con la partecipazione, oltre che delle regioni, delle pubbliche amministrazioni competenti.3. La conferenza di servizi ha il compito I di precisare i contenuti dell'onere di servizio pubblico, senza oneri per il bilancio dello Stato, indicando a) le tipologie e i

isole minori della Sicilia. In caso di mancata accettazione degli oneri da parte dei vettori, il Ministro delle Infrastrutture e i trasporti deve bandire una procedura di gara europea.

L'articolo 4, lettera *f),* dello Statuto Speciale attribuisce alla Regione Sardegna la competenza legislativa concorrente "sulle linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione. Essa esercita, altresì, le funzioni amministrative che le siano delegate dallo Stato. L'articolo 1, comma 837, della legge 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007) ha previsto il trasferimento delle funzioni relative alla continuità territoriale, generalmente intesa, alla regione, precisando, al comma 840, che, per gli anni 2007, 2008 e 2009, gli oneri relativi alle funzioni trasferite di cui al comma 837 sarebbero rimasti a carico dello Stato. Tale trasferimento di funzioni, tuttavia, non è stato mai attuato.

Al riguardo, la Commissione paritetica di cui all'articolo 56 dello Statuto speciale della Sardegna, in seno ai suoi lavori, già dal 2007, ha ritenuto che lo strumento più idoneo per effettuare siffatto trasferimento fossero le norme di attuazione. Si ricorda che proprio con le norme di attuazione, di cui al decreto legislativo n. 46 del 2008[93] e, in considerazione altresì del conferimento disposto con decreto legislativo n. 422 del 1997, è stato effettuato il trasferimento delle funzioni amministrative previste dal medesimo articolo l, comma 837, della legge n. 296 del 2006, in materia di trasporto pubblico locale[94].

La disciplina della continuità territoriale aerea in Sardegna è stata successivamente regolata dal decreto ministeriale n. 466 del 25 novembre 2021, che impone oneri di servizio pubblico sui collegamenti con Roma e Milano dai tre principali aeroporti sardi in vigore a partire dal 15 maggio 2022. È stata pubblicata, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1008/2008, la nota informativa relativa all'imposizione di oneri di servizio pubblico sui collegamenti aerei di linea Alghero-Roma Fiumicino e viceversa, Alghero-Milano Linate e viceversa, Cagliari-Roma Fiumicino e viceversa, Cagliari-Milano Linate e viceversa, Olbia-Roma Fiumicino e viceversa, Olbia-Milano Linate e viceversa, alla quale potranno rispondere i vettori aerei comunitari interessati ad assumere gli oneri di servizio pubblico senza usufruire di diritti esclusivi e senza ricevere una compensazione finanziaria. La pubblicazione della sopra citata nota informativa della Commissione europea fa seguito all'adozione del citato decreto n. 466 del 2021, con il quale sono stati imposti oneri di servizio pubblico, a decorrere dal 15 maggio 2022, sulle rotte sopra indicate.

---

livelli tariffari; b) i soggetti che usufruiscono di sconti particolari; c) il numero dei voli; d) gli orari dei voli; e) i tipi di aeromobili; f) la capacità di offerta.4. Qualora nessun vettore accetti l'imposizione degli oneri di servizio pubblico di cui al comma 1, lettera a), il Ministro dei trasporti e della navigazione d'intesa con i presidenti delle regioni interessate indice la gara di appalto europea secondo le procedure previste dall'articolo 4, comma 1, lettere *d*), *e*), *p*), *g*) e *h*), del regolamento (CEE) n. 2408/92. Il rimborso al vettore o ai vettori aerei selezionati non può comunque superare l'importo di 50 miliardi di lire per l'anno 2000 e l'importo di 70 miliardi di lire a decorrere dall'anno 2001. 4-bis. Al fine di contenere i costi di trasporto che gravano sui prodotti finiti o semilavorati esportati fuori dalla regione da aziende artigianali, agricole e di pesca , estrattive e di trasformazione con sede di stabilimento in Sardegna, la conferenza di servizi di cui al comma 3 definisce uno schema di contratto di servizio di cui all'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio del 7 dicembre 1992 da sottoporre ai vettori interessati. In tale schema, sono precisati le tariffe e i noli in relazione alle Tipologie merceologiche da trasportare. Qualora nessun vettore accetti di sottoscrivere il contratto di servizio conforme allo schema proposto si applica la procedura prevista dal comma 4. Il rimborso ai vettori selezionati e le agevolazioni previste al comma 5 non possono superare a carico del bilancio dello Stato l'importo di lire 20 miliardi per l'anno 1999 e di lire 30 miliardi a decorrere dall'anno 2000. L'onere di compartecipazione a carico della regione non può essere inferiore al 50 per cento del contributo statale. 5. È concesso alle piccole e medie imprese estrattive e di trasformazione, come definite dal decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 18 settembre 1997, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 229 del 1° ottobre 1997, con sede legale e stabilimento operativo in Sardegna, ad eccezione di quelle di distillazione dei petroli, un contributo delle spese di trasporto ferroviario, marittimo e aereo nei limiti del massimale previsto dal vigente regime degli aiuti di Stato per la piccola e media impresa nelle regioni di cui all'obiettivo 1 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, per i semilavorati ed i prodotti finiti provenienti dalle imprese industriali sarde e destinati al restante territorio comunitario, secondo le procedure di cui al comma 6, a valere sulle risorse di cui al comma 7.

[93] Il d.lgs. n. 46 del 2008 reca le norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna, concernenti il conferimento di funzioni e compiti di programmazione e amministrazione in materia di trasporto pubblico locale.

[94] Con la deliberazione n. 47/3 del 26.11.2019 sono state semplificate le procedure applicative delle agevolazioni tariffarie in materia di trasporto pubblico locale con riferimento all'articolo 26 della legge regionale n. 21 del 7 dicembre 2005, che riconosce il diritto al rilascio di biglietti e abbonamenti a tariffa ridotta per i servizi di trasporto pubblico locale per i cittadini residenti in Sardegna, invalidi a vario titolo o in condizioni disagiate. Il diritto all'agevolazione tariffaria sul trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano va riconosciuto da ciascuna azienda di trasporto contestualmente alla vendita dei titoli di viaggio all'utente agevolato, dietro presentazione da parte dei beneficiari di idonea autocertificazione, ai sensi del DPR n. 445/2000, attestante il possesso della certificazione relativa ai parametri reddituali e di invalidità previsti per l'ottenimento dell'agevolazione in parola.

I vettori che intendono operare su una o più delle suddette rotte onerate dovranno presentare alla Regione Autonoma della Sardegna, ai sensi dell'articolo 4 del DM n. 466 del 2021, formale ed integrale accettazione degli oneri di servizio pubblico imposti sulla rotta, per un periodo non inferiore a 12 mesi, senza usufruire di diritti esclusivi e senza compensazione finanziaria, secondo le modalità indicate nel decreto. Si evidenzia che il decreto di imposizione di oneri di servizio pubblico n. 466/2021 è stato integrato con decreto ministeriale n.18 del 2022, fermo restando quanto già disposto dal DM n. 466 del 2021, con la medesima finalità di salvaguardare il diritto alla mobilità da e per la Sardegna.

Con l'articolo 135 della legge n. 388 del 2000[95] sono state dettate le norme per la continuità territoriale relativamente al trasporto aereo per la Sicilia, disciplinando tutte le fasi per l'imposizione degli oneri di servizio pubblico. A tale scopo è stato utilizzato lo strumento giuridico del Regolamento CEE n. 2408/92 - con particolare riferimento alla fattispecie contenuta all'articolo 4, paragrafo *a)* - che prevede la facoltà di imporre OSP verso quei servizi aerei di linea effettuati verso un aeroporto che serve una regione periferica, caratteristica presente nel contesto socio-geografico della Sicilia. Detta norma, contestualmente, prevede un cofinanziamento pari al 50% del contributo statale da parte della Regione Siciliana, la quale, con legge regionale n. 6 del 2001, articolo 36, lettera *c*), ha ottemperato a quanto previsto dalla normativa statale.

Con nota n. 3424 del 15 marzo 2001, il Ministro dei Trasporti e della Navigazione ha delegato il Presidente della Regione Siciliana ad indire e presiedere la Conferenza di Servizi per la definizione dei contenuti degli OSP relativamente ai servizi aerei di linea effettuati tra gli scali aeroportuali della Sicilia e quelli delle isole minori e tra gli scali aeroportuali della Sicilia e i principali aeroporti nazionali. A tal fine, in applicazione del citato articolo 135 della legge n. 388 del 2000, si è proceduto, con la Conferenza di Servizio conclusasi il 3 settembre 2001, ad individuare gli OSP relativamente agli aeroporti di Trapani, Pantelleria e Lampedusa, definendo i programmi di volo. Successivamente l'ENAC ha individuato le tratte interessate agli OSP nonché le frequenze, gli orari, gli aeromobili utilizzabili, le tariffe e la continuità del servizio.

Al fine di monitorare i costi dei biglietti del trasporto aereo, si è insediato nel settembre 2023, presso il Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* un tavolo permanente, il cui obiettivo è quello di svolgere, attraverso un confronto tra tutti gli attori del settore, un servizio a cittadini e imprese per lo sviluppo del trasporto aereo. Particolare attenzione è stata posta sia alla necessità di maggior trasparenza rispetto alla composizione del costo dei biglietti aerei e dei meccanismi che portano alla formazione del prezzo, a tutela dei diritti degli utenti, sia alle risorse che ciascun aeroporto investe per favorire la propria connettività[96].

La disciplina relativa alla continuità territoriale per il trasporto marittimo è prevista dal Regolamento CEE n. 1992 del 3577, che ha liberalizzato il settore del cabotaggio marittimo, ovvero la navigazione effettuata fra porti dello stesso Stato. L'articolo 4 del regolamento, sull'applicazione

---

[95] Art. 135 (*Continuità territoriale per la Sicilia*) 1. Al fine di realizzare la continuità territoriale per la Sicilia, in conformità alle disposizioni di cui al regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, il Ministro dei trasporti e della navigazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dispone con proprio decreto: a) l'imposizione degli oneri di servizio pubblico relativamente ai servizi aerei di linea effettuati tra gli scali aeroportuali della Sicilia e i Principali aeroporti nazionali e tra gli scali aeroportuali della Sicilia e quelli delle isole minori siciliane in conformità alle conclusioni della conferenza di servizi di cui ai commi 2 e 3; b) qualora nessun vettore abbia istituito servizi di linea con assunzione di oneri di servizio pubblico, una gara di appalto europea per l'assegnazione delle rotte tra gli scali aeroportuali della Sicilia e gli aeroporti nazionali. 2. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente della regione Sicilia, delegato dal Ministro dei trasporti e della navigazione, indice una conferenza di servizi. 3. La conferenza di servizi di cui al comma 2 definisce i contenuti dell'onere di servizio in relazione: a) alle tipologie e ai livelli tariffari; b) ai soggetti che usufruiscono di agevolazioni; c) al numero dei voli; d) agli orari dei voli; e) alle tipologie degli aeromobili; f) alla capacità dell'offerta; g) all'entità dell'eventuale copertura finanziaria da porre a carico del bilancio dello Stato qualora si proceda alla gara di appalto europea. 4. Qualora nessun vettore accetti l'imposizione degli oneri di servizio pubblico di cui al comma 1, lettera a), il Ministro dei trasporti e della navigazione, d'intesa con il Presidente della regione siciliana, indice la gara di appalto europea, secondo le procedure previste dall'articolo 4, paragrafo 1, lettere d), e), f), g) e h), del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992. 5. Ai sensi delle disposizioni vigenti, la decisione di imporre gli oneri di servizio pubblico relativi ai servizi aerei sulle rotte tra gli scali siciliani e nazionali è comunicata all'Unione europea. 6. Per le compensazioni degli oneri di servizio pubblico accettati dai vettori conseguentemente all'esito della gara di appalto di cui al comma 4, sono stanziate lire 50 miliardi per l'anno 2001 e lire 100 miliardi a decorrere dall'anno 2002. 7. L'entità del cofinanziamento regionale alle agevolazioni di cui al presente articolo non potrà essere inferiore al 50 per cento del contributo statale.

[96] Cfr. l'audizione del Ministro Urso – res. sten. del 6.02.2025.

del principio della libera prestazione dei servizi tra gli Stati membri dell'Unione europea, prevede che uno Stato possa concludere contratti o imporre obblighi di servizio pubblico come condizione per la fornitura di servizi di cabotaggio alle compagnie di navigazione partecipanti ai servizi regolari "da", "tra" e "verso" le isole.

L'Autorità di Regolazione dei trasporti, con la delibera n. 22 del 2019, ha individuato regole, metodologie e criteri per lo svolgimento delle procedure di affidamento dei servizi, prevedendo una procedura preliminare di verifica delle condizioni di mercato con l'attivazione di un sistema di monitoraggio, allo scopo di verificare costantemente la rispondenza del mercato alle esigenze di continuità territoriale manifestate dagli enti regionali e locali[97].

Ad esempio, in prossimità della scadenza della Convenzione n. 54 del 18 luglio 2012 (18 luglio 2020), con cui era stato affidato alla Compagnia Italiana di Navigazione S.p.A. l'esercizio dei servizi di collegamento con le isole maggiori, è stata avviata una lunga e complessa procedura, con il coinvolgimento delle regioni interessate, in particolare della Regione Sardegna, per l'affidamento dell'analogo servizio di trasporto marittimo.

Per quattro delle nuove linee oggetto della convenzione[98] è stata soppressa ogni forma di sovvenzionamento perché l'istruttoria ha dimostrato come la libera iniziativa economica fosse in grado di soddisfare le esigenze di continuità territoriale senza la necessità di un intervento pubblico, con conseguente restituzione integrale delle linee al mercato.

Con riferimento alla linea Civitavecchia-Olbia è stata avviata la procedura volta a verificare la possibilità di garantire il servizio pubblico durante la stagione invernale, imponendo oneri di servizio pubblico a tutti gli armatori potenzialmente interessati a svolgere i servizi nel corso della stagione estiva. L'autorizzazione è stata concessa alle compagnie Grimaldi, alla Compagnia italiana di Navigazione (CIN) e alla Grandi Navi Veloci (GNV), da ultimo rinnovata con scadenza 30 aprile 2025.

Per le restanti linee oggetto della convenzione con la stessa CIN, l'istruttoria ha mostrato un interesse nullo o solo parziale del mercato, inidoneo a garantire le esigenze di servizio pubblico e incompatibile con l'eventuale sperimentazione di soluzioni diverse dall'affidamento di un contratto di servizio pubblico. Quindi, per assicurare l'erogazione dei servizi di continuità marittima con la Sardegna e con la Sicilia e al fine di garantire il diritto alla mobilità delle persone e alla circolazione delle merci sull'intero territorio nazionale, sono state indette le procedure di gara per la concessione dei servizi pubblici di trasporto marittimo di passeggeri, veicoli e merci, relativi alle linee Napoli-Cagliari-Palermo, Genova-Porto Torres e Civitavecchia-Arbatax-Cagliari.

Per quanto attiene alla Regione Siciliana, sono previsti contratti di servizio pubblico di trasporto marittimo veloce passeggeri sulla linea Messina-Reggio Calabria. Per le isole minori sono previsti servizi di collegamento con traghetti e aliscafi con i porti di Milazzo, Palermo, Trapani e Porto Empedocle.

Per quanto attiene al costo dei biglietti, per le linee sottoposte a OSP il sistema tariffario è basato su importi massimi applicabili all'utenza, costanti in ogni periodo dell'anno per i residenti, senza alcuna differenza tra alta e bassa stagione, mentre per i non residenti sono rimessi al libero mercato, come previsto anche dalle politiche dell'Unione europea.

L'atto di concessione a Rete Ferroviaria Italiana (RFI) per la gestione della infrastruttura ferroviaria nazionale include il fondamentale servizio di collegamento via mare fra Sicilia e Sardegna e la penisola per garantire la continuità territoriale. I collegamenti marittimi sono parte integrante dell'infrastruttura ferroviaria, con le navi utilizzate da RFI considerate come un prolungamento delle rotaie, in particolare per il trasporto ferroviario via mare. In ottemperanza alle direttive dell'Unione europea che hanno imposto la separazione fra i servizi di interesse generale e i servizi aperti al mercato di libera concorrenza, dal 2012 RFI ha separato i servizi di interesse generale di

[97] Cfr. l'audizione del Sottosegretario alle Infrastrutture e ai trasporti, On. Tullio Ferrante, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto – res. sten. del 13.02.2025.
[98] Le nuove linee sono Napoli-Palermo, Ravenna-Brindisi-Catania, Livorno-Cagliari e Genova-Olbia-Arbatax.

traghettamento ferroviario delle carrozze e dei carri merci dai servizi a concorrenza libera, quali il trasporto di passeggeri e veicoli[99].

Per quanto attiene al sistema portuale, l'obiettivo prioritario è quello di rinforzare la competitività nella logica di centralità del Mediterraneo e del Sud nel sistema dei traffici mondiali, con particolare attenzione allo sviluppo dei servizi di trasporto e della logistica.

Le misure introdotte principalmente con il Piano complementare al PNRR intendono favorire lo sviluppo ordinato ed efficiente della portualità, garantendo la piena integrazione con i corridoi della Rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) e con la rete logistica nazionale.

Con riferimento alle infrastrutture portuali delle regioni Sicilia e Sardegna, fondamentali per garantire i collegamenti e lo sviluppo del commercio e del turismo, Il MIT ha programmato numerosi interventi volti al miglioramento degli scali marittimi.

Per quanto attiene ai porti della Regione Siciliana, il ministero ha previsto lo stanziamento di risorse a favore delle tre Autorità di sistema portuale operanti nella regione. A queste si aggiungono ulteriori risorse per investimenti infrastrutturali e per le ZES nei porti di Termini Imerese, Augusta, Riposto, Sant'Agata, Gela, Licata, Catania e Trapani, per la digitalizzazione della catena logistica nei porti di Palermo, Messina e Augusta, e per il rilancio del polo della cantieristica navale del porto di Palermo e per l'elettrificazione delle banchine e il *cold-ironing* per il porto di Pozzallo.

Relativamente agli investimenti sui porti della Sardegna, è stato previsto lo stanziamento di risorse a favore dell'Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna, che gestisce gli scali di Cagliari, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Portoscuso, Portovesme, Arbatax e Santa Teresa di Gallura, dove, nel periodo gennaio-settembre 2024, sono state movimentate merci per circa 32 milioni di tonnellate, con un incremento del 3,1% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e trasportati oltre 6 milioni di passeggeri, con un incremento dell'8,7%.

Per quanto riguarda lo sviluppo dei porti, il piano operativo triennale 2024-2026 dell'Autorità di Regolazione dei trasporti individua, tra gli obiettivi, il completamento delle opere finanziate dal PNRR e l'avvio dei procedimenti di elaborazione dei piani regolatori portuali per ciascuno degli otto scali che compongono l'Autorità, al fine di rafforzarne la dimensione economica ed occupazionale.

Per Cagliari è stato programmato il trasferimento, entro il 2029, del traffico *Ro-Ro* e *Ro-Pax* al Porto Canale, con il potenziamento infrastrutturale di quest'ultimo mediante il prolungamento delle banchine rinfuse, l'allargamento della canaletta di accesso, l'infrastrutturazione degli spazi retro banchinali e l'elettrificazione delle banchine[100].

A ciò si aggiungono ulteriori finanziamenti previsti nel PNRR destinati ad investimenti infrastrutturali per le Zone economiche speciali (ZES) e la digitalizzazione della catena logistica.

Con riferimento agli aspetti legati alla logistica e all'intermodalità, va evidenziato che, a partire dal dicembre 2023, è stata introdotta in favore delle rotte per la Sardegna la misura *Marebonus*, recependo la sollecitazione a includere l'isola, analogamente alla Sicilia, tra le aree beneficiare dell'incentivo volto a favorire il trasferimento del traffico merci dal trasporto su strada a soluzioni intermodali in cui il percorso avviene prevalentemente via mare. Nello specifico, sono state incluse tutte le rotte che consentono di evitare l'attraversamento su gomma dell'interno della Sardegna.

Nella seconda annualità, a partire da dicembre 2024, la misura è stata ampliata per ricomprendere rotte inizialmente escluse in risposta a segnalazioni da parte degli operatori del settore che evidenziavano il rischio di una possibile alterazione degli equilibri di mercato.

Per quanto concerne la Sicilia, sia la misura *Sea Modal Shift* che, in precedenza, la *Marebonus* hanno registrato una significativa adesione da parte delle imprese isolane, che rappresentano una quota rilevante degli operatori che beneficiano degli incentivi.

---

[99] Ciò ha portato alla nascita della società *Bluferries*, controllata da RFI, che gestisce esclusivamente il traghettamento di treni e merci, mentre la società *Blu Jet*, anch'essa sotto il controllo di RFI, si occupa del trasporto passeggeri con navi veloci. Pertanto, il gestore dell'infrastruttura ferroviaria svolge direttamente i servizi di traghettamento ferroviario relativi al collegamento di treni passeggeri e merci tra Villa San Giovanni e Messina e verso la Sardegna, questi ultimi esclusivamente su richiesta delle imprese ferroviarie per treni merci o trasporti di servizio.

[100] Per lo scalo di Santa Teresa di Gallura, nell'ottica di potenziamento dei traffici con la Corsica, il MIT prevede il prolungamento dell'attuale banchina per consentire la sosta contemporanea di due unità con I relativi impianti di alimentazione elettrica delle navi in sosta e la realizzazione di un nuovo piazzale per i mezzi in imbarco.

Infine, tra gli interventi normativi più recenti in materia di trasporti, che hanno interessato le isole, si ricordano:

- il decreto-legge n. 104 del 2023 (convertito dalla legge n. 136 del 2023), art. 1: pratiche commerciali scorrette relative ai prezzi praticati su voli nazionali di collegamento con le isole e il relativo accertamento delle violazioni da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato; art. 2: in caso di imposizione di OSP, applicazione da parte delle amministrazioni competenti di livelli massimi tariffari praticabili dalle compagnie aeree ove emerga il rischio che le dinamiche tariffarie possano condurre ad un sensibile rialzo legato alla stagionalità o ad eventi straordinari, nazionali o locali;
- il decreto-legge n. 35 del 2023 (convertito dalla legge n. 58 del 2023): disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria;
- il decreto-legge n. 115 del 2022 (convertito dalla legge n. 142 del 2022), art. 9-*bis*: per l'approvvigionamento energetico delle isole minori è consentita una deroga ad alcune condizioni di sicurezza del trasporto marittimo di veicoli-cisterna verso le isole minori, purché la durata del viaggio non sia superiore alle 3 ore; il decreto legge n. 68 del 2022 (convertito dalla legge n. 108 del 2022), art. 8, comma 12-*quater*-12-*sexies*: concessione di un contributo straordinario di 8 milioni di euro per il 2022 al soggetto gestore dei collegamenti marittimi con le isole minori siciliane in regime di servizio pubblico per compensare gli aumenti di carburante nel 2022;
- il decreto-legge n. 1 del 2022 (convertito dalla legge n. 18 del 2022), art. 3-*bis*: disposizioni per agevolare gli spostamenti da e per le isole minori lagunari e lacustri e relativo trasporto scolastico dedicato;
- il decreto-legge n. 45 del 2021 (convertito dalla legge n. 75 del 2021), art. 1: proroga delle convenzioni di collegamento marittimo in regime di servizio pubblico con le isole maggiori e minori fino al 31 maggio 2021;
- legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio per il 2021), art. 1, commi 669[101] e 690, sui costi della condizione di insularità della regione Sicilia[102];
- il decreto-legge n. 124 del 2019 (convertito dalla legge n. 157 del 2019), art. 47, comma 1-*bis*: possibilità di circolazione degli autobus inquinanti già adibiti a trasporto pubblico locale nelle isole minori con specifiche caratteristiche territoriali.

3.3 Gli interventi compensativi relativi alle infrastrutture di comunicazione.

La diffusione delle infrastrutture di rete per le comunicazioni a servizio delle isole è stata oggetto di interventi, finanziati con risorse stanziate dall'Unione europea[103] ed attuati dal Ministero delle Imprese e del *Made in Italy*, nell'ambito degli investimenti del PNRR per le infrastrutture digitali, relativi alla Missione 1, Componente 2, denominata "Digitalizzazione, innovazione, competitività nel sistema produttivo" e sono previsti una serie di interventi per la diffusione delle reti ultraveloci (banda ultra-larga e 5G). L'Investimento comprende i seguenti cinque Sub-investimenti

[101] Al fine di garantire la continuità territoriale dell'area dello Stretto di Messina, è autorizzata la spesa di 4 milioni di euro per l'anno 2021, di 5 milioni di euro per l'anno 2022 e di 6 milioni di euro per l'anno 2023 per interventi di riqualificazione del porto di Reggio Calabria volti ad assicurare la mobilità dei passeggeri e ad agevolare i collegamenti con il porto di Messina.

[102] Entro il 30 giugno 2021, in attuazione del principio di leale collaborazione, la Commissione paritetica per l'attuazione dello Statuto della Regione Siciliana, avvalendosi degli studi e delle analisi di amministrazioni ed enti statali e di quelli elaborati dalla medesima Regione, elabora stime economiche e finanziarie sulla condizione di insularità della medesima Regione.

[103] I finanziamenti sono erogati sulla base del c.d. *NextGenerationEU*. che definisce il piano per un futuro più verde, più digitale e più resiliente. Per realizzare i suoi progetti, tuttavia, sono necessari investimenti su vasta scala, con il bilancio a lungo termine dell'UE e i finanziamenti di *NextGenerationEU* che si combinano per realizzare il più grande pacchetto di incentivi mai finanziato in Europa. Attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) e i piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR), i fondi sono assegnati alle esigenze specifiche di ciascun Paese.

(o Piani) di infrastrutturazione digitale: *Italia a 1 Giga*, *Italia 5G*, *Scuole connesse*, *Sanità connessa*, *Collegamento isole minori*.

Tra questi, uno specifico investimento (M1C2-I 3-19), con una dotazione di 60,5 milioni di euro di fondi pubblici, ha l'obiettivo di interconnettere a banda ultra-larga le isole minori italiane, attraverso la realizzazione di un *backhauling* sottomarino in fibra ottica. L'obiettivo, fissato al 31 dicembre 2024, prevede di portare la connettività a un minimo di 18 isole prive di collegamenti in fibra ottica con il continente, mediante la progettazione, la fornitura e la posa in opera di cavi sottomarini in fibra ottica e la relativa manutenzione[104].

Il progetto di fattibilità tecnico-economica del "Piano Isole Minori" è stato approvato con decreto MISE il 22 giugno 2021 e il 28 aprile 2022 l'appalto è stato aggiudicato per un importo di circa 45,6 milioni di euro. Le tratte in lavorazione sono 21 e le isole interessate, afferenti alle regioni Sicilia e Sardegna, sono 15: Favignana, Levanzo, Marettimo, Lipari, Salina, Vulcano, Stromboli, Alicudi, Panarea, Filicudi, Lampedusa, Linosa, Pantelleria, Ustica e San Pietro. Dalla piattaforma "Connetti Italia - Reti Ultraveloci", risulta che, ad agosto 2024, sono 7 le tratte già connesse: Trapani-Levanzo e Levanzo Marettimo; Patti-Vulcano e Vulcano-Lipari; Stintino-Asinara; Marsala-Pantelleria; Pantelleria-Linosa e 8 quelle in fase di lavorazione.

3.4 Interventi compensativi nel settore dell'energia.

La Commissione ha approfondito, acquisendo informazioni, dati e documenti, anche nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto, i temi relativi al settore dell'energia.

Dal punto di vista dell'approvvigionamento energetico, le due isole maggiori sono state oggetto di importanti interventi infrastrutturali, al fine di migliorare la sicurezza e l'adeguatezza del sistema energetico, anche in attuazione degli obiettivi di decarbonizzazione, come previsto dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) del 2019 e dal recente aggiornamento, trasmesso alla Commissione europea il 30 giugno 2024[105].

Il PNIEC ha affrontato le tematiche relative al problema della povertà energetica, adottando misure per contrastare tale fenomeno, tra cui l'inserimento nella categoria dei "clienti vulnerabili" di coloro le cui utenze sono situate nelle isole minori non interconnesse.

Il Piano rileva come la risorsa energetica derivante dal mare abbia notevoli potenzialità per la quantità di potenza disponibile a livello globale ed è emerso che le aree con il più alto potenziale di energia prodotta dalle onde sono le coste occidentali della Sardegna e il Canale di Sicilia, dove il flusso medio di energia oscilla tra i 10 e i 13 kW/m e si propone quindi l'obiettivo di rafforzare la ricerca in questo settore.

Per quanto riguarda la Sicilia, la presenza massiccia di energie rinnovabili da installare nel territorio, se da un lato favorisce gli obiettivi di decarbonizzazione fissati a livello europeo, migliorando le condizioni di approvvigionamento energetico dell'isola, dall'altro richiede investimenti in termini di rete elettrica di trasmissione nazionale. In questo caso vi è un eccesso di domanda rispetto alla capacità di portata delle infrastrutture.

Per far fronte al fabbisogno e all'efficientamento dei servizi è in fase di realizzazione il *Tyrrhenian link*, che è un doppio collegamento tra la Sicilia e la Campania e tra la Sicilia e la Sardegna, la più grande opera che la Terna S.p.A. sta realizzando. È un collegamento di grande potenza in corrente continua. Ciascuno dei collegamenti sarà di 1.000 *Megawatt* ed è un'opera

[104] Cfr. l'audizione del Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, Tommaso Foti, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità e sulle relative misure di contrasto – res. sten. del 12.02.2025

[105] Cfr. l'audizione di Gilberto Pichetto Fratin, Ministro dell'Ambiente e della sicurezza energetica, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità e sulle relative misure di contrasto – res. sten. del 19.10.2023.

strategica al fine della decarbonizzazione del sistema elettrico in Italia e anche della sicurezza degli approvvigionamenti e dell'efficienza dei sistemi, sia insulari che del continente.

Per quello che riguarda la Sardegna, il *Tyrrhenian Lin*k è un'opera fondamentale al fine di superare la situazione di generazione dell'isola sarda, che prevede tuttora una generazione termoelettrica a carbone, e l'indirizzo da parte dello Stato italiano di dismissione di tale generazione nel 2025.

Il *Tyrrhenian Lin*k si configura come opera fondamentale per superare questa condizione dell'isola sarda, evitare lo sviluppo delle rinnovabili ed anche quello di superare il vincolo dell'accelerazione termoelettrica a carbone, che è l'obiettivo complessivo ai fini del *REPowerEU* e del *Fit for 55*, che sono gli obiettivi della regione.

È un'opera fondamentale anche in relazione alle isole minori, per le quali invece sussiste ancora una condizione di isolamento dal punto di vista elettrico. In particolare, le isole degli arcipelaghi siciliani risultano non interconnesse al sistema elettrico italiano e pertanto vivono una condizione di esercizio che è tipica dei sistemi insulari, ovvero una generazione e una distribuzione di carattere locale che si può tradurre in una minore disponibilità del servizio elettrico, con una condizione di minor ambientalizzazione della generazione, essendo questa guidata da sistemi molto tradizionali (generatori a gasolio). Si tratta quindi di impianti che hanno un'impronta carbonica eccessivamente pesante su ecosistemi pregiati che determinano un impatto di carattere ambientale che ci si pone l'obiettivo di superare. Il *Tyrrhenian Link* non può però essere uno strumento per alimentare le isole Eolie. A tal proposito occorrerebbe immaginare un progetto *ad hoc* che preveda uno o due cavi di collegamento, che partono direttamente dalla parte siciliana, probabilmente dalla zona di San Filippo del Mela, che sembra quella più adatta a questo tipo di collegamento diretto per l'alimentazione all'arcipelago.

Con riferimento alle specifiche politiche di decarbonizzazione, il PNIEC qualifica le isole minori come laboratorio per elevati livelli di penetrazione delle fonti rinnovabili e per l'elettrificazione dei consumi e ricorda come l'Italia abbia già avviato un processo per la progressiva copertura del fabbisogno delle isole minori non interconnesse con energia da fonti rinnovabili, attraverso il D.M. 14 febbraio 2017 (decreto "isole minori") con cui sono stati definiti gli obiettivi di copertura dei consumi con fonti rinnovabili disponibili localmente per ciascuna isola, prevedendo incentivi specifici. Con il decreto-legge n. 17 del 2022 è stato disposto il raggiungimento entro il 31 dicembre 2026 della copertura totale del fabbisogno energetico delle isole minori non interconnesse attraverso l'energia da fonti rinnovabili[106].

Infine, il PNIEC rileva come, nell'ambito delle politiche di coesione, e in particolare nel quadro del programma operativi complementari (POC) 2014-2020, sia stato istituto il Programma "Energia e sviluppo dei territori", che prevede la realizzazione di interventi di efficienza energetica sugli edifici pubblici, compresa l'illuminazione pubblica, nelle isole minori delle regioni del Mezzogiorno. Le risorse inizialmente stanziate (16 milioni di euro) sono state implementate nel 2020 con 234 milioni, impiegati per la realizzazione di interventi di efficienza energetica negli edifici e nelle strutture pubbliche situati nelle aree svantaggiate del Mezzogiorno. I progetti dovranno concludersi entro il 31 dicembre 2026.

3.4.1 Il fenomeno della povertà energetica

Nell'ambito degli obiettivi e traguardi nazionali delineati dal PNIEC, e con specifico riferimento al mercato interno dell'energia, il documento del Governo ricorda che da anni il fenomeno della povertà energetica (PE) abbia assunto un ruolo di primo piano nel contesto europeo, in termini di valutazione e di individuazione di politiche di contrasto dal momento che la crisi economica legata alla pandemia e alle tensioni internazionali ha sollecitato l'attenzione da parte dell'UE e di molti altri Paesi.

[106] Tra le misure del PNRR è presente un investimento denominato "Isole Verdi" per finanziare ed attuare progetti in materia di energia. I beneficiari dell'intervento sono i 13 comuni delle 19 piccole isole non interconnesse e l'importo complessivo dell'investimento è pari a 200 milioni di euro.

In Italia il PNIEC adottato nel 2019 già aveva individuato il contrasto alla PE come scelta decisiva di politica energetica, nella consapevolezza che il percorso di transizione verso un sistema energetico sostenibile richiede di prestare particolare attenzione ai clienti finali più vulnerabili.

Con il decreto legislativo n. 210 del 2021 (articolo 11, comma 1) di recepimento della direttiva UE 2019/944 sul "mercato elettrico", l'Italia ha introdotto la definizione di "clienti vulnerabili", ovvero di quei soggetti in condizioni economicamente svantaggiate che versano o presso le quali sono presenti persone in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche salvavita alimentate dall'energia elettrica; soggetti con disabilità; soggetti le cui utenze sono situate nelle isole minori non interconnesse; soggetti le cui utenze sono ubicate in strutture di cura o di ricovero. Negli ultimi anni la spesa energetica sostenuta dalle famiglie è aumentata, e, in prospettiva, l'attesa evoluzione delle variabili economiche che incidono sulla PE costituisce un ulteriore elemento di criticità[107].

Per assicurare un coordinamento istituzionale delle attività di contrasto alla PE, con il Decreto ministeriale 29 marzo 2022, n. 131, è stato istituito in Italia l'Osservatorio nazionale della povertà energetica (ONPE), soggetto interistituzionale, promosso e guidato dal Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, che ha tra i suoi compiti il monitoraggio del fenomeno della povertà energetica e l'elaborazione di adeguate politiche di contrasto. Il PNIEC ha un approccio alla povertà energetica valutato come fenomeno complesso e multidimensionale con l'incidenza di almeno tre fattori principali: un reddito disponibile insufficiente, le spese elevate per l'energia rispetto al bilancio familiare e la scarsa efficienza energetica delle abitazioni e degli impianti. Per quanto riguarda la misurazione della PE, fino alla introduzione nell'ordinamento nazionale di una definizione formale di povertà energetica, il PNIEC non ritiene opportuno adottare ufficialmente precisi indicatori compositi o innovativi rispetto a quanto suggerito nelle raccomandazioni della Commissione europea. Ciò in considerazione della necessità di disporre, appunto, di una definizione ufficiale di PE a livello nazionale, in modo da poter individuare indicatori pienamente coerenti ed in grado di cogliere tutte le caratteristiche di multidimensionalità, tra cui le tre citate.

Nel processo di individuazione degli indicatori più opportuni, in coerenza con le attività e le finalità dell'ONPE, nel 2023 l'Italia ha attivato un progetto statistico-metodologico, finanziato da *Eurostat*, denominato *Energy Poverty Indicators Calculation* (*EPIC project*), che ha l'obiettivo di migliorare ed ampliare gli indicatori attuali, attraverso nuove fonti di dati e nuove metodologie, suggerendo pratiche affidabili e replicabili a livello europeo per la rilevazione della PE, e così contribuendo al processo di armonizzazione del monitoraggio del fenomeno.

3.4.2 Ricerca, innovazione e competitività

Per quel che riguarda i settori della ricerca, innovazione e competitività (R&S&I), con il PNIEC 2024 si definisce una strategia di medio e lungo termine (almeno fino al 2030, con prospettiva fino al 2050) che individui, per i settori della ricerca, dell'innovazione e della competitività, gli obiettivi e le priorità, nonché le misure indispensabili per conseguirli. L'identificazione di obiettivi nazionali di R&S&I sulle tecnologie energetiche è prioritario per accelerare l'introduzione sul mercato delle tecnologie necessarie a centrare gli obiettivi definiti dal *Green Deal* e per rafforzare contemporaneamente la competitività dell'industria nazionale.

In quest'ottica, gli obiettivi di R&S&I definiti dal PNIEC identificano quei *cluster* di tecnologie energetiche che consentono di raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione, sia per il loro potenziale di penetrazione, sia per il loro ruolo nel rendere la transizione tecnicamente fattibile e rafforzare la competitività dell'industria italiana. Si intendono, inoltre, creare le condizioni affinché la partecipazione dell'industria e dei centri di ricerca pubblici e privati italiani ai futuri programmi di

[107] Basterebbe accennare, ad esempio, agli incrementi tendenziali del prezzo dei combustibili fossili negli scenari europei nello scorso triennio.

ricerca, previsti dal SET Plan/*Horizon Europe* e da *Mission Innovation*, sia più ampia, meno frammentata e concentrata su obiettivi condivisi. In tale scenario, e con particolare riferimento agli ambiti tecnologici ritenuti dal PNIEC prioritari per il sistema di ricerca italiano, nell'ambito delle fonti rinnovabili (solare, geotermia ed altre fonti rinnovabili *on-shore* e *off-shore*), il Piano evidenzia come l'energia marina abbia notevoli potenzialità sia per la quantità di potenza disponibile a livello globale, sia per la sua densità di potenza, stimata in oltre 20 volte quella della risorsa eolica e la sua maggiore prevedibilità.

La disponibilità di risorse energetiche marine in Europa è maggiore lungo la costa atlantica (Irlanda e Scozia), ma anche il Mediterraneo offre interessanti opportunità per la produzione energetica e per lo sviluppo di nuove tecnologie. Rafforzare il ruolo dell'energia dal mare nel Mediterraneo appare più una necessità che una scelta, come testimonia il crescente interesse degli enti locali, specialmente dell'Associazione Nazionale Comuni Isole Minori (ANCIM), ed in effetti, oltre all'impiego su scala industriale, i dispositivi per l'energia dal mare possono coprire fabbisogni di mercati locali e isolati, rispetto ai quali sono già più competitivi[108]. È in atto un impegno rilevante della comunità scientifica nazionale per sviluppare dispositivi di conversione del moto ondoso in energia elettrica, adottando metodologie condivise per la valutazione del loro grado di maturità tecnologica e convergendo verso un numero ristretto di soluzioni ottimali che riducano la dispersione dei finanziamenti e delle competenze, considerando le diverse condizioni di utilizzo e le specifiche necessità.

Le attività di ricerca e di sviluppo sono supportate da strumenti di finanziamento che operano su due livelli: la ricerca di base per tecnologie innovative e lo sviluppo di progetti pilota e dimostrativi. Gli obiettivi delle attività di ricerca e sviluppo nazionali sono in linea con quelli stabiliti dal gruppo di lavoro "*Ocean Energy*" del Piano Strategico Europeo per le tecnologie energetiche (*SET-Plan*). In questo contesto, l'Italia, rappresentata da ENEA, presiede le collaborazioni tra gli Stati membri interessati all'energia dal mare. Le attività R&S sono tra l'altro coerenti con quelle proposte dal *Joint Research Program Ocean Energy* dell'*European Energy Research Alliance* (EERA). Rispetto alle misure specifiche delineate dal PNIEC, il documento qualifica le isole minori come laboratorio per elevati livelli di penetrazione delle fonti rinnovabili e per l'elettrificazione dei consumi.

L'Italia ha già avviato un processo per la progressiva copertura del fabbisogno delle isole minori non interconnesse con l'energia da fonti rinnovabili[109]. Si prevede nello specifico una tariffa base, onnicomprensiva sull'energia immessa in rete e un premio sull'autoconsumo, ovvero, per le soluzioni di FER termiche, una remunerazione in un'unica soluzione, a parziale rimborso della spesa sostenuta e differenziata per le diverse tipologie impiantistiche. Inoltre il PNIEC si propone l'ammodernamento delle reti elettriche, per permettere un'elevata penetrazione delle rinnovabili e la realizzazione di progetti pilota allo scopo di utilizzare le fonti rinnovabili con il ricorso a sistemi di accumulo, di sviluppo di trasporto elettrico e di integrazione del sistema elettrico con il sistema idrico isolano.

Con decreto direttoriale n. 340 del 14 luglio 2017 è stato istituito il Programma "Isole Minori", per la realizzazione di interventi mirati alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, per favorire modalità di trasporto a basse emissioni ed attivare misure di adattamento agli impatti dei mutamenti climatici nelle isole minori italiane non interconnesse. All'attuazione del programma sono stati destinati 15 milioni di euro, di cui 4,5 per la realizzazione di interventi per l'efficientamento energetico di edifici pubblici.

Il decreto-legge n. 17 del 2022 prevede, all'articolo 9, commi 1-*ter* e 1-*quater*, l'aggiornamento del D.M. del 14 febbraio 2017 sulla transizione energetica delle isole minori non interconnesse. Prevedendo di raggiungere entro il 31 dicembre 2026 la copertura totale del fabbisogno

---

[108] Ad esempio i dispositivi per l'energia dal mare sono più competitivi dei generatori *diesel* utilizzati per un impianto di dissalazione oppure per un allevamento ittico.

[109] In quest'ambito, con il D.M. 14 febbraio 2017 (c.d. "decreto Isole Minori") si sono definiti obiettivi di copertura dei consumi con fonti rinnovabili disponibili localmente per ciascuna isola, definendo specifici incentivi la cui entità è stata definita dalla delibera n. 558/2018 dell'ARERA (aggiornata dalla delibera n. 1/2023) ed è commisurata al costo del combustibile evitato.

energetico delle isole minori non interconnesse attraverso energia da fonti rinnovabili, l'aggiornamento del provvedimento prevede la conversione a fonti rinnovabili, entro l'anno 2026, degli impianti di produzione energetica a combustibili fossili da parte delle società elettriche, con piani di investimenti comprendenti anche le reti di distribuzione.

3.4.3 Decarbonizzazione e PNRR

In tema di decarbonizzazione, il PNRR prevede l'investimento M2C1-3.1, denominato "Isole Verdi", per il finanziamento e l'attuazione di progetti in materia di energia, quali le fonti rinnovabili, la rete elettrica e l'efficienza energetica, acqua, come la desalinizzazione, trasporti, piste ciclabili, autobus e imbarcazioni a zero emissioni, e rifiuti, raccolta differenziata, nelle piccole isole non connesse alla terraferma. I beneficiari dell'intervento sono i 13 comuni delle 19 piccole isole non interconnesse. L'importo complessivo dell'investimento è pari a 200 milioni di euro, distribuiti, secondo quanto comunicato alla Commissione da parte del Ministro Foti, su 140 progetti, nelle regioni coinvolte, nel modo seguente:

- Regione Lazio: 26,77 milioni di euro destinati alla realizzazione di n. 15 progetti;
- Regione Puglia: 8,31 milioni di euro destinati alla realizzazione di n. 7 progetti;
- Regione Siciliana: 153,27 milioni di euro destinati alla realizzazione di n. 102 progetti;
- Regione Toscana: 11,63 milioni di euro destinati alla realizzazione di n. 16 progetti.

Per usufruire delle risorse, è necessario realizzare almeno tre delle tipologie di interventi ammessi in ciascuna isola. L'investimento è volto alla realizzazione di progetti integrati di efficientamento energetico ed idrico, di mobilità sostenibile, di gestione del ciclo rifiuti, di economia circolare, di produzione di energia rinnovabile e di diverse applicazioni per gli usi finali, il cui completamento è previsto per il primo semestre del 2026. Nello specifico, è prevista la realizzazione di progetti di efficientamento energetico del patrimonio immobiliare pubblico, per un importo pari a 17 milioni di euro; interventi finalizzati alla realizzazione di impianti a fonti rinnovabili (47 milioni di euro); interventi volti a garantire la continuità e la sicurezza della rete elettrica per favorire l'integrazione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili (33 milioni di euro). È stata approvata, con decreto direttoriale n. 219 del 27 settembre 2022, la graduatoria contenente 142 progetti di investimento per un valore complessivo di circa 200 milioni di euro nelle 19 isole minori non interconnesse.

3.4.4 Le politiche di coesione nel settore energetico.

Il PNIEC rileva come gli Stati membri dell'Unione europea e la Commissione europea promuovano la politica di coesione, strutturata per cicli di programmazione settennali, definiti nell'ambito del documento di Accordo di Partenariato, che viene attuata tramite 5 Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE), gestiti congiuntamente dalla Commissione europea e dagli Stati membri[110] e per mezzo del Fondo nazionale di Sviluppo e Coesione (FSC). Qualora vi siano risorse disponibili a valere sul Fondo di rotazione, tali risorse sono impegnate con Programmi Operativi Complementari (POC), con la funzione di rafforzare le azioni ricomprese nei programmi finanziati dai fondi strutturali[111].

Nell'ambito dei Fondi SIE nel periodo 2014-2020, a seguito dell'assegnazione delle risorse comunitarie del Programma *REACT EU*, con riferimento all'obiettivo specifico RA 4.1, "Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazioni delle fonti rinnovabili", dell'Accordo di partenariato 2014-2020, sono state

[110] Il cofinanziamento nazionale avviene per la maggior parte con il Fondo nazionale di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

[111] Al fine di portare a unitarietà la programmazione delle risorse nazionali del FSC per le amministrazioni centrali, per le regioni e province autonome e per le Città Metropolitane sono stati introdotti i Piani di sviluppo e coesione (PSC).

attribuiti 320 milioni di euro al Programma operativo nazionale impresa e competitività 2014-2020. È stato quindi pubblicato l'avviso pubblico C.S.E. 2022 "Comuni per la Sostenibilità e l'Efficienza energetica" che prevede il finanziamento al 100% in conto capitale di interventi di efficienza energetica in edifici di amministrazioni comunali, mediante il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA)[112].

3.4.5 Interventi compensativi in materia energetica in favore delle isole minori.

Con decreto del Ministro dell'Ambiente del 14 febbraio 2017 sono state emanate disposizioni per la copertura progressiva del fabbisogno delle isole minori non interamente interconnesse. Il decreto dispone l'attuazione di obiettivi quantitativi e temporali per lo sviluppo graduale della produzione da fonti rinnovabili ed il sostegno agli investimenti necessari al proseguimento dei suddetti obiettivi.

La strategia del programma è stata definita in coerenza con gli obiettivi energetici e climatici previsti dagli *European Green deal* per la riduzione di gas clima-alteranti al 55% nel 2030 e al raggiungimento della neutralità climatica nel 2050. Inoltre la misura è coerente col Piano nazionale integrato per l'energia e il clima del 2024, nonché con gli obiettivi 7, "Energia Pulita e accessibile", e 13, "Lotta contro il cambiamento climatico", dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, così come declinati nella Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

Da ultimo, il decreto del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024 disciplina l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili e traccia per ciascuna regione e provincia autonoma la traiettoria di conseguimento dell'obiettivo di potenza complessiva da raggiungere nel 2030.

Con riferimento alle aree idonee, la Regione Sardegna, con legge regionale n. 5 del 3 luglio 2024, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee ai sensi dell'articolo 20, comma 4, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (Attuazione della direttiva UE n. /2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 1° dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), nonché dell'approvazione del Programma Regionale di Sviluppo, dell'aggiornamento della strategia per lo sviluppo sostenibile ed inoltre dell'aggiornamento, adeguamento e completamento del Piano paesaggistico regionale, e per un periodo non superiore a 18 mesi dall'entrata in vigore della legge, ha previsto che determinati ambiti territoriali sono sottoposti a misure di salvaguardia. comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili. Le misure di salvaguardia trovano applicazione anche se nelle aree individuate sono in corso, alla data di entrata in vigore della legge, procedure di autorizzazione di impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Sono esclusi dall'applicazione delle misure di salvaguardia gli impianti che non comportano consumo di suolo; gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria o di *revamping* di impianti di produzione e di accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili; gli impianti finalizzati all'autoconsumo; gli impianti ubicati nelle aree libere di lotti già urbanizzati e edificati all'entrata in vigore della legge; gli impianti previsti all'interno di progetti aventi ad oggetto il trasporto pubblico sostenibile; gli impianti integrati all'interno di progetti per la realizzazione di opere pubbliche; gli impianti agri-voltaici aventi soluzioni costruttive in elevazione con altezza minima non inferiore a 2,1 metri dal suolo, tali da garantire la continuità dell'attività colturale e pastorale e l'intero e permanente utilizzo della superficie agricola utile.

[112] Con l'avviso sono attuati 1.876 interventi, per un importo complessivo pari a 311 milioni di euro. Il risparmio energetico stimato è pari a circa 211 GWH di energia primaria. Con la riprogrammazione del POC Energia e Sviluppo dei Territori, in fase di approvazione da parte del CIPESS, ulteriori risorse, per un importo di 234,6 milioni di euro sono destinate al finanziamento al 100% in conto capitale di interventi di efficienza energetica in edifici di amministrazioni comunali, mediante l'acquisto e l'approvvigionamento di beni e servizi tramite il MePA.

Con riferimento alle tariffe, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente ha confermato che i prezzi dell'energia elettrica sono uniformi su tutto il territorio nazionale, grazie all'introduzione del Prezzo Unico Nazionale (PUN), mentre la Sardegna non è interconnessa alla rete del gas naturale, rendendo il costo del gas significativamente diverso rispetto al resto del Paese (nel 2022, infatti, solo lo 0,1% dei consumatori nazionali di gas risiedeva in Sardegna). Permangono quindi criticità legate alla mancanza di infrastrutture per il gas naturale in Sardegna, che ha impatti significativi sui costi per i consumatori, nonché sulla possibilità di accedere a *bonus* governativi. L'ARERA si è impegnata a studiare soluzioni per armonizzare i costi del gas in Sardegna ed assicurare un approvvigionamento energetico sostenibile anche nelle isole minori non interconnesse[113].

3.5 Interventi compensativi nei settori dell'istruzione, dello sport e della cultura.

Tra le misure compensative previste nel settore dell'istruzione si evidenziano alcuni interventi normativi in favore sia dei plessi scolastici, sia dei docenti delle isole minori.

Una prima misura è quella prevista dalla legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio per il 2022), che, all'articolo 1, comma 770, ha previsto l'attribuzione di una indennità di sede disagiata a ciascun docente assunto a tempo determinato o indeterminato e assegnato a un plesso sito in una piccola isola, al fine di garantire la continuità didattica nelle istituzioni scolastiche statali situate in questi territori. Per tale finalità è stata istituita un'apposita sezione nell'ambito del Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa, con uno stanziamento nel limite di spesa di 3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022.

Le risorse stanziate sono ripartite con decreto del Ministero dell'Istruzione e del merito, da emanare entro il 30 aprile di ciascun anno, tra le istituzioni scolastiche che hanno plessi nelle piccole isole, in proporzione al numero degli studenti che risultano iscritti al momento dell'emanazione del decreto. Con il medesimo decreto vengono altresì definiti i criteri per l'attribuzione dell'indennità di sede disagiata. Tali risorse sono stanziate a valere sul capitolo 1282 del bilancio del ministero, da assegnare annualmente alle istituzioni scolastiche aventi sede sulle isole minori. Si ricorda poi che il Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa è stato disciplinato, da ultimo, dall'articolo 78 del CCNL relativo al comparto Istruzione e ricerca riferito agli anni 2019-2021.

Altra questione carica di ricadute sui contesti insulari, in tema di istruzione, è quella del dimensionamento scolastico, sulla quale il legislatore è di recente più volte intervenuto, sempre tenendo conto, peraltro, della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nelle piccole isole, così come di quelle situate nei comuni montani e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche.

In particolare, sul tema del dimensionamento scolastico in generale, gli ultimi interventi appena citati, al fine di giungere ad una generale e progressiva razionalizzazione dell'organizzazione scolastica, innalzano il numero di alunni richiesto alle istituzioni scolastiche per l'assegnazione di dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato e di un posto in via esclusiva di direttore dei servizi generali e amministrativi, con inevitabili ripercussioni anche per le piccole isole, per le quali tuttavia è, e resta previsto un trattamento differenziato, di maggiore tutela. Si è recentemente passati dalle almeno 500 unità, ridotte fino a 300 per le istituzioni situate nelle piccole isole (oltre che nei comuni montani o nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche), previste dalla legge di bilancio 2021[114] per gli anni scolastici 2021/2022 e 2022/2023, alle almeno 600 unità, ridotte fino a 400 sempre per le istituzioni situate nelle piccole isole (oltre che anche in questo caso nei comuni montani o nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche) previste dalla legge di bilancio per il 2023 (articolo 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, che interviene sull'articolo 19 del decreto-legge n. 98 del 2011) per gli anni scolastici 2023/2024 e 2024/2025.

---

[113] Cfr. l'audizione di Massimo Besseghin, Presidente dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità e sulle relative misure di contrasto – res. sten. del 23.11.2023.

[114] Cfr. art. 1, co. 978, della legge n. 178 del 2020.

Per il solo anno scolastico 2024/2025, l'articolo 5, comma 3, del decreto-legge n. 215 del 2023, ha introdotto un correttivo con cui si consente alle regioni di attivare un ulteriore numero di autonomie scolastiche (cioè di istituzioni scolastiche dotate di dirigente scolastico e di direttore dei servizi generali amministrativi) in misura non superiore al 2,5% del contingente dei corrispondenti posti di dirigente scolastico e di direttore dei servizi generali amministrativi.

Come si può notare, pur rimanendo in vigore un regime di salvaguardia per le istituzioni scolastiche collocate nelle piccole isole, anch'esse hanno subito le conseguenze delle misure appena citate che, per tali contesti territoriali, hanno visto un innalzamento, da 300 a 400, del numero di iscritti necessario ad ottenere l'assegnazione del dirigente scolastico e del direttore dei servizi generali e amministrativi.

La tendenza appena descritta è confermata anche per i prossimi anni. Con riferimento, infatti, agli anni scolastici a decorrere da quello 2025/2026, si prevede che il decreto ministeriale che stabilisce annualmente i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici dei direttori dei servizi generali e amministrativi possa fissare lo stesso in misura comunque non superiore a quello determinato sulla base dei criteri definiti nell'anno scolastico precedente e che, in caso di mancato accordo in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto in questione, sia applicato un meccanismo di riduzione graduale del numero delle istituzioni scolastiche, consistente, per ciascuno dei successivi anni scolastici, in un correttivo non superiore al 2%, anche prevedendo forme di compensazione interregionale. La normativa a regime continua però a prevedere che il menzionato decreto annuale tenga conto del parametro della popolazione scolastica regionale, nonché della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche.

Tra gli altri settori in cui sono previste misure compensative di carattere economico-finanziario in favore delle isole si segnala quello sportivo. In particolare, il decreto-legge n. 19 del 2024[115] prevede all'articolo 19, comma 2, che, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi della Missione 5, Componente 2, investimento 3.1, «Sport e inclusione sociale», del PNRR, il Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri possa riprogrammare le risorse afferenti alla citata misura del PNRR resesi disponibili in seguito a revoche o a rinunce da parte dei soggetti attuatori, tra l'altro, anche per la realizzazione di nuove palestre pubbliche nei comuni delle isole minori marine. Il relativo avviso del 5 agosto 2024, rivolto ai Comuni insulari marini, prevede risorse pari a 6.138.125 milioni di euro[116].

Quanto all'investimento 3.1 della Missione 5, Componente 2 del PNRR, relativo a sport e inclusione sociale, si ricorda che esso intende favorire la rigenerazione delle aree urbane puntando sugli impianti sportivi, al fine di favorire l'inclusione e l'integrazione sociale, soprattutto nelle aree più svantaggiate. A tal fine, si prevedono 700 milioni di euro di prestiti per il completamento, entro il 30 giugno 2026, di almeno 100 interventi riguardanti le strutture sportive, per una superficie complessiva di almeno 200.000 metri quadrati.

Secondo la Quarta relazione del Governo sull'attuazione del PNRR, alla data del 30 aprile 2023 risultano stipulati 297 accordi di concessione di finanziamento per un totale di 653.788.874 euro in relazione alle linee di intervento in materia di costruzione e rigenerazione di impianti sportivi, mentre in relazione alla linea di intervento in materia di distribuzione di attrezzature sportive nelle zone svantaggiate, risultano ammessi al finanziamento 1.569 comuni e risultano aggiudicate, entro marzo 2023, n.1548 forniture, per una spesa complessiva di euro 43.047.500.

Per quanto riguarda il settore della cultura, si segnala il Contratto di sviluppo per i beni culturali e il turismo nelle isole italiane e del Mediterraneo, sottoscritto dal Ministro dei beni e delle attività culturali ed il turismo, nell'isola di Caprera, il 30 novembre 2016. L'accordo, sottoscritto con l'Associazione Nazionale Comuni e Isole Minori (ANCIM) e con le Regioni Sardegna, Sicilia, Campania, Lazio, Liguria, Puglia e Toscana, punta a trasformare il carattere insulare in

---

[115] Cfr. D.L. 2 marzo 2024, n. 19, recante "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)".

[116] https://www.sport.governo.it/it/pnrr/comuni-isole-minori/avviso-rivolto-ai-comuni-insulari-marini/.

un'opportunità e creare una programmazione integrata tra Comuni, Regioni e Stato sui temi della cultura, del turismo e dello sviluppo sostenibile.

Nel Rapporto di istruttoria per la selezione delle aree interne 2021-2027 sulle isole minori (dicembre 2021), si affermava che tale Contratto di sviluppo non era stato allora ancora attivato. Successivamente, il 27 gennaio 2022, il Ministro del turismo, ha firmato con il presidente dell'Associazione Comuni Isole Minori un accordo integrato per lo sviluppo turistico delle isole stesse, il quale fa riferimento, tra l'altro, allo sviluppo del turismo nelle isole minori fondato sulla valorizzazione dei beni culturali e sulla tutela del paesaggio archeologico e ambientale (articolo 2). Al di là di riunioni di tipo preparatorio, risulta non ancora attuato anche questo secondo accordo.

4. L'individuazione degli indicatori economici necessari a stimare i costi degli svantaggi derivanti dall'insularità nei settori individuati.

Gli studi e la documentazione elaborata negli ultimi anni, in particolare in sede di Unione europea[117], evidenziano come le isole presentino situazioni di svantaggio che si riflettono su vari settori, tra i quali i trasporti, l'ambiente e la ridotta attività economica.

Le isole si trovano ad affrontare il problema legato alla maggiore complessità nei collegamenti con la terraferma, fatto che comporta un aggravio dei costi al trasporto delle persone, delle merci e dei servizi. Tale contesto giustifica 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. Questa forma di intervento è volta a garantire la cosiddetta "continuità territoriale". Alcune proiezioni mostrano come una politica incisiva di riduzione dei costi di trasporto per la Sicilia possa determinare un aumento del PIL regionale che in sette anni raggiungerebbe il 6,8%, pari a circa 6 miliardi di euro[118].

Le isole sono inoltre caratterizzate da un ecosistema fragile, particolarmente vulnerabile ai cambiamenti climatici e a fenomeni quali l'erosione delle coste, la siccità e la scarsità di risorse naturali, che si collega alla dipendenza energetica con la terraferma. Inoltre minacce agli ecosistemi naturali possono derivare da flussi turistici incontrollati, che spesso costituiscono la principale fonte di reddito per gli abitanti dei territori insulari. Tale situazione ha suggerito un intervento pubblico per favorire la produzione di energia da fonti rinnovabili e, più in generale, l'adozione di misure volte alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici.

Le ridotte dimensioni e la carenza di risorse naturali spingono ad una minore diversificazione delle attività economiche e favoriscono una specializzazione in settori economici a limitato valore aggiunto, ad esempio l'agricoltura e la pesca, e/o caratterizzati da una consistente stagionalità, come il turismo. Gli investimenti nelle infrastrutture, incluse quelle relative all'informazione e alla comunicazione, potrebbero contrastare questa tendenza e favorire lo sviluppo economico nei settori a maggiore valore aggiunto.

Le due isole maggiori, come del resto tutta l'Italia, hanno sperimentato, nel corso dell'ultimo decennio, un'importante diminuzione della popolazione. Nelle isole si riscontra, inoltre, un maggiore tasso 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 causano ridotti tassi di occupazione e una minore qualificazione professionale della forza lavoro. La disoccupazione nelle isole è aggravata dalla mancanza di infrastrutture, dalla limitata domanda interna e la difficile accessibilità ai mercati continentali riduce la competitività delle imprese isolane.

Esistono anche alcune specificità favorevoli che possono attenuare gli impatti negativi dell'insularità e trasformarla in un fattore di sviluppo: le isole italiane sono dotate di un ricco

---

[117] Si veda, in particolare, il documento "*Islands of the EU: Taking account of their specific needs in EU policy*", 2016, a cura di *European Parliamentary Research Service.*

[118] Il *gap* stimato per la Sicilia rispetto alla media del Sud, -31,9%, è eliminato già a partire dal primo anno di simulazione. Cfr. l'audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio - res. sten. del 01.02.2024.

patrimonio ambientale, culturale e di capitale sociale e conservano tradizioni che le rendono luoghi attraenti per il turismo.

La Commissione ha proceduto all'individuazione degli indicatori economici necessari a stimare i costi degli svantaggi derivanti dall'insularità nei settori della sanità, dell'istruzione e università, dei trasporti e della continuità territoriale nonché dell'energia, compito per il quale la legge istitutiva prevede che si avvalga dell'Ufficio parlamentare di bilancio[119], procedendo ad una serie di audizioni sul tema.

Sono stati quindi auditi i rappresentanti dell'ISTAT[120], i rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio[121], nonché il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie[122].

L'Ufficio parlamentare di bilancio ha segnalato che l'insularità è una specificità geografica, ossia un fenomeno di separazione permanente dalla terraferma che potrebbe causare una situazione *permanente* di periferizzazione economica e sociale. Ha messo inoltre in evidenza la presenza di fattori peculiari, dovuti ad indicatori geografico-economici che limitano l'accessibilità ai mercati per le imprese e ad indicatori geografico-sociali che penalizzano l'accessibilità alle infrastrutture sociali per i cittadini.

Gli indicatori geografici non si traducono direttamente in uno svantaggio economico e/o in un ritardo di sviluppo, ma potrebbero essere però controbilanciati dalle politiche pubbliche e quindi l'intervento pubblico e, in generale, i fattori storico-istituzionali possono incidere a prescindere dall'iniziale conformazione geografica. In particolare, sono rilevanti quelle politiche che intervengono sulle infrastrutture economiche e sociali.

Con riferimento alle infrastrutture economiche**,** essendo quello della disconnessione il problema originario, rivestono particolare rilievo le infrastrutture di rete, le reti di trasporto, quelle di telecomunicazione, le reti energetiche, e quest'ultime non soltanto in termini di presenza, ma anche in termini di qualità del servizio, ad esempio la continuità per la rete elettrica o la presenza di perdite per le reti idriche.

Riguardo alle infrastrutture sociali**,** che non agiscono direttamente sul sistema economico, ma che aumentano la produttività del capitale umano, particolare rilievo assumono la rete ospedaliera, il sistema di smaltimento dei rifiuti e il sistema di istruzione.

Un ulteriore indicatore, connesso sempre a elementi geografici, relativo più all'accessibilità alle infrastrutture sociali, piuttosto che a quelle di trasporto, è l'indice di perifericità, che è stato proposto dall'ISTAT nella mappatura delle aree interne del 2020. È un indicatore geografico-sociale che misura la possibilità, in termini di tempo, di accedere ai servizi di istruzione, sanitari e di trasporto. In particolare, si calcola per ogni comune il tempo di percorrenza verso il cosiddetto "polo servizi", cioè il comune che riesce a offrire contemporaneamente l'istruzione secondaria completa di secondo grado, un ospedale con un dipartimento di emergenza-urgenza di primo livello e una stazione ferroviaria di categoria *silver,* cioè con l'offerta dei principali servizi che le stazioni devono fornire agli utenti.

Gli indicatori socio-economici segnalati dall'Ufficio parlamentare di bilancio sono i seguenti: la variazione della popolazione; la quota di laureati sulla popolazione nella fascia 30-34 anni; il PIL *pro capite*; il tasso di occupazione; la quota di occupati non regolari; l'offerta di posizioni lavorative

---

[119] Cfr. art .1, co. 812, legge n. 197 del 2022.

[120] Cfr. l'audizione di Sabrina Prati, Direttore della Direzione centrale per l'analisi e la valorizzazione nell'area delle statistiche sociali e demografiche e per i fabbisogni informativi del PNRR, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità e sulle relative misure di contrasto – res. sten. della seduta del 14.12.2023. Si veda la relazione depositata agli atti: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2023/12/Istat-Commissione-Insularit%C3%A014dicembre2023.pdf.

[121] I rappresentanti dell'Upb sono stati auditi nelle sedute del 1° febbraio e del 13 novembre 2024.

[122] Quest'ultimo ha sottolineato che l'articolo 1, comma 690, della legge n. 178 del 2020 ha attribuito alla Commissione paritetica per l'attuazione dello Statuto della Regione Siciliana il compito di quantificare i costi derivanti dalla condizione di insularità per la medesima regione. Per la regione Sardegna è operante un tavolo tecnico-politico sui costi dell'insularità, previsto al punto 10 dell'Accordo in materia di finanza pubblica tra lo Stato e la Regione Sardegna del 7 novembre 2019. Il tavolo tecnico-politico sta lavorando per la definizione degli svantaggi strutturali permanenti, derivanti alla Sardegna dalla sua particolare condizione di insularità. Cfr. l'audizione di Roberto Calderoli, Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità e sulle relative misure di contrasto – res. sten. del 18.01.2024.

per i laureati; l'indice di grave deprivazione materiale; il valore aggiunto per addetto; la quota di dipendenti impiegati nel turismo; la dimensione media d'impresa.

Non si tratta naturalmente di indici o di indicatori esaustivi, anche perché ciascuno di essi può essere meglio specificato. Non sono indici esplicitamente collegati alla caratteristica geografica della disconnessione territoriale, ma risentono anche di questa e quindi risentono degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità.

Ci sono inoltre indicatori compositi che comprendono sia indicatori geografico-economici e geografico-sociali, ma anche indicatori economico-sociali. Un esempio di questi è l'indice europeo di competitività regionale[123] che pone Sardegna e Sicilia agli ultimi posti tra le 234 regioni europee, perché la Sicilia è al 219° posto e la Sardegna è al 203°. I parametri sono vari: ci sono parametri infrastrutturali, economici, parametri legati all'indice base che contiene i parametri legati alla sanità, ai servizi essenziali e alle infrastrutture; c'è un indice di innovazione, c'è un indice di efficienza e, a guardare addentro a questi indici, si notano delle *performance* che sono effettivamente carenti[124].

L'analisi dei dati operata dall'ISTAT si basa principalmente sul patrimonio informativo ricavato dal sistema di indicatori sul benessere equo e sostenibile (Bes), che va oltre la dimensione economica del PIL, per approfondire le dimensioni che riguardano la qualità della vita dei cittadini anche dal punto di vista sociale e ambientale.

Il Benessere equo e sostenibile è un concetto multidimensionale e, in quanto tale, per essere misurato richiede un ampio spettro di indicatori in grado di rappresentarne la complessità attraverso una lettura integrata. Dare conto dei divari è un elemento distintivo dell'analisi del Bes, poiché il benessere non può definirsi tale se non è equamente distribuito.

Il sistema di indicatori Bes dei Territori (BesT) consente di estendere a livello sub-regionale un ampio *set* delle misure del Benessere equo e sostenibile (Bes), che dal 2013 l'Istat diffonde correntemente a livello nazionale e regionale, con l'obiettivo di valutare il progresso dei territori non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. Agli indicatori in comune con il Bes si aggiungono, inoltre, ulteriori misure di benessere in grado di cogliere le specificità locali.

L'ISTAT ha individuato 12 domini fondamentali per la misura del benessere in Italia, che comprendono diversi indicatori: salute; istruzione e formazione; lavoro e conciliazione tempi di vita; benessere economico; relazioni sociali; politica e istituzioni; sicurezza; benessere soggettivo; paesaggio e patrimonio culturale; ambiente; innovazione, ricerca e creatività; qualità dei servizi.

A partire dal 2017, un sottoinsieme di 12 indicatori del *framework* per la misura del Bes è entrato nella programmazione economica, come previsto dalla legge n. 163 del 4 agosto 2016[125]. I 12

---

[123] L'*European Regional Competitiveness Index* (RCI) offre una prospettiva integrata sia per le aziende che per i residenti, con l'obiettivo di valutare il potenziale economico a lungo termine di una determinata regione. Esso si compone di tre sottoindici, ovvero Base, Efficienza e Innovazione, che a loro volta comprendono undici pilastri distinti che delineano vari aspetti della competitività. Ogni pilastro è composto a sua volta da altri indicatori, per un totale di 68, di cui 48 dettagliati a livello regionale. Per la costruzione degli undici pilastri e dei tre sottoindici sono stati utilizzati pesi uguali. Per la formazione dell'RCI, i tre sottoindici (Base, Efficienza e Innovazione) sono ponderati in modo disuguale, con pesi che variano in base al livello di sviluppo di ciascuna regione.

[124] Cfr. l'audizione di Aldo Berlinguer, Presidente dell'Osservatorio permanente sull'insularità dell'Eurispes, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità e sulle relative misure di contrasto – res. sten. del 15.11.2023.

[125] Con la legge n. 163 del 2016 gli indicatori di benessere equo e sostenibile sono entrati nell'ordinamento italiano, venendo inclusi tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale. Sono dodici gli indicatori inclusi nell'insieme di indicatori BES. La loro individuazione è finalizzata, ai sensi dell'articolo 10, commi 10-*bis* e 10-*ter*, della legge di contabilità alla predisposizione di un apposito allegato al Documento di economia e finanza (DEF), nel quale sono riportati l'andamento, nell'ultimo triennio, dei BES, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento e alla redazione di apposita relazione annuale contenente l'evoluzione dell'andamento degli indicatori stessi, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso. I dodici indicatori individuati rappresentano una selezione tra i 130 indicatori contenuti nel "Rapporto BES" elaborato annualmente dall'ISTAT e dal CNEL, operata secondo alcuni criteri di selezione illustrati nella relazione del Comitato allegata allo schema di decreto. I primi tre indicatori riguardano dimensioni "monetarie". In particolare, il primo (Reddito medio aggiustato *pro-capite*) risponde alla necessità di selezionare una misura del benessere economico che tenga conto del reddito, monetario e in natura, effettivamente percepito dalle famiglie. Il secondo indicatore (Indice di diseguaglianza del reddito disponibile) introduce la dimensione distributiva delle risorse monetarie, per tenere conto del fatto che le variazioni del reddito medio possono ripartirsi inegualmente tra le persone e i gruppi sociali. Il terzo indicatore (Incidenza della povertà assoluta) affianca alle prime due misure basate sui redditi, una misura basata sui consumi, particolarmente importante per le politiche contro l'esclusione sociale. I successivi indicatori allargano il campo all'analisi di dimensioni non monetarie del benessere.

indicatori afferenti a 8 dei 12 domini del Bes sono stati individuati da un Comitato appositamente istituito[126], partendo dal *set* dei 130 indicatori del Rapporto Bes 2015.

I domini "sicurezza" e "politica e istituzioni" rappresentano gli ambiti nei quali la Sicilia e le sue province detengono i livelli più elevati di benessere relativo, e anche per gli indicatori relativi all'ambiente le province siciliane riportano discreti risultati; per contro, tutti gli altri domini presentano livelli di benessere decisamente bassi: nel dominio "lavoro e conciliazione dei tempi di vita" nessun indicatore ricade nelle classi alte e medio-alte, a fronte della metà che si colloca nella classe bassa (considerando anche la medio-bassa si raggiunge il 75,9%) e nel dominio "benessere economico" il 75,0% degli indicatori è nelle due classi di coda.

Per la Sardegna, i domini "sicurezza", "qualità dei servizi" e "ambiente" sono gli ambiti in che le province detengono più indicatori nella classe di benessere alta; all'opposto, il punto di maggiore debolezza a livello regionale si riscontra nel dominio del "benessere economico", con il 63,1% degli indicatori che ricade nelle classi basse e medio-basse, e nella "salute (56,7%); nel dominio "paesaggio e patrimonio culturale" tutte le misure delle province sarde si concentrano nella coda della distribuzione nazionale.

In tale contesto, volendo fornire un quadro riassuntivo può osservarsi come, considerate le posizioni occupate dalle province sarde nella distribuzione nazionale, il livello di benessere relativo della regione è complessivamente peggiore della media delle province italiane ma leggermente migliore rispetto alla media di quelle del Mezzogiorno; mentre la regione Siciliana mostra un livello di benessere relativo ancora più basso di quello registrato nel complesso dei territori del Mezzogiorno.

Nel dettaglio, Sicilia e Sardegna presentano indicatori macro-economici inferiori rispetto alla media nazionale. Il prodotto interno lordo (PIL*) pro capite* in Italia, nel 2021, era di circa 33.000 euro, mentre invece in Sicilia, nello stesso anno, il PIL *pro capite* si attestava a 18.200 euro, con tutte le province sotto i 20.000 euro, ed in Sardegna, nel 2022, il PIL *pro capite* era di 23.700 euro, superiore a quello siciliano, ma ancora inferiore alla media nazionale. Il PIL *pro capite* sardo è circa il 72% di quello nazionale e poco più del 60% del PIL *pro capite* del Centro-Nord. Quello siciliano si aggira intorno al 61% del PIL *pro capite* italiano e al 52% di quello del Centro-Nord.

Un'interessante classificazione fornita dall'ISTAT è quella rispetto al grado di urbanizzazione o alle aree interne[127]. Quasi l'85% dei comuni sardi ricade in una classificazione di comune rurale. È una quota molto più alta di quella riscontrata a livello nazionale, mentre i comuni siciliani sono distribuiti quasi equamente fra zone rurali e piccole città e sobborghi. In termini di popolazione, quasi il 33% della popolazione sarda vive in zone rurali, una quota che è quasi il doppio della popolazione che vive nelle grandi città. In Sicilia invece la quota di popolazione che vive nei comuni rurali supera di poco il 10% e il restante 90% vive in cittadine, in città grandi o piccoli sobborghi.

Sulla base dei dati dell'ultimo censimento permanente svolto nel 2021, il 22,7% della popolazione italiana risiede nelle aree interne**,** il 32% di quella del Sud - isole escluse - mentre questa quota nelle isole maggiori è molto più accentuata. In Sardegna poco più del 70% del totale dei comuni ricade in area intermedia, periferica e ultraperiferica, e qui vive il 36,5% della popolazione. In Sicilia invece, nelle aree interne si colloca al 79,5% dei comuni e poco meno della metà della popolazione. In Sicilia il territorio risulta più urbanizzato, ma questo aspetto è associato anche ad uno svantaggio maggiore in termini di accessibilità – rispetto alla Sardegna – per aspetti connessi alle caratteristiche morfologiche dei territori e alla distribuzione delle aree montuose.

Anche dal punto di vista della composizione della popolazione per età, ci sono differenze tra le due isole e il resto del Paese. È interessante la misura che viene dal rapporto tra la popolazione con più di 65 anni di età e i giovani con meno di 15 anni di età, quello che i demografi chiamano l'indice di vecchiaia. L'indice di vecchiaia della popolazione porta 172 persone di 65 anni o più ogni 100 giovani con meno di 15 anni in Sicilia e ben a 250 in Sardegna. Entrambe le isole presentano valori più bassi della media nazionale di speranza di vita alla nascita, anche se in Sardegna si vive più a

[126] https://www.mef.gov.it/ministero/comitati/CBES/

[127] Cfr. l'audizione di Sabrina Prati, Direttore della Direzione centrale per l'analisi e la valorizzazione nell'area delle statistiche sociali e demografiche e per i fabbisogni informativi del PNRR – res. sten. della seduta del 14.12.2023.

lungo, in condizioni migliori di salute della Sicilia. Nel 2022 - ultimo anno in cui l'informazione è disponibile - la speranza di vita alla nascita è pari a 82 anni nel complesso di maschi e femmine in Sardegna e 81,4 anni in Sicilia.

Secondo le previsioni che l'ISTAT ha diffuso sul futuro demografico del Paese, la popolazione italiana nel complesso è prevista in diminuzione. Negli anni dal 2022 al 2042 il calo sarà pari al 12%; la popolazione del Mezzogiorno calerà dai 19,9 milioni attuali a 17,5 milioni. In particolare, in Sicilia è previsto un calo da 4,8 a 4,2 milioni e in Sardegna da 1,6 a 1,3 milioni di abitanti.

La distanza fra le isole è ampia anche e soprattutto rispetto ai livelli occupazionali. In Italia, a dicembre 2023, il tasso di disoccupazione nazionale era del 7,2%, mentre in Sicilia, nel 2024, il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 15,8%, più del doppio della media nazionale; in Sardegna, nello stesso periodo considerato, il tasso di disoccupazione era dell'11,7%, anch'esso superiore alla media italiana. Nel 2022 in Sardegna il tasso di occupazione nella fascia di età 20-64 anni è al 58,6%, oltre 12 punti percentuali in più di quello siciliano (46,2%) e più elevato di quello che si registra nel Sud (51,1%), ma decisamente più basso della media italiana che è del 64,8%. Il divario è ancora più accentuato se si considera la componente femminile: in Sicilia lavora una donna ogni tre nella fascia 20-64 anni, in Sardegna si arriva a una su due. Anche per il tasso di occupazione dei giovani tra 15 e 29 anni, che in Italia è al 33,8%, il valore registrato in Sicilia è del 20,7, più basso di quello osservato in Sardegna, pari al 26,7%.

Riguardo al settore della sanità**,** le isole presentano una dotazione inferiore rispetto al continente. I servizi sanitari sono caratterizzati da disparità territoriali rilevanti in tutto il Paese. Considerando le dotazioni di posti letto e di personale medico-infermieristico, emerge una condizione non omogenea fra le due isole. Nel 2021 in Sardegna erano disponibili 33 posti letto ogni 10 mila abitanti - un livello leggermente maggiore rispetto al dato medio del Sud e dell'Italia - mentre in Sicilia si arriva a 31,2 posti. Per le specialità a elevata assistenza c'è invece un'inversione di tendenza: è proprio la Sicilia, con 4,3 posti per 10 mila residenti, a mostrare dotazioni superiori rispetto alla Sardegna.

La disponibilità di posti letto ospedalieri è particolarmente ridotta, con indicatori al 50% della media nazionale in Sicilia e al 20% in Sardegna. Questo rappresenta una sfida per le comunità insulari, che si affidano alle strutture sanitarie situate sul continente per usufruire di cure avanzate.

Nel 2022 il numero di medici specialisti per 1000 abitanti si attesta su livelli superiori a quelli rilevati per l'Italia e il Sud, in entrambe le isole, con un vantaggio della Sardegna rispetto alla Sicilia. Il contrario si verifica quando si considera la quota di medici di medicina generale con più di 1.500 assistiti, che in Sicilia è più ridotta. Queste informazioni sono interessanti se lette a corredo con l'indicatore che misura la mobilità ospedaliera, perché la condizione di insularità va ad impattare negativamente sulla possibilità per i cittadini di recarsi fuori dalla propria regione per avere cure specialistiche. La mobilità ospedaliera infatti è determinata soprattutto dalla diversa capacità dei sistemi sanitari regionali di rispondere ai bisogni di cura dei residenti e, solo in parte, dovuta a scelte di preferenza personale dei cittadini.

La quota di persone che rinunciano alle cure socio-sanitarie è elevata. Nel 2022 l'indicatore relativo alle rinunce per motivi diversi, che vanno da motivi economici o legati alle difficoltà di accesso al servizio, incluse le lunghe liste d'attesa, raggiunge il suo massimo in Sardegna, dove arriva al 12,3% della popolazione. In Sicilia, nonostante sia molto più basso, il 7,2%, supera comunque la media nazionale e del Sud che sono rispettivamente del 7 e del 6,2%.

Riguardo al settore istruzione, la dispersione geografica e la scarsa densità di popolazione contribuiscono a un sistema educativo limitato, con una ridotta offerta di programmi di istruzione superiore. Seguendo le tappe che scandiscono l'inserimento nei percorsi di istruzione, a partire dalle età più giovani, la Sardegna mostra una condizione migliore di quella della Sicilia. Un primo *gap* di rilievo riguarda la quota di bambini tra 0 e 2 anni iscritti al nido. Nel 2021 si attesta in Sardegna al 37,3% dei bambini a fronte di un dato del 24,2% in Sicilia. I punti percentuali che separano le due isole sono oltre 13 e il dato sardo è più alto anche in confronto alla media italiana del 29,5%. Nello

stesso anno anche la partecipazione al sistema scolastico dei bambini di 4-5 anni in Sardegna è più alta che in Sicilia ed entrambe le isole mostrano livelli più alti del valore medio italiano.

Considerando invece la quota di persone nella fascia di età 25-64 anni in possesso di un diploma, questa è più bassa nelle isole sia in confronto al dato medio nazionale (63%) sia a quello del Meridione (55,8%). La Sardegna si attesta a un 54%, superando la Sicilia, che si attesta al 52,4%. La quota di persone, infine, di 30-34 anni con un titolo terziario - quindi laurea o più della laurea - mostra risultati analoghi: entrambe le isole sono su livelli più bassi della media nazionale che è al 27,4%, ma in Sardegna (22,1%) la quota è più alta che in Sicilia, in cui si ferma al 17,8%. Come l'ISTAT ha messo in evidenza, una leva su cui operare al fine di colmare i divari esistenti è la valorizzazione del capitale umano.

Il contrasto all'abbandono scolastico e alla fuoriuscita dei giovani dal mondo dell'istruzione e della formazione rappresentano un'emergenza nel caso siciliano, dove le persone di 18-24 anni uscite precocemente dal sistema di istruzione e formazione sono il 18,8% nel 2022. Si tratta di persone che, in questa fascia di età, hanno conseguito al massimo il diploma di licenza media. È il dato più alto in Italia ed il doppio dello *standard* fissato a livello europeo, al 9%. In Sardegna questo valore è del 14,7% e, in entrambi i casi, questi parametri sono superiori alla media nazionale.

Nello stesso anno si rilevano divari ancora maggiori per la quota di giovani 15-29 anni che non lavorano e non studiano. In Sicilia è la più alta d'Europa: oltre 32 giovani siciliani su 100 in questa fascia di età sono in questa condizione, contro il 19% a livello di media italiana e il 26,9% del Sud. Questa quota è del 21,4% in Sardegna.

In Sicilia, inoltre, la percentuale di studenti delle classi terze della scuola secondaria di primo grado con competenze sufficienti supera il valore italiano di 18,1 punti per le competenze numeriche, di quasi 13 punti per quelle alfabetiche. In Sardegna le stesse quote sono pari al 55% per la matematica e al 44% per l'italiano, leggermente più basse del Mezzogiorno. Questo indicatore è molto importante perché, letto insieme al dato di chi possiede almeno il titolo di studio di licenza media e, considerato il dato sulla dispersione scolastica, si può considerare una sorta di dispersione scolastica implicita, perché di fatto si arriva a conseguire un determinato titolo di studio ma non se ne hanno le competenze minime di base.

4.1 I metodi di stima dei costi degli svantaggi derivanti dall'insularità.

Nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione, l'Ufficio parlamentare di bilancio ha rimarcato che la necessità di fornire valutazioni quantitative sull'efficacia delle decisioni di politica economica tese a mitigare gli impatti negativi sullo sviluppo provocati dagli elementi che contraddistinguono le isole favorisce l'utilizzo di modelli di tipo multisettoriale[128]. Questi modelli, tuttavia, non sono stati predisposti con un riferimento preciso per le isole e non considerano quindi l'insularità come una condizione specifica. Generalmente, il grado massimo di dettaglio di tali modelli è quello delle divisioni geografiche di tipo NUTS 2[129], che per l'Italia corrisponde al livello delle Regioni. Non ne è precluso l'utilizzo per l'analisi dettagliata delle politiche economiche rivolte anche alle isole minori.

I modelli economici di tipo multisettoriale sono modelli quantitativi che rappresentano, tramite equazioni matematiche, le interdipendenze tra le diverse branche dell'economia, le componenti del valore aggiunto e i settori istituzionali di un Paese o di una regione. In genere il *database* sottostante al modello consiste in una matrice di contabilità sociale (*Social Accounting Matrix* - SAM), ovvero un sistema contabile dettagliato e interconnesso che comprende una serie di conti per le branche dell'economia, per le componenti del valore aggiunto, per i settori istituzionali interni e per il resto del mondo. Nei modelli più semplici si tiene conto delle relazioni con l'esterno tramite il settore istituzionale "Resto del mondo"; i modelli multisettoriali possono rappresentare

[128] Cfr. l'audizione dell'Upb del 1.2.2024.

[129] La nomenclatura delle unità territoriali statistiche (in acronimo NUTS) classifica i territori di livello NUTS 2 le regioni italiane, le comunità autonome in Spagna, le regioni e i DOM francesi, le province belghe e olandesi, i *Länder* austriaci, le *Regierungsbezirke* tedesche, le regioni statistiche croate etc.

contemporaneamente diversi paesi e regioni, i loro interscambi e i loro scambi con il resto del mondo e sono utilizzati generalmente come strumento per stimare come uno o più Paesi o regioni potrebbero reagire ai diversi tipi di politica economica.

La caratteristica specifica dei modelli di tipo multisettoriale è quella di gestire, a un dato livello di disaggregazione, l'insieme delle variabili che caratterizzano il flusso circolare del reddito.

I principali studi empirici che riguardano la Regione Siciliana e la Regione Sardegna seguono due diversi tipi di approccio[130].

Un primo approccio, meno sofisticato, è quello di stimare gli effetti dell'insularità sul PIL utilizzando alcune variabili: la distanza dalla terraferma, la copertura delle reti autostradale e ferroviaria, i tassi di analfabetismo e di istruzione secondaria, il numero di porti e aeroporti, la superficie della regione, il grado di apertura - rapporto tra somma del valore di esportazioni e importazioni e PIL regionali - la spesa pubblica regionale, il rapporto tra depositi bancari e PIL come approssimazione del risparmio regionale, il tasso di interesse attivo medio praticato dalle istituti di credito della regione.

Un secondo approccio, che si avvale dell'utilizzo di modelli di tipo multidimensionale, è stato applicato alla Sicilia per stimare i maggiori costi di trasporto e gli effetti di questi sull'attività economica. In particolare, con il Modello econometrico Multisettoriale per l'economia Siciliana (MMS) sono stati stimati gli effetti, su un'ampia serie di variabili economiche, di una riduzione esogena dei prezzi del settore di attività Trasporti e magazzinaggio[131]. La Regione Siciliana (2020) attesta come la Sicilia sia la regione italiana con i costi di trasporto medi più elevati, superiori del 58,8% rispetto alla media nazionale. Per la stima dei costi di trasporto è stata utilizzata la banca dati RegTCs e, in particolare, le misure relative a distanza, tempi di percorrenza e costi di trasporto di un camion rappresentativo che viaggia su strada e su traghetto tra le regioni europee per le divisioni geografiche di tipo NUTS 2. Le equazioni del modello multisettoriale trasmettono la variazione dei costi di trasporto sui prezzi delle altre ventinove branche di attività del modello. I prezzi, a loro volta, determinano le componenti della domanda finale e i redditi da lavoro dipendente[132].

L'esercizio mostra come una politica incisiva di riduzione dei costi di trasporto per l'isola - il *gap* stimato per la Sicilia rispetto alla media del Sud, -31,9 per cento, è eliminato già a partire dal primo anno di simulazione - possa determinare un aumento del PIL regionale, che in sette anni potrebbe raggiungere il 6,8%, pari a circa 6 miliardi di euro.

Sempre nell'ambito del secondo approccio, un altro modello multisettoriale, di portata molto più ampia del MMS, è il modello Rhomolo[133] sviluppato dal Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione europea ed utilizzato per valutare l'impatto della politica di coesione della UE per il periodo 2021-27. Il modello è in grado di stimare l'impatto fino al livello delle divisioni geografiche di tipo NUTS 2 dei Paesi UE delle risorse stanziate con il FESR, il FSE+, il FC e il *Just Transition Fund* (JTF). Rhomolo è un modello *Computable General Equilibrium* (CGE) dinamico, in grado di

---

[130] Si vedano Amenta, C., Stagnaro, C., e Vitale, L. (2020), "Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna", IBL Briefing Paper 189 e il documento "Stima dei costi dell'insularità per la Sicilia", presentato dal vicepresidente della Regione e assessore all'economia Gaetano Armao (Regione Siciliana 2020 - https://pti.regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/152367673.PDF).

[131] Cfr. nota prec.

[132] *Joint Research Centre* (JRC).

[133] RHOMOLO è un *spatial computable general equilibrium model* sviluppato dalla Commissione Europea e usato per la valutazione dell'impatto di una politica, i cui effetti sono trasmessi attraverso più mercati: esso fornisce simulazioni a livello settoriale, regionale e temporale. L'attuale versione (v3) comprende tutte le regioni UE NUTS2 e disaggrega le rispettive economie in 10 settori NACE Rev.2. L'obiettivo è catturare e misurare le relazioni esistenti tra le economie regionali. I risultati del modello aiutano a identificare i territori in cui sono concentrati gli esiti positivi o negativi ed illustrare quali effetti possono essere attribuiti a specifici interventi di politica e quali sono causati da effetti di *spillover*. Tale modello rappresenta un'economia decentrata basata sul presupposto che gli agenti facciano scelte ottimali dato un insieme di vincoli di risorse, preferenze e tecnologia (i produttori massimizzano i loro profitti e i consumatori massimizzano l'utilità). I dati che fanno riferimento all'anno base sono chiamati "scenario di riferimento", mentre, con l'introduzione di *shock*, è possibile effettuare un confronto tra i valori delle stesse variabili prima e dopo. La base dati principale di un modello CGE è ancora una volta la "*Social Accounting Matrix*" (SAM), che rappresenta un'istantanea delle transazioni economiche tra agenti (famiglie, imprese e governo) di un'economia in un determinato anno. Rhomolo è un modello multi-equazionale, ma dato l'elevato numero di equazioni non lineari che devono essere risolte simultaneamente diviene necessario l'utilizzo di una soluzione ricorsiva anno dopo anno. Questo implica che il comportamento degli agenti economici dipende solo dalle informazioni correnti o passate.

considerare le interazioni tra le varie regioni[134]. Anche questo modello non considera l'insularità come una condizione specifica.

Un approccio differente, ma non ancora applicato, sarebbe quello di utilizzare i micro-dati a livello di impresa per confrontare i costi e la produttività nelle diverse aree, verificando così se l'insularità costituisca un limite alla crescita e all'integrazione regionale[135].

4.2 La quantificazione dei costi derivanti dalla condizione di insularità.

La Commissione paritetica per l'attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana**,** istituita dall'articolo 1, comma 690, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, è stata investita del compito di quantificare i costi afferenti alla condizione insulare, avvalendosi degli studi e delle analisi di amministrazioni ed enti statali e di quelli elaborati dalla medesima Regione. La Commissione paritetica ha quindi formalmente validato uno studio sui costi della condizione di insularità della Sicilia[136], che stima i costi dell'insularità sull'economia della Regione, in termini di ridotta ricchezza prodotta dal territorio, in circa 6 miliardi di euro annui, con una sorta di "tassa occulta" per ogni cittadino siciliano pari a circa 1.200 euro annui[137].

Al fine di definire i costi dell'insularità, la Regione Sardegna ha prodotto, invece, il "Dossier Insularità Sardegna", nel quale ha messo in evidenza la necessità di un intervento pubblico per superare gli *handicap* dell'insularità, con il potenziamento delle infrastrutture e l'attivazione di misure finanziarie e fiscali, richiamando, a tal fine, lo studio svolto dall'Istituto Bruno Leoni del 24 agosto 2020 e le ulteriori ricerche condotte da altri istituti in merito alla quantificazione del costo dell'insularità. Il *dossier* ha stimato i costi dell'insularità sull'economia della Sardegna, in termini di ridotta ricchezza prodotta dal territorio, in circa 9,2 miliardi di euro annui in termini di PIL complessivo.

Lo stesso documento calcola in oltre 660 milioni di euro annui il costo per il trasporto complessivo di passeggeri e di merci, con riferimento al tempo di percorrenza aggiuntivo necessario per raggiungere la terraferma via mare dalla Sardegna rispetto al trasporto su strada.

Nell'ambito dei lavori del tavolo sull'insularità della Sardegna, istituito nel 2022 presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, la questione insulare è stata affrontata considerando sia il ritardo nella dotazione territoriale di infrastrutture e, quindi, l'esigenza di finanziare interventi per garantire alla Sardegna livelli essenziali di infrastrutturazione e di riequilibrio del territorio, sia il tema della compensazione degli *extra* costi permanenti che i cittadini e le imprese sardi sopportano a causa della discontinuità territoriale della Regione, fra i quali quelli significativi nei settori strategici dei trasporti e dell'energia[138].

5. La normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Tra i compiti affidati dalla legge istitutiva alla Commissione vi è tra gli altri quello (articolo 1, comma 813, lett. *d)*, di "proporre misure e interventi idonei a compensare gli svantaggi derivanti dall'insularità, anche valutando opzioni praticabili nell'ambito delle deroghe ammesse dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato"; nonché quello di esaminare la normativa europea in materia di aiuti di Stato segnalando al Governo l'eventuale esigenza di modifiche e correttivi da

---

134 Una breve descrizione del modello e alcuni risultati delle simulazioni in esso ottenute sono riportate in Commissione europea (2023), "*Cohesion 2021-2027: forging an ever stronger Union. Report on the outcome of 2021-2027 cohesion policy programming*", Commission staff working document, part 1/2 and part 2/2.

135 Cfr. l'audizione dell'Upb del 1.2.2024.

136 Prodotto a cura del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) della Regione Siciliana con il supporto dell'Istituto di Ricerca Prometeia.

137https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/007/020/Stima_costi_insularita_Sicilia-Rapp_Definitivo.pdf.

138 Cfr. l'audizione di Federico Freni, Sottosegretario all'Economia – res. sten. del 25.9.2024.

proporre a livello europeo, al fine di compensare gli svantaggi derivanti dall'insularità, senza alterazione del funzionamento del mercato unico europeo (lett. *e)*).

Al di là della formulazione non troppo chiara della norma, considerato che l'esame della normativa europea deve necessariamente precedere le eventuali proposte al Governo sia in materia di deroghe praticabili, sia di modifiche e correttivi da proporre in sede UE, si fornisce di seguito un quadro sintetico generale sia della normativa ordinaria in materia di aiuti di Stato e della sua evoluzione più recente[139], sia delle norme attualmente vigenti configurabili come aiuti di Stato per le regioni Sicilia e Sardegna.

L'articolo 107, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede un divieto generale di aiuti di Stato concessi in qualsiasi forma dagli Stati membri (SM), salvo deroghe espressamente contemplate dai Trattati, in quanto, favorendo talune imprese o talune produzioni, sono idonei a falsare la concorrenza, e quindi incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli SM.

L'aiuto di Stato - intervenendo sul mercato a sostegno di determinati settori o operatori economici che vi partecipano - costituisce uno strumento di politica economica suscettibile di determinare, se selettivo ed ingiustificato, una distorsione della concorrenza e di restringere la libera circolazione delle merci e dei servizi[140].

Lo stesso articolo 107 (par. 2) prevede, tuttavia, alcune deroghe al principio di incompatibilità degli aiuti di Stato, stabilendo che talune tipologie di aiuti siano compatibili con il mercato interno, fatto salvo il potere di verifica da parte della Commissione, che, ai sensi dell'articolo 108, deve sempre valutarne la compatibilità (*ex ante* ed *ex post*).

Nel dettaglio si tratta di tre categorie di aiuti: quelli a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; degli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; nonché di quelli concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione [141].

Vi sono poi delle tipologie di aiuti che possono essere dichiarati compatibili (articolo 107, par. 3, TFUE), sulla base di una valutazione discrezionale della Commissione europea, ed è riconosciuta al Consiglio la possibilità di istituirne altre.

In particolare, possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni ultra-periferiche di cui all'articolo 349[142] del TFUE, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;

b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo (IPCEI) oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;

c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;

d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;

e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.

Per quanto di interesse in questa sede, le lettere *a)* e *c)* sono relative agli aiuti a finalità regionale. La Commissione europea ha recentemente adottato gli orientamenti per il periodo 1° gennaio 2022-31 dicembre 2027[143], stabilendo i criteri per individuare le zone che soddisfano i

---

[139] Cfr. sul punto il *Dossier* del Servizio studi della Camera (Parte generale).

[140] (C. Giust.27 marzo 1980, causa 61/79).

[141] Cinque anni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera

[142] Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Riunione, Saint Barthélemy, Saint Martin, Azzorre, di Madera e isole Canarie.

[143] (Comunicazione (2021/C 153/01)).

requisiti di cui all'articolo 107, par. 3, lettera *a)*: regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto a quella dell'Unione nel suo complesso[144]; e *c)*: regioni che, pur non avendo le condizioni di gravità della lett. *a),* devono essere sostenute nello sviluppo[145].

Le zone che soddisfano tali condizioni e che gli Stati membri intendono designare come «a» o «c» sono state identificate in una carta degli aiuti a finalità regionale notificata alla Commissione, che quest'ultima deve approvare prima che l'aiuto sia concesso a imprese situate in tali zone.

Le carte devono inoltre specificare le intensità massime di aiuto che si applicano in tali zone durante il periodo di validità della carta approvata. La Carta italiana degli aiuti a finalità regionale 2022-2027 è stata approvata dalla Commissione europea con la Comunicazione del 2 dicembre 2021[146] e successivamente modificata dalla Commissione con la Comunicazione del 18 marzo 2022[147].

In linea generale, gli orientamenti della Commissione in materia di aiuti di Stato illustrano le condizioni in presenza delle quali la Commissione ritiene che gli aiuti a finalità regionale siano compatibili con il mercato interno e come detto i criteri per identificare le zone idonee a beneficiare degli aiuti. Conformemente agli orientamenti, la copertura totale in termini di popolazione per l'Italia per il periodo dal 1º gennaio 2022 al 31 dicembre 2027 è fissata al 41,99%.

La Carta approvata a dicembre 2021 indica soltanto le regioni italiane (NUTS2) Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise (il 32% della popolazione italiana) ammissibili alla deroga prevista dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera *a)*, TFUE (cosiddette "Zone a", ossia regioni NUTS2 il cui PIL pro-capite, misurato in *standard* di potere d'acquisto, è inferiore o pari al 75% della media UE-27), con intensità massime di aiuto per le grandi imprese comprese tra il 30% e il 40%, in funzione del PIL *pro capite* della "zona a" di appartenenza.

La Commissione europea, come prima accennato, con Decisione del 18 marzo 2022 ha approvato la modifica alla Carta degli aiuti a finalità regionale, con la quale si è proceduto all'individuazione dei territori nelle "Zone c non predefinite". L'Allegato alla Carta consolidata definisce le intensità massime di aiuto applicabili alle Zone a) e c). Per le grandi imprese, tali intensità massime sono pari al: 40% per le regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia; 30% per le regioni Molise, Basilicata e Sardegna; 10% nelle "Zone c non predefinite" con un PIL *pro capite* superiore al 100% della media dell'UE-27 e un tasso di disoccupazione inferiore al 100% della media UE-27; 15% nelle altre "Zone c non predefinite".

In tutte le zone menzionate, le intensità massime di aiuto possono essere maggiorate di 10 punti percentuali per gli investimenti delle imprese di medie dimensioni e di 20 punti percentuali per gli investimenti delle piccole imprese (per i loro investimenti iniziali con costi ammissibili fino a 50 milioni di euro).

Nel caso di una "zona c" contigua ad una "zona a", le intensità di aiuto in favore delle regioni NUTS3, o delle parti di esse, all'interno di detta "zona c", che sono contigue alla "zona a", possono essere maggiorate nella misura necessaria affinché la differenza in termini di intensità di aiuto tra le due zone non superi 15 punti percentuali.

---

[144] Come evidenziato dalla Corte di giustizia, l'uso dei termini «anormalmente» e «grave» nell'articolo 107, par.3, lettera a), del TFUE dimostra che la deroga riguarda solo le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto a quella dell'Unione nel suo complesso, in base alla media degli ultimi tre anni per i quali sono disponibili dati Eurostat.

[145] Come evidenziato dalla Corte di giustizia, «la deroga di cui alla lettera c) consente lo sviluppo di determinate regioni, senza essere limitata dalle condizioni economiche contemplate dalla lettera a), purché gli aiuti che vi sono destinati» non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Questa disposizione attribuisce alla Commissione il potere di autorizzare sovvenzioni destinate a promuovere lo sviluppo economico delle regioni di uno Stato membro che sono sfavorite rispetto alla media nazionale».

[146] C (2021) 8655 final.

[147] C (2022) 1545 final.

La Carta degli aiuti a finalità regionale comprensiva delle "zone a" e delle "zone c non predefinite" ha validità dal 1° gennaio 2022 al 31 dicembre 2027. Sul sito del Dipartimento per le politiche di coesione è possibile visualizzare una Mappa Interattiva della Carta degli Aiuti Italia 2022-2027[148].

La Commissione europea ha adottato, da ultimo, la Comunicazione (2023/C 194/05) riguardante la revisione intermedia delle carte degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2022-2027. Gli Stati membri che intendono modificare le loro carte a seguito di questa revisione intermedia erano chiamate a notificare tali modifiche alla Commissione entro il 15 settembre 2023. Le modifiche potevano essere riferite al periodo tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2027 e non erano obbligatorie. La modifica della Carta aiuti a finalità regionale dell'Italia 2022-2027 è stata approvata con Decisione della Commissione (2023/C 242/10) del 19 giugno 2023 (SA 107312) e consente l'applicazione della maggiorazione di 10 punti percentuali delle intensità massime di aiuto per i regimi o misure di aiuto di Stato attivati nelle aree NUTS3 «Sulcis- Iglesiente» (ITG2C) (NUTS 2016) e «Taranto» (ITF43) che beneficiano del sostegno del Fondo JTF nell'ambito dei piani territoriali per una transizione giusta, per l'intero periodo di validità della Carta.

Tale disciplina si applica laddove non sia applicabile, il Regolamento di esenzione per categoria n. 651/2014/UE della Commissione (*General Block Exemption Regulation*, cosiddetta "GBER") che indica, agli articoli 13-16, le categorie di aiuti a finalità regionale – in quanto di limitata entità e conformi ai criteri ivi indicati – considerati compatibili con il mercato interno e perciò esentati dall'obbligo di notifica alla Commissione.

Il TFUE ammette infatti l'adozione di regolamenti volti a disciplinare le categorie di aiuti che possono essere dispensate dalla procedura di notifica *ex ante*, come i regolamenti sugli aiuti di Stato di modesta entità – cosiddetti "*de minimis*"[149] – e i regolamenti di esenzione per categoria di aiuto, GBER[150].

Prima di analizzare nel dettaglio gli aiuti di Stato previsti dalla normativa nazionale vigente per le isole maggiori e minori, appare opportuno accennare alla disciplina ordinaria prevista per gli aiuti di Stato, e alla relativa procedura di richiesta in sede UE.

Secondo il Trattato, la Commissione esercita un controllo permanente dei regimi di aiuti esistenti e lo Stato membro deve notificare preventivamente le misure di aiuto alla Commissione prima di concederle.

Infatti sussiste per tutti gli Stati membri (SM) un obbligo di notifica preventiva degli aiuti di Stato (articoli 108 e 109 TFUE). Il riconoscimento effettivo della incompatibilità degli aiuti è in capo alla Commissione, che ha un potere di accertamento esercitato sulla base dell'articolo 108 TFUE e delle procedure applicative del Trattato stesso.

L'articolo 108 TFUE, al par. 1, dispone che la Commissione proceda con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Lo stesso articolo, al par. 2, prevede che se la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constata che un aiuto concesso è incompatibile con il mercato interno *ex* articolo 107, oppure è attuato in modo abusivo, delibera che lo Stato debba sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato. Se lo Stato non si conforma, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia.

In via generale, ai sensi dell'articolo 108, par. 3, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti devono essere comunicati alla Commissione in tempo utile perché presenti le sue osservazioni;

---

[148] https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/la-programmazione-2021-2027/risorse-2021-2027/aiuti-a-finalita-regionale-2022-2027/mappa-interattiva-della-carta-degli-aiuti-italia-2022-2027-aggiornata-al-07-marzo-2024/.

[149] Regimi di esenzione degli aiuti di piccola entità, di cui ai Regolamenti cd. "*de minimis",* i quali non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, in quanto

[150] Regolamento (UE) n. 2015/1588

dunque, il controllo della Commissione è *ex ante*. Se la Commissione ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, questa inizia senza indugio la procedura prevista dall'articolo 108, paragrafo 2 sopra descritta.

Lo Stato membro interessato non può, infatti, dare esecuzione alle misure progettate prima di una decisione finale in tal senso.

Il Trattato - all'articolo 108, par. 4 – consente alla Commissione di adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109 TFUE, che possono essere dispensate dalla procedura di notifica *ex ante*.

Di qui, la legittimità dei Regolamenti di esenzione dall'obbligo di notifica ex ante di determinate categorie di aiuti, di cui ai regolamenti generali di esenzione (GBER, ABER, FIBER) e i regimi di esenzione degli aiuti di piccola entità, di cui ai Regolamenti cd. "*de minimis*", che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, in quanto non hanno un'incidenza significativa sulla concorrenza e sugli scambi.

La Commissione utilizza, per prassi, lo strumento della Comunicazione per elaborare "linee guida agli Stati membri", i cd. Orientamenti, utili per delineare "gli schemi di intervento pubblico nell'economia nazionale in particolari ambiti", considerati essenziali per le stesse politiche europee, quali ad esempio quelli inerenti le PMI, l'ambiente e l'energia, l'agricoltura e le politiche di coesione. Infatti, laddove l'aiuto non soddisfi le specifiche condizioni delineate per le categorie esentate, dovrà essere notificato *ex ante* alla Commissione UE e su di esso la Commissione effettuerà un'analisi approfondita sulla base dei criteri stabiliti nel Trattato e nei diversi Orientamenti dalla stessa adottati concernenti i settori interessati. Dunque, a norma del TFUE, la valutazione della compatibilità degli aiuti con il mercato interno spetta essenzialmente alla Commissione. La Commissione ha ampia discrezionalità nel rilevare se un aiuto debba o meno essere considerato compatibile. La sua decisione è comunque soggetta a sindacato giurisdizionale, che è comunque limitato a vizi di procedura, motivazione, errori manifesti.

Si fa presente che in questa sede non si ritiene di dover analizzare nel dettaglio l'evoluzione della disciplina degli aiuti di Stato di tipo emergenziale per sostenere l'economia europea a seguito della pandemia, per la quale si rinvia al *Temporary Framework Covid-19,* nonché al successivo Quadro temporaneo per far fronte alla crisi Ucraina [151].

Si ricorda altresì che in materia di aiuti di Stato vige il principio di trasparenza per garantire la corretta applicazione delle norme in materia.

Tale principio è stato reso più stringente dal legislatore europeo all'indomani della maggiore responsabilizzazione in capo agli Stati membri, avviata con il pacchetto "modernizzazione degli aiuti". Attraverso il cosiddetto "pacchetto modernizzazione" e, in particolare, con il Regolamento generale di esenzione per categoria Regolamento 651/2014/UE – GBER36, l'Unione europea ha, infatti, esteso in modo significativo la possibilità per gli Stati membri di concedere aiuti senza controllo preliminare (*ex ante*), semplificandone la concessione e riducendo la durata dell'*iter* procedurale per i beneficiari, ma, dall'altro, ha introdotto nuovi e più stringenti obblighi di trasparenza. La modernizzazione degli aiuti di Stato è tutt'ora in corso, con una ulteriore estensione anche temporale, fino a tutto il 2026, dell'ambito di applicazione del GBER, operata dal recente Regolamento della Commissione 2023/1315/UE 37.

L'obbligo di trasparenza delle misure di aiuto concesse dagli Stati Membri è sancito dall'articolo 9 e allegato III del Regolamento generale di esenzione per categoria Regolamento 651/2014/UE – GBER, come recentemente modificato dal Regolamento 2023/1315/UE della Commissione, che impongono agli Stati membri di garantire la pubblicazione in un apposito sito *web*

[151] Cfr. sul punto il *dossier* del servizio studi del Sevizio studi della Camera: Gli aiuti di Stato (parte gen.) n. 67 - 18.01.2024.

esaustivo a livello regionale o nazionale le informazioni su ciascun aiuto individuale superiore a 100 mila euro e 500 mila euro per gli aiuti contenuti nei prodotti finanziari sostenuti dal Fondo *InvestEU*. Per gli aiuti individuali di importo superiore a tali soglie, le informazioni devono essere pubblicate entro 6 mesi dalla data di concessione dell'aiuto.

Il Regolamento di esenzione di alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali Reg. 2022/2472/UE – cosiddetto "ABER" (articolo 9) impone agli SM di pubblicare sul sito *web* apposito le informazioni in merito a ciascun aiuto di importo superiore a 10 mila euro per i beneficiari attivi nel settore della produzione agricola primaria, e a 100 mila euro per i beneficiari attivi nella trasformazione di prodotti agricoli, nella commercializzazione di prodotti agricoli e nel settore forestale, mentre il Regolamento di esenzione di alcune categorie di aiuti nel settore della pesca e dell'acquacoltura Reg. 2022/2473/UE, cosiddetto FIBER, impone la pubblicazione sul sito delle informazioni su ciascun aiuto individuale superiore a 10 mila euro.

Per consentire alla Commissione di controllare gli aiuti esentati dall'obbligo di notifica, sia il GBER (articolo 12), che l'ABER (articolo 13) e il FIBER (articolo 9) dispongono che gli Stati Membri devono conservare i registri dettagliati contenenti le informazioni e i documenti giustificativi necessari per verificare il rispetto della disciplina di esenzione e i registri vengono conservati per dieci anni dalla data in cui è stato concesso l'aiuto *ad hoc* o l'ultimo aiuto a norma del regime.

Previsioni in materia di trasparenza, che seguono la stessa logica, sono pure contenute nella disciplina degli aiuti di Stato "*de minimis*", di cui al nuovo Regolamento 2831/2023/UE (Regolamento generale), al Regolamento 1408/2013/UE sui "*de minimis* nel settore agricolo" e il Regolamento 717/2014/UE sui "*de minimis* nel settore della pesca e dell'acquacoltura".

In particolare, il nuovo Regolamento generale *de minimis* impone agli Stati membri di provvedere affinché, dal 1° gennaio 2026, le informazioni sugli aiuti «*de minimis*» concessi siano inserite in un registro centrale a livello nazionale o dell'Unione.

Tutti i regolamenti, sia quello generale che quelli speciali relativi ai *de minimis* nel settore agricolo e della pesca, dispongono, in modo identico, che gli Stati membri registrano e riuniscono tutte le informazioni riguardanti gli aiuti per un periodo di dieci anni dalla data di concessione.

Al fine di garantire il rispetto degli obblighi di trasparenza e di pubblicità previsti dalla normativa europea, è stato istituito il Registro nazionale aiuti di Stato dall'articolo 52 della legge n. 234/2012[152]. La normativa nazionale istitutiva del Registro estende - di fatto - gli obblighi europei di trasparenza a tutti gli aiuti di Stato concessi e vi include anche l'elenco dei soggetti tenuti alla restituzione degli aiuti incompatibili dei quali la Commissione europea abbia ordinato il recupero (cosiddetto Elenco Deggendorf).

Nel dettaglio, i soggetti pubblici o privati che concedono o gestiscono gli aiuti sono tenuti a trasmettere le informazioni (già) previste dalla disciplina alla banca dati anagrafica delle agevolazioni, istituita presso l'allora MISE (ora Ministero delle Imprese e del *made in Italy*) dall'articolo 14 della legge n. 57 del 2011, che ha assunto contestualmente la nuova denominazione di Registro nazionale degli aiuti di Stato (comma 1). Il Registro costituisce quindi l'evoluzione della Banca dati anagrafica delle agevolazioni. Nel Registro, l'articolo 52 dispone che si tratta di tutti gli aiuti di Stato di cui all'articolo 107 TFUE (soggetti o meno all'obbligo di notifica preventiva, ivi inclusi gli aiuti in esenzione dalla notifica) e degli aiuti *de minimis*. Per quanto di interesse, si specifica che gli aiuti di Stato oggetto di registrazione includono quelli per la compensazione degli obblighi di servizio pubblico relativi a servizi di interesse economico generale.

L'articolo 52 esclude gli aiuti relativi ai settori agricolo e forestale, dell'acquacoltura e della pesca, per i quali continuano a operare i registri SIAN e SIPA, previsti dalla specifica disciplina di

[152] Come integralmente sostituito dall'articolo 14, comma 1, lett. *b)*, della legge n. 115 del 2015, e modificato dall'articolo 6, comma 6 del decreto-legge n. 244 del 2016.

settore, dei quali viene comunque assicurata l'interoperabilità con il Registro aiuti di Stato all'interno di un sistema informativo integrato (comma 5 e 6).

5.1 Piani di ripresa e resilienza e disciplina sugli aiuti di Stato

La cornice normativa in materia di aiuti di Stato delineata dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea e nella normativa di diritto derivato poc'anzi descritta, informa l'adozione e l'attuazione dei progetti di investimento e delle riforme contenute nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza.

Il considerando n. 8) del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce lo strumento di ripresa e resilienza, rimarca che gli Stati membri devono garantire che tutte le riforme e gli investimenti inclusi nei PNRR siano conformi alle pertinenti norme dell'UE in materia di aiuti di Stato e ne seguano tutte le procedure.

I fondi dell'Unione, erogati attraverso le Autorità degli Stati membri, diventano, infatti, risorse statali e possono pertanto costituire aiuti di Stato se ricorrono le condizioni di cui all'articolo 107 e seguenti del TFUE.

Dunque, in presenza di un aiuto di Stato, le misure devono essere notificate e approvate dalla Commissione prima che gli Stati membri possano concedere l'aiuto, a meno che tali misure non soddisfino le condizioni applicabili di un regolamento di esenzione per categoria (ad esempio, il regolamento generale di esenzione per categoria (GBER) che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE).

La Commissione ha pubblicato diversi modelli di orientamento – *guiding templates* – per assistere gli Stati membri nell'elaborazione dei loro Piani nazionali di ripresa e di resilienza in linea con le norme UE in materia di aiuti di Stato.

Il 21 dicembre 2020 sono stati adottati 11 modelli di orientamento che coprono diversi tipi di progetti di investimento in linea con le "iniziative faro europee" della Strategia annuale 2021 per una crescita sostenibile. L'11 febbraio 2021 la Commissione ha pubblicato 2 ulteriori modelli di orientamento per assistere gli Stati membri nell'elaborazione dei PNRR per quanto riguarda il sostegno alla digitalizzazione.

I modelli forniscono orientamenti settoriali su:

- casi in cui la presenza di aiuti di Stato può essere esclusa e pertanto non è necessaria una notifica preventiva alla Commissione;
- casi in cui si configura un aiuto di Stato, ma non è necessaria notifica in quanto la misura di aiuto rientra in un'esenzione per categoria;
- casi in cui si configurerebbe un aiuto di Stato ed è necessaria una notifica, alla luce delle principali norme in materia di aiuti di Stato.

I modelli, soggetti ad aggiornamento, sono pubblicati sul sito istituzionale della Commissione europea.

Quanto alla redazione dei PNRR, nelle linee guida – *Practical guidance to Member States for a swift treatment of State aid notifications in the RRF framework,* aggiornate al 3 febbraio 2022 - la Commissione ha invitato gli Stati membri a specificare nel PNRR, per ciascuna misura (riforme e investimenti), se, a loro avviso:

- il sostegno non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, par. 1, del TFUE;
- la riforma o l'investimento è finanziato sulla base di un regime di aiuti di Stato (*State aid scheme*) esistente che rientra in un regolamento di esenzione per categoria, in particolare il GBER, o che è già approvato dalla Commissione;
- o se la misura richiede una notifica, deve essere data indicazione di quando questa sarà pre-notificata o notificata alla Commissione e devono essere forniti dettagli sulla base di compatibilità prevista.

Lo Stato deve notificare le misure di aiuto alla Commissione prima di concederle, in conformità all'articolo 108, par. 3, del TFUE. Questo principio informa anche l'attuazione degli interventi del Piano Nazionale complementare (PNC) al PNRR. L'articolo 1, comma 8, del decreto-

legge n. 59 del 2021 (legge n. 101 del 2021) dispone, infatti, che gli interventi del PNC, soggetti alla procedura di notifica alla Commissione UE ai sensi dell'articolo 108, par. 3, TFUE, sono concessi solo previa autorizzazione della Commissione. In caso di decisione negativa, le risorse destinate all'intervento notificato e dichiarato incompatibile sono revocate e rimangono nella disponibilità dell'amministrazione titolare per essere destinate ad interventi in linea con le finalità del PNC, il cui cronoprogramma procedurale sia coerente con la necessità di assicurare il raggiungimento degli obiettivi del medesimo Piano.

5.2 Casi di norme nazionali recanti aiuti di Stato per Sicilia e Sardegna.

Tra i casi più recenti di norme nazionali recanti aiuti di Stato - ai sensi dell'articolo 107, par. 2, lett. *b)*, del TFUE[153] - di interesse della Commissione insularità vi è l'articolo 4 del decreto-legge n.104 del 2023 (cd. Decreto *Asset*) recante "*Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici",* che prevede l'istituzione di un Fondo nello stato di previsione del Ministero del turismo, con una dotazione di 15 milioni di euro per l'anno 2023, da destinare ai viaggiatori e agli operatori del settore turistico e ricettivo[154], che hanno subìto danni economici a causa degli eventi eccezionali, determinati dai roghi e dagli incendi che, nel periodo tra il 17 luglio 2023 e il 7 agosto 2023, hanno colpito il territorio della Regione Siciliana e della Regione Sardegna. La tutela consiste nell'erogazione di un contributo a totale o parziale rimborso dei costi sostenuti a causa dei predetti eventi eccezionali quali le difficoltà nel raggiungimento delle destinazioni turistiche dell'isola, la mancata fruizione dei servizi originariamente prenotati, l'acquisto di servizi non previsti e la riprotezione dei viaggiatori per i disagi nei collegamenti.

La norma ha rimesso poi ad un successivo decreto del Ministro del turismo, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, la definizione dei costi ammessi a rimborso, le procedure di erogazione, le modalità di assegnazione e i criteri di determinazione del rimborso nel limite della dotazione del Fondo (..).

La norma in esame, al comma 3, subordina l'efficacia delle disposizioni sopra richiamate, ai sensi degli articoli 107, paragrafo 2, lettera *b*), e 108 del TFUE, all'autorizzazione della Commissione europea, fatta salva l'applicazione delle condizioni previste dal regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*»[155], e, ove non applicabile, dal regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato.

Nell'esempio citato, è prevista la previa notifica alla Commissione UE, ai fini della valutazione dell'aiuto ai sensi dell'articolo 107, par. 2, lett. *a)*, a meno che l'aiuto - una volta individuati i costi ammessi a rimborso e le modalità di assegnazione dal decreto ministeriale attuativo - rispetti i massimali della disciplina europea sugli aiuti di importo limitato ("*de minimis*") o le condizioni del Regolamento di esenzione dall'obbligo di notifica preventiva (GBER). Tali condizioni sono dettate, in particolare, nell'articolo 50. L'articolo in questione indica le condizioni, rispettate le quali, i regimi di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da terremoti, valanghe, frane, inondazioni,

---

[153] Cfr. l'articolo 107 par. 2, lett. *b)*, del TFUE: che prevede la compatibilità con il mercato interno degli: *"*aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali".

[154] Cfr. decreto-legge convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136 (in G.U. 09 ottobre 2023, n. 236), che all'articolo 4 include tra i soggetti beneficiari anche le agenzie di viaggio e i *tour operator*, le strutture extra-alberghiere, gli stabilimenti termali e balneari, i parchi tematici, i parchi divertimento, gli agriturismi, gli operatori esercenti il trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente, i locali da ballo, i porti turistici, i campeggi, per l'erogazione di un contributo a totale o parziale rimborso dei costi sostenuti a causa dei predetti eventi eccezionali (..).

[155] Il Regolamento n. 1407/2013 ha operato sino al 31 dicembre 2023. A decorrere dal 1° gennaio 2024, è entrato in vigore il nuovo Regolamento generale "*de minimis*", Reg. 2831/2023/UE. 5.

trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi boschivi di origine naturale sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, par. 2, lett. *b)*, TFUE e sono esentati dall'obbligo di notifica preventiva.

Tra i casi di norme nazionali recanti aiuti di Stato - ai sensi dell'articolo 107, par. 2, lettere *a)* e *c)* e ai sensi dell'articolo 108, par. 4, del TFUE (in quest'ultimo caso con regime di esenzione dall'obbligo di notifica preventiva)[156] si segnala l'articolo 16 del decreto legge n. 124 del 2023, recante "*Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione".*

Nel dettaglio la norma richiamata prevede un credito d'imposta nella Zona economica speciale (ZES) unica, stabilendo al comma 1: "Per l'anno 2024, alle imprese che effettuano l'acquisizione dei beni strumentali indicati nel comma 2, destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite delle regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise, ammissibili alla deroga prevista dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera *a)*, del TFUE, e nelle zone assistite della regione Abruzzo, ammissibili alla deroga prevista dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera *c)*, del TFUE, come individuate dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027, è concesso un contributo, sotto forma di credito d'imposta, nella misura massima consentita dalla medesima Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027 e nel limite massimo di spesa definito ai sensi e con le procedure previste dal comma 6". Al comma 5 si specifica che "il credito d'imposta di cui al presente articolo è concesso nel rispetto dei limiti e delle condizioni previsti dal regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e in particolare dall'articolo 14 del medesimo regolamento, che disciplina gli aiuti a finalità regionale agli investimenti. Il credito d'imposta è cumulabile con aiuti *de minimis* e con altri aiuti di Stato che abbiano ad oggetto i medesimi costi ammessi al beneficio, a condizione che tale cumulo non porti al superamento dell'intensità o dell'importo di aiuto più elevati consentiti dalle pertinenti discipline europee di riferimento".

In materia di continuità territoriale, si segnala l'articolo 1, commi 494-496, della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio per il 2023), che ha istituito, nello stato di previsione del MIT, un Fondo destinato al finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio della Sicilia e della Sardegna, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024, ridotti a 14,25 milioni di euro ai sensi dell'articolo 1, comma 523, della legge n. 213 del 2023.

La disposizione fa espresso riferimento all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di riconoscere le peculiarità delle isole e promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità. La norma ha rimesso ad un successivo decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il compito di stabilire le modalità e i criteri per l'utilizzo del fondo.

È stato quindi emanato il decreto interministeriale MIT/MEF n. 241 del 2023, che ha individuato nei cosiddetti "aiuti sociali", da riconoscere mediante un contributo sul prezzo del biglietto, la modalità più idonea per ridurre gli svantaggi derivanti dall'insularità[157].

Gli aiuti sociali sono riconosciuti mediante un contributo sul prezzo del biglietto, nel limite massimo dello stesso, comprensivo di tutte le tasse e spese fatturate dal vettore all'utente, sulle rotte di collegamento tra aeroporti situati in Sicilia e in Sardegna e aeroporti situati all'interno dello spazio economico europeo. Il contributo, qualora riconosciuto nel limite massimo della misura, non è

[156]Si ricorda che l'art.107 lett. *a)* del TFUE considera compatibili con il mercato interno "gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale"; mentre la lettera *c)* considera compatibili : "gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse". L'art. 108, par. 4, prevede il regime di esenzione stabilendo che: "La Commissione può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo".

[157] Cfr. il D.M. n.241 del 23 settembre 2023.

cumulabile con altre forme di contribuzione aventi la finalità di assicurare il diritto alla mobilità dotate di copertura finanziaria garantita con fondi statali o regionali, né possono essere applicate ai voli operati in regime di Oneri di Servizio Pubblico[158].

Le due Regioni provvedono all'individuazione delle categorie e dei requisiti dei destinatari del contributo; all'attuazione della misura secondo modalità individuate da ciascuna delle stesse in ragione delle rispettive specificità territoriali e organizzative, nel rispetto delle finalità della normativa di riferimento e del principio di non discriminazione tra gli operatori del trasporto aereo; al monitoraggio della realizzazione della misura e al controllo dell'effettiva erogazione del contributo ai soggetti beneficiari; alla verifica dell'assenza di cumulo del contributo con altre forme di contribuzione[159]. Al fine di dare attuazione a quanto previsto dal D.M. n. 241 del 2023, la Regione Siciliana ha adottato il Decreto del dirigente generale n. 3158 del 10 novembre 2023, mentre la regione Sardegna la deliberazione di Giunta n. 44/15 del 14 dicembre 2023.

Al riguardo può rilevarsi che la misura in esame rientra nell'ambito della categoria degli aiuti di Stato a carattere sociale per i servizi di trasporto aereo che sono considerati compatibili con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera *a),* del TFUE, a condizione che siano soddisfatti i seguenti requisiti cumulativi:

a) l'aiuto deve essere effettivamente a favore di consumatori finali;

b) l'aiuto deve avere un carattere sociale, ossia deve, in linea di principio, riguardare solo alcune categorie di passeggeri che viaggiano su una tratta (ad esempio bambini, persone con disabilità, soggetti a basso reddito, studenti, persone anziane). Tuttavia, nel caso in cui la rotta in questione serva a collegare aree remote, regioni ultra-periferiche, isole**,** e aree scarsamente popolate, l'aiuto potrebbe riguardare l'intera popolazione della regione interessata;

c) l'aiuto deve essere concesso senza discriminazioni per quanto riguarda l'origine dei servizi, vale a dire indipendentemente dalle compagnie aeree che effettuano i servizi in oggetto.

Il citato decreto ministeriale prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provveda all'informativa sulla misura alla Commissione europea e alla relazione annuale ai sensi dell'articolo 11 del Regolamento (UE) n. 651/2014 e successive modifiche ed integrazioni.

Un ulteriore caso di norma nazionale recante aiuti di Stato meno recente è contenuta nella legge di stabilità per il 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*) che all'articolo 1, comma 98, prevede che alle imprese che effettuano l'acquisizione dei beni strumentali nuovi (…), destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite delle regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, della Regione Siciliana e delle regioni Sardegna e Molise, ammissibili alle deroghe previste dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera *a)*, del TFUE, e nelle zone assistite della regione Abruzzo, ammissibili alle deroghe previste dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera *c)*, del TFUE, come individuate dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027, fino al 31 dicembre 2022, è attribuito un credito d'imposta nella misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020 C(2014) 6424 *final* del 16 settembre 2014, come modificata dalla decisione C(2016) 5938 *final* del 23 settembre 2016.

Il comma 107 del medesimo articolo stabilisce che l'agevolazione di cui ai commi da 98 a 106 è concessa nel rispetto dei limiti e delle condizioni previsti dal regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE, e in particolare dall'articolo 14 del medesimo regolamento, che disciplina gli aiuti a finalità regionale agli investimenti.

Si segnala infine la legge di bilancio pe il 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) che all'articolo 1, comma 831, prevede che per le spese documentate, sostenute entro il 31 dicembre 2022, relative all'installazione e messa in funzione di impianti di compostaggio presso i centri agroalimentari presenti nelle regioni Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia, sia riconosciuto un contributo, nel limite massimo di 1 milione di euro per l'anno 2023, sotto forma di

[158] Cfr. l'articolo 2, comma 2, del DM cit.

[159] Cfr. l'articolo 3 del D.M. n. 241.

credito d'imposta, pari al 70% degli importi rimasti a carico del contribuente. Il successivo comma 834 stabilisce che l'agevolazione di cui ai commi da 831 a 833 è concessa ai sensi e nei limiti del regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*».

5.2.1 L'istituzione della Zona Economica Speciale unica (ZES)

La ZES unica è stata istituita, a far data dal 1° gennaio 2024, dall'articolo 9 del citato decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (cosiddetto Decreto-legge Sud), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2023, n. 162, per assicurare un efficace rilancio e il pieno sviluppo economico del Mezzogiorno, ed in particolare delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna, da realizzarsi attraverso processi di semplificazione amministrativa (autorizzazione unica) e agevolazioni agli investimenti (credito d'imposta).

Come riportato nella memoria depositata dal Ministro Foti, audito dalla Commissione il 12 febbraio 2025, l'istituzione della ZES unica è stato il frutto di un negoziato con la Commissione europea e costituisce un cambio di passo fondamentale per lo sviluppo del Mezzogiorno. Si tratta di un nuovo paradigma, che disegna una grande area unitaria e competitiva di attrazione degli investimenti, diversificata al proprio interno da una ricchezza di specializzazioni funzionali e produttive, capace di valorizzare il Mezzogiorno come il più importante polo attrattivo all'interno del Mediterraneo. Attraverso la creazione di un'unica ZES si intende aumentare la competitività di questi territori a livello internazionale, valorizzandone appieno l'apparato produttivo.

La nuova ZES unica è oggi la più grande zona economica speciale d'Europa e costituisce una parte importante dell'economia nazionale, con una popolazione di quasi 20 milioni di abitanti, un PIL complessivo di oltre 430 miliardi di euro, più di 6,3 milioni di occupati, oltre 1,3 milioni di imprese e più di 68 miliardi di euro di merci esportate[160].

L'articolo 11 del decreto-legge n. 124 del 2023 ha previsto l'adozione del Piano strategico della ZES unica, per definire, in coerenza con il PNRR e con le programmazioni nazionali e regionali dei fondi strutturali europei, la politica di sviluppo della ZES, individuando i settori da promuovere e quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari per lo sviluppo della nuova Zona economica speciale per il Mezzogiorno, inclusi quelli destinati a favorire la riconversione industriale finalizzata alla transizione energetica, e le modalità di attuazione. I progetti di investimento che ricadono in area ZES potranno accedere ad una "corsia preferenziale", consistente in un procedimento semplificato ed accelerato, che si conclude con il rilascio del provvedimento di autorizzazione unica (articoli 14 e 15 del citato decreto-legge n. 124 del 2023).

Il tema dell'insularità, specificità geografica che riguarda due delle otto regioni della ZES unica, è oggetto di particolare attenzione nell'ambito della strategia delineata dal Piano strategico, in attuazione dell'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 124 del 2023, che prevede una specifica sezione del Piano dedicata agli investimenti e agli interventi prioritari, necessari a rimuovere, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, gli svantaggi dell'insularità nelle regioni Sicilia e Sardegna.

Sempre come specificato nella memoria del Ministro Foti, l'insularità rappresenta, infatti, una peculiarità in grado di incidere in modo significativo sullo sviluppo economico e sociale dei territori, in ragione di molteplici fattori, quali, a titolo esemplificativo, la distanza dai grandi centri dei servizi, i tempi e i costi di trasporto e una maggiore esposizione rispetto a *shock* esterni ed eventi climatici. Al fine di ridurre gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità, il Piano strategico della ZES individua alcuni fattori particolarmente significativi: la continuità territoriale, la ricerca e l'innovazione, la dotazione infrastrutturale, la questione energetica e il contrasto al fenomeno dello spopolamento.

[160] Memoria depositata agli atti della Commissione da parte del Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, Tommaso Foti.

5.3 Misure per l'insularità preannunciate dalla nuova Commissione europea.

La politica di coesione, che è il principale strumento d'investimento dell'UE, come già ricordato in precedenza, riserva una particolare attenzione 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. L'Unione europea sostiene inoltre lo sviluppo delle sue regioni più remote, note come regioni ultra-periferiche (RUP), che sono in gran parte isole[161].

Negli orientamenti politici della Commissione europea per il periodo 2024-2029, illustrati il 18 luglio 2024 innanzi alla plenaria del Parlamento europeo, la Presidente von der Leyen, ha preannunciato che, nell'ambito della politica di coesione dell'UE, la Commissione "terrà conto delle sfide economiche e sociali specifiche delle isole, tra cui gli alloggi, i trasporti, l'acqua e la gestione dei rifiuti", e "continuerà ad affrontare le sfide peculiari delle regioni ultra-periferiche".

Tali sfide sono collocate nell'ambito dell'azione volta a promuovere lo "stile di vita europeo" che coniuga equità sociale e competitività, nel contesto della quale è ritenuta centrale anche l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali.

La Presidente von der Leyen ha affermato altresì che saranno affrontate le disparità regionali e sociali e sarà garantito a tutti i cittadini l'effettivo diritto di rimanere nel luogo che chiamano casa.

Da ultimo, nella Lettera di missione del Vicepresidente esecutivo per la coesione e le riforme della Commissione, Raffaele Fitto, tra gli obiettivi del mandato rientra la presentazione di un'agenda politica ambiziosa per le città per affrontare le questioni degli alloggi, dell'azione per il clima, della digitalizzazione, della mobilità, dell'inclusione sociale, nonché tenere in considerazione le sfide economiche e sociali specifiche delle isole come l'edilizia abitativa, i trasporti, la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti). Nel mandato rientrano altresì le sfide che le regioni ultra-periferiche devono affrontare.

5.4 Nuovo approccio alla politica di concorrenza e riesame delle norme in materia di aiuti di Stato.

Gli orientamenti politici sostengono la necessità di "un nuovo approccio alla politica di concorrenza, che sia maggiormente orientato agli obiettivi comuni e più favorevole all'espansione delle imprese sui mercati globali, ma sempre atto a garantire condizioni di parità", e preannunciano un "riesame delle norme in materia di aiuti di Stato per consentire misure di sostegno all'edilizia abitativa, in particolare per alloggi sociali efficienti sotto il profilo energetico e a prezzi accessibili".

In questo contesto non contengono, tuttavia, indirizzi o annunci specifici con riferimento ai territori insulari.

Quanto affermato negli orientamenti si riflette nella lettera di incarico della Vicepresidente esecutiva per la transizione pulita, giusta e competitiva, Teresa Ribera Rodríguez, responsabile del portafoglio "Concorrenza" che avrà pertanto il compito di modernizzare la politica di concorrenza dell'UE e di rivedere le norme sugli aiuti di Stato, tra l'altro procedendo a una loro semplificazione, anche al fine di consentire misure di sostegno all'edilizia abitativa, in particolare per l'efficienza energetica e l'edilizia sociale, e perseguire gli obiettivi del *Clean Industrial Deal*, un pacchetto strategico per intraprendere azioni di supporto alle imprese e trasformare la decarbonizzazione in un'opportunità di crescita, con iniziative *pro business* che, nelle intenzioni della proposta della Commissione europea, intende eliminare oneri per l'80% delle imprese impegnate nel *Green deal*.

Circa la revisione del *Clean Industrial Deal*, tra le iniziative intraprese dal Ministero delle imprese e del *made in Italy*, il Ministro Urso, in audizione in Commissione, ha annunciato la sottoscrizione con altri Paesi europei di un *non-paper* su siderurgia contro concorrenza sleale e per il contenimento dei costi energetici, documento poi firmato il 27 febbraio 2025 a Parigi. In esso si delinea un piano d'azione per rafforzare la competitività del settore e salvaguardare la produzione di acciaio in Europa, in un contesto di forte crisi caratterizzato dal calo della produzione e dalla crescente concorrenza internazionale. Il *non-paper* è strettamente collegato al documento promosso dall'Italia

[161] Sulle RUP cfr. il par. sull'insularità nell'ord. dell'UE.

sulla revisione del Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) per le industrie energivore, a partire proprio dalla siderurgia e dalla chimica.

Con riferimento ai territori insulari italiani, la revisione del *Clean Industrial Deal* si inserisce in un quadro di interventi volti a superare le crisi che interessano i siti produttivi siderurgici e chimici presenti in Sardegna e Sicilia.

6. Il sistema dei LEP.

La legge istitutiva attribuisce alla Commissione, tra le varie competenze, anche quella di proporre correttivi per gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità al sistema dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), anche allo scopo di contrastare lo spopolamento e di assicurare servizi sulla base delle specificità demografiche e geografiche dei territori[162].

Il primo rilievo da formulare è che, allo stato attuale, non sembrano ancora maturi i tempi per proporre tali misure in considerazione del tortuoso percorso normativo volto alla definizione dei LEP.

La Commissione, al fine di approfondire la tematica, ha proceduto alle audizioni del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, Roberto Calderoli, di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio, della presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* (CTFS), Elena D'Orlando, e del presidente del Comitato per i Livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), Sabino Cassese[163].

L'articolo 117, comma 2, lettera *m)*, della Costituzione[164], come modificato dalla riforma del titolo V, attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale"[165].

La determinazione dei LEP rappresenta un impegno fondamentale per l'attuazione dei principi sanciti dal Titolo V della Costituzione, nel rispetto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali richiesta per mantenerne uniformi i livelli di erogazione.

La spinta a portare avanti il processo di determinazione dei LEP è stata data anche dalla necessità di fornire una cornice in cui inquadrare gli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale, nell'ambito delle politiche delineate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in particolare nel Piano degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 e dal Piano per la non autosufficienza per il triennio 2022-2024.

Per una corretta definizione di tali livelli, è stata sottolineata la necessità di individuare un insieme minimo di indicatori e parametri di riferimento per i cosiddetti obiettivi di servizio, che consentirebbero una graduale convergenza dei LEP sul territorio nazionale, eventualmente entro limiti di accettabilità degli scostamenti dai valori di riferimento, e con la previsione, in caso di inefficacia delle azioni correttive, di un intervento sostitutivo da parte dello Stato nei casi di grave e perdurante inadempienza.

Le prime definizioni riferite ai LEP sono contenute nella legge di bilancio per il 2021 in cui state indicate le prestazioni di assistenza sociale, parametrate in termini di rapporto tra gli assistenti sociali impiegati negli ambiti territoriali (ATS) e la popolazione residente[166].

---

[162] Cfr. l'art. 1, co. 813, lett. *f),* legge n. 197 del 2022.

[163] Audizioni, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità e sulle relative misure di contrasto, del 14 dicembre 2023 (ISTAT), del 18 gennaio 2024 (Ministro Calderoli), 1° febbraio 2024 (Upb), 28 febbraio 2024 CFTS) e 21 maggio 2024 (Sabino Cassese).

[164] Così novellato dall'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

[165] Si ricorda che già la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge n. 328 del 2000, art. 22), precedente quindi la riforma del 2001 del Titolo V, aveva indicato i LEP erogabili sotto forma di beni e servizi senza tuttavia fornire i parametri di riferimento, sulla base della programmazione per i diversi livelli governo e nei limiti delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale .

[166] Cfr. l. n. 178 del 2020, art. 1, commi 794-804.

Si ricorda che anche la legge delega in materia di disabilità è intervenuta inserendo tra i princìpi e criteri direttivi la definizione di procedure per la determinazione dei LEP per le persone con disabilità[167].

Successivamente, la legge di bilancio per il 2022 ha fissato i LEP per il servizio di asili nido dei comuni delle regioni a Statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna. La norma prevede il raggiungimento dei LEP a partire dal 2027, con un apposito stanziamento di 1.100 milioni di euro a decorrere dal medesimo anno[168]. La stessa disposizione prevede che dal 2022 al 2027 siano previsti gli obiettivi di servizio che accompagnino progressivamente il percorso fino al raggiungimento dei LEP nel 2027, con uno stanziamento pari a 120 milioni di euro per l'anno 2022, a 175 milioni per il 2023, a 230 milioni per il 2024, a 300 milioni per il 2025 e a 450 milioni per il 2026[169].

La legge di bilancio per il 2023[170] ha disciplinato la procedura per la determinazione dei LEP, nonché dei relativi costi e fabbisogni *standard* nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica[171]. I fabbisogni *standard* si possono definire come le reali necessità finanziarie che un ente locale ha e che sono valutate in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della sua popolazione. L'attività di determinazione dei LEP è affidata ad una Cabina di regia, presieduta dal Ministro delegato per gli Affari regionali, supportata dalla CTFS, cui spetta il compito di elaborare e trasmettere all'organo decisorio le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni *standard* nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione[172].

La Cabina di regia effettua, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna regione per l'insieme delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato ed individua, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla CTFS.

Inoltre determina i LEP, sulla base delle ipotesi tecniche in materia di fabbisogni *standard* formulate dalla CFTS, predisposte secondo le procedure previste dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216[173], ed elaborate con l'ausilio della società Soluzioni per il sistema economico - SOSE Spa, in collaborazione con l'ISTAT e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione delle regioni (CINSEDO).

La CFTS, sulla base della ricognizione e a seguito delle attività della Cabina di regia, trasmette alla stessa le ipotesi tecniche inerenti la determinazione dei costi e fabbisogni *standard* nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Può essere quindi definita, come riferito in audizione dalla presidente D'Orlando, come un organo tecnico del regionalismo cooperativo, infatti il suo ruolo è significativo non solo per i compiti che è chiamata a svolgere, ma anche per la natura degli interessi in essa rappresentati e che in essa devono trovare sintesi. Tale sintesi fornisce il supporto per il decisore politico nel perseguimento di quell'equilibrio delle relazioni finanziarie tra livelli di governo che deve essere sì costante, ma che è altresì complesso e mai stabile, dovendosi

---

[167] Cfr. l. 22 dicembre 2021 n. 227.

[168] Cfr. legge n. 234 del 2021, articolo 1, comma 172.

[169] La progressione del livello di copertura del servizio parte dal livello storico di ogni comune e assegna obiettivi e risorse fino a permettere agli enti di poter raggiungere una copertura pari al 33%, considerando sia il servizio pubblico che privato, della popolazione 3-36 mesi di età.

[170] Cfr. legge n. 197 del 2022, articolo 1, commi da 791 a 798.

[171] I fabbisogni *standard*, insieme alle capacità fiscali, sono i parametri sulla base dei quali è ripartita una parte sempre maggiore del Fondo di solidarietà comunale. Nel 2030 la componente del fondo perequabile sarà integralmente ripartita sulla base del rapporto fabbisogni *standard* e capacità fiscali, superando, così, definitivamente il criterio della spesa storica. Cfr. l'audizione di Elena D'Orlando, Presidente della CTFS – res. sten. del 28 febbraio 2024.

[172] Ai sensi dell'articolo 1, comma 29-*bis*, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

[173] Cfr. l'art. 5, co.1, lettere *a), b), c), e)* e *f)* del d.lgs. n. 216 del 2010, recante disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* di Comuni, Città metropolitane e Province. L'art. 5 disciplina il procedimento di determinazione dei fabbisogni *standard.*

contemperare esigenze di solidarietà e di competizione, di uniformità e differenziazione, di autonomia e coordinamento[174].

La CTFS ha predisposto una nota metodologica avente ad oggetto gli obiettivi di servizio per i servizi sociali, il riparto e le modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna per l'anno 2025[175].

La Cabina di regia predispone uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni *standard*. Ciascun DPCM è adottato su proposta del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sugli schemi di decreto è acquisita l'intesa della Conferenza unificata.

Per fornire supporto tecnico alla Cabina di regia, è stato istituito il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), con particolare riferimento alle esigenze di studio e approfondimento tecnico delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite alla Cabina di regia nell'ambito della determinazione dei LEP.

Il CLEP fornisce contribuiti istruttori alla Cabina di regia ai fini dell'espletamento delle sue funzioni e può inoltre trasmetterle proprie osservazioni, proposte, studi o approfondimenti che ritenga necessari ai fini della determinazione dei LEP[176]. Il CLEP ha presentato il rapporto finale e i documenti relativi ai vari sottogruppi di lavoro, documenti già esaminati dalla Cabina di regia, che ne ha preso atto nella riunione del 5 dicembre 2023, trasmettendoli in seguito alla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* e alla Commissione Affari costituzionali del Senato[177].

Si fa presente, da ultimo, che il decreto legge n. 202 del 2024 (cosiddetto "Mille proroghe"), convertito dalla legge n. 15 del 2025, all'articolo 16, comma 1, prevede che, dal 5 dicembre 2024 al 31 dicembre 2025, l'attività istruttoria per la determinazione LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard* continua ad essere svolta presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri[178].

La disposizione è volta ad assicurare continuità al lavoro istruttorio svolto dalla segreteria tecnica della Cabina di regia, in attesa che il legislatore individui le procedure di definizione aderenti ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, di cui si dirà in seguito[179].

In tal modo, si dà compiuta attuazione alla sentenza della Corte che prevede di fare salvo il lavoro istruttorio e ricognitivo già avviato dalla segreteria tecnica della Cabina di regia per la determinazione dei LEP.

In tale attività il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie si avvale del contingente di personale già previsto dalla legge di bilancio 2023 e delle risorse a tal fine stanziate[180].

6.1 La giurisprudenza costituzionale e la legge sull'autonomia differenziata.

La definizione dei LEP ha scontato da subito ritardi attuativi dovuti in primo luogo alla mancanza di una chiara configurazione della loro natura e delle caratteristiche minime riferite alla prestazione del servizio e agli aspetti organizzativi per la loro erogazione, oltre che al monitoraggio dei risultati relativi ai livelli di uniformità.

---

[174] Cfr. l'audizione di Elena D'Orlando, Presidente della CTFS – res. sten. del 28 febbraio 2024.

[175] https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/ministero/commissioni/ctfs/documenti/7_Nota-metodologica-Obiettivi-di-servizio-per-i-servizi-sociali-riparto-e-rendicontazione-delle-risorse-aggiuntive-per-i-Comuni-Sicilia-e-Sardegna-anno-2025.

[176] Cfr. DPCM 23 marzo 2023.

[177] https://www.affariregionali.it/media/509321/1-rapporto-finale-clep-30102023-editing.

[178] https://www.astrid-online.it/static/upload/d242/d24202bvol.ii.pdf.

[179] Tale sentenza ha dichiarato illegittime, in via consequenziale, le disposizioni dell'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge n. 197 del 2022. Rientrano tra le citate disposizioni anche quelle relative al personale e alle risorse finanziarie per la citata attività istruttoria svolta dalla segreteria tecnica.

[180] Secondo quanto si evince dalla relazione illustrativa, tale disposizione è finalizzata anche al raggiungimento, entro dicembre 2025, degli obiettivi della Riforma del quadro fiscale subnazionale di cui alla Missione 1 - Componente 1- Riforma 1.14 del PNRR. Il termine del 31 dicembre 2025, di cui all'articolo 16, corrisponde alla scadenza per l'obiettivo di definizione dei LEP programmato nel PNRR.

Gli ostacoli all'introduzione dei LEP, come evidenziato dalla Corte nella sentenza n. 220 del 2021, non appaiono solo di carattere definitorio, ma presentano anche un carattere ed una portata finanziaria. La Corte, nel rilevare che i LEP costituiscono la base per calcolare la soglia di spesa necessaria per erogare i livelli delle prestazioni sociali di natura fondamentale - livelli contemperati dal rispetto del principio di equilibrio di bilancio previsto dall'articolo 81 della Costituzione - ha sottolineato che l'introduzione dei LEP richiederebbe il reperimento di risorse aggiuntive, soprattutto in contesti territoriali dove storicamente tali livelli sono più deficitari. Ciò si tradurrebbe pertanto in una redistribuzione delle risorse esistenti mediante meccanismi perequativi, ovvero con tagli di spesa o aumenti della pressione fiscale.

La legge n. 86 del 2024 sull'autonomia differenziata ha introdotto all'articolo 3 una nuova procedura per l'individuazione dei LEP, sostituendo alla determinazione con DPCM quella di adozione di decreti legislativi, prevedendo quindi un passaggio parlamentare sugli schemi di decreto ed un parere in Conferenza unificata in sostituzione dell'intesa. Le due diverse procedure, l'una transitoria, l'altra definitiva, non appaiono adeguatamente coordinate, non essendo chiaramente indicato il momento di passaggio da una procedura all'altra[181].

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 192 del 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 2, 4, 5, 6, 8 e 10 della legge n. 86 del 2024 e, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale, sopravvenuta a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, dell'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge n. 197 del 2022.

La Corte ha sottolineato che i LEP implicano una delicata scelta politica, perché si tratta – fondamentalmente – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro. Si tratta, in definitiva, di decidere i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, con le risorse necessarie per garantire uno *standard* uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale. Il vizio alla base dell'articolo 3, comma 1, ad avviso della Corte, starebbe nella pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi con riferimento a numerose e variegate materie. Poiché ogni materia ha *per relationem* le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori risulterebbe inevitabilmente destinata alla genericità.

Peraltro, tale vizio si rifletterebbe in lesione delle competenze costituzionali delle regioni, perché il conferimento di un potere legislativo delegato illegittimo per insufficienza di criteri direttivi delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale, dato che i LEP riguardano numerose materie regionali.

Da ultimo, con la sentenza n. 10 del 2025, la Corte costituzionale, nel giudizio di ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge n. 86 del 2024, come risultante a seguito della sentenza della Corte n. 192 del 2024, ha rilevato che, censurando sia la delega legislativa per la determinazione dei LEP sulla base di "nuovi" criteri non specificati, sia i criteri vigenti alla data di entrata in vigore della stessa legge, ossia quelli previsti dalla legge n. 197 del 2022, non c'è modo, attualmente, di individuare i LEP di cui alla suddetta legge n. 86: i "nuovi" criteri non ci sono e quelli vigenti non hanno più efficacia.

6.2 L'incidenza del fattore insulare nel sistema dei LEP.

L'articolo 10 della legge n. 86 del 2024 prescrive che, per garantire i LEP e le funzioni fondamentali degli enti territoriali, occorre tener conto degli svantaggi derivanti dall'insularità, nell'adozione delle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico.

Il presidente del CLEP, Sabino Cassese, audito dalla Commissione, sostiene che "l'insularità è uno dei fattori geograficamente rilevanti per la determinazione dei LEP e pertanto si tratta di bilanciarli, in modo da assicurare un'effettiva uniformità nelle funzioni riguardanti i diritti civili e

[181] Cfr. l'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali del 1° febbraio 2024.

sociali e, per farlo, occorre prevedere l'individuazione delle situazioni di svantaggio, il calcolo dei differenziali e il calcolo dei fabbisogni" [182].

Anche il Ministro Calderoli ha sottolineato al riguardo che occorrerà tenere conto nel calcolo dei fabbisogni *standard* della peculiarità delle isole, assicurando che i processi di realizzazione di quelle prestazioni di cui si è identificato un livello essenziale diano un esito tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, incluse le Isole maggiori e minori. "Qui dovranno scattare correttivi, mentre i LEP dovranno essere uniformi su tutto il Paese"[183].

Il percorso perequativo fondato sui LEP, fabbisogni *standard* e capacità fiscale, avviato nel comparto comunale dal 2015 e da completare nel 2030, non vede, al momento, la partecipazione dei comuni sardi e siciliani. Per i comuni delle autonomie speciali nelle quali la finanza degli enti locali è ancora a carico dello Stato (Regione Siciliana e Sardegna), il riparto del Fondo di solidarietà comunale avviene sulla base del solo criterio della spesa storica[184]. Nel quadro degli Accordi con le regioni a Statuto speciale è stata programmata la rilevazione dei fabbisogni *standard* per gli enti locali di ciascun territorio, e la Regione Siciliana è l'unica regione che ha già sperimentato tale rilevazione tramite la distribuzione ai comuni di un questionario unico, finalizzato all'acquisizione dei dati rilevanti ai fini della determinazione dei fabbisogni *standard*[185]. Da un confronto dei dati inerenti all'esercizio delle funzioni fondamentali complessive dei comuni della Regione Siciliana, si evince che la differenza tra il dato relativo alla spesa storica e quello riferito alla spesa *standard* non è particolarmente marcata, mentre, laddove si analizzino i dati di spesa con riferimento alle singole funzioni, è possibile registrare alcune differenze.

Dall'analisi dei dati disponibili[186] è possibile desumere che l'applicazione del criterio perequativo, basato sui fabbisogni *standard* e sulle capacità fiscali[187], nella distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale ai comuni siciliani, come avviene per i comuni delle Regioni a statuto ordinario, permetterebbe agli stessi di godere di maggiori risorse, da destinare, in particolare, al finanziamento delle funzioni sociali e educative.

Ciò trova conferma in quanto riferito dalla presidente della CTFS, D'Orlando, che ha rilevato come dai fabbisogni *standard* (FaS) applicati in via sperimentale ai comuni siciliani emerga che questi, come molti comuni delle realtà meridionali, mostrano un fabbisogno superiore alla spesa storica nelle funzioni sociali ed educative, rispetto alle quali la perequazione, se applicata al pari di quanto avviene per il comparto dei comuni delle regioni a statuto ordinario, farebbe affluire più risorse. Già oggi, peraltro, maggiori risorse, rispetto alla media gli enti locali delle regioni ordinarie, sono assegnate ai comuni siciliani e sardi per colmare il divario di servizi nel settore sociale e degli asili nido, sulla base del medesimo *standard* utilizzato per il resto dei Comuni.

Per la Regione Sardegna si registrano ritardi nella rilevazione dei fabbisogni *standard*, sebbene la Commissione tecnica abbia già avviato la diffusione dei relativi questionari ai comuni.

Il presidente del CLEP, Sabino Cassese ha inoltre posto in evidenza che "il fondo perequativo per le isole - aspetto che non è stato oggetto di discussione all'interno del Comitato LEP - può essere utile, ma anche pericoloso, perché le isole, a loro volta, hanno delle differenze - le isole minori e le isole maggiori per esempio, o la collocazione diversa rispetto al territorio -, quindi i LEP dovrebbero

---

[182] Cfr. l'audizione di Sabino Cassese, presidente CLEP– res. sten. della seduta del 21 maggio 2024.

[183] Cfr. il res. sten. dell'aud. del Ministro Roberto Calderoli del 18 gennaio 2024.

[184] All'art. 1, comma 449, lettera *d-quinquies*), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: « Per le medesime finalità di cui al primo periodo, il Fondo di solidarietà comunale è destinato, per un importo di 44 milioni di euro per l'anno 2022, di 52 milioni di euro per l'anno 2023, di 60 milioni di euro per l'anno 2024, di 68 milioni di euro per l'anno 2025, di 77 milioni di euro per l'anno 2026, di 87 milioni di euro per l'anno 2027, di 97 milioni di euro per l'anno 2028, di 107 milioni di euro per l'anno 2029 e di 113 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2030, in favore dei comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna.

[185] I fabbisogni *standard* dei comuni della Regione Siciliana sono stati approvati dalla CTFS nella seduta del 13 settembre 2021. Si veda la nota metodologica SOSE del 15.7.2022 "*Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna - Anno 2022, in base al comma 563 dell'articolo 1 della legge n. 234 del 30 dicembre 2021*".

[186] Cfr. la relazione del Sottosegretario all'Economia Federico Freni - res. sten. del 25 settembre 2024.

[187] **La capacità fiscale**, in sintesi, rappresenta **il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale.**

essere costruiti in modo da tener conto della diversità delle situazioni di partenza anche delle singole isole" [188].

Rileva ancora il presidente Cassese che "è fondamentale pertanto inserire il riconoscimento del principio di insularità all'interno delle politiche di coesione dell'Unione europea. Questo è un capitolo veramente importante, che oggi è già in parte riconosciuto, perché "politiche di coesione" che nasce in sostituzione dell'espressione "politiche di sviluppo" presuppone che vi siano delle diversità nel grado di sviluppo delle singole parti del territorio dell'Unione, e queste diversità vanno valutate e fatte valere in modo da assicurare che tali politiche assicurino la coesione, che vuol dire un eguale trattamento su tutto il territorio nazionale ed europeo. Questi aspetti sono estremamente importanti ed è bene non sottrarre alla preoccupazione principale della lettera *m*) dell'articolo 117, per la parte nazionale, e all'obiettivo della coesione che è già indicato dai trattati dell'Unione europea per la politica europea, la specificità dell'insularità, ma anche le specificità all'interno dell'insularità. Si può infatti correre il rischio di un dislivello che si può venire a creare se l'insularità viene considerata come un unico contesto, senza tener conto delle diversità che si creano all'interno"[189].

6.3 Le isole minori nel sistema dei LEP.

Il processo di attuazione del federalismo fiscale, attraverso i livelli essenziali delle prestazioni, rileva anche per valorizzare le esigenze specifiche dei territori delle isole minori.

Dalla ricognizione svolta dall'Associazione nazionale comuni isole minori (ANCIM), sono 22 i comuni delle regioni a Statuto ordinario che presentano i caratteri dell'insularità marina[190]. I comuni delle isole minori sono destinatari delle risorse del Fondo di solidarietà comunale, le cui assegnazioni seguono i criteri perequativi, basati su funzioni fondamentali, fabbisogni *standard* e capacità fiscale. Per 9 dei comuni insulari la perequazione produce un effetto positivo, poiché ricevono maggiori trasferimenti per effetto del nuovo meccanismo di riparto, rispetto al criterio storico. Diversamente, i 13 comuni per i quali la perequazione produce un effetto negativo, rispetto al criterio storico, sono caratterizzati da una capacità fiscale molto più alta della media nazionale.

Il fattore dell'insularità attualmente è colto in modo indiretto nella determinazione dei fabbisogni *standard*, attraverso alcune variabili relative al ritardo di sviluppo, all'indice di deprivazione sociale, al costo del lavoro nel settore privato, alla spesa media per l'uso dei veicoli, raggruppamento che consente di calcolare i fabbisogni anche in base alle peculiarità strutturali dei territori. Peraltro, il reddito imponibile ai fini delle addizionali Irpef influisce direttamente sulla stima della capacità fiscale degli enti locali e, insieme ai fabbisogni *standard*, entrano nel riparto delle risorse del Fondo di solidarietà comunale.

Non sono, tuttavia, utilizzate variabili che prendono in considerazione direttamente la sperequazione infrastrutturale - innanzitutto il *deficit* nella rete di trasporti - dato che i fabbisogni *standard* vengono stimati con finalità perequative di risorse della spesa corrente. Se la perequazione infrastrutturale fosse considerata unitamente ai fabbisogni *standard*, si potrebbe garantire l'efficientamento delle prestazioni nei territori dove vi è maggiore necessità[191].

Conclusioni.

La Commissione, al termine dell'attività di approfondimento svolta ai sensi della legge istitutiva, intende offrire con il presente documento un quadro delle evidenze emerse, proponendo alcune delle possibili misure atte a rimuovere gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità,

[188] Cfr. l'audizione di Sabino Cassese – res. sten. della seduta del 21 maggio 2024.
[189] *Ibidem*.
[190] Solo 2 comuni – Forio e Ischia – hanno una popolazione superiore ai 15.000 abitanti.
[191] Cfr. la relazione del Sottosegretario all'Economia Federico Freni - res. sten. del 25 settembre 2024.

rendendo cogente il principio di peculiarità delle isole introdotto dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione.

La legge costituzionale n. 2 del 2022, introducendo all'articolo 119 un nuovo sesto comma, in base al quale "*La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità",* ha determinato la ricostituzionalizzazione del principio di insularità, in forma più precisa e puntuale rispetto a quanto già previsto dalla Costituzione del '48, che contemplava all'articolo 119, terzo comma, un chiaro e puntuale riferimento alle Isole e al Mezzogiorno, considerate realtà svantaggiate dal punto di vista geografico, economico e sociale, da valorizzare, e alle quali destinare misure ed incentivi straordinari.

La nuova disposizione costituzionale, da leggersi in combinato disposto con l'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, che sancisce il principio di eguaglianza sostanziale, non è quindi norma meramente programmatica, ma precettiva e introduce la necessità di tenere conto del fattore insulare nella legislazione formale ordinaria, negli atti aventi forza di legge e in tutte le altre fonti a queste subordinate, costituendo parametro di costituzionalità.

Le Isole, maggiori e minori, in base al nuovo sesto comma della richiamata disposizione costituzionale, non possono più essere genericamente accomunate al Mezzogiorno, scontando gli ulteriori svantaggi derivanti dalla condizione di insularità, configurabile come una situazione permanente di svantaggio competitivo.

Nell'ordinamento costituzionale, le due isole maggiori, Sicilia e Sardegna, hanno una propria autonoma rilevanza, rientrando tra le Regioni a Statuto speciale, che beneficiano di forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione. L'autonomia è articolata secondo i rispettivi statuti speciali, adottati con legge costituzionale, dando luogo alla c.d. specialità insulare.

Per quanto attiene invece alle isole minori, che sono complessivamente 79 - marine, lagunari e lacustri - di cui 56 marine in cui si contano 36 comuni, non vi è nell'ordinamento giuridico una univoca definizione normativa. Diversi provvedimenti normativi ed amministrativi fanno riferimento alle isole minori, recando ciascuno una definizione diversa, in relazione allo scopo perseguito dalle singole disposizioni.

Il crescente rilievo assunto dalla condizione di insularità e dagli svantaggi che da essa derivano ha peraltro trovato ulteriore riconoscimento nella recente legge n. 86 del 2024 sul regionalismo differenziato, che ha significativamente rafforzato i riferimenti alla condizione di insularità e all'adozione delle necessarie misure perequative e di riequilibrio.

La Commissione ha ritenuto essenziale – come prescritto dalla legge istitutiva – procedere nei primi sei mesi della propria attività all'individuazione degli indicatori economici necessari a stimare i costi derivanti dalla condizione di insularità.

Come evidenziato dai rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio – organismo di cui la Commissione si è avvalsa nell'attività di individuazione degli indicatori in base alla previsione della legge istitutiva – i più comuni indicatori di sviluppo economico e sociale non sono specifici per le isole, essendo indicatori generali.

In base ai più recenti studi messi a disposizione della Commissione dalle Regioni Sicilia e Sardegna, datati al 2020, è stato calcolato che i costi dell'insularità gravano sull'economia della Regione Siciliana, in termini di ridotta ricchezza prodotta, per circa 6 miliardi di euro annui, con una sorta di tassa occulta per ogni siciliano pari a circa 1.200 euro. I costi dell'insularità sull'economia

della Sardegna, in termini di ridotta ricchezza prodotta dal territorio, sono calcolabili in circa 9,2 miliardi di euro annui in termini di PIL complessivo. Ed è stata quantificata in termini approssimativi la perdita di PIL *pro-capite* annuo per i sardi in circa 5.700 euro.

L'Ufficio parlamentare di bilancio ha evidenziato la presenza di fattori peculiari, dovuti ad indicatori geografico-economici che limitano l'accessibilità ai mercati per le imprese e ad indicatori geografico-sociali che penalizzano l'accessibilità alle infrastrutture sociali per i cittadini. La premessa da cui partire è che l'insularità è una specificità geografica, consistente nella separazione permanente dalla terraferma, che determina una situazione stabile di periferizzazione economica e sociale.

In merito agli indicatori geografico-economici, può affermarsi come la severità della condizione insulare dipenda da molti fattori tra cui i più rilevanti sono: l'isolamento, inteso come distanza dal continente; la dimensione del territorio e della popolazione; la dispersione territoriale, che rileva nel caso degli arcipelaghi. Pur condividendo questa caratteristica, le isole presentano, tra loro, profonde differenze in termini di dimensione, densità abitativa, distanza dal continente, dispersione territoriale, dotazione infrastrutturale.

Gli indicatori geografici non si traducono direttamente in uno svantaggio economico e/o in un ritardo di sviluppo, e possono essere controbilanciati da politiche pubbliche atte a fronteggiare anche i fattori storico-istituzionali che incidono sullo sviluppo dei territori insulari, a prescindere dalla conformazione geografica. In particolare, sono rilevanti quelle politiche che intervengono sulle infrastrutture economiche e sociali.

Con riferimento alle infrastrutture economiche, essendo quello della disconnessione il problema originario, rivestono particolare rilievo le infrastrutture di rete, le reti di trasporto, quelle di telecomunicazione, le reti energetiche, e quest'ultime non soltanto in termini di presenza, ma anche in termini di qualità del servizio, ad esempio la continuità per la rete elettrica o la presenza di perdite per le reti idriche.

Riguardo alle infrastrutture sociali, che non agiscono direttamente sul sistema economico, ma che aumentano la produttività del capitale umano, particolare rilievo assumono la rete ospedaliera, il sistema di smaltimento dei rifiuti e il sistema di istruzione.

Un ulteriore indicatore, connesso sempre a elementi geografici, relativo più all'accessibilità alle infrastrutture sociali piuttosto che a quelle di trasporto, è l'indice di perifericità, che è stato proposto dall'ISTAT nella mappatura delle aree interne del 2020. È un indicatore geografico-sociale che misura, in termini di tempi di percorrenza, la possibilità per i cittadini dei singoli comuni di accedere ai servizi di istruzione, sanitari e di trasporto.

Gli indicatori socio-economici segnalati dall'Ufficio parlamentare di bilancio sono: la variazione della popolazione; la quota di laureati sul totale della popolazione residente nella fascia 30-34 anni; il PIL *pro-capite*; il tasso di occupazione; la quota di occupati non regolari; l'offerta di posizioni lavorative per i laureati; l'indice di grave deprivazione materiale; la quota di dipendenti impiegati nel turismo; la dimensione media d'impresa.

Si tratta di indicatori non esaustivi, che non sono direttamente collegati alla caratteristica geografica della disconnessione territoriale, ma che risentono anche di questa e quindi degli svantaggi derivanti dall'insularità.

Ci sono inoltre indicatori compositi che comprendono sia indicatori geografico-economici che geografico-sociali, ma anche indicatori economico-sociali. Un esempio di questi è l'indice europeo

di competitività regionale, che pone nel 2023 Sardegna e Sicilia agli ultimi posti tra le 234 regioni europee, considerato che la Sicilia è al 219° e la Sardegna al 203° posto.

Dall'analisi del contributo offerto dall'ISTAT, basato sul patrimonio informativo ricavato dal sistema di indicatori sul benessere equo e sostenibile (BES), che ha ad oggetto la qualità della vita dei cittadini isolani, è emerso che il livello di benessere relativo della Sardegna è complessivamente peggiore della media delle province italiane ma leggermente migliore rispetto alla media di quelle del Mezzogiorno, mentre la Regione Siciliana mostra un livello di benessere relativo inferiore anche a quello registrato nel complesso dei territori del Mezzogiorno.

Nel dettaglio, Sicilia e Sardegna presentano indicatori macro-economici inferiori rispetto alla media nazionale, con un PIL *pro-capite* in entrambe le regioni inferiore alla media nazionale sia nel 2021 che nel 2022.

Dall'analisi degli indicatori economici necessari a stimare i costi degli svantaggi derivanti dall'insularità è emerso come le situazioni di svantaggio delle isole coinvolgono soprattutto i settori dei trasporti, dell'ambiente e determinano una ridotta attività economica e una minore competitività delle imprese.

Il settore dei trasporti è, tra gli indicatori considerati, senza dubbio quello più penalizzante per tutte le isole: la maggiore complessità nei collegamenti con la terraferma comporta un aggravio dei costi di trasporto di persone, merci e servizi nonché la dipendenza da trasporti aerei e marittimi, caratterizzati da tariffe più alte e minore frequenza. Al riguardo la Commissione rileva come siano imprescindibili politiche volte al miglioramento dei collegamenti aerei e marittimi, evidenziando la necessità di un maggiore impegno finanziario da parte dello Stato, che sia almeno paragonabile a quello di Francia e Spagna nel settore.

In materia di costi del trasporto aereo, di imposizione di oneri di servizio pubblico, e di deroghe alla disciplina in materia di aiuti di Stato, la Commissione auspica un'azione concertata fra i ministeri competenti e il Vicepresidente esecutivo, nonché Commissario europeo per la politica regionale e di coesione, lo sviluppo regionale, le città e le riforme, Raffaele Fitto, in merito all'applicazione dell'articolo 16 del Regolamento UE n. 1008 del 2008, che andrebbe estesa a tutti gli aeroporti che si trovano nelle isole, non solo a quelli delle isole minori, già ricompresi.

Occorre quindi estenderne quindi l'applicazione a tutte le tratte e a tutti gli aeroporti isolani e non soltanto a quelli a bassa intensità di traffico, prevedendo una sorta di eccezione insulare al citato regolamento europeo. Nelle isole, infatti, si verifica il paradosso che gli aeroporti sono classificati ad alta intensità e quindi sottratti all'applicazione dell'articolo 16, ma in realtà sono ad alta densità esclusivamente perché non ve ne sono di alternativi. Pertanto, la disciplina della continuità territoriale aerea - sulla quale l'Europa ha posto vincoli più di vent'anni fa - andrebbe riformata in questa direzione.

In materia di continuità territoriale marittima, a parte i gravosi oneri per le finanze regionali posti in evidenza dagli auditi, va rilevato come la nuova tassa sulle emissioni di CO2, "*Carbon tax"*, conseguente all'ingresso del settore armatoriale nel sistema *European Union Emissions Trading System* (ETS) in vigore dal gennaio 2024, ha determinato un significativo aumento dei costì per le compagnie di navigazione, che si sta riversando in gran parte sull'utenza con un aumento del costo dei biglietti di navi e traghetti. I Governi europei e le autorità dei porti UE del Mediterraneo hanno criticato il sistema, evidenziando il rischio che provochi una fuga dai porti europei a quelli dell'Africa settentrionale, dove tali imposizioni non esistono.

In linea generale, la Commissione ritiene che la continuità territoriale aerea e marittima, il cui fondamento è quello di facilitare gli spostamenti dei residenti nelle isole, dovrebbe essere estesa a tutti i cittadini italiani, con la finalità peraltro di promuovere lo sviluppo economico dei territori insulari e la mobilità da e per le isole non solo di sardi e siciliani.

Occorre poi tenere conto dell'ecosistema fragile che caratterizza le isole, esposte ai cambiamenti climatici e a fenomeni quali l'erosione delle coste, la siccità, la scarsità di alcune risorse naturali, nonché il flusso incontrollato di turisti.

In materia di politiche ambientali, la Commissione ritiene che la promozione delle energie rinnovabili debba avvenire nel rispetto dell'ambiente e del paesaggio, ritenendole peraltro necessarie per accelerare l'abbandono delle fonti fossili. A tale proposito i nodi da affrontare riguardano la politica energetica delle due Isole maggiori, che si trovano in situazioni del tutto differenti.

Al riguardo è necessario tenere in considerazione sia i limiti imposti dalla normativa europea alla produzione di *surplus* energetici nel settore elettrico, sia la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, anche sulla base della recente modifica dell'articolo 9 della Costituzione, che prevede, oltre alla tutela dell'ambiente, anche quella della biodiversità e degli ecosistemi nell'interesse delle future generazioni.

Vale la pena citare al riguardo il caso delle isole Baleari, in cui si è ritenuto - essendo in gran parte zone protette - di sviluppare tra le fonti di energia rinnovabili soprattutto il fotovoltaico in luogo dell'eolico sia a livello pubblico, sia a livello privato, in considerazione del minore impatto sull'ecosistema ambientale e sul paesaggio di tali impianti.

Dal punto di vista dell'approvvigionamento energetico, le due isole maggiori, Sicilia e Sardegna, sono state oggetto di importanti interventi infrastrutturali, al fine di migliorare la sicurezza e l'adeguatezza del sistema, anche in attuazione degli obiettivi di decarbonizzazione previsti dal Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC), che conferma "l'uscita dal carbone", in ossequio agli obiettivi europei, entro la fine del 2025, tranne che per la Sardegna, in cui il limite è fissato al 2026.

L'opera strategica più rilevante per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione del sistema elettrico nazionale e anche della sicurezza degli approvvigionamenti e dell'efficienza energetica, sia insulari che del continente, prevista nel PNIEC, è il *Tyrrhenian Link*, in fase di realizzazione da parte di TERNA S.p.a. Si tratta di un doppio collegamento con cavo sottomarino in corrente continua tra Sardegna, Sicilia e Campania, di circa 970 chilometri di lunghezza, di 1.000 Megawatt di potenza, per il quale il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha autorizzato i tratti est (Campania e Sicilia) e ovest (Sicilia e Sardegna).

Per quanto attiene alla Sardegna, si tratta di un'opera fondamentale per superare la situazione di generazione termoelettrica a carbone dell'isola. La peculiare conformazione territoriale e la maggior distanza dal continente hanno reso storicamente in Sardegna più difficile lo sviluppo di una rete di connessione al sistema di approvvigionamento energetico del continente. Nell'ultimo decennio, tuttavia, lo sviluppo nell'isola di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili (FER) ha prospettato la necessità di alimentare il territorio tramite nuove infrastrutture di approvvigionamento energetico, come evidenziato dal Ministro dell'ambiente, Pichetto Fratin.

Per quanto riguarda la Sicilia, la presenza massiccia di fonti rinnovabili da installare nel territorio, da un lato, favorisce gli obiettivi di decarbonizzazione, migliorando le condizioni di approvvigionamento energetico; dall'altro, richiede investimenti in termini di rete elettrica di trasmissione nazionale. Nell'isola, negli ultimi 15 anni, sono stati compiuti notevoli investimenti nel campo delle infrastrutture elettriche ad alta tensione, che hanno avuto come obiettivo quello di

migliorare la stabilità e l'adeguatezza del sistema elettrico regionale, garantendo l'integrazione sempre più intensa delle energie rinnovabili che si stanno sviluppando nel territorio.

Per le isole minori degli arcipelaghi siciliani, in particolare, sussiste tuttora una condizione di isolamento dal punto di vista elettrico, come evidenziato dai rappresentanti di ARERA. Le isole non sono interconnesse al sistema elettrico nazionale e vivono una condizione di esercizio tipica dei sistemi insulari, ovvero una generazione e una distribuzione a carattere locale, in un contesto di minor ambientalizzazione della generazione, dipendendo da generatori a gasolio. Si tratta quindi di impianti che hanno un'impronta carbonica incidente su ecosistemi pregiati, che ci si pone l'obiettivo di superare quanto prima, come auspicano tutti i componenti la Commissione.

In materia di produzione energetica, in Sardegna si produce più energia elettrica rispetto al fabbisogno interno, sia da centrali tradizionali, sia con impianti fotovoltaici ed eolici. Tuttavia, i costi energetici per famiglie e imprese sono più elevati rispetto a quelli applicati nel resto del territorio nazionale.

Se l'insularità è una condizione protetta dalla Costituzione, occorre che il particolare sacrificio richiesto alle due grandi isole per lo sviluppo dell'energia fotovoltaica ed eolica, peraltro in termini eccedenti rispetto al fabbisogno, pur nella logica di solidarietà energetica della Repubblica, sia connesso al riconoscimento di compensazioni determinate in termini concreti e attuali, e non meramente ipotetici, come rilevato dal Presidente della Regione Siciliana, Renato Schifani.

In Sardegna, come rilevato da alcuni componenti la Commissione, si sta generando un'ostilità sociale diffusa nei confronti delle rinnovabili che rischia di far svanire il consenso rispetto all'intero progetto di decarbonizzazione.

A tale riguardo, sarebbe necessario rivedere, tra l'altro, alcune limitazioni poste dal regime europeo sugli aiuti di Stato nel settore energetico. Per fare un esempio, le comunità energetiche di imprese e cittadini che accedono agli incentivi hanno un limite massimo di potenza pari a 1 Megawatt, e in caso di superamento di tale limite, l'autoconsumo prefigurerebbe una violazione della disciplina sugli aiuti di Stato, in quanto le imprese utilizzatrici risulterebbero in una condizione di vantaggio competitivo.

È chiaro - come rilevato dalla Presidente della Regione Sardegna, Alessandra Todde - che definire vantaggio competitivo una maggiore quantità di autoproduzione energetica, in un territorio dove trasportare le merci è più oneroso rispetto al resto del territorio nazionale, non rispetta il principio di insularità e ostacola il superamento delle condizioni di svantaggio da esso derivanti.

Non sono neanche previste deroghe al limite di 1 Megawatt per comunità energetiche e di autoconsumo per cittadini ed enti pubblici. Occorre agire perché questo vincolo possa essere superato.

La Commissione, condividendo gli auspici esposti dai due presidenti di regione, ritiene opportuno proporre al Governo una diversa regolamentazione, più selettiva, che preveda compensazioni o comunque vantaggi per i territori che producono il *surplus*. In tal modo sarebbe possibile mantenere il consenso sociale rispetto ad un processo che altrimenti rischia di subire un rallentamento, essendoci il rischio concreto che nelle due isole vi sia una concentrazione di strutture per la produzione di energia rinnovabile di molto superiore rispetto al fabbisogno interno che incide su ecosistemi fragili da tutelare.

Sempre in materia di politiche ambientali, vi è un ulteriore aspetto che riguarda lo sfruttamento delle risorse naturali. Al riguardo, la Presidente della Regione Sardegna, Todde, riferendosi al decreto legge n. 84 del 2024, convertito dalla legge n.115 del 2024, sulle materie prime critiche di interesse

strategico, ha rilevato come il provvedimento, prevedendo che lo Stato avochi completamente a sé lo sfruttamento del sottosuolo, delle cave e delle miniere sarde, si pone in contrasto con lo Statuto speciale della Sardegna, che stabilisce in materia una competenza primaria regionale. Sarebbe auspicabile evitare lo sfruttamento di risorse naturali isolane in assenza di un piano di sviluppo dei territori condiviso con gli enti locali e la popolazione.

Per quanto riguarda il sistema *gas*, la Sicilia, oltre al gasdotto *Greenstream,* è attraversata dalla principale fonte di approvvigionamento del sistema nazionale di gas naturale, il gasdotto *Transmed,* che rende possibile l'importazione di *gas* dall'Algeria attraverso la Tunisia e lo Stretto di Sicilia, costituendo parte integrante della rete di trasporto nazionale.

In Sardegna, per quanto riguarda il gas, per consentirne l'approvvigionamento a prezzi sostenibili e in linea con quelli del resto del Paese, il D.P.C.M. 29 marzo 2022 aveva previsto l'estensione anche ai fini tariffari della rete nazionale di trasporto del gas della Sardegna attraverso il cosiddetto collegamento virtuale, o *virtual pipeline*. Nello stesso decreto erano state individuate le opere e le infrastrutture necessarie alla decarbonizzazione industriale dell'isola, tra cui, in particolare, la realizzazione di due rigassificatori nelle località di Porto Torres e Portovesme per servire i soggetti industriali e termoelettrici nord e sud, nonché i bacini di consumo di Sassari e Cagliari. Successivamente si è convenuto di realizzare il secondo impianto di rigassificazione nell'area portuale di Oristano, perché non c'era accordo con la Regione Sardegna rispetto al luogo del rigassificatore del Sud. Come è noto, il citato D.P.C.M. è stato contestato dalla Regione Sardegna e ad oggi la configurazione delineata dei mezzi di approvvigionamento del gas per gli utenti sardi è in fase di revisione. Allo stato attuale è in fase di redazione conclusiva il cd. D.P.C.M. energia per la Sardegna, con il progetto della mini dorsale che dovrebbe garantire l'approvvigionamento del metano da Oristano all'area industriale di Portovesme?

Dal punto di vista dell'approvvigionamento energetico, la regione Sardegna presenta una situazione particolare dovuta all'isolamento dal continente, alla scarsa densità abitativa delle aree interne e alla scarsità delle aziende energivore. Tali fattori non hanno consentito uno sviluppo capillare né della rete di trasporto, né delle fonti di approvvigionamento, come evidenziato dal Ministro dell'ambiente, Pichetto Fratin. L'elevato costo dell'energia e il maggior costo derivante dalla logistica rappresentano per la Sardegna dei freni allo sviluppo di contesti competitivi e concorrenziali.

Per quanto riguarda il *bonus* metano, dai rapporti che l'ARERA produce ogni anno, risulta che nel 2022 il *bonus* metano in Sardegna abbia visto l'accesso di una percentuale di abitanti che corrisponde allo 0,07%, cioè 1.100 famiglie. Se fosse stato applicato lo stesso criterio sul *bonus* energia, sarebbero state circa 85.800 le famiglie che ne avrebbero avuto diritto in base al reddito, come previsto dalla normativa.

Un ulteriore fattore di cui tenere conto nell'ambito degli svantaggi derivanti dall'insularità attiene alla minore diversificazione delle attività economiche, causata dalle ridotte dimensioni territoriali e dalla carenza di alcune risorse naturali, che determina una specializzazione in settori economici a limitato valore aggiunto, come l'agricoltura e la pesca, o caratterizzati da una consistente stagionalità, come il turismo. Gli investimenti nelle infrastrutture, incluse quelle relative all'informazione e alla comunicazione, potrebbero contrastare questa tendenza e favorire lo sviluppo economico nei settori a maggiore valore aggiunto.

In materia di competitività delle imprese, occorre infatti tener conto dei costi aggiuntivi a carico delle due isole maggiori, ma anche delle tante isole minori. L'elevato costo dell'energia e i

costi derivanti dal *gap* infrastrutturale rappresentano dei freni allo sviluppo di contesti competitivi e concorrenziali.

Altra questione che necessita di essere posta al centro del dibattito politico e parlamentare, quando si parla di attuazione del principio di insularità, è lo sviluppo infrastrutturale e dei trasporti. La Sardegna è la regione con l'indice di infrastrutturazione più basso d'Italia, inferiore anche a tutto il resto del Mezzogiorno. Inoltre, essendo l'isola europea geograficamente più lontana rispetto al continente ha un mercato interno molto ridotto (un milione e 580 mila residenti) e disperso (68 abitanti per chilometro quadrato). Occorre recuperare il *gap i*nfrastrutturale, indirizzando i fondi di coesione nella direzione di riduzione dei divari infrastrutturali, con particolare attenzione al trasporto interno e alle telecomunicazioni. Come riferito dalla Presidente della Regione Sardegna, Alessandra Todde, nuovi investimenti nella trasformazione digitale e nelle competenze digitali possono attenuare in modo significativo gli effetti negativi dell'isolamento geografico.

Secondo i dati forniti dall'ISTAT, nelle isole la situazione denota divari importanti e la Sicilia appare quella con una maggiore infrastrutturazione in termini di strade e ferrovie. Tuttavia, le dotazioni non rappresentano la qualità dell'infrastruttura: a livello nazionale la quota di rete ferroviaria non elettrificata, cioè il livello più obsoleto, è pari al 27,9% della rete complessiva, in Sicilia sale al 42,2% e in Sardegna al 100%.

Ulteriore fenomeno che riguarda non solo le isole ma tutto il territorio nazionale è quello dello spopolamento e della crisi demografica. Nelle isole si riscontra anche un maggiore tasso di invecchiamento della popolazione. Tali fenomeni determinano ridotti tassi occupazionali e minore qualificazione della forza lavoro. La disoccupazione nelle isole è aggravata dalla mancanza di infrastrutture, dalla limitata domanda interna e dalla difficile accessibilità ai mercati continentali, che riduce la competitività delle imprese isolane.

Al riguardo assume rilievo la Strategia nazionale aree interne (SNAI), che rappresenta una politica nazionale innovativa di sviluppo e coesione territoriale che mira a contrastare la marginalizzazione ed i fenomeni di declino demografico propri delle aree interne del Paese, che corrisponde in larga parte ai territori montani, ma non solo: le isole maggiori e minori coprono infatti circa il 20% della superficie complessiva delle aree classificate come "aree interne".

L'obiettivo della SNAI, è duplice: da un lato, assicurare a tutti il pieno accesso ai diritti essenziali di cittadinanza - trasporto pubblico locale, istruzione e servizi sociosanitari - dall'altro, favorire lo sviluppo economico dei territori, provvedendo alla loro manutenzione. La SNAI, che nasce quale politica territoriale sperimentale nell'ambito della programmazione comunitaria 2014-2020 attraverso l'uso combinato di fondi ordinari nazionali e comunitari, mira altresì a promuovere progetti di sviluppo e di valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, puntando sulle filiere produttive e sul mercato del lavoro locali, così da contrastare le negative tendenze demografiche in atto in queste aree.

Un tema strettamente connesso allo sfruttamento delle risorse, con particolare riferimento ai profili ambientali, è quello della siccità e più in generale della gestione dell'acqua, in considerazione di ciò che il problema rappresenta per settori fondamentali come le attività agricole, l'allevamento, il turismo e lo sviluppo di attività produttive.

L'estate del 2024 è risultata una delle più problematiche degli ultimi anni in termini di approvvigionamento idrico e, a causa dei cambiamenti climatici, il *trend* non sembra essere in miglioramento per gli anni a venire. Pertanto, risulta necessario che lo Stato si adoperi per garantire il finanziamento e l'efficientamento della rete idrica.

La rete sarda ha una dispersione idrica che supera il 50%, con comuni dove si registrano picchi sino al 70%. Mentre il cambiamento climatico e la progressiva desertificazione conducono a una situazione drammatica, gli investimenti statali in materia di efficientamento idrico, da un lato, e le politiche di lotta alla siccità, dall'altro, non sono sufficienti a garantire il godimento di un bene fondamentale come l'acqua. Nel 2024, una regione di un Paese membro del G7 non può essere costretta all'interruzione della rete idrica, anche per più di 22 ore al giorno, in intere aree territoriali. In particolare, nei territori dell'Ogliastra e della Baronia, a migliaia di cittadini è stato garantito il servizio idrico per sole 2 ore al giorno.

In Sicilia vi sono problemi legati alla siccità e all'avvio di un processo di desertificazione non contrastabile, cui si aggiunge una recrudescenza dei fenomeni di piogge brevi e molto intense, che mettono a dura prova il sistema idrografico e tutto il complesso degli assi fluviali della Regione, soprattutto in quelle zone che soffrono il problema della siccità come l'agrigentino, il ragusano, il siracusano, il trapanese e il palermitano. La perdita idrica, invece, nel 2022, nella fase di immissione in rete dell'acqua, è stata pari al 51,6%, in base ai dati del secondo rapporto ISTAT sull'acqua. L'isola è tra le regioni con le perdite totali in distribuzione più alte, preceduta solo dalla Sardegna (52,8%), ed è tra le nove regioni in cui le perdite idriche totali in distribuzione sono superiori al dato nazionale.

Dall'attività di approfondimento svolta dalla Commissione, è emerso come l'unica Costituzione europea che, sull'esempio di quella italiana del '48, riconosce il fattore insulare (*hecho insular)* è quella spagnola.

L'Unione Europea conta circa 2400 isole appartenenti a 13 Stati membri, abitate complessivamente da oltre 20 milioni di persone, circa il 4,6% della popolazione totale dell'Unione. L'Italia, tra l'altro, a seguito della BREXIT, è diventato il primo Paese europeo per numero di cittadini insulari. La politica di coesione, che è il principale strumento d'investimento dell'UE, riserva una particolare attenzione 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.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) riconosce specifica rilevanza all'insularità all'articolo 174, quale presupposto per gli interventi volti a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, tra cui le "regioni insulari" che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici.

Il diritto dell'Unione europea riconosce tre categorie di isole: le isole periferiche, che fanno parte del continente europeo; le regioni ultra-periferiche (RUP), territori appartenenti agli Stati membri che si trovano a lunga distanza dall'Europa (art.349 TFUE) ed infine i paesi e i territori d'oltremare (PTOM), isole, appartenenti agli Stati membri ma non facenti parte dell'Unione europea. Si evidenzia al riguardo che il regime previsto dall'art. 349 per le RUP consente al Consiglio dell'UE di adottare misure specifiche volte a prevedere in favore di questi territori provvedimenti *ad hoc* anche in deroga alle disposizioni dei Trattati, ad esempio in materia di aiuti di Stato e accesso ai fondi strutturali e di investimento europei.

Le isole maggiori e minori italiane rientrano nella categoria delle isole periferiche, relativamente alle quali si segnala l'assenza di una definizione giuridica nei trattati. L'unica definizione delle regioni insulari a livello europeo è quella adottata da Eurostat, a finalità statistiche.

Per quanto attiene alla classificazione delle isole italiane nell'ordinamento europeo, la Commissione auspica che le isole maggiori e minori possano in futuro rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 349 del TFUE, che riguarda le regioni ultra-periferiche, in modo che anche

alla Sardegna e alla Sicilia possa essere riconosciuta quella fiscalità di vantaggio di cui attualmente godono isole come le Canarie, le Azzorre, dove il costo della vita e la tassazione è inferiore, e nelle quali si registra una crescita esponenziale, soprattutto a livello turistico, che le regioni insulari del Mediterraneo non hanno e in cui si attraggono investimenti.

Il diritto dell'UE ha considerato le isole nelle Risoluzioni del Parlamento europeo (PE) 4 febbraio 2016 (2015/3014(RSP)), sulla condizione di insularità, e del 7 giugno 2022 (2021/2079 (INI)), sulle isole UE e la politica di coesione.

Nell'atto di indirizzo del 2016, il Parlamento europeo sottolinea l'importanza: di migliorare i collegamenti attraverso le rotte marittime, dell'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 ad una semplificazione amministrativa per attrarre gli investimenti; di considerare lo sforzo sostenuto da talune realtà insulari in relazione ai flussi migratori, che suggerisce la necessità di una politica comune dell'Unione in materia.

La Risoluzione del 2022 sulle isole dell'UE e la politica di coesione, volta a riconoscere maggiori tutele alle isole europee a seguito del rapporto del PE sulle "*Isole dell'Ue e la politica di coesione: situazione attuale e sfide future",* ha messo in luce le specificità delle regioni insulari ed in particolare la loro vulnerabilità di fronte agli *shock* economici come la pandemia da Covid-19 ed il successivo conflitto in Ucraina. La risoluzione mirava a far applicare alle regioni insulari le stesse misure destinate alle regioni ultra-periferiche, tutelate dall'articolo 349 del TFUE, proposta condivisa, come già accennato, da parte di tutte le forze politiche rappresentate in seno alla Commissione bicamerale.

In vista dell'anno 2024, che avrebbe dovuto essere l'anno europeo delle isole, si prevedeva l'istituzione di un Patto per le isole ed una Agenda che avrebbero dovuto contenere politiche e misure concrete da attuarsi nell'ambito della politica di coesione. Occorre tuttavia rilevare che, in merito alle esigenze manifestate nella Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2022, non risulta che: il 2024 sia stato designato anno UE delle isole; siano state adottate una strategia europea e un patto specifico per le isole; sia stata istituita una *task force* insulare in seno alla Direzione generale della politica regionale e urbana della Commissione europea (DG Regio); ed inoltre che, nell'ambito di una rivalutazione dei regimi sugli aiuti di Stato, sia stata creata una sottocategoria "isole" per quanto riguarda l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato regionali 2021-2027 e siano stati soppressi i massimali "*de minimis*" per le isole e le regioni ultra-periferiche europee.

Può peraltro osservarsi come fino ad oggi la questione insulare, seppur affermata nei Trattati, non è stata ancora riconosciuta nei regolamenti dell'Unione europea.

Si segnala che, il 30 novembre 2023, il Consiglio dell'UE ha approvato conclusioni che definiscono la sua posizione su aspetti chiave relativi allo sviluppo futuro della politica di coesione che sottolineano tra l'altro come, sebbene la politica di coesione sia una politica per tutte le regioni dell'Unione, occorre garantire un sostegno più mirato e adattabile per le regioni meno sviluppate e si dovrebbe rivolgere un'attenzione particolare alle esigenze delle zone rurali, delle zone interessate da transizione industriale e delle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come le regioni più settentrionali scarsamente popolate e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna. La Commissione europea è inoltre invitata a prendere sistematicamente in considerazione le esigenze delle regioni ultra-periferiche e l'impatto delle sue proposte legislative su tali regioni.

Negli orientamenti politici della Commissione europea per il periodo 2024-2029, illustrati nel luglio 2024 innanzi alla plenaria del Parlamento europeo, la Presidente von der Leyen ha preannunciato che, nell'ambito della politica di coesione dell'UE, la Commissione "terrà conto delle sfide economiche e sociali specifiche delle isole, tra cui gli alloggi, i trasporti, l'acqua e la gestione dei rifiuti", e "continuerà ad affrontare le sfide peculiari delle regioni ultra-periferiche". Nella Lettera di missione del Vicepresidente esecutivo per la coesione e le riforme della Commissione, Raffaele Fitto, tra gli obiettivi del mandato rientra la presentazione di un'agenda politica ambiziosa nel cui ambito compare tra le altre anche l'esigenza di tenere in considerazione le sfide economiche e sociali specifiche delle isole, come l'edilizia abitativa, i trasporti, la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti.

La politica di concorrenza e il riesame delle norme in materia di aiuti di Stato non contengono, allo stato attuale, indirizzi o annunci specifici con riferimento ai territori insulari. Al riguardo è stata sottolineata sia dai componenti la Commissione, sia dai rappresentati del Governo, la necessità di un nuovo approccio della politica europea in materia di aiuti di Stato. La Commissione europea dovrebbe presentare a breve i propri intendimenti in tale materia da attuare nell'arco della legislatura in corso.

Per quanto riguarda la ricognizione annuale delle risorse stanziate a livello nazionale ed europeo destinate alle isole maggiori e minori, la Commissione ha rilevato difficoltà di rilevazione derivanti dalla molteplicità di fonti normative in cui sono previsti finanziamenti nazionali ed europei sia in favore delle Regioni Sicilia e Sardegna, sia in favore delle isole minori.

Inoltre, il cosiddetto cofinanziamento comporta una commistione tra fonti di finanziamento nazionali ed europee, perché da un lato i fondi europei sono ripartiti dalla normativa nazionale, in attuazione di finalità e programmi di rilevanza europea, dall'altro è anche previsto lo stanziamento di risorse autonome nazionali. Pertanto, vi sono criticità in taluni casi nell'operare una netta distinzione tra dette fonti di finanziamento.

Le fonti di finanziamento nazionali attualmente esistenti in favore delle Isole maggiori sono: il Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno, istituito con la finalità di colmare il *deficit* infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, la cui dotazione è stata notevolmente ridimensionata, passando dagli iniziali 4 milioni 600 mila euro per gli anni dal 2022 al 2033 ad un definanziamento pari a -3.486 milioni complessivi ad opera della legge di bilancio per il 2023 (L.213/2023). Nel bilancio per il 2025, la dotazione del Fondo risulta avere 171,4 milioni di euro in residui per il 2025, non vi sono stanziamenti per il 2026 e presenta una disponibilità di 100 milioni di euro per il 2027.

Vi è poi il Fondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, distinto in due sezioni denominate: Fondo per gli investimenti strategici e Fondo per la compensazione degli svantaggi. La dotazione iniziale del Fondo nazionale era pari a 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024, 2025. Da ultimo, la legge di bilancio per il 2025 ha incrementato la dotazione finanziaria del fondo di 2 milioni di euro per l'anno 2025, portandone la dotazione complessiva a 4 milioni di euro per l'anno in corso.

In favore delle isole minori le risorse nazionali sono invece contenute in quattro diversi fondi: il Fondo di sviluppo delle Isole Minori, (L. n. 244/2007); il Fondo per gli investimenti nelle isole minori, (L. n. 160/2019); il Fondo per le iniziative di promozione e attrazione degli investimenti nelle isole minori (L. n. 178/2020), ed, infine, il Fondo relativo all'approvvigionamento idrico dei Comuni delle Isole minori (L. n. 178/2020). Tali fondi non hanno avuto successivi rifinanziamenti, pertanto non sono presenti nel bilancio 2025-2027.

Al riguardo, la proposta di legge di iniziativa parlamentare (C.2173 Calderone ed altri) di cui è stato avviato l'esame nel marzo 2025 in Commissione Bilancio alla Camera, in caso di approvazione, potrebbe determinare un significativo riordino delle fonti di finanziamento nazionali in favore delle isole maggiori e minori, stabilendo la confluenza degli attuali fondi in due soli fondi: quello per il contrasto degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità, diviso in 2 sezioni, e quello di nuova istituzione denominato "Fondo nazionale per le isole minori".

Con riferimento alla fiscalità nazionale non risultano, allo stato, specifiche misure che abbiano quale presupposto applicativo la condizione di insularità, né con riferimento alle isole minori, né con riferimento alle due maggiori regioni insulari. La Commissione ritiene pertanto urgente prevedere misure di fiscalità di vantaggio per le isole. La ZES unica speciale che riguarda tutte le regioni del Mezzogiorno, isole comprese, assume comunque rilevanza per assicurare un efficace rilancio e il pieno sviluppo economico di tutti questi territori attraverso processi di semplificazione amministrativa (autorizzazione unica) e agevolazioni agli investimenti (credito d'imposta).

Per quanto concerne la fiscalità di sviluppo, profilo che la giurisprudenza della Corte di giustizia europea connette alle condizioni di insularità e di specialità statutaria, come evidenziato dal Presidente della Regione Siciliana, Renato Schifani, è auspicabile la rapida approvazione di quelle disposizioni - all'esame del Consiglio dei ministri - che consentiranno, rafforzando le previsioni già operanti a livello statale, di intervenire sulle aliquote fiscali regionali, favorendo l'attrazione di investimenti e il trasferimento di imprese e persone dall'estero. Concetto condiviso anche dalla Presidente della Regione Sardegna, Todde, che ritiene l'introduzione di forme di fiscalità di sviluppo e di aree a bassa regolamentazione strumenti efficaci per attrarre investimenti anche in aree problematiche come le isole.

Le risorse stanziate a livello europeo trovano il proprio fondamento nella politica di coesione economica, sociale e territoriale, attuate anche attraverso il cofinanziamento degli Stati membri. I principali Fondi Ue nel Quadro Finanziario Pluriennale sono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), il Fondo per la Transizione Giusta (JTF), che prevedono lo stanziamento di maggiori risorse in favore delle aree economiche meno sviluppate. A tali fondi, si aggiunge il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA).

Con riferimento ai fondi comunitari, per il ciclo di programmazione 2021-2027 sono assegnati alla Sardegna un totale di 2,6 miliardi di euro circa, mentre alla Sicilia un totale di 7,4 miliardi di euro circa, comprensivi delle quote di cofinanziamento nazionale.

Il Programma FESR Sicilia 2021-2027, approvato dalla Commissione europea nel dicembre 2022, prevede risorse per un importo pari a 5,8 miliardi di euro, mentre il Programma regionale FESR Sardegna 2021-2027 ha una dotazione finanziaria di oltre 1 miliardo e 500 milioni di euro.

Il Programma FSE+ Sicilia-Sardegna per il 2021-2027 prevede che la Regione Siciliana potrà contare su una dotazione di oltre 1,5 miliardi di euro, mentre per la Sardegna si prevede una dotazione finanziaria complessiva di circa 744 milioni di euro.

Per il programma FEAMPA, le risorse europee destinate a Sardegna e Sicilia sono rispettivamente pari a circa 37 milioni e a circa 116 milioni di euro.

A tali risorse si aggiungono quelle assegnate dal PNRR, pari a 4,2 miliardi circa per la Sardegna e 10,3 miliardi circa per la Sicilia.

All'interno del PNRR sono inoltre previste misure specifiche per le isole minori volte al finanziamento di progetti destinati all'efficientamento energetico e per il loro collegamento con banda larga, per risorse complessive, rispettivamente, di circa 200 e 60,5 milioni di euro.

Ai Fondi europei di coesione si aggiungono le risorse nazionali del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) e quelle della Programmazione complementare (POC). Il Fondo per lo sviluppo e la

coesione (FSC), che ha carattere pluriennale, reca le risorse finanziarie aggiuntive nazionali destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale, nonché a incentivi e investimenti pubblici.

Per quanto concerne l'utilizzo delle risorse del FSC, il CIPESS ne ripartisce la dotazione con proprie deliberazioni, secondo criteri di riparto che ne prevedono la destinazione dell'80% alle aree del Mezzogiorno e del 20% alle aree del Centro-Nord.

In materia di attuazione delle politiche di coesione, la Commissione condivide la necessità di utilizzare i fondi europei per progetti di medio-lungo periodo, aumentando le capacità progettuali e di spesa delle amministrazioni locali, con una programmazione calibrata ed ancorata alle esigenze dei territori. In tal senso occorre migliorare l'efficienza della *governance* degli enti*,* adottando modelli organizzativi moderni e investendo sulla formazione.

In esito alla ricognizione relativa all'individuazione dei principali settori destinatari di interventi compensativi, con particolare riferimento alla sanità, all'istruzione e all'Università, ai trasporti e alla continuità territoriale nonché all'energia, è emerso che questo tipo di misure, disposte sia dalla normativa nazionale che europea, si sostanziano in interventi di tipo economico ovvero ordinamentale e possono tradursi in compensazioni finanziarie, benefici fiscali o in deroghe alla normativa nazionale ed euro-unitaria. È emerso peraltro che in molti ambiti, come ad esempio la sanità, gli interventi compensativi in favore delle isole sono gli stessi riconosciuti ad aree considerate parimenti svantaggiate come il Mezzogiorno, che non scontano però l'ulteriore svantaggio della condizione insulare. In linea generale, dall'analisi effettuata è risultato piuttosto difficoltoso discernere gli interventi compensativi in favore delle isole maggiori o minori in senso stretto da quelli che prevedono nel contempo deroghe alla normativa europea sugli aiuti di Stato. In ogni caso è emerso che gli interventi compensativi per la cosiddetta doppia insularità, quindi in favore delle isole minori, sono più numerosi rispetto a quelli previsti in favore di Sicilia e Sardegna.

Con riferimento ai principali settori oggetto di misure compensative, si ricorda che il Piano nazionale di ripresa e resilienza prevede, in merito al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, che almeno il 40% delle risorse sia destinato ai territori del Mezzogiorno, tenuto altresì conto che tra gli obiettivi trasversali alle missioni e componenti del Piano rientra il "Mezzogiorno e riequilibrio territoriale". Con specifico riguardo alle cosiddette Case della Comunità, è stata inoltre prevista una riserva di risorse aumentata al 45% per il Mezzogiorno.

Con riferimento al settore dei trasporti, la condizione di insularità, tipica di alcune regioni europee, con gli svantaggi ad essa correlati, è da anni al centro del dibattito politico europeo e nazionale, finalizzato alla ricerca di soluzioni in grado di rendere effettivo il diritto alla mobilità dei cittadini, ispirate al principio di continuità territoriale. Dalla ricognizione effettuata è emerso che la normativa europea prevede nel settore dei trasporti interventi compensativi in deroga alla normativa sugli aiuti di Stato. L'ordinamento statale prevede specifiche misure compensative per garantire la continuità territoriale tra i principali aeroporti e porti nazionali e le isole maggiori e minori. Queste misure includono contratti di servizio pubblico e obblighi di servizio per garantire i collegamenti aerei anche su tratte non remunerative.

Con riferimento all'istruzione, tra le misure compensative si evidenziano alcuni interventi normativi in favore sia dei plessi scolastici, sia dei docenti delle isole minori. Una prima misura è quella che prevede l'attribuzione di una indennità di sede disagiata a ciascun docente assunto a tempo determinato o indeterminato e assegnato a un plesso sito in una piccola isola, al fine di garantire la continuità didattica nelle istituzioni scolastiche statali situate in questi territori. Altra questione in tema di istruzione è quella del dimensionamento scolastico, sulla quale il legislatore è di recente più volte intervenuto, sempre tenendo conto della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nelle piccole isole, così come di quelle situate nei comuni montani e nelle aree

geografiche caratterizzate da specificità linguistiche. Al riguardo si segnala la proposta di legge C. 2294, a prima firma Calderone, volta ad istituire indennità speciali in favore dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche i quali esercitano le proprie funzioni in Sicilia, in Sardegna e nelle isole minori.

Per quanto attiene al sistema di determinazione dei LEP, l'articolo 117, comma 2, lettera *m)*, della Costituzione, come modificato dalla riforma del titolo V, attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale".

La Commissione in tale materia, ai sensi della legge istitutiva, dovrebbe proporre correttivi per gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità al sistema dei LEP, anche allo scopo di contrastare lo spopolamento e di assicurare servizi sulla base delle specificità demografiche e geografiche dei territori.

L'insularità è stata riconosciuta da più auditi come fattore geograficamente rilevante per la determinazione dei LEP, al fine di assicurare un'effettiva uniformità nelle funzioni riguardanti i diritti civili e sociali e per il calcolo dei fabbisogni. Sempre nel corso delle audizioni svolte in Commissione, per una corretta definizione di tali livelli, è stata sottolineata la necessità di individuare un insieme minimo di indicatori e parametri di riferimento per i cosiddetti obiettivi di servizio, che consentirebbero una graduale convergenza dei LEP sul territorio nazionale, eventualmente entro limiti di accettabilità degli scostamenti dai valori di riferimento, e con la previsione, in caso di inefficacia delle azioni correttive, di un intervento sostitutivo da parte dello Stato nei casi di grave e perdurante inadempienza.

La questione della definizione dei LEP e la conseguente determinazione dei costi *standard* è connessa peraltro all'attuazione del regionalismo differenziato nella prospettiva del trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni. La questione riguarda l'intero percorso applicativo dell'attuazione del regionalismo differenziato in termini di priorità e predeterminazione, senza eccezione di alcuna materia.

A tale proposito, come rilevato dal Presidente della Regione Siciliana, Renato Schifani, analizzando i documenti sinora predisposti dalle strutture tecniche alle quali è stato assegnato il compito di predisporre gli atti propedeutici alle decisioni di Governo e Parlamento, il risultato non può, ad oggi, considerarsi soddisfacente. L'attenzione agli svantaggi derivanti dall'insularità risulta, infatti, episodica nei documenti sin qui prodotti. Ad esempio, nel rapporto finale della Commissione governativa, la condizione di insularità è stata considerata esclusivamente con riguardo a porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, e non ha, quindi, costituito l'evento per valutare e quantificare i LEP con riguardo ad altre materie, basti pensare all'istruzione, alle infrastrutture, alla ricerca scientifica e tecnologica, materie sulle quali, comunque, incide in taluni casi in forma assai significativa. Ad oggi, può dirsi con chiarezza che vi è un'attenzione assai limitata alla insularità nella determinazione dei LEP.

Tuttavia, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, che ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge n. 86 del 2024, che aveva introdotto una nuova procedura per l'individuazione dei LEP ai sensi delle norme contenute nella legge di bilancio per il 2023 - legge n. 197 del 2022 - allo stato attuale non c'è modo di individuare i LEP di cui alla suddetta legge n. 86 del 2024, in quanto, come riconosciuto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 10 del 2025, "nuovi criteri non ci sono e quelli vigenti non hanno più efficacia".

La Commissione non ritiene quindi allo stato attuale di poter proporre misure correttive al sistema dei livelli essenziali delle prestazioni per gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità, in considerazione del percorso volto alla definizione dei LEP, non ancora concluso.

Appendice: l'attività conoscitiva svolta dalla Commissione.

La Commissione in questo primo anno di attività ha deliberato nella seduta del 12 ottobre 2023 lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto, il cui obiettivo è stato, da un lato, quello di svolgere i compiti ad essa assegnati dalla legge istitutiva e su cui deve riferire annualmente al Parlamento; dall'altro, quello di svolgere specifici *focus* su alcuni settori strategici per lo sviluppo delle isole, quali la continuità territoriale, il sistema delle infrastrutture interne, lo sviluppo energetico, gli interventi da adottare nel sistema sanitario insulare; la condizione delle aree interne; la situazione ambientale, con particolare riguardo al rischio idrogeologico e alla tutela degli ecosistemi insulari, la situazione del comparto agricolo e zootecnico.

Il programma originario dell'indagine è stato successivamente integrato con due successive deliberazioni adottate, rispettivamente, il 29 novembre 2023 e il 3 aprile 2024, per dar modo alla Commissione di valutare ulteriori aspetti della condizione insulare come: la situazione occupazionale; il sistema di istruzione e formazione e le relative carenze anche in termini di organici; la bonifica e l'eventuale riconversione dei siti militari dismessi; il patrimonio artistico, archeologico e culturale con riguardo allo stato di conservazione, alla valorizzazione e all'accesso ai finanziamenti nazionali ed europei; la gestione dell'ordine pubblico, con riguardo all'esigenza di mantenere i presidi esistenti nelle isole; la fiscalità agevolata e le ulteriori misure di favore previste nelle altre isole dell'Unione europea; ed, infine, gli aspetti concernenti lo sviluppo delle isole e i relativi incentivi.

Nell'ambito di tale indagine sono state svolte, complessivamente, dal 12 ottobre 2023 al 13 febbraio 2025, 41 sedute che hanno coinvolto sia soggetti istituzionali, come Ministri e Sottosegretari, sia rappresentanti degli enti locali di Sicilia e Sardegna, come Presidenti di Regione e Assessori, nonché soggetti amministrativi delegati da rappresentanti di governo locale di Stati dell'Unione europea, come ad esempio i direttori dei comparti economici, statistici e del bilancio e delle finanze del Governo delle Isole Baleari. Sono stati altresì auditi rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni isole minori (ANCIM).

Per il prosieguo della sua attività, è stato convenuto in Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, di completare lo svolgimento di questi singoli approfondimenti per poter riferire compiutamente alle Camere su ciascuno di essi, anche valutando la possibilità che la Commissione proceda alla redazione di singole sezioni del documento conclusivo per ciascuna materia trattata.