



# CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

SEDICESIMA LEGISLATURA

**DOC. N. 11/XVI/A**

## **COMMISSIONE SPECIALE PER IL RICONOSCIMENTO DEL PRINCIPIO DI INSULARITÀ**

**Relazione annuale**

Approvato dalla Commissione speciale per il riconoscimento del principio di insularità nella seduta del 24 novembre 2020



# CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

SEDICESIMA LEGISLATURA

## **COMMISSIONE SPECIALE PER IL RICONOSCIMENTO DEL PRINCIPIO DI INSULARITÀ**

Composta dai consiglieri - AGUS - CAREDDA - COCCIU - COSSA - GIAGONI - LAI - LI GIOI - MELONI - MUNDULA - PERU - SATTA Giovanni.

Relazione annuale  
della Commissione speciale per il riconoscimento del principio di insularità

**SOMMARIO**

PREFAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE .....	3
PRESENTAZIONE .....	7
CAPITOLO 1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO .....	11
1.1 Il principio d'insularità in Costituzione .....	11
1.2 Lo Statuto speciale per la Sardegna .....	12
1.3 Le Isole nell'ordinamento europeo .....	13
CAPITOLO 2. LO STATO DELL'ARTE SULL'INSULARITÀ.....	15
2.1 La recente attività politica regionale sulla questione insulare: le audizioni degli ex Presidenti Regione Sardegna .....	15
Audizione dell'ex Presidente della Regione Sardegna Renato Soru .....	16
Audizione dell'ex Presidente della Regione Sardegna Ugo Cappellacci .....	16
2.2 Lo studio su "Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna" a cura dell'Istituto Bruno Leoni .....	17
CAPITOLO 3. IL RICONOSCIMENTO DEL PRINCIPIO D'INSULARITÀ IN COSTITUZIONE .....	19
3.1 Il disegno di legge costituzionale n. 865 .....	19
3.2 Audizione dei Senatori e dei Deputati della Repubblica.....	21
3.3 Audizioni del prof. Tommaso Edoardo Frosini e del prof. Gian Mario Demuro .....	21
CAPITOLO 4. IL RICONOSCIMENTO DEL PRINCIPIO D'INSULARITÀ A LIVELLO EUROPEO .....	22
4.1 Audizione dell'ex eurodeputato Salvatore Cicu .....	22
4.2 Lettera al Presidente del Parlamento europeo ed il Manifesto per le Isole europee .....	23
4.3 Audizione degli eurodeputati della circoscrizione Italia insulare .....	23
4.4 La creazione di una Macroregione insulare - Audizione dei rappresentanti dell'Isprom..	24
CAPITOLO 5. IL RACCORDO CON L'ESECUTIVO REGIONALE.....	25
5.1 La Risoluzione n. 3 del 6 febbraio 2020 .....	25
5.2 Audizione dell'Assessore della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio della Regione autonoma della Sardegna .....	26
ALLEGATI .....	27
LINK UTILI .....	28

## PREFAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto la sua operatività sia stata pesantemente condizionata dalla pandemia, la Commissione speciale ha svolto un lavoro intenso, che ha permesso di confrontare idee e punti di vista talora molto distanti tra loro e di acquisire documenti di grande interesse. Abbiamo perciò pensato di approfittare del doveroso adempimento della relazione annuale al Consiglio regionale per raccogliere in modo organico tutto il materiale acquisito in questo periodo, così da predisporre uno strumento di lavoro utile al Consiglio stesso e a tutti coloro i quali avranno modo di occuparsi di questo tema.

La consapevolezza che alla radice di molti dei problemi che vive la nostra Isola ci sia proprio la condizione di insularità è sempre stata ben presente tra i cittadini e nelle istituzioni della Sardegna.

Essa ha certamente alcune connotazioni positive, che non vanno certo sottovalutate, giacché consente una migliore tutela degli ecosistemi e delle specificità, oltre a permettere lo sviluppo di determinati settori economici, a partire dal turismo. Tuttavia, rappresenta soprattutto un limite alla piena realizzazione delle quattro libertà consacrate dall'Europa (libera circolazione delle persone, dei beni, dei capitali e dei servizi).

Anche la Carta costituzionale teneva conto di questo, tant'è che fino alla riforma del 2001 recava all'art. 119 una norma che prevedeva contributi speciali "per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole", la cui soppressione è passata all'epoca sotto silenzio. È stato a partire dal 2017 - grazie all'iniziativa del Comitato promotore presieduto da Roberto Frongia, di recente precocemente scomparso - che si è sviluppato in Sardegna un ampio dibattito, teso a introdurre nel medesimo art. 119 un comma che richiamasse il principio di insularità, impegnando lo Stato ad adottare misure compensative.

Il regionalismo differenziato, che avrebbe dovuto favorire lo sviluppo di una competizione virtuosa tra le regioni italiane, si è scontrato infatti non soltanto con ostacoli di natura economica e sociale ma anche, per quanto riguarda la Sardegna, con un grave e permanente ostacolo di natura geografica e morfologica, unica regione italiana a scontare uno svantaggio di questa natura.

Il tema della costituzionalizzazione delle isole, già affrontato da alcuni Stati membri (in Spagna si parla di "hecho insular", fattore insulare) e dal Trattato per il funzionamento dell'Unione europea (TFUE), è diventato così un grande progetto politico per la Sardegna: sarebbe l'introduzione non solo di un limite per il legislatore ordinario, ma anche di un indirizzo. E assume oggi, nel pieno di una pandemia che, accanto ai suoi effetti più tragici, ha fiaccato l'economia mondiale, un significato ancora più particolare. L'economia della Sardegna nella sua fragilità ha infatti risentito più che il resto del Paese dei danni derivanti dall'impatto sanitario e dalle correlate restrizioni. L'insularità si è manifestata in una delle sue caratteristiche più negative, quella della vulnerabilità agli shock esogeni. Ancora non sono disponibili dati economici attendibili, ma è facile prevedere che saranno tutt'altro che confortanti.

La proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare per il riconoscimento del principio di insularità in Costituzione, sottoscritta da oltre 100mila cittadini, è stata depositata al Senato della Repubblica ai primi di ottobre del 2018.

Circa un anno dopo, con voto unanime del Consiglio regionale, è stata istituita la Commissione speciale per il riconoscimento del principio di insularità, la cui funzione principale è quella di dare una veste istituzionale a un percorso che ha visto coinvolte centinaia di migliaia

di sardi, sia nell'Isola che nel continente, principalmente attraverso la Federazione delle associazioni dei sardi in Italia (FASI), la quasi totalità dei sindaci e dei consigli comunali della Sardegna, che hanno approvato mozioni e ordini del giorno in tal senso. Essa è diventata una grande battaglia nella quale il popolo sardo si è riconosciuto e ha trovato, come raramente è accaduto in passato, una straordinaria coesione sia tra i cittadini che tra le forze politiche.

Questo sentimento di coesione ha caratterizzato non soltanto la nascita ma l'intero lavoro della Commissione, che ha costantemente operato con grande spirito di collaborazione, senza mai perdere di vista gli alti obiettivi che il Consiglio le ha dato e senza mai risentire dei momenti di conflitto politico fisiologici nella vita di ogni assemblea rappresentativa.

Un doveroso ringraziamento deve andare pertanto a tutti i suoi componenti, i quali non hanno mai fatto mancare il loro apporto attento e costruttivo.

Le audizioni e i documenti acquisiti da numerosi esponenti politici ed esperti forniscono molti dati e spunti di riflessione sul tema dello svantaggio di cui la nostra Isola soffre a causa del suo handicap geografico, che non si riflette tanto nella distanza, quanto nella discontinuità geografica, come dimostra lo studio condotto dalla Facoltà di economia dell'Università di Cagliari. È vero infatti che la nostra Isola non può essere assimilata alle "regioni ultraperiferiche", ma è altrettanto vero che con esse condivide, sotto il profilo economico, alcune caratteristiche: la piccola dimensione territoriale e del mercato interno; la lontananza dalla terraferma; la vulnerabilità all'aggressione di agenti esterni, di origine naturale od economica. Le differenze di PIL e di infrastrutturazione tra la Sardegna e le regioni della terraferma non sono state superate da sessant'anni di politiche assistenziali, che hanno tentato di uniformare il tessuto sociale ed economico del Paese, senza tuttavia tenere conto delle sue peculiari identità regionali.

Certo, che non c'è alcun fronte di guerra da aprire con le altre regioni, e nessuna trincea di difesa dei privilegi della specialità su cui attestarsi. Però c'è urgente necessità di una nuova e moderna interpretazione della specialità in cui lo Stato non si proponga più come garante dell'impossibile "benessere uguale per tutti", ma diventi invece il custode delle "opportunità uguali per tutti i cittadini italiani" e, nel nostro caso, del diritto di "cittadinanza piena" per gli abitanti delle isole. Un'azione di riequilibrio implica certamente la destinazione di risorse specifiche, ma soprattutto richiede un sistema di regole specifico per le regioni insulari, finalizzato alla creazione dei presupposti per una equiparazione nel godimento di quei diritti, così fortemente penalizzato dalla discontinuità territoriale.

Nelle regioni insulari si determina inevitabilmente un fallimento del mercato dei servizi erogati in rete per il semplice motivo che la ristrettezza del mercato interno li rende non remunerativi: applicare ad essi le medesime regole sulla concorrenza che vigono nelle più ricche regioni del continente europeo non significa rendere uniforme il diritto europeo ma alimentare una grave ingiustizia, vanificando tra l'altro il dettato dell'art. 174 TFUE.

Inoltre sono ingenti gli oneri aggiuntivi che la condizione di insularità comporta rispetto alle regioni del continente, quantificati per la Sardegna dal Crenos in oltre un miliardo di euro l'anno, e del forte differenziale di PIL, calcolato dall'Istituto Bruno Leoni nel briefing paper "Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna" in oltre 9 miliardi di euro l'anno. Si tratta di vere e proprie "tasse sull'insularità", occulte ma molto consistenti.

Il legislatore nazionale ed europeo, nel perseguire un obiettivo primario quale quello della convergenza territoriale, devono perciò avere per le isole una attenzione particolare:

non si tratta solo di un (sia pur teoricamente) superabile ritardo di sviluppo, ma di una condizione permanente che richiede interventi non temporanei, mirati e proporzionati alla sua entità. Che consentano alla Sardegna di dare alla sua economia quel carattere di resilienza che la faccia diventare in progresso di tempo autosufficiente dal punto di vista del residuo fiscale e in grado di affrontare con maggiore serenità le crisi che il futuro potrà riservare.

A tale scopo la Commissione ha ricevuto dal Consiglio regionale un ulteriore mandato, che si affianca a quello del sostegno della proposta di legge costituzionale: promuovere un rapporto tra le Regioni insulari europee, a partire da quelle mediterranee, finalizzato a porre in essere “strumenti di collaborazione (...) accomunando le problematiche delle isole afferenti all’Unione europea, al fine di ridurre lo svantaggio strutturale sui piani economico-finanziario, logistico, infrastrutturale e culturale”.

Le restrizioni agli spostamenti conseguenti alla pandemia da Covid-19, sopraggiunte proprio mentre si stavano avviando i contatti per i necessari incontri preparatori, hanno sostanzialmente bloccato l’attuazione di questa parte del programma. La Commissione ha comunque attivamente sostenuto l’idea, perorata anche dall’ISPRUM, della realizzazione della Macroregione del Mediterraneo occidentale, in cui la nostra Isola, antesignana del progetto, potrebbe agevolmente avere un ruolo da protagonista.

I concetti di macroregione, e di Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), si inseriscono nel quadro della cooperazione territoriale per le politiche di coesione, nelle quali le autonomie locali possono avere un ruolo fondamentale per sostenere forme di cooperazione decentrata.

La Commissione Europea ha definito la Strategia macroregionale come “un quadro comune integrato per rispondere ad una sfida e creare opportunità”: azioni che nascono per una comunanza di interessi, che mettono al centro della loro azione strategica la risposta a problemi comuni, che non possono essere affrontati con il medesimo grado di efficacia dai singoli Stati o dalle singole Regioni.

Per la Sardegna sarebbe l’occasione per realizzare forti investimenti sia sul piano infrastrutturale che sul capitale umano (le cattive performance del sistema scolastico sardo richiedono infatti un’attenzione elevata), individuare efficaci strategie per valorizzare la dimensione insulare e rivendicare la propria specificità, anche attraverso politiche di brand.

Attorno a questi temi si possono sviluppare attività e progetti capaci di creare occasioni di sviluppo non più e non solo in una logica di singola regione insulare, ma con il coinvolgimento di più soggetti che su questi temi vivono le stesse difficoltà e le stesse necessità di superare i vincoli derivanti dall’insularità. Pensiamo agli orizzonti che questo aprirebbe per la Sardegna in ordine alla modernizzazione delle reti dei trasporti e della realizzazione di un compiuto sistema di continuità territoriale e nella prospettiva di una più ampia e completa valorizzazione in chiave scientifica e di fruizione turistica dell’immenso patrimonio monumentale del nuragico e pre-nuragico, di cui si auspica anche l’inserimento nella lista del Patrimonio dell’Umanità dell’Unesco.

Le ricadute positive però non possono essere affidate al caso o a dinamiche tanto consolidate quanto inefficaci, ma presuppongono precise scelte di policy, come evidenzia l’Istituto Bruno Leoni: un chiaro indirizzo delle risorse per colmare il gap insulare (soprattutto sul piano infrastrutturale); una politica per le imprese in termini di procedure di sostegno alla loro trasformazione digitale, partnership, sinergie in ricerca e innovazione; adozione di meccanismi

per valutare la qualità e l'incisività delle politiche; il miglioramento della qualità dell'azione amministrativa investendo sul capitale umano e sulla revisione delle procedure; introduzione di forme di fiscalità di vantaggio o di zone a bassa regolamentazione, tali da rendere il territorio attrattivo per gli investimenti produttivi.

Il Consiglio regionale è impegnato a svolgere una funzione propulsiva in sinergia con la Giunta regionale per trovare spazi di manovra a livello europeo per giungere ad una soluzione di coordinamento tra le Regioni europee del Mediterraneo per la creazione di un Gruppo europeo di cooperazione territoriale, che risponderebbe anche alla volontà di consolidare il concetto di "insularità".

La costituzione di un GECT passa attraverso la formalizzazione di una proposta al Comitato europeo delle regioni e al Parlamento europeo, che divenga oggetto di una raccomandazione per il Consiglio europeo e per la Commissione, secondo lo schema già seguito per l'istituzione delle altre macroregioni.

Il GECT, primo passo di una strategia interregionale a lungo termine per il Mediterraneo Occidentale, mira alla creazione di una macroregione che non potrà, in prospettiva, essere limitata a Sardegna, Corsica e Baleari, ma dovrà guardare anche a quei territori che condividono la volontà di rispondere a sfide concrete, creando nel contempo importanti opportunità per il futuro.

Michele Cossa

## PRESENTAZIONE

La presente relazione rende conto del primo anno di attività (novembre 2019-novembre 2020) della "Commissione consiliare speciale per il riconoscimento del principio d'insularità", istituita ai sensi dell'articolo 53 del Regolamento interno del Consiglio regionale, su richiesta dei consiglieri Deriu (Liberi e Uguali Sardigna), Cossa (Riformatori Sardi), Agus (Progressisti), Cocciu (Forza Italia Sardegna), De Giorgi (Misto), Ganau (Partito Democratico), Giagoni (Lega Salvini Sardegna), Lai (Liberi e Uguali Sardigna), Mula (Partito Sardo d'azione), Mura (Fratelli d'Italia), Sechi (UDC- Cambiamo!), Oppi (UDC- Cambiamo!).

L'attivazione della Commissione è stata votata all'unanimità dal Consiglio regionale nella seduta del 24 settembre 2019, con l'approvazione dell'**ordine del giorno n. 15**. Il mandato istitutivo della Commissione, in base al citato ordine del giorno, è il seguente:

- "a) (riferire) annualmente al Consiglio regionale sullo stato di avanzamento dei propri lavori e sulle attività in relazione ai compiti assegnati dal presente ordine del giorno, in particolare sulla promozione di una discussione transnazionale tra le Regioni insulari mediterranee, in vista di una comune azione per il riconoscimento del principio di insularità sia a livello costituzionale degli Stati sovrani sia a livello continentale, accomunando tutte le problematiche delle isole afferenti all'Unione europea, al fine di ridurre lo svantaggio strutturale che le contraddistingue a livello economico-finanziario, logistico, infrastrutturale e culturale;
- b) (operare) in piena sinergia e collaborazione con l'esecutivo regionale."

La Commissione è composta dai seguenti consiglieri regionali, nominati dal presidente del Consiglio su delega dell'Assemblea:

Consigliere	Gruppo
Michele Cossa	Riformatori sardi
Eugenio Lai	Liberi e Uguali Sardigna
Dario Giagoni	Lega Salvini Sardegna
Roberto Franco Michele Li Gioi	Movimento 5 Stelle
Francesco Agus	Progressisti
Angelo Cocciu	Forza Italia Sardegna
Roberto Caredda	Misto
Giuseppe Meloni	Partito Democratico
Antonio Mario Mundula	Fratelli d'Italia
Gian Filippo Sechi (dall'11 novembre al 20 novembre 2019)	UDC-Cambiamo!
Antonello Peru (dal 21 novembre 2019 a tutt'oggi)	UDC-Cambiamo!
Giovanni Satta	Partito Sardo d'Azione

L'Ufficio di presidenza, con compiti di coordinamento dei lavori, è composto dai consiglieri Michele Cossa, Presidente - Eugenio Lai, Vicepresidente - Dario Giagoni, Segretario - Roberto Franco Michele Li Gioi, Segretario.

La presente relazione finale al Consiglio regionale viene fatta in adempimento a quanto stabilito dall'ordine del giorno istitutivo della Commissione speciale.

La Commissione, insediata il 5 novembre 2019, ha tenuto finora 19 sedute, alcune delle quali in videoconferenza, prevalentemente dedicate ad audizioni, a partire dall'11 novembre 2019 fino al 24 novembre 2020. La programmazione dei lavori è stata definita nelle sedute n. 2 dell'11 novembre 2019, n. 9 del 6 febbraio 2020 e n. 14 del 15 settembre 2020. La Commissione ha deliberato di audire gli ultimi Presidenti della Regione Sardegna, l'Assessore della Programmazione, credito, bilancio e assetto territoriale della Regione Sardegna, il Comitato promotore del riconoscimento del principio d'insularità in Costituzione, i parlamentari e gli eurodeputati eletti in Sardegna, docenti universitari, e, più in generale, studiosi che hanno approfondito il tema, nonché di organizzare un incontro con delegazioni delle altre regioni insulari (Sicilia, Corsica, Baleari, Creta, isole dell'Egeo). Al fine di ottenere un supporto per l'assistenza tecnica e linguistica nei rapporti con l'Unione europea e le regioni insulari degli altri Paesi membri, è stata attivata dalla Presidenza del Consiglio una apposita convenzione con l'Università di Cagliari.

La Commissione ha raccolto documentazione prodotta dalle persone audite e acquisita d'ufficio, anche su impulso dei commissari. Attraverso i suoi commissari essa ha partecipato a convegni e seminari sul tema ed ha svolto inoltre alcune iniziative di sensibilizzazione attraverso incontri con persone e altri soggetti istituzionali interessati. In proposito merita una particolare menzione l'incontro tenutosi a Roma il 13 novembre 2019 tra una delegazione della Commissione e l'allora Presidente della Prima Commissione del Senato (Affari costituzionali) sen. Stefano Borghesi per sollecitare la trattazione del disegno di legge costituzionale per la modifica dell'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento del grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità (Atto Senato n. 865 -XVIII legislatura). La Commissione ha anche sentito i senatori ed i deputati eletti in Sardegna nelle sedute n. 5 del 13 gennaio 2020 e n. 6 del 20 gennaio 2020. Presso la Commissione Affari costituzionali sono stati auditi in videoconferenza, nella seduta n. 92 del 30 giugno 2020, il Presidente della Regione Christian Solinas, il Presidente del Consiglio regionale Michele Pais ed il Presidente della Commissione speciale per il riconoscimento del principio d'insularità Michele Cossa. L'iter per l'approvazione del disegno di legge costituzionale ha preso concreto avvio e lo stesso è stato approvato in Commissione il 27 ottobre 2020.

Parallelamente al predetto procedimento di revisione costituzionale, la Commissione sta lavorando alla predisposizione di una proposta di legge nazionale per rendere effettivo il riconoscimento del principio d'insularità, attraverso la previsione delle misure necessarie a colmare il costo dell'insularità misurato in termini di perdita di PIL pro-capite: le sedute n. 16 del 13 ottobre 2020 e n. 17 del 3 novembre 2020 sono state dedicate all'esame di alcune bozze di proposte di legge nazionale.

Le sedute n. 3 del 19 novembre 2019, n. 4 del 28 novembre 2019 e n. 7 del 23 gennaio 2020 sono state dedicate, rispettivamente, alle audizioni degli ex Presidenti della Regione Sardegna Francesco Pigliaru, Renato Soru e Ugo Capellacci. Quest'ultimo è stato sentito anche nella sua veste di deputato nella legislatura in corso.

Le audizioni hanno riguardato anche esperti di diritto costituzionale, di diritto pubblico comparato e di diritto dell'Unione europea: nelle sedute n. 11 del 5 maggio 2020 e n. 12 del 12 maggio 2020 sono intervenuti in videoconferenza il Prof. Tommaso Edoardo Frosini, Vicepresidente del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) e ordinario di Diritto pubblico comparato e di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli, ed il Prof. Gianmario Demuro, ordinario di diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Cagliari; il professore emerito Paolo Fois, già ordinario di diritto internazionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Sassari, audito nella seduta n. 10 del 3 marzo 2020 in qualità di membro dell'ISPROM (Istituto di studi e programmi per il Mediterraneo), ha fornito alcune spiegazioni ed indicazioni sul rapporto tra il principio d'insularità e l'ordinamento dell'Unione europea, oltre ad illustrare alla Commissione, insieme al prof. Giovanni Lobrano, vicedirettore dell'ISPROM, già Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Sassari, l'ipotesi di istituire una macroregione del Mediterraneo occidentale, con le Baleari, la Corsica e la Sicilia.

La Commissione ha avuto modo di incontrare in videoconferenza gli eurodeputati eletti nella circoscrizione Italia insulare nella seduta n. 13 del 19 maggio 2020, e, nella seduta n. 11 del 5 maggio 2020, l'ex eurodeputato Salvatore Cicu, promotore della risoluzione in materia di insularità approvata dal Parlamento europeo il 4 febbraio 2016.

In ottemperanza del punto a) dell'ordine del giorno istitutivo della Commissione speciale, la Presidenza del Consiglio, su richiesta della Commissione, ha invitato alcune Assemblee ed esecutivi delle Regioni Corsica, Comunità autonoma delle Isole Baleari, Periferia di Creta, Periferia dell'Egeo settentrionale, Periferia dell'Egeo meridionale, Periferia delle isole Ionie e Sicilia ad esprimere la loro disponibilità a delineare un percorso comune, anche attraverso incontri con la Commissione medesima.

In adempimento del punto b) del citato ordine del giorno la Commissione ha manifestato al Presidente della Regione Christian Solinas la necessità di un incontro per definire una linea comune e per concordare eventuali modalità operative per il percorso di riconoscimento del principio d'insularità nella Costituzione italiana e nell'ordinamento costituzionale di altri Paesi membri.

La Commissione, nella seduta n. 9 del 6 febbraio 2020, ha approvato all'unanimità la Risoluzione n. 10 *"Sulla necessità di agire presso le istituzioni europee per adeguare le norme in materia di aiuti concessi dagli Stati alle particolari esigenze delle regioni insulari e di avviare delle forme di cooperazione rafforzata con altre isole europee."* ed ha altresì deliberato di portarla in discussione in Assemblea ai sensi dell'articolo 51, comma 1, del Regolamento interno.

La questione insulare è oggetto da tempo di una grande attenzione non solo a livello politico, ma anche a livello sociale, economico e mediatico, come dimostrato dai numerosi convegni, seminari organizzati sul tema e dai lavori di ricerca e di studio che si sono concentrati sulle cause reali dello svantaggio insulare, sulla quantificazione dei costi, sulle politiche

economiche e sulle scelte normative adatte ad affrontare il problema. In proposito si ricorda il Convegno organizzato dalla FASI - Federazione delle Associazioni Sarde in Italia, in collaborazione con la Regione autonoma della Sardegna ed il Circolo culturale Sardo "Grazia Deledda", svoltosi a Saronno il 15 febbraio 2020, al quale il Presidente della Commissione ha partecipato come relatore sul tema "*Il principio d'insularità nella Costituzione*".

Riveste particolare valore il recente studio realizzato dall'Istituto Bruno Leoni su "*Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna*": la Commissione ha acquisito agli atti il documento, che è stato esaminato nella seduta n. 14 del 15 settembre 2020.

L'attività svolta dalla Commissione (competenze, composizione e sintesi delle sedute) è disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale all'indirizzo: <https://www.consreg-sardegna.it/XVILegislatura/istituzione/commissioni/commissioni-speciali/Commissione-speciale-per-il-riconoscimento-del-principio-di-insularita/>.

Un sentito e non formale ringraziamento va a tutti coloro che hanno fornito un contributo conoscitivo alla Commissione e a coloro i quali hanno collaborato ai lavori e alla redazione della presente Relazione finale: Gianfranco Cocco, Gabriella Demurtas, Silvia Pintus.

Per il supporto alla segreteria: Franco Marongiu, Alessandra Murino - Per il supporto tecnico alla redazione della relazione: Alessandra Murino. Per la redazione dei resoconti integrali: Maria Luisa Abis, Luca Calandrino, Alberto Cicalò, Tomaso Congiu, Rita Gatto, Antonietta Sannio.

Cagliari, 24 novembre 2020

## CAPITOLO 1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

### 1.1 Il principio d'insularità in Costituzione

L'articolo 119 della Costituzione nel testo originario prevedeva, al terzo comma, che *"Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali"*.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, il legislatore costituzionale ha eliminato dall'articolo 119 il riferimento puntuale e specifico al Mezzogiorno ed alle Isole ed ha previsto in termini generali alcune misure perequative, riconoscendole non solo alle regioni, ma anche ai comuni, alle province ed alle città metropolitane in un'ottica di federalismo fiscale. Precisamente, l'articolo 119, al terzo comma, stabilisce l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante per l'esercizio delle funzioni ordinarie degli enti territoriali. Al quinto comma si prevede che *"Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni"*.

In attuazione dell'articolo 119 Cost. è stata emanata la legge delega n. 42 del 2009, cui hanno fatto seguito diversi decreti attuativi. In particolare, l'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 prevede la predisposizione di una ricognizione degli interventi infrastrutturali, tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi:

- a) *estensione delle superfici territoriali;*
- b) *valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno;*
- c) *deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo;*
- d) *densità della popolazione e densità delle unità produttive;*
- e) *particolari requisiti delle zone di montagna;*
- f) *carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;*
- g) **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.

La legge n. 42 del 2009 rimette inoltre all'emanazione di norme di attuazione la disciplina del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nelle regioni a statuto speciale. L'articolo 27, ai commi 1 e 2, prevede infatti che *"le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e dei doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti"*. 2. *Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli **svantaggi strutturali permanenti**, ove ricorrano, dei **costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite** che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle*

*regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera b), della presente legge". Tuttavia, i processi di ricognizione delle infrastrutture e di concorso alla definizione degli obiettivi di perequazione di solidarietà non hanno ancora trovato piena attuazione.*

Il difficile processo attuativo dell'articolo 119 della Costituzione e delle disposizioni statutarie in materia di entrate (articoli 7 e 8 dello Statuto) ha quindi generato diversi conflitti nei rapporti tra lo Stato e la Regione Sardegna che sono stati portati all'attenzione della Corte costituzionale. In proposito, si segnala, da ultimo, la sentenza n. 6 del 2019, pronunciata dalla Corte costituzionale all'esito dell'impugnazione dell'articolo 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018) nella quale il giudice delle leggi ha riconosciuto nell'individuazione degli *"svantaggi strutturali permanenti [...], dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite"* uno degli elementi fondamentali nella costruzione di un rapporto di leale collaborazione tra lo Stato e gli enti territoriali, sottolineando che *"a quasi dieci anni dall'emanazione di tale legge (legge n. 42 del 2009), il problema dell'insularità non sia mai stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale ricorrente. Eppure lo schema di revisione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Sardegna previsto dall'articolo 27 detta, come appreso più analiticamente specificato, criteri sufficientemente chiari per risolvere questioni a tutt'oggi ancora non definite"*. Questa situazione rafforza il convincimento (riscontrabile anche negli atti istitutivi della Commissione speciale) secondo il quale l'esplicito riconoscimento nel testo costituzionale dello svantaggio derivante dalla condizione d'insularità vincoli in modo più appropriato il legislatore statale, costituendo un parametro di giudizio delle leggi che disciplinano i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione speciale.

## **1.2 Lo Statuto speciale per la Sardegna**

L'articolo 116 della Costituzione attribuisce alla Sardegna **"forme e condizioni particolari di autonomia"**, secondo quanto previsto dallo Statuto speciale. Lo Statuto speciale per la Sardegna, adottato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, ed il complesso delle relative norme di attuazione, già a livello costituzionale, conferiscono alla Regione una potestà derogatoria rispetto al sistema delle competenze delineato nel Titolo V della Costituzione. La "clausola di adeguamento automatico" contenuta nell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha modificato il Titolo V della Costituzione prevede inoltre che sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della stessa legge costituzionale si applichino anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono **forme di autonomia più ampie** rispetto a quelle già attribuite. Le ragioni che hanno portato il legislatore costituzionale del 1948 a riconoscere la specialità della Sardegna ed a prevedere pertanto un Piano di Rinascita (articolo 13 dello Statuto) risiedevano nel riconoscimento della peculiare condizione di svantaggio dell'isola. La Commissione speciale nel corso della sua attività ha avuto modo di verificare l'attualità del tema del riconoscimento dell'autonomia speciale alla luce della evidente permanenza di una condizione di svantaggio

insulare, sia pure in un contesto economico, sociale ed ordinamentale che, a distanza di oltre settant'anni dall'adozione dello Statuto, è profondamente mutato. Nel corso dell'audizione n. 11 del 5 maggio 2020 il prof. Tommaso Frosini, partendo da un'analisi comparata delle isole europee, ha osservato come nello Statuto per la Sardegna manchi un chiaro, testuale, riferimento al "fattore insulare" ed ha prospettato per questo l'utilità di un'ipotesi di revisione dello Statuto<sup>1</sup>. Al riguardo, anche il prof. Gianmario Demuro, durante la seduta n. 12 del 12 maggio 2020, ha auspicato una riforma dello Statuto speciale al fine di ridefinire l'elenco delle competenze che mettano al centro l'elemento verticale dell'insularità, rilevando, tuttavia, che la revisione statutaria richiede tempi di approvazione lunghi. Ha dunque suggerito il ricorso allo strumento "pattizio" delle norme di attuazione, citando l'esempio della Provincia di Bolzano che, con questo strumento, adatto ad integrare le disposizioni statutarie, ha ottenuto importanti risultati in termini di autonomia.

### 1.3 Le Isole nell'ordinamento europeo

L'ordine del giorno istitutivo affida alla Commissione il compito di promuovere una discussione transnazionale tra le regioni insulari mediterranee, in vista di una comune azione per il riconoscimento del principio di insularità sia a livello costituzionale degli Stati sovrani sia a livello continentale, accomunando tutte le problematiche delle isole afferenti all'Unione europea. Non si può dunque prescindere, nell'affrontare l'argomento dell'insularità, dalla considerazione del sistema di norme e di misure, dal contesto istituzionale e dalle azioni promosse a livello europeo.

Le isole sono prese in considerazione dall'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che impone all'Unione di riservare "*un'attenzione particolare*" alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali **le regioni insulari**; l'articolo 175 del TFUE dispone quindi che "*l'elaborazione e l'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 TFUE e concorrono alla loro realizzazione*". Anche l'articolo 170 del TFUE si riferisce testualmente alle isole nel prevedere che "*(...) l'Unione mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali dell'Unione le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche*". Il Trattato dedica un'attenzione particolare (artt. 349 e 350) alle regioni, conosciute come regioni ultraperiferiche (RUP), che soffrono una serie di difficoltà legate alle loro caratteristiche geografiche, in particolare la lontananza, l'insularità, la superficie ridotta e la topografia e il clima difficili. Si può notare anche da una prima lettura degli articoli sopra indicati che il Trattato prevede una disciplina specifica per le RUP, ma non per le altre regioni insulari che sono equiparate alle regioni periferiche. Nei lavori della Commissione è emerso che tale equiparazione e, in genere, la mancata valorizzazione della specificità della condizione insulare ha inciso sulla possibilità di risolvere in maniera efficace e definitiva le problematiche che si riscontrano nei trasporti e negli altri nei servizi erogati in rete a causa della **discontinuità territoriale**. In proposito l'ex Presidente della Regione Francesco Pigliaru, nella seduta n. 3 del novembre 2019, ha sottolineato che l'attuale normativa europea (in particolare, la mancata attuazione dell'articolo 174 TFUE) ha generato finora una forte incertezza interpretativa proprio a causa del vuoto normativo che esiste tra la disciplina

---

<sup>1</sup> Si veda l'articolo dal titolo «Insularità» e Costituzione di Tommaso Edoardo Frosini, consegnato alla Commissione nella seduta n. del 5 maggio 2020

delle regioni ultraperiferiche (contemplata nell'articolo 349 TFUE) e la disciplina delle regioni continentali.

Anche il prof. Paolo Fois, audito nella seduta n. 10 del 3 marzo 2020, ha osservato che le norme a favore delle regioni insulari del Trattato di Amsterdam del 2009 hanno registrato un indebolimento con il Trattato di Lisbona e che l'attuale articolo 174 TFUE, che ha sostituito l'articolo 158 del Trattato di Amsterdam, è stato ridimensionato senza tener conto che le regioni insulari sono quelle, per definizione, sfavorite da determinati svantaggi strutturali: nella normativa attuale il loro status è stato confuso con quello di tante altre regioni pure svantaggiate. Ha quindi suggerito di fare leva sulla "Dichiarazione sulle regioni insulari", n.30, adottata dalla Conferenza di Amsterdam nel 1997 e confermata dal Consiglio europeo nel 1998 con un accordo degli Stati membri (e quindi politicamente vincolante) tuttora in vigore. Il prof. Fois ha infatti spiegato che nella Dichiarazione sono indicate le ragioni che giustificano gli interventi specifici a favore delle regioni insulari, cioè gli svantaggi strutturali, e che essa costituisce interpretazione autentica del Trattato. Il prof. Fois ha per questo apprezzato il compito della Commissione speciale di coinvolgere le altre regioni insulari d'Europa affinché, tramite l'intercessione dei rispettivi governi (in Italia per il tramite del Ministro per gli Affari europei), si possa intervenire sul Consiglio europeo.

## CAPITOLO 2. LO STATO DELL'ARTE SULL'INSULARITÀ

### 2.1 La recente attività politica regionale sulla questione insulare: le audizioni degli ex Presidenti Regione Sardegna

La Commissione, in sede di programmazione dei lavori, ha ritenuto utile sentire gli ultimi Presidenti della Regione Sardegna che, durante il loro mandato, hanno dedicato un'attenzione particolare al tema. Si fornisce di seguito una breve sintesi degli interventi e si rinvia, per ulteriori approfondimenti, ai resoconti integrali ed alla documentazione gentilmente consegnata dagli auditi, allegati alla presente relazione.

Audizione dell'ex Presidente della Regione Sardegna Francesco Pigliaru

Nella seduta n. 3 del 19 novembre 2019, il precedente Presidente della Regione Francesco Pigliaru ha fornito un contributo di grande interesse, in quanto ha avuto modo di occuparsi della questione non soltanto sul piano politico-istituzionale ma anche sul piano tecnico, nella sua attività di ricerca universitaria<sup>2</sup>.

Egli ha richiamato, in particolare, l'incontro con l'ex Presidente del Consiglio Matteo Renzi nel maggio del 2015, finalizzato a superare i problemi legati ad una corretta programmazione per il Sud e per individuare le azioni necessarie per compensare gli svantaggi dell'insularità. Ha inoltre ricordato una serie di incontri ed i lavori svolti con il Presidente della Corsica Gilles Simeoni, con la Presidente delle Isole Baleari Francina Armengol, ma anche con i rappresentanti della Sicilia e di Creta. Ha auspicato una continuità di azione sulla questione insulare sia da parte della Regione che da parte del Governo nazionale.

Il prof. Pigliaru ha quindi illustrato i risultati delle ricerche condotte sul tema, spiegando come l'insularità presenti alcuni evidenti vantaggi in termini di migliore qualità della vita, soprattutto sul piano ambientale; per contro, ha indicato i tre settori dove le isole sopportano i maggiori costi:

- 1) energia;
- 2) continuità territoriale;
- 3) ferrovie.

Ha quindi osservato che dal confronto tra le regioni insulari e le regioni periferiche, quali ad esempio la Puglia e la Calabria, emerge chiaramente che le prime sono penalizzate da una discontinuità territoriale dei servizi erogati a rete e non da una semplice perifericità. A causa della **discontinuità territoriale**, nelle regioni insulari questi servizi non trovano una domanda sufficientemente ampia perché il mercato si attivi a soddisfarla, non essendoci una prospettiva di ottenere ricavi adeguati.

Ha pertanto suggerito uno specifico approccio metodologico per affrontare l'argomento con lo Stato e con le istituzioni europee: ha sconsigliato richieste generiche di fondi ed ha invece raccomandato di sollecitare **interventi mirati** ad eliminare o ad attenuare la tipica condizione di svantaggio insulare, anche attraverso l'introduzione di una fiscalità di vantaggio ed, in genere, di norme di carattere derogatorio rispetto al generale divieto di aiuti di stato. Norme che devono essere strettamente finalizzate a colmare gli svantaggi specifici dell'insularità, in ragione del fallimento del mercato cui si assiste nelle regioni insulari con particolare

---

<sup>2</sup> In allegato la documentazione consegnata dall'ex presidente della Regione Sardegna Francesco Pigliaru

riferimento ai servizi erogati in rete. A tal fine, ha individuato nell'"**indice di perifericità insulare**" un criterio obiettivo per misurare lo svantaggio da discontinuità territoriale e quindi per compensarlo attraverso misure normative e programmatiche mirate.

### **Audizione dell'ex Presidente della Regione Sardegna Renato Soru**

La Commissione ha audito l'ex Presidente della Regione Sardegna, nonché deputato del Parlamento europeo nella precedente legislatura, Renato Soru, nella seduta n. 4 del 28 novembre 2019. Nel suo intervento egli ha posto l'accento sui vantaggi insulari: la bellezza e la qualità ambientale, il patrimonio culturale, le intelligenze dell'isola. Ha espresso la sua opinione in merito alla necessità di un migliore utilizzo dell'autonomia speciale e di un migliore uso delle ingenti risorse che provengono dai finanziamenti europei. Ha suggerito di scartare le politiche regionali del passato non più adeguate al mondo di oggi che guarda alla qualità della vita, all'ambiente, alle energie rinnovabili, alla trasformazione digitale, evidenziando che grazie a quest'ultima l'isola non è più tale, ma costituisce un nodo di una rete globale. L'ex Presidente Soru ha quindi invitato i consiglieri a concentrare l'attenzione della politica regionale su punti concreti e sostanziali, come l'istruzione e la formazione dei giovani, la ricerca, le reti dell'energia, della comunicazione, della trasformazione digitale ed a proseguire il lavoro sulla continuità territoriale con un atteggiamento positivo nei confronti degli interlocutori europei. Ha auspicato per i trasporti marittimi l'emanazione di una legge che garantisca la continuità territoriale, analoga alla legge n. 144 del 1999 (cosiddetta legge Attili) che disciplina i trasporti aerei. Ha infine ricordato che, in materia di continuità territoriale aerea, l'Unione europea riconosce l'insularità con la possibilità di derogare al principio di concorrenza per garantire il diritto alla mobilità dei residenti, distinguendo tra il diritto alla mobilità riconosciuto ai residenti e il diritto all'accessibilità per i non residenti; ha proposto pertanto di continuare ad operare all'interno di questi binari: da un lato il diritto alla mobilità per i sardi e dall'altro la possibilità di incentivare le compagnie low-cost entro le regole dell'economia di mercato (attraverso il cosiddetto Meo test).

### **Audizione dell'ex Presidente della Regione Sardegna Ugo Cappellacci**

Nel corso dell'audizione che si è tenuta il 23 gennaio 2020 (seduta n. 7) l'ex Presidente della Regione Sardegna ed attuale deputato Ugo Cappellacci ha osservato che è necessario reinserire il principio d'insularità in Costituzione, ma anche fare rete con le altre isole europee che presentano una situazione analoga a quella della Sardegna, al fine di poter incidere sulle istituzioni europee. In proposito ricorda l'importanza del ruolo svolto dalla Commissione Isole della Conferenza delle regioni marittime periferiche d'Europa (CRMPE) che aveva presieduto nel corso del suo mandato di Presidente della Regione Sardegna. L'on. Cappellacci, nel rispondere ai quesiti dei commissari, si è poi soffermato sulla questione delle competenze della Regione in materia di continuità marittima, con particolare riferimento alle considerazioni formulate nella sentenza della Corte costituzionale n. 230 del 2013<sup>3</sup> in ordine alla necessità di

---

<sup>3</sup> In tale decisione il giudice delle leggi ha infatti affermato che "(...) la determinazione delle modalità e delle condizioni di svolgimento del servizio di collegamento marittimo avente ad oggetto in particolare la Regione autonoma Sardegna è espressione di un potere, sì, statale, in quanto pertinente alla concorrenza, ma che tocca direttamente un interesse differenziato della Regione e che interferisce in misura rilevante sulle scelte rientranti nelle competenze della medesima, quali il turismo e l'industria alberghiera. Orbene, in presenza di una simile sovrapposizione di competenze, come evidenziato in altre occasioni da questa Corte, il legislatore statale avrebbe

raggiungere un'intesa per garantire la piena partecipazione della Regione alla elaborazione delle tariffe e alla regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione con l'isola. Sulla proposta di ricreare una flotta sarda ha esposto le difficoltà rispetto alla creazione in Sardegna di un'impresa che abbia una struttura idonea per affrontare il mercato, riferendosi anche alla pregressa esperienza della flotta navale sarda. Ha infine rimarcato l'importanza di incentivare lo sviluppo della cantieristica navale nell'isola<sup>4</sup>.

## 2.2 Lo studio su "Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna" a cura dell'Istituto Bruno Leoni

Nelle sedute della Commissione è emerso come uno dei maggiori problemi legati all'efficacia delle politiche di intervento per arginare lo svantaggio insulare risieda nella quantificazione dei costi dell'insularità. A tal fine l'Istituto Bruno Leoni ha realizzato un rapporto per il Comitato per l'Insularità su iniziativa dei Riformatori sardi<sup>5</sup>. La Commissione ha esaminato il documento nella seduta n. 14 del 15 settembre 2020. Di seguito, se ne illustrano sinteticamente i contenuti essenziali. La ricerca parte da un'analisi di tre fattori:

- 1) il PIL pro capite in relazione alla specifica composizione dell'economia sarda (dati provenienti della Banca d'Italia del 2020);
- 2) i dati sugli investimenti in capitale umano, specificamente, sulla performance del sistema educativo (dati Invalsi 2019);
- 3) la dotazione infrastrutturale (dati Svimez 2019).

Dall'analisi dei fattori predetti è emerso che la Sardegna si trova al di sotto della media europea e italiana in quasi tutti gli indicatori adottati dalla Commissione europea per esprimere la competitività delle regioni europee. Nella piena consapevolezza che la causa di tale svantaggio competitivo risieda per la Sardegna e per le altre isole nella distanza dal mercato nazionale, lo studio si sofferma sulle caratteristiche tipiche dell'economia insulare:

- 1) **piccola dimensione** che implica una bassa domanda;
- 2) **lontananza** che comporta il sostenimento di maggiori costi per il traffico di beni e servizi;
- 3) **vulnerabilità**, ovvero la probabilità che un'economia subisca danni dovuti a shock esogeni.

---

*dovuto attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, «le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice» (sentenza n. 33 del 2011). E l'applicazione di questo canone impone alla legge statale di predisporre adeguate modalità di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze. Tali modalità sono nella specie delineate dall'articolo 53 dello statuto speciale, secondo il quale «la Regione è rappresentata nella elaborazione delle tariffe ferroviarie e della regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei che possano direttamente interessarla». Esso richiede una reale e significativa partecipazione della Regione alla elaborazione delle tariffe e alla regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione con l'isola. Siffatta partecipazione non è garantita dalla formula «sentite le regioni interessate» della norma censurata, che si limita ad imporre la mera acquisizione del parere, risultando, invece, necessario un procedimento che assicuri un efficace coinvolgimento della Regione e che evoca, quindi, la figura dell'intesa fra i due enti.»*

<sup>4</sup> Si veda l'allegato documento consegnato dall'on. Ugo Capellacci.

<sup>5</sup> *Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna* di Carlo Amenta, Carlo Stagnaro e Luca Vitale consultabile bel sito internet dell'Istituto Bruno Leoni all'indirizzo <http://www.brunoleoni.it/il-costo-dell-insularita-il-caso-della-sardegna>

Si riportano diversi studi **sull'efficacia delle politiche di coesione** che hanno constatato non soltanto che le stesse in diversi casi non abbiano ottenuto gli effetti sperati, ma siano state addirittura controproducenti, nel senso che hanno impedito un'allocazione efficiente delle risorse ed indirizzato l'economia su percorsi sbagliati<sup>6</sup>. Viene rilevato che le analisi svolte assegnano un ruolo importante, anche se non determinante, alla qualità istituzionale locale. Per la Sardegna si citano i casi delle politiche di industrializzazione e del piano "Master & Back" e se ne evidenziano le criticità. Per contro, si sottolinea il successo delle politiche di promozione turistica. Viene dunque suggerita una maggiore attenzione alle cause dei problemi e vengono individuati alcuni strumenti concreti per alleviare il gap dell'insularità, quali:

- direzione ed assistenza tecnica delle politiche;
- valorizzazione delle conoscenze specifiche di tempo e luogo disperse sul territorio.

Lo studio riporta un esercizio econometrico per **quantificare il costo dell'insularità**: avendo riguardo alla distanza coi mercati di riferimento, la perdita di PIL pro capite annuo per la Sardegna viene misurata in 5.700 euro, e la tassa per l'insularità viene collocata nella forchetta **3.800-7.600** euro pro capite.

Segue l'esposizione delle **implicazioni di policy**:

- 1) politiche di coesione strettamente mirate a colmare i maggiori gap derivanti dall'insularità, ovvero nelle infrastrutture e nel capitale umano;
- 2) assistenza tecnica per migliorare l'efficacia e l'efficienza del settore pubblico nella regione;
- 3) attuazione di politiche dell'innovazione;
- 4) monitoraggio costante dei dati;
- 5) investimento nella formazione;
- 6) fiscalità di vantaggio e/o aree a zero o bassa regolamentazione.

Il testo integrale dello studio dell'Istituto Bruno Leoni è allegato al presente documento.

---

<sup>6</sup> Sul punto si veda anche, ad esempio, il dossier dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica dal titolo "*Spendere per crescere? Trent'anni di interventi Ue per le aree depresse: l'impatto della coesione in Italia e in Europa*" sul sito <http://www.senato.it/4746?dossier=2401>.

## CAPITOLO 3. IL RICONOSCIMENTO DEL PRINCIPIO D'INSULARITÀ IN COSTITUZIONE

### 3.1 Il disegno di legge costituzionale n. 865

L'ordine del giorno istitutivo della Commissione tiene conto del fatto che il dibattito sull'insularità, negli ultimi anni, costituisce un tema centrale nel dibattito politico nella nostra Regione, tale da condurre alla costituzione di un fronte comune le diverse forze politiche, unite nell'obiettivo dell'**inserimento del principio di insularità all'interno della Costituzione italiana**.

L'ordine del giorno prende atto che, a tal fine, il Comitato "Insularità in Costituzione" si è costituito allo scopo di inserire nella Carta la dicitura: "*Lo Stato riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità e dispone le misure necessarie a garantire una effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuabili e inalienabili*". Dunque, la Commissione speciale è stata istituita anche con il preciso mandato di dare impulso all'iter normativo per l'inserimento del principio di insularità in Costituzione instaurato su iniziativa popolare in virtù del lavoro svolto dal predetto Comitato. Quello che sarebbe diventato il Disegno di legge costituzionale "Atto Senato n. 865"<sup>7</sup> per la "*Modifica dell'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento del grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità*" è stato infatti depositato, corredato di un numero di firme che hanno abbondantemente superato quelle prescritte, il 5 ottobre 2018, annunciato nella seduta n. 47 del 16 ottobre 2018 ed assegnato alla 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente il 6 novembre 2018.

Come stabilito in sede di prima programmazione dei lavori, una delegazione della Commissione ha incontrato a Roma il 13 novembre 2019 l'allora Presidente della Commissione del Senato Affari costituzionali, senatore Stefano Borghesi, per sollecitare la trattazione del predetto disegno di legge costituzionale. A tale scopo la Commissione speciale ha sentito i deputati ed i senatori eletti nella Circostrizione Sardegna. Nella seduta n. 127 del 4 febbraio 2020 della Commissione Affari costituzionali del Senato, il Presidente Borghesi ha riferito l'esito della riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, nella quale si è convenuto di iscrivere all'ordine del giorno il disegno di legge costituzionale d'iniziativa popolare n. 865 e di iniziarne l'esame quanto prima. L'esame è quindi iniziato nella seduta dell'11 febbraio 2020 con l'illustrazione del disegno di legge da parte del relatore Garuti e con l'intervento del senatore Floris, che ha richiesto l'effettuazione di audizioni informali sul tema, auspicando altresì una trattazione rapida della proposta. Il ciclo di audizioni informali ha interessato esperti di diritto costituzionale e di economia, il comitato promotore<sup>8</sup> e, nella seduta n. 92 (pom.) del 30 giugno 2020, il Presidente della Regione Sardegna on. Christian Solinas, il Presidente del Consiglio regionale on. Michele Pais ed il Presidente della Commissione speciale per il riconoscimento del principio d'insularità on. Michele Cossa. Nel corso del

---

<sup>7</sup> Il testo del DDL cost. n. 865 è pubblicato nel sito internet del Senato della Repubblica all'indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01077435.pdf>

Il Fascicolo Iter è consultabile nel sito internet del Senato della Repubblica all'indirizzo <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/50760.pdf>

<sup>8</sup> La documentazione è stata pubblicata nel sito del Senato della Repubblica al link [http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/50760\\_documenti.htm](http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/50760_documenti.htm)

suo intervento il presidente Solinas ha sottolineato che *"l'Isola è fortemente penalizzata perché è l'unica regione in Italia senza una autostrada, senza il metano, senza una rete ferroviaria diffusa e senza collegamenti certi e continui con la Penisola. Inoltre, l'indice infrastrutturale della Sardegna non solo è il più basso in Italia ma mostra un forte peggioramento negli ultimi anni"*<sup>9</sup>.

Il Presidente del Consiglio regionale ha evidenziato che l'esame del Disegno di legge costituzionale rappresenti un momento importante per la Sardegna e per l'ordinamento costituzionale italiano nel suo complesso giacché la Sardegna, con la sua identità ben definita, rappresenta una ricchezza per l'intero Paese. Ha altresì sottolineato che affinché la Regione manifesti appieno queste potenzialità occorre tuttavia "rimuovere" quegli ostacoli strutturali che da sempre ne condizionano lo sviluppo<sup>10</sup>.

Il Presidente della Commissione speciale ha invece messo in luce quanto è emerso nel corso dei lavori, ovvero che la causa principale dello svantaggio insulare risiede nella discontinuità territoriale, elemento che marca la differenza del ritardo di sviluppo delle isole rispetto ad altre regioni dell'Italia e dell'Europa e che è all'origine del basso indice di infrastrutturazione della Sardegna, uno dei peggiori d'Italia<sup>11</sup>.

Nel corso dell'esame del disegno di legge sono stati presentati 5 emendamenti<sup>12</sup>. Il relatore Garruti ne ha condiviso il contenuto in quanto volti a superare alcune delle criticità segnalate nel corso delle audizioni. Ha inoltre comunicato di presentare, in qualità di relatore, un proprio emendamento per recepire tutti i rilievi proposti dai soggetti auditi. Nella seduta n. 173 (ant.) del 5 agosto 2020, il Presidente Parrini ha riferito che l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari ha stabilito di proseguire l'esame del disegno di legge costituzionale. Nella seduta n. 191 (pom.) del 27 ottobre 2020 si è concluso l'esame in Commissione del testo così modificato: «Art. 1. 1. All'articolo 119 della Costituzione, dopo

---

<sup>9</sup> Un articolo sull'intervento del Presidente della Regione Christian Solinas dal titolo «Insularità, il Presidente Solinas a Commissione Affari costituzionali Senato: "Accelerare percorso DI per mitigare svantaggi strutturali Sardegna"» è pubblicato sul sito della Regione Autonoma della Sardegna al link <https://www.regione.sardegna.it/j/v/2568?s=410822&v=2&c=6578&t=1>

<sup>10</sup> Il testo integrale dell'intervento del Presidente del Consiglio regionale è allegato alla presente relazione.

<sup>11</sup> Il testo integrale dell'intervento del Presidente della Commissione speciale è allegato alla presente relazione.

<sup>12</sup> Gli emendamenti al disegno di legge n. 865 sono pubblicati in allegato al resoconto sommario della seduta n. 170 (pom.) del 21/07/2020 della 1 Commissione permanente del Senato (Affari costituzionali) e sono i seguenti: Art. 1

1.1 Lunesu, Augussori, Grassi

Al comma 1, sostituire le parole: « il grave e permanente» con la seguente: «lo»

1.2 Lunesu, Augussori, Grassi

Al comma 1, sopprimere le parole: « grave e».

1.3 Lunesu, Augussori, Grassi

Al comma 1, sopprimere le parole: « e permanente».

1.4 Augussori, Lunesu, Grassi, Marin

Al comma 1, sostituire le parole: «naturale derivante dall'insularità», con le seguenti: «insito nella condizione naturale di isola marittima, lagunare, lacustre e fluviale»

1.5 Augussori, Lunesu, Grassi, Marin

Al comma 1, dopo la parola: «insularità», inserire le seguenti: «marittima, lagunare, lacustre e fluviale».

il quinto comma è inserito il seguente: “La Repubblica riconosce il grave e permanente svantaggio naturale e le peculiarità delle isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.”».

### 3.2 Audizione dei Senatori e dei Deputati della Repubblica

La Commissione speciale ha ritenuto essenziale il pieno coinvolgimento dei senatori ed i deputati eletti in Sardegna nella battaglia per affermare il principio d'insularità. I senatori sono stati invitati alla seduta n. 5 del 13 gennaio 2020, alla quale hanno partecipato i senatori Emiliano Fenu, Emilio Floris, Michelina Lunesu e Gianni Marilotti, i quali hanno condiviso l'importanza del disegno di legge costituzionale per l'inserimento del principio d'insularità in Costituzione, impegnandosi a sollecitare l'esame della proposta, anche con il coinvolgimento dei gruppi parlamentari di appartenenza; hanno inoltre apprezzato il lavoro della Commissione volto ad instaurare un dialogo con le altre regioni insulari europee, attraverso la collaborazione dello Stato e delle Istituzioni europee.

I Deputati Guido De Martini, Andrea Frailis, Romina Mura, Pietro Pittalis sono stati invece auditi nella seduta n. 6 del 20 gennaio 2020 ed hanno manifestato la piena consapevolezza della criticità della questione insulare, rimarcando come sia necessario costituire un fronte comune con i parlamentari della Sicilia, sia per avviare l'esame della proposta di legge costituzionale, ma anche per rafforzare il dialogo con il Governo che dovrà fare da interlocutore con la Commissione europea<sup>13</sup>.

### 3.3 Audizioni del prof. Tommaso Edoardo Frosini e del prof. Gian Mario Demuro

La Commissione ha ritenuto di sentire alcuni esperti di diritto costituzionale per comprendere meglio le azioni politiche e gli interventi normativi utili ad arginare concretamente il gap infrastrutturale.

Il prof. Tommaso Edoardo Frosini, nella seduta n. 11 del 5 maggio 2020, ha svolto un'analisi del diritto comparato europeo, soffermandosi sull'ordinamento spagnolo che riserva, in Costituzione, un ruolo e una funzione strategica alle isole, attraverso il riconoscimento dell'*hecho insular*, il "**fattore insulare**" che agisce trasversalmente per garantire la libertà di circolazione ed, in genere, i diritti dei cittadini delle isole. Ha messo in evidenza che la valorizzazione costituzionale del principio d'insularità, attraverso la sua reintroduzione all'interno dell'art. 119 Cost., avrebbe un importante effetto: tutte le leggi in contrasto con la concezione d'insularità sarebbero suscettibili di scrutinio di costituzionalità e potrebbero essere dichiarate incostituzionali; inoltre, svolgerebbe un'importante funzione d'impulso perché indurrebbe il legislatore ad adottare norme promozionali per lo sviluppo strutturale delle isole e per la specialità insulare. Ha comunque suggerito alla Commissione di percorrere più strade per giungere al riconoscimento del principio d'insularità, quali l'iniziativa legislativa regionale. Al riguardo, ha espresso tuttavia alcune perplessità sulla capacità dello Statuto sardo di fornire un appiglio, di conferire una base costituzionale, in quante manca in esso un chiaro riferimento al "fattore insulare". Ha indicato nelle norme statutarie in materia di trasporti e turismo una base per approvare una legge che consideri lo svantaggio insulare: tale legge, se impugnata

---

<sup>13</sup> Cfr. Resoconto integrale della seduta in allegato

dallo Stato, avrebbe comunque il vantaggio di condurre ad una pronuncia della Corte costituzionale con la definizione delle competenze in materia.

Nella seduta n. 12 del 12 maggio 2020 il prof. Gianmario Demuro ha spiegato che l'autonomia speciale è strettamente legata all'insularità e che il tema debba essere visto, in una prospettiva futura, tenendo conto del sistema del doppio binario: nazionale ed europeo. A livello europeo ritiene che il primo passo, da fare insieme ad altre realtà che hanno una dimensione insulare (Spagna, Francia e soprattutto la fascia sud dell'Europa), sia il **riconoscimento di una specificità delle isole** come una sorta di **verticale** verso il livello europeo. Per quanto riguarda il livello nazionale ha osservato che il punto è migliorare la situazione attuale, resa più difficile dalla situazione contingente, che vede un dibattito sull'autonomia che oscilla in modo forte tra un neo-centralismo che propone di riportare alcune competenze al centro (ad esempio, la sanità) ed una "iperlocalizzazione delle scelte" con tendenza a riportare le competenze in capo alle regioni. Ha quindi proposto una lettura che rivalorizzi le autonomie regionali che restano senza dubbio un elemento fondativo della democrazia non solo per ragioni storiche, ma anche per ragioni di garanzia della stessa democrazia.

Quanto al livello regionale ha considerato fondamentale un intervento per contrastare l'attuale frammentazione delle competenze e, in prospettiva, modificarla compattando le competenze intorno alla verticale dell'insularità, anche attraverso una riforma dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione<sup>14</sup>.

#### **CAPITOLO 4. IL RICONOSCIMENTO DEL PRINCIPIO D'INSULARITÀ A LIVELLO EUROPEO**

In considerazione del forte impatto delle regole europee sulla disciplina dei servizi erogati in rete, settore in cui le isole sopportano maggiori costi anche rispetto alle regioni periferiche non insulari, la Commissione ha ritenuto di coinvolgere i parlamentari europei e le altre isole europee del Mediterraneo, anche nella prospettiva della creazione di una macroregione insulare.

##### **4.1 Audizione dell'ex eurodeputato Salvatore Cicu**

Nella politica europea si riscontra la consapevolezza di adottare delle misure specifiche per le regioni insulari. La Commissione, nella seduta n. 11 del 5 maggio 2020 ha audito l'on. Salvatore Cicu, deputato del Parlamento europeo nella precedente legislatura e promotore della Risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione d'insularità (2015/3014 (RSP)), con la quale, il Parlamento europeo ha esortato la Commissione europea ad indicare le misure per dare concreta attuazione all'articolo 174, paragrafo 3, TFUE "(...) *per superare gli svantaggi permanenti delle regioni insulari che ostacolano il loro sviluppo e impediscono loro di conseguire la coesione economica, sociale e territoriale*". L'on. Cicu ha spiegato che con la Risoluzione citata si è tentato di ridare centralità al Parlamento europeo. Ha ricordato di avere presentato un'interrogazione al Parlamento europeo, prima dell'approvazione della Risoluzione, in cui si stigmatizzava il metodo utilizzato nell'ambito della programmazione europea, prevalentemente regolata sull'indicatore del PIL, senza tenere conto dei reali fattori di svantaggio, quali la disoccupazione, la povertà, i dati sulle aziende in fallimento, le difficoltà di approvvigionamento energetico, la presenza di infrastrutture, evidenziando come la valorizzazione delle isole sia importante per tutta l'Europa. Ha sottolineato che la concreta attuazione degli

<sup>14</sup> L'intervento del prof. Gianmario Demuro è contenuto nel resoconto integrale allegato.

articoli 170 e 174 del TFUE si realizza attraverso l'accessibilità dei collegamenti marittimi ed aerei che garantisce il diritto alla mobilità dei sardi. Ha suggerito di stipulare a tal fine un patto con la Sicilia, anch'essa impegnata nella battaglia per il riconoscimento del principio di insularità, in particolare, attraverso il Vicepresidente ed Assessore dell'Economia della Regione siciliana Gaetano Armao ed ha ricoperto, tra l'altro, i ruoli di Presidente dell'Intergruppo per le Isole europee e di Vicepresidente della Commissione Isole europee della Conferenza delle regioni marittime e periferiche d'Europa (CPMR).

#### 4.2 Lettera al Presidente del Parlamento europeo ed il Manifesto per le Isole europee

Sottolineando l'importanza della Risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione d'insularità, il Presidente del Consiglio regionale Pais, su impulso della Commissione speciale, ha inviato una lettera al Presidente del Parlamento europeo David Sassoli, invitandolo a valutare le azioni intraprese in questi anni in Sardegna per il superamento degli svantaggi derivanti dalla condizione insulare. Il Presidente del Parlamento europeo, in risposta alla lettera, ha manifestato apprezzamento per le "giuste aspirazioni" espresse dal Consiglio regionale, auspicando la creazione di un'alleanza tra le isole del Mediterraneo che dia vita a strategie comuni e sottolineando l'importanza di utilizzare tutte le possibili sinergie tra i fondi strutturali e d'investimento europei e gli altri strumenti dell'Unione<sup>15</sup>.

Il tema dell'insularità è in effetti sentito anche dalle altre regioni insulari europee, come dimostra il Manifesto per le Isole europee approvato nel dicembre 2019 dall'**Intergruppo regionale per l'Insularità del Comitato europeo delle regioni**, nel quale si propongono una serie di interventi "*per garantire i diritti dei cittadini che abitano nelle isole e per assicurare le adeguate compensazioni atte a superare gli svantaggi determinati dalla condizione di insularità*". Il lavoro dell'Intergruppo regionale per l'insularità è stato altresì evidenziato dagli eurodeputati sentiti nella seduta n. 13 del 19 maggio 2020.

#### 4.3 Audizione degli eurodeputati della circoscrizione Italia insulare

Nella seduta n. 13 del 19 maggio 2020<sup>16</sup> sono stati auditi in videoconferenza i deputati del Parlamento europeo Pietro Bartolo, Ignazio Corrao e Francesca Donato. Va sottolineata l'importanza di tale audizione, non soltanto per gli impegni assunti dai deputati che hanno apprezzato e condiviso gli obiettivi della Commissione, ma anche perché l'audizione si colloca in un contesto economico ed ordinamentale mutato per effetto della pandemia che ha indotto i governi nazionali ed europei ad adottare nuove misure, in una prospettiva di maggiore solidarietà, coesione e flessibilità.

L'eurodeputato Ignazio Corrao ha osservato che allo stato dell'arte esiste un impianto normativo che riconosce la condizione di svantaggio insulare ed esiste anche un riconoscimento politico di tale condizione da parte delle istituzioni europee, in particolare del Parlamento, ma che per dare concreta attuazione a tale riconoscimento occorrono degli **accordi particolareggiati** sottoscritti dallo Stato, dalle Regioni e dalla Commissione europea, in particolare, per la continuità territoriale.

---

<sup>15</sup>Si riporta in allegato la lettera del Presidente del Parlamento europeo David Sassoli.

<sup>16</sup>In allegato il resoconto integrale della seduta

L'on. Francesca Donato, membro titolare della Commissione REGI e della Commissione ECON, ha citato il documento sulla programmazione europea 2021-2027 nel quale si evidenzia che la politica di coesione dovrebbe valorizzare il ruolo strategico delle isole ed in cui è stato formalmente richiesto alle istituzioni europee di prevedere **misure specifiche per compensare la discontinuità territoriale**, in base ad un **indice di perifericità insulare** da definire in base all'estensione territoriale, alla popolazione interessata, alla distanza chilometrica e temporale dalle aree più sviluppate del Paese. Ha inoltre evidenziato che sono state richieste apposite misure per lo sviluppo sociale, economico e ambientale per le isole, attraverso politiche fiscali e di sostegno finanziario, di incremento alla compartecipazione ai fondi strutturali per compensare i costi di esportazione e reperimento delle materie prime. Ha inoltre fatto riferimento al lavoro svolto nelle Commissioni del Parlamento europeo in relazione all'emergenza Covid volto a rendere più flessibile il sistema di accesso ai fondi europei e di aiuti attraverso il cosiddetto **temporary framework**<sup>17</sup> ed ai lavori sul Regolamento del "Just Transition Fund" rispetto al quale ha proposto degli emendamenti che inseriscono proprio la condizione di insularità tra gli elementi cardine per consentire il finanziamento tramite il predetto fondo, nonché la promozione degli investimenti nelle infrastrutture a ridotto impatto ambientale, come ad esempio le ferrovie.

L'eurodeputato Ignazio Corrao, membro della Commissione LIBE, ha suggerito di creare una **rete** tra i parlamentari europei, il Comitato europeo delle Regioni, la stessa Commissione speciale, il Comitato promotore per il riconoscimento del principio d'insularità in Costituzione, ma anche i parlamentari sardi e l'ANCI **con l'obiettivo di promuovere il riconoscimento della condizione d'insularità**. Ha proposto che il coordinamento di questa rete venga affidato proprio alla Commissione speciale. Ha osservato che la pandemia abbia anche messo in luce tutte le esigenze, compresa la **condizione d'insularità** che in questo momento devono essere portate avanti con più forza sul binario del Green Deal, nondimeno ricordando che l'Unione ha già messo a disposizione dei fondi di coesione per le realtà più disagiate.

Gli eurodeputati hanno infine manifestato piena disponibilità per discutere ancora di queste problematiche.

#### **4.4 La creazione di una Macroregione insulare - Audizione dei rappresentanti dell'Isprom**

La Commissione ha audito i rappresentanti dell'ISPRON prof. Giovanni Lobrano e prof. Paolo Fois nella seduta n. 10 del 3 marzo 2020. L'ISPRON ha infatti effettuato uno studio e formulato alcune ipotesi di lavoro per la creazione di una **Macroregione del Mediterraneo occidentale**: tale ipotesi si inserisce perfettamente nel percorso della Commissione speciale. La strategia macroregionale dell'Unione europea è uno strumento politico che consente ai paesi situati nella stessa regione di contrastare e risolvere i problemi o di sfruttare meglio il potenziale che hanno in comune per usufruire di una cooperazione rafforzata avente l'obiettivo di affrontare le problematiche in modo più efficace di quanto non avrebbero fatto individualmente. Le strategie macroregionali dell'Unione possono essere sostenute dai fondi UE,

---

<sup>17</sup> Il quadro degli aiuti di Stato riformato a seguito dell'emergenza sanitaria da Covid19 è ben illustrato nel dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati dal titolo "Gli aiuti di Stato nell'attuale epidemia da COVID: il nuovo quadro UE" consultabile alla pagina web. [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1211696.pdf?\\_1586257783260](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1211696.pdf?_1586257783260)

compresi i Fondi strutturali e d'investimento europei<sup>18</sup>. Eventualmente, può essere realizzata anche attraverso la creazione di un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)<sup>19</sup> che attiva un partenariato costante. Nel suo intervento il prof. Fois ha illustrato il quadro normativo europeo di riferimento di cui si è parlato diffusamente nel capitolo dedicato all'ordinamento europeo. Il prof. Lobrano ha precisato che quando si parla di macroregione si intende tecnicamente una strategia europea disciplinata da norme europee accolte dagli stati membri volta a promuovere e sostenere la cooperazione di regioni transfrontaliere sia all'interno che verso l'esterno dell'Unione europea e che finora sono state create quattro Macro-regioni: Mare del nord, Alpina, Danubio e Adriatica-Ionica. In questa strategia di cooperazione si è pensato alla possibilità di una Macroregione del Mediterraneo occidentale a trazione insulare con le tre isole Sardegna, Corsica e Baleari in cui la Sardegna, vista la sua posizione geografica, potrebbe acquistare una ipercentralità. L'Isprom ha concentrato l'attenzione sulle potenzialità delle isole e su una politica che valorizzi i punti di forza dell'insularità in modo che non si percepisca soltanto una richiesta di solidarietà ma un'opportunità di crescita economica. È stato evidenziato che in quest'ottica le due risposte finora date alla questione dell'insularità, ossia la riscrittura dell'insularità in Costituzione e l'esplorazione degli spazi europei, possano trovare una convergenza o anche una sintesi con iniziative profondamente connesse.

## **CAPITOLO 5. IL RACCORDO CON L'ESECUTIVO REGIONALE**

### **5.1 La Risoluzione n. 3 del 6 febbraio 2020**

Il mandato istitutivo della Commissione, in base all'ordine del giorno n. 5, prevede che la Commissione debba operare in piena sinergia e collaborazione con l'esecutivo regionale.

Nella seduta n. 9 del 6 febbraio 2020 la Commissione ha approvato all'unanimità la Risoluzione n. 3 (10 com) *"sulla necessità di agire presso le istituzioni europee per adeguare le norme in materia di aiuti concessi dagli Stati alle particolari esigenze delle regioni insulari e di avviare delle forme di cooperazione rafforzata con altre isole europee"* che *"impegna il Presidente della Regione e la Giunta regionale 1) a richiedere al Governo nazionale di agire presso le istituzioni europee per adeguare le norme in materia di aiuti concessi dagli Stati alle particolari esigenze delle regioni insulari, anche attraverso l'inserimento dell'insularità tra i requisiti derogatori previsti dall'articolo 107, paragrafo 3, TFUE e con riferimento ai regolamenti di esenzione per categoria, alla definizione della carta per gli aiuti a finalità regionale, e con ogni altra misura utile; 2) ad avviare, all'interno degli strumenti previsti dall'Unione europea, delle forme di cooperazione rafforzata idonee a compensare gli svantaggi con le altre regioni insulari europee, quali la Regione siciliana, la Collettività della Corsica, la Comunità autonoma delle Isole Baleari, la Periferia di Creta, la Periferia dell'Egeo settentrionale, la Periferia dell'Egeo meridionale, la Periferia delle isole Ionie"*. La Risoluzione è stata trasmessa all'Assemblea ai sensi dell'articolo 51, comma 1, del regolamento interno<sup>20</sup>. Come emerso nel corso del dibattito con gli eurodeputati, l'attuale contesto normativo europeo emergenziale potrebbe, del resto, facilitare l'inserimento del principio d'insularità come requisito derogatorio della disciplina sugli aiuti di Stato.

---

<sup>18</sup> Sulle strategie macroregionali europee si veda il sito della Commissione europea al link [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/cooperate/macro\\_region\\_strategy/pdf/mrs\\_factsheet\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_factsheet_it.pdf)

<sup>19</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/94/gruppi-europei-di-cooperazione-territoriale-gect->

<sup>20</sup> Il testo integrale della Risoluzione è allegato alla presente relazione.

## **5.2 Audizione dell'Assessore della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio della Regione autonoma della Sardegna**

La Commissione ha audito l'Assessore della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio della Regione autonoma della Sardegna Giuseppe Fasolino nella seduta n. 15 del 6 ottobre 2020. Nel suo intervento l'Assessore ha fornito chiarimenti in merito alla pianificazione dei progetti relativi al *recovery fund*<sup>21</sup>, auspicando un pieno coinvolgimento delle regioni nelle decisioni che saranno assunte dal Governo. Ha inoltre enunciato le sei missioni a cui il Governo destinerà i fondi: digitalizzazione, transizione ecologica, salute, infrastrutture, istruzione e ricerca, inclusione territoriale e sociale. L'Assessore ha inoltre dato la sua disponibilità a verificare insieme alla Commissione lo stato della programmazione europea 2021-2027.

---

<sup>21</sup> Sul piano per la ripresa dell'Europa "Next generation EU" si veda il sito della Commissione europea al link [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_it)

**ALLEGATI**

1. Resoconto integrale della seduta n. 3 del 19 novembre 2019 – Audizione dell'ex Presidente della Regione Sardegna prof. Francesco Pigliaru;
2. Documentazione consegnata dall'ex Presidente della Regione Sardegna prof. Francesco Pigliaru;
3. Resoconto integrale della seduta n. 4 del 28 novembre 2019 – Audizione dell'ex Presidente della Regione Sardegna Renato Soru;
4. Resoconto integrale della seduta n. 7 del 23 gennaio 2020 – Audizione dell'ex Presidente della Regione Sardegna on. Ugo Capellacci;
5. Documentazione consegnata dall'ex Presidente della Regione Sardegna on. Ugo Capellacci;
6. Resoconto integrale della seduta n. 6 del 20 gennaio 2020 – Audizione dei Deputati;
7. Lettera del Presidente del Parlamento europeo David Sassoli;
8. Risoluzione n. 3 del 6 febbraio 2020 approvata all'unanimità dalla Commissione speciale per il riconoscimento del principio d'insularità;
9. Resoconto integrale della seduta n. 10 del 3 marzo 2020- Audizione ISPRM
10. «Insularità e Costituzione» di Tommaso Edoardo Frosini;
11. Resoconto integrale della seduta n. 12 del 12 maggio 2020- Audizione del prof. Gianmario Demuro;
12. Resoconto integrale della seduta n. 13 del 19 maggio 2020- Audizione degli eurodeputati della circoscrizione Italia insulare;
13. Audizione informale alla 1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali) del Senato seduta n. 92 (pom.) del 30 giugno 2020- testo integrale dell'intervento del Presidente del Consiglio regionale Michele Pais
14. Audizione informale alla 1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali) del Senato seduta n. 92 (pom.) del 30 giugno 2020- testo integrale dell'intervento del Presidente della Commissione speciale per il riconoscimento del principio d'insularità Michele Cossa;
15. Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna di Carlo Amenta, Carlo Stagnaro e Luca Vitale;
16. ISPRM XXXVIII Seminario per la Cooperazione Mediterranea “Dall’Accordo Baleari- Corsica-Sardegna alla Macroregione del Mediterraneo Occidentale- Costituzione del GEOT –saluti del Presidente del Consiglio regionale Michele Pais;
17. ISPRM XXXVIII Seminario per la Cooperazione Mediterranea “Dall’Accordo Baleari- Corsica-Sardegna alla Macroregione del Mediterraneo Occidentale- Costituzione del GEOT “- testo dell'intervento del Presidente della Commissione speciale per il riconoscimento del principio d'insularità Michele Cossa dal titolo “Per una Macroregione del Mediterraneo Occidentale”-;
18. Resoconto sommario della seduta n. 15 del 6 ottobre 2020- Audizione dell'Assessore della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio della Regione autonoma della Sardegna Giuseppe Fasolino;

**LINK UTILI**

<https://www.regione.sardegna.it/j/v/2568?s=410822&v=2&c=6578&t=1>

<https://www.consregsardegna.it/insularita-lintervento-del-presidente-pais-davanti-alla-commissione-affari-costituzionali-del-senato>

<http://www.brunoleoni.it/il-costo-dell-insularita-il-caso-della-sardegna>

<http://www.senato.it/4746?dossier=2401>

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01077435.pdf>

<http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/50760.pdf>

[http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/50760\\_documenti.htm](http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/50760_documenti.htm)

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0049\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0049_IT.html)

[https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1211696.pdf?\\_1586257783260](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1211696.pdf?_1586257783260)

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/cooperate/macro\\_region\\_strategy/pdf/mrs\\_factsheet\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_factsheet_it.pdf)

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/94/gruppi-europei-di-cooperazione-territoriale-gect->

[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_it)