

Il costo dell'insularità: un problema irrisolto

di Daniela Pappadà*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le isole: cosa sono? – 3. I ritardi nello sviluppo insulare. – 3.1. La scarsa competitività. – 3.2. Lo stato di istruzione e infrastrutture. – 3.3. L'insularità energetica. – 4. Le cause del gap insulare. – 5. Alcuni tentativi di misurazione del costo dell'insularità in Italia. – 5.1 (*segue*) e all'estero: costi e misure compensative dell'insularità in Corsica. – 6. Possibili rimedi e soluzioni. – 7. Rilievi d'insieme.

1. Premessa

L'insularità è una condizione che determina svantaggi ed esige iniziative volte a rimuoverli¹; questo è l'esito che la Costituzione ci consegna da quasi due anni².

I dati che descrivono le isole mostrano, il più delle volte, che questi territori sono “in ritardo” rispetto agli altri in ragione di un costo (cd. *costo dell'insularità*) patito da cittadini e imprese. Le più note e importanti eccezioni³ portano, tuttavia, ad indagare il tema partendo da due considerazioni.

* Ricercatrice di diritto privato, Università degli Studi di Cagliari.

¹ Le tre dimensioni dell'insularità (dimensioni ridotte, lontananza e vulnerabilità) sono ampiamente descritte in M. DEIDDA, *Insularity and economic development: a survey* in *International Review of Economics*, vol. 63, 2016, 107 e ID, *Insularity and economic development: a survey* in *Crenos working paper*, vol. 7/2014, 2 ss.

² Il nuovo sesto comma dell'art. 119 Cost. recita: “La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità”. Dopo oltre 20 anni, la parola “isole” è dunque tornata in Costituzione con la legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2. Sebbene con scarse applicazioni, l'art. 119 Cost. stabiliva infatti già dal 1948 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”; la previsione era stata poi espunta nel 2001. A questo proposito evidenzia che l'iniziativa italiana di codificare le isole, prima rispetto a tutti, è stata poi “travolta dalle acque di un insolito destino” T.E. FROSINI, *Insularità e Costituzione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, fasc. 1/2020, 247-254.

³ Sull'isola della Gran Bretagna è partita la rivoluzione industriale, l'arcipelago del Giappone è una delle più importanti economie moderne.

Occorre innanzitutto tenere presente che ogni riflessione sull'insularità è "viziata" dall'assenza di un dato univoco in ordine alla definizione di isola. Se geograficamente il concetto è abbastanza chiaro⁴, altrettanto non può dirsi a livello giuridico.

In secondo luogo va evidenziata la natura complessa del costo dell'insularità. Esso infatti è la risultante di più fattori, dati ed elementi che si intrecciano e, talvolta, si condizionano tra loro. Ciò induce a scomporre il fenomeno ed a scoprire che possono anche esserci elementi non necessariamente frutto della condizione di insularità, né da essa direttamente influenzati. Riuscire, poi, a quantificare il costo connesso all'essere isola significa conoscere un dato di partenza utile nell'ottica di ripianarlo senza, però, esimere dall'interrogarsi se il trasferimento di risorse sia effettivamente il modo migliore e più giusto per colmare il gap insulare.

2. *Le isole: cosa sono?*

La re-introduzione del principio di insularità nella carta Costituzionale (art. 119, comma 6) pone il tema della individuazione delle isole: nel nostro ordinamento manca, infatti, una definizione di isola ai fini giuridici⁵. Questo aspetto è dirimente atteso che esso consente di individuare le aree destinatarie degli interventi (testualmente "misure necessarie") volti a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

La nostra geografia ci restituisce un quadro eterogeneo poiché fanno parte del territorio italiano isole marittime ma anche lagunari e lacustri; a tutte indistintamente, in assenza di precisazioni, si rivolge il dettato costituzionale. Va da sé che le singole situazioni rivelano peculiarità e -al

⁴ Porzione di terraferma completamente circondata dall'acqua e situata in un oceano, mare, lago, laguna o fiume; così la definizione di isola nell'enciclopedia Treccani (www.treccani.it).

⁵ V. sul nuovo art. 119 Cost., v., tra gli altri, G.G. CARBONI, *La stagione dell'insularità* in *Federalismi.it*, n. 22/2022, 20-30, ID, *L'insularità e i suoi costi* in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2022, 59-76, G. DEMURO, *Le isole tornano in Costituzione* in *Quaderni costituzionali*, 2022, 901-904, T.E. FROSINI, *Per una ricostituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole* in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2022, 1-9, ID, *Il diritto costituzionale all'insularità* in *Federalismi.it*, paper - 16.11.2022, 2 ss., C. BASSU, *Isole del Sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come «questione meridionale»* in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2022, 77-92 e, da ultimo, F. SANCHINI, *La condizione di insularità nella Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023, 1 ss.

contempo- svantaggi differenti ma, allo stato, non vi sono elementi che consentano di raggruppare alcune isole escludendone altre. Per individuare un'isola (ai fini normativi) si potrebbe pensare di utilizzare il dato demografico ritenendo che uno svantaggio esista e sia percepito come tale da chi su un'isola vi abita, ma non è necessariamente così. Delle isole si apprezza, infatti, e si intende preservare anche il carattere storico e la ricchezza ambientale di cui potrebbe usufruire il visitatore che non risiede sull'isola.

Il problema dell'assenza di una definizione ai fini normativi è particolarmente accentuato per le isole minori⁶. Le (poche) volte in cui il legislatore si è occupato di esse sono state occasioni in cui si è proceduto in maniera episodica, solitamente indicando in appendice le isole destinatarie del provvedimento⁷. Una scelta del momento, dunque, il più delle volte rispondente alla linea di fondo che ispira l'intervento. Una soluzione, talvolta tralattivamente richiamata da provvedimenti successivi⁸ che

⁶ Esse occupano un'area complessiva di oltre 800 km², di cui 224 sono di pertinenza dell'isola d'Elba -la più grande- seguita da Sant'Antioco (115,6 km²) e Pantelleria (84,5 km²); solo altre tre sono al di sopra dei 40 km² (San Pietro, Asinara, Ischia) mentre le restanti sono più piccole. Non tutte le isole minori sono abitate; lo sono poco meno di 30 per un totale di abitanti inferiore a 200mila unità (poco più dello 0,3% della popolazione italiana).

⁷ Nel secondo dopoguerra le isole minori sono state individuate per la prima volta nell'allegato alla l. n. 307/1950 rubricata "*Rifornimento idrico delle isole minori*". Le isole minori il cui rifornimento idrico è a carico dello Stato sono 40, raggruppate in 12 province: Agrigento (Isole di Lampedusa e Linosa), Cagliari (Isola di San Pietro), Foggia (Isole di Caprara, San Domino, San Nicola), Grosseto (Isole del Giglio e Giannutri), Latina (Isole di Ponza, Santo Stefano, Ventotene), Livorno (Capraia, Pianosa, Gorgona, Isola d'Elba), Messina (Alicudi, Filicudi, Lipari, Panarea, Salina, Stromboli, Vulcano), Napoli (Capri, Ischia, Procida), Palermo (Ustica), Sassari (Asinara, La Maddalena, Caprera, Santo Stefano, Tavolara, Molarola (Olbia), Santa Maria, Spargi, Razzala (La Maddalena), La Spezia (Palmaria), Trapani (Favignana, Levanzo, Pantelleria, Marettimo).

⁸ È il caso dei fondi a favore delle isole minori; i provvedimenti che si sono succeduti nel tempo fanno riferimento ad un iniziale elenco, contenuto nell'allegato alla legge finanziaria 2002 (l. n. 448/2001) in cui sono individuate le isole minori (pari a 55) destinatarie del provvedimento. Si tratta di Isole Tremiti (1). San Nicola: San Domino, Capraia, Pianosa. Pantelleria (2). Pantelleria. Isole Pelagie (3). Lampedusa: Lampedusa, Lampione, Linosa. Isole Egadi (4). Favignana: Favignana, Levanzo, Marettimo, Formica. (5). Ustica: Ustica. Isole Eolie (6). Lipari: Lipari, Vulcano, Alicudi, Filicudi, Stromboli, Panarea. (7). Salina: Salina. Isole Sulcitane (8). San Pietro: Sant'Antioco, San Pietro. Isole del Nord Sardegna (9). La Maddalena: La Maddalena, Caprera, Santo Stefano, Spargi, Santa Maria, Budelli, Razzoli, Mortorio, Tavolara, Molarola, Asinara. Isole Partenopee (10).

finiscono per non rispecchiare più la realtà, perché, ad esempio, un'isola non è più abitata oppure non è più adibita a carcere o colonia penale⁹. Da ultimo, in occasione della previsione della 73° area interna ultra-periferica nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne¹⁰, nominata “*Progetto speciale isole minori*”¹¹ ed in assenza di un dato inequivoco in ordine alla definizione giuridica di isola, si è ritenuto di procedere individuando quali soggetti destinatari, 35 Comuni nel cui territorio rientrano isole minori¹².

Non viene in aiuto neanche la normativa europea¹³. Eppure 3 membri dell'Unione sono Stati insulari¹⁴ e ben altri 13 ricomprendono isole nel proprio territorio¹⁵. L'approccio al tema non è definito tant'è che si è assistito ad una evoluzione. Nel 1994, nella pubblicazione “*Portrait of*

Procida: Capri, Ischia, Procida, Nisida, Vivara. Isole Ponziane (11). Ponza, Palmarola, Zannone. (12). Ventotene: Ventotene, Santo Stefano. Isole Toscane (13). Elba: Elba, Pianosa, Montecristo. (14). Giglio: Isola del Giglio, Giannutri, Formiche di Grosseto. (15). Capraia: Capraia, Gorgona, Secche della Meloria. Isole del Mare Ligure (16). Arcipelago di Porto Venere: Palmaria, Tino, Tinetto. Nel 2015 è stata aggiunta anche l'isola lacustre Monte Isola, l'isola del lago d'Iseo (16 bis). È il caso della l. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020) e l. n. 178/2020 (legge di bilancio 2021) che creano e rifinanziano il fondo per gli investimenti nelle isole minori, così come individuate dalla l. n. 448/2001. A questo elenco fanno riferimento anche gli svariati progetti di legge rivolti alle isole minori presentati nel corso della corrente legislatura i quali integrano le isole marittime con Gallinara e Bergeggi ed introducono le isole lagunari e lacustri.

⁹ È il caso, ad esempio, dell'isola pontina di Santo Stefano e delle isole sarde Tavolara e Molara. Si tratta di isole, oggi, ormai poco abitate se non completamente disabitate o adibite a carceri (Gorgona).

¹⁰ Il documento è disponibile al sito www.agenziacoesione.gov.it.

¹¹ Il rapporto è disponibile al sito www.agenziacoesione.gov.it.

¹² L'elenco ricomprende solo isole marittime e tra di esse anche le isole dell'arcipelago spezzino e l'Asinara, sostanzialmente disabitate o, comunque, con una popolazione inferiore a 50 unità, a conferma che il parametro Istat rimane un parametro statistico non necessariamente utilizzato in altri contesti.

¹³ Gli artt. 174 e 349 TFUE riconoscono le isole come territori con determinate specificità che pongono problemi di sviluppo specifici. V., da ultimo, G. ARMAO, *The perspective of insularity in EU Law in Federalismi.it*, n. 22/2023, 13-47.

¹⁴ Irlanda, Malta e Cipro.

¹⁵ Polonia, Germania, Danimarca, Svezia, Estonia, Finlandia, Paesi Bassi, Italia, Francia, Grecia, Spagna, Portogallo, Croazia. Nella sintesi al rapporto del Parlamento europeo “Le isole dell'unione europea: situazione attuale e sfide future” si legge: “non esiste un elenco sistematico o armonizzato delle isole dell'Unione Europea (comprese quelle più piccole). Tuttavia, secondo alcune recenti fonti si stima che nell'UE-28 le isole abitate siano circa 2.400”. Il documento è accessibile al sito www.europarl.europa.eu

the islands”, Eurostat -ai soli fini statistici- ha ritenuto di ricomprendere nella sua analisi le isole abitate e non unite alla terraferma da un collegamento, escludendo quelle in cui vi fosse una città capitale di uno Stato. Più di recente, in collaborazione con la Commissione Europea (Direzione Regionale per la politica regionale ed urbana), lo stesso Eurostat è giunto ad una classificazione che, per individuare una regione insulare¹⁶, utilizza i seguenti criteri: superficie minima di 1 km², distanza dalla terraferma di 1 km; popolazione residente di almeno 50 abitanti; assenza di collegamenti (es. ponti, tunnel) tra terraferma e isola¹⁷. Nel 2008, la Commissione aveva, invece, utilizzato un criterio differente basato sull'individuazione di regioni la cui intera popolazione risiede su un'isola¹⁸. Da ultimo il Parlamento ha riconosciuto che “*mancano dati statistici sull'esatta popolazione delle isole dell'Unione europea. Una comprensione approfondita della situazione delle isole richiederebbe dati raccolti a un livello geografico più granulare*”¹⁹. Sinora si è, dunque, proceduto a grandi linee e, ad esempio, le regioni insulari sono state associate a quelle costiere ed ultraperiferiche nell'ambito della politica marittima dell'Unione Europea, come confermato anche da ultimo dall'istituzione del FEMPA (Fondo Europeo Affari Marittimi Pesca e Acquacoltura), nuovo strumento finanziario di sostegno del settore pesca e acquacoltura²⁰.

L'attenzione verso le isole è, tuttavia, crescente e l'assenza di un parametro/definizione in base al quale individuare cosa è isola, rischia di depotenziare – in partenza – ogni provvedimento rivolto ad esso²¹. Tra le

¹⁶ NUTs 2016 livello 3. Nella tipologia di Eurostat le isole sono classificate come regioni insulari di livello NUTS 3 che possono essere composte da diverse isole e non da un solo territorio insulare. Per NUTS si intende la Nomenclatura delle Unità Territoriali per la Statistica, basata sul Reg. CE n. 1059/2003 relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica.

¹⁷ Eurostat, *Methodological manual on territorial typologies*, 2018.

¹⁸ *Green paper on Territorial Cohesion* (COM 2008 616 final).

¹⁹ V. sintesi del Dipartimento tematico Politica strutturale e di coesione al rapporto del Parlamento europeo, *Le isole dell'unione europea: situazione attuale e sfide future*.

²⁰ Reg. (UE) n. 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 20211.

²¹ Ha, per primo, posto il tema dell'insularità all'attenzione della dottrina giuridica il Prof. T.E. Frosini il quale, nel 2006, ha organizzato su un'isola (la Sardegna) un convegno su questo tema ed ha realizzato il volume T. E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007, nella cui prefazione si legge: “*l'insularità è concetto che non può e non deve equivalere a quello di isolamento*”. L'iniziativa è dallo stesso Professore richiamata nel recente T.E. FROSINI, *Isole e insularità nella Costituzione in Rassegna parlamentare*,

istituzioni europee è in particolare il Parlamento ad essere attento al tema; sin dal 2016, ha richiesto alla Commissione, tra le altre di “v) *istituire una categoria omogenea, composta dai territori insulari, e tener conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale conseguente agli svantaggi naturali permanenti;*” ix) *tener conto della situazione specifica delle regioni insulari in sede di preparazione della proposta relativa al quadro finanziario pluriennale in elaborazione*”²². Più di recente, sempre il Parlamento è tornato sull’argomento ricordando che l’Unione Europea riconosce l’insularità come uno svantaggio strutturale permanente e sottolineando l’importanza di migliorare i collegamenti attraverso le rotte marittime, l’accesso ai porti e i servizi di trasporto aereo; potenziare le infrastrutture digitali; rafforzare l’offerta di istruzione; tener conto dei rischi naturali connessi al cambiamento climatico; ridurre la tassazione e procedere a una semplificazione amministrativa per attrarre gli investimenti; considerare gli oneri sostenuti da talune realtà insulari in relazione ai flussi migratori²³. Sono intervenuti sul tema anche il Comitato europeo delle regioni²⁴ e il Gruppo interregionale “regioni insulari”, nell’ambito del quale è stato approvato un Manifesto per le isole europee, finalizzato all’attuazione dell’art. 174 del TFUE²⁵ ed a rendere effettivi i diritti dei cittadini che abitano nelle isole²⁶.

2024, 1, 243-248.

²²In questi termini, Risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/3014(RSP), disponibile al sito www.europarl.europa.eu.

²³ In questi termini la Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2022 sulle isole dell’UE e la politica di coesione: situazione attuale e sfide future, 2021/2079(INI), disponibile al sito www.europarl.europa.eu.

²⁴ V. parere reso nel corso della 123ª sessione plenaria del 11 e 12 maggio 2017, dal titolo «*L’imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale*».

²⁵ Art. 174 TFUE: “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”.

²⁶ Insomma, molteplici atti di *soft law* sembrano voler riportare al centro dell’agenda politico istituzionale europea il tema dell’insularità, in attesa che norme cogenti, previa definizione delle isole, introducano misure perequative con ricadute apprezzabili sulla vita dei destinatari. Così A. BERLINGUER, *L’Italia, le isole, il Mediterraneo: una questione irrisol-*

3. *I ritardi nello sviluppo insulare*

I dati che descrivono le isole consentono di apprezzarne peculiarità e dinamicità, conoscerne la storia e l'evoluzione.

L'insieme di informazioni pone le basi per tentare di accomunare esperienze ed individuare gli aspetti che possono suggerire come porre rimedio agli svantaggi derivanti dall'insularità. In particolare i dati permettono di soffermarsi sugli elementi che determinano i ritardi nello sviluppo, distinguendo quelli che effettivamente risentono o derivano dalla condizione insulare.

3.1. *La scarsa competitività*

La Commissione Europea, attraverso il *Regional Competitive Index* (RCI) vale a dire “*the index which measures, with a rich set of indicators, the ability of a region to offer an attractive environment for firms and residents to live and work*”, offre il quadro del livello di competitività delle regioni e ci consente di osservare la situazione di quelle insulari.

Volendo restringere l'esame al Mediterraneo ed alle sue 5 isole più grandi, la classifica attuale vede in testa Cipro (RCI 86,6), seguita da Corsica (77,3), Sardegna (67,1), Creta (63,8) e Sicilia (60,1). Ricomprendere anche isole più piccole quali Malta, le Baleari e le isole del mar Egeo, significa mutare appena la classifica perché Malta e le Baleari si collocano ai primi posti (Malta RCI 90, Baleari 86,4) e le isole del mar Egeo in coda (57,4). Già questi primi sommari dati ci indicano che non è la superficie un parametro determinante per garantire la competitività dell'isola; forse può esserlo il dato demografico, rivelandosi più densamente abitate proprio quelle più competitive (1.557 abitanti/km² a Malta e 244 alle Baleari). Le altre si attestano su dati più omogenei, Sicilia e Cipro (188 e 131 abitanti/km²), Creta e Sardegna (77 e 67) sino alla Corsica che chiude con 46 abitanti/km². La storia delle popolazioni dimostra che è il modello di sviluppo seguito ad incidere sull'andamento demografico: dall'inizio del '900 la popolazione di Cipro si è quintuplicata e quella delle Baleari quadruplicata, mentre l'aumento di Corsica e Sicilia è stato di un (relativamente) modesto 30-40%. È quindi l'aumento di competitività a determinare la crescita della popolazione sull'isola che si è rivelata più attrattiva.

Concentrare l'analisi all'Italia significa relegare le due isole maggiori agli ultimi posti della classifica delle regioni italiane, seguite solo dalla Calabria. La Sardegna ha infatti un RCI pari a 67,1 mentre la Sicilia si ferma a 60,1, ben al di sotto del valore medio italiano che si attesta attorno a 85. Nel raffronto tra le due isole, i sottoindici base, efficienza, innovazione²⁷ ci mostrano un quadro sostanzialmente simile per quanto riguarda base e innovazione (rispettivamente 82 Sardegna e 85,4 Sicilia nel primo caso e 64,3 e 65,3 nel secondo) mentre si nota maggiore distacco sotto il profilo dell'efficienza dove la Sardegna "stacca" la Sicilia di oltre 16 punti (56,6 a fronte di 40,1 per la Sicilia).

Il sottoindice dell'efficienza (nelle sue componenti istruzione terziaria, mercato del lavoro, dimensione del mercato) merita, dunque, di essere ulteriormente indagato poiché rivela dati interessanti; nel raffronto con Regioni non necessariamente insulari ma ritenute dalla stessa Commissione Europea similari per via del PIL (*peer regions*)²⁸, le nostre isole maggiori mostrano livelli assai bassi: 56 per la Sardegna a fronte di una media di 71 delle regioni similari e addirittura 40 per la Sicilia a fronte di una media di 65 (regioni similari). Ciò consente di ipotizzare che il PIL potrebbe mutare sensibilmente qualora cambiasse il mercato economico e quello del lavoro ed il connesso fattore dell'istruzione terziaria.

All'interno del sottoindice base, invece, quello relativo alle istituzioni è molto basso sia in Sicilia (45,8) che in Sardegna (49,6), con valori ampiamente al di sotto di quelli di regioni similari per la Sardegna (80 per le regioni similari) e maggiormente analoghi per la Sicilia (53,8 per le regioni similari). Il dato si rivela particolarmente significativo anche a livello nazionale dove Sardegna e Sicilia (al 15° e 16° posto) guidano la parte bassa della classifica, precedendo Puglia, Basilicata, Campania e Calabria,

²⁷ L'Indice di competitività regionale dell'UE è una misura composita, basata su 68 indicatori di base, raggruppati in 11 diversi pilastri e suddivisi in 3 sottoindici: Sottoindice di base 1. Istituzioni 2. Stabilità macroeconomica 3. Infrastrutture 4. Salute 5. Istruzione di base Sottoindice di efficienza 6. Istruzione superiore 7. Mercato del lavoro efficienza 8. Dimensione del mercato Sottoindice dell'innovazione 9. Prontezza tecnologica tecnologico 10. Business sofisticazione aziendale 11. Innovazione. I 3 sottoindici passano gradualmente dai fattori abilitanti della competitività a quelli all'avanguardia mentre viene assegnato un peso maggiore ai fattori di base della competitività nelle regioni meno sviluppate e ai fattori d'avanguardia nelle regioni più sviluppate.

²⁸ *The region's performance is compared with that of a group of economic peers; peers are identified based on GDP*, disponibile al sito www.europarl.europa.eu.

e si pongono a distanza dal dato medio nazionale che è di 54,3. Anche qui, una riflessione attenta sulle origini di dati così bassi riferiti a fattori istituzionali consentirebbe di individuare le cause e la possibile incidenza della condizione insulare su di essi.

3.2. *Lo stato di istruzione e infrastrutture*

Anche altri indici confermano che le nostre due isole maggiori hanno *performance* -il più delle volte- lontane dalle migliori²⁹.

Così per quanto riguarda l'istruzione, l'Italia insulare risulta l'area con il livello di istruzione più basso; registra infatti un dato superiore alla media nazionale solo per quanto concerne l'istruzione secondaria inferiore (licenza media). In particolare la Sardegna ha un indice pari al 54,8% e la Sicilia al 55,8% rispetto al dato nazionale che è di 47,8. Per quanto riguarda il numero di diplomati, Sicilia e Sardegna si attestano al 32%, dato inferiore a quello nazionale che è 37%. Con riferimento invece ai laureati, la Sardegna si attesta al 13% e la Sicilia all'11,6%, dati entrambi inferiori a quello nazionale che è 15%. Nelle due isole è alto anche il tasso di analfabeti (1% rispetto alla media di nazionale di 0,4) e di alfabeti privi di titolo di studio (4,9% rispetto al dato medio nazionale di 4).

²⁹ Il recente rapporto Best (Benessere Equo e Sostenibile dei Territori) conferma il quadro. La Sicilia si colloca ultima tra le regioni europee per due dei nove indicatori BesT disponibili per il confronto: Giovani che non lavorano e non studiano nel dominio Istruzione e Formazione (228° posto su 228 regioni, anno 2022); Tasso di occupazione (20 – 64 anni) nel dominio Lavoro e conciliazione dei tempi di vita (234° posto su 234 regioni per cui il dato è disponibile, anno 2022). Ad eccezione dei Rifiuti urbani prodotti nel dominio Ambiente (66° posto su 139 regioni) e della Speranza di vita alla nascita nel dominio Salute (109° posto su 234 regioni) i restanti indicatori nei domini Salute, Istruzione e formazione, Politica e istituzioni e Innovazione, ricerca e innovatività si mantengono su livelli decisamente inferiori alla media Ue27. Il rapporto è disponibile sul sito istituzionale dell'Istat. La Sardegna, invece, si colloca tra le regioni europee con i risultati migliori per quattro dei nove indicatori BesT disponibili per il confronto: Speranza di vita alla nascita e Mortalità infantile nel dominio Salute (34° e 37° posto su 234 regioni, anno 2021); Partecipazione alla formazione continua nel dominio Istruzione e formazione (89° posto su 233 regioni per cui il dato è disponibile, anno 2022); Rifiuti urbani prodotti nel dominio Ambiente (65° posto su 139 regioni per cui il dato è disponibile, anno 2019). Tutti i restanti indicatori, nei domini Istruzione e formazione, Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, Politica e istituzioni, Innovazione, ricerca e creatività, sono su livelli più bassi della media Ue27. Le province sarde hanno livelli di benessere relativo leggermente migliori rispetto alla media del Mezzogiorno ma peggiori rispetto all'Italia.

Ci sono anche altri dati che descrivono le isole maggiori come territori “in ritardo” rispetto alla media nazionale o europea ma non necessariamente ciò deriva, esclusivamente o principalmente, dalla condizione geografica e morfologica.

È il caso dei dati relativi alle infrastrutture economiche rappresentate dalle reti di distribuzione elettrica e idrica che sono di primaria importanza per le imprese poiché forniscono gli input di base dei processi produttivi. In questi casi, è stato osservato che l'estensione fisica della rete è poco indicativa della qualità dell'approvvigionamento energetico o idrico, essendo la copertura di fatto capillare sul territorio; per cogliere l'effettivo funzionamento delle infrastrutture occorre piuttosto misurare la continuità del servizio e l'intensità della fornitura³⁰. Appaiono particolarmente frequenti le interruzioni (della fornitura) nelle aree appenniniche interne dell'Italia centrale e soprattutto nelle regioni meridionali e in quelle insulari: in queste ultime la frequenza annua dei distacchi per ogni utente a bassa tensione è pari a 14,3 (contro 5,1 nelle regioni centrosettentrionali)³¹. Per le reti idriche, invece, l'adeguatezza della dotazione infrastrutturale può essere rivelata dall'entità delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua potabile, che comportano pesanti ricadute sulla regolarità del servizio. Questi fenomeni sono in larga parte riconducibili alla presenza di lesioni nelle tubature o alla vetustà degli impianti e si registrano in varie zone d'Italia³². Se nel primo caso (rete elettrica), una qualche incidenza può derivare dalla morfologia dei territori (Appennini e isole), nel secondo caso il dato accomuna Campania a Sicilia e Sardegna a rivelare che la problematica non è specifica di un territorio insulare ma, con maggiore probabilità, origina da una gestione poco attenta ed efficiente delle infrastrutture esistenti.

Un'ulteriore conferma della possibilità che non sia il fattore insulare a determinare alcuni risultati è data anche dal dato specifico dell'accessibilità ad una infrastruttura sociale come gli impianti di raccolta dei rifiuti.

³⁰ Banca d'Italia, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, *Occasional papers*, n. 365, luglio 2021.

³¹ Precisamente il dato per le isole maggiori è Sardegna: 14,0 (Bassa Tensione) e 78,0 (Media Tensione), Sicilia: 19,7 (Bassa Tensione) e 53,4 (Media Tensione).

³² Perdite idriche di entità rilevante si registrano nei territori di Frosinone e Latina e in molte province del Sud e delle Isole: in oltre la metà di quelle campane, siciliane e sarde la quota di acqua effettivamente messa a disposizione degli utenti è inferiore al 50 per cento. Sardegna: 48,8, Sicilia: 49,5.

A livello nazionale le aree più penalizzate sono ancora una volta quelle insulari (soprattutto la Sardegna), quelle calabresi e talune aree montuose di confine. Ma anche all'interno delle aree insulari si nota una rilevante differenza: la Sardegna si ferma a dati davvero bassi sia per la raccolta differenziata che indifferenziata (10,2 e 9,2) mentre la Sicilia ha una percentuale decisamente più alta (rifiuti diff. 25,8, indiff. 59,5). L'insularità non è dunque omogenea ma crea più situazioni variegate.

Viceversa, nel caso delle infrastrutture di telecomunicazione parrebbe doversi ricondurre a fattori orografici o geografici la minore accessibilità di alcune zone (es. quelle montuose) e di un'intera isola. L'infrastruttura di rete fissa che ormai è considerata di base, ovvero la banda larga veloce, è abbastanza sviluppata e relativamente omogenea sul territorio nazionale. Molto diversa è invece la situazione per quanto riguarda la disponibilità dell'infrastruttura a banda larga di tipo mobile con tecnologia 4G (fino a 100 Mbps). In questo caso la distribuzione della tecnologia sembra essere piuttosto uniforme, fatta eccezione per le aree appenniniche interne, per le quali rilevano fattori orografici, e per la Sardegna³³.

3.3. *L'insularità energetica*

A fronte di scenari poco confortanti, un dato in controtendenza: la Sardegna risulta al primo posto nella classifica nazionale che tiene conto del consumo di energia da fonti rinnovabili rispetto al totale consumato. In questo caso la condizione geografica si è dimostrata fattore scatenante nel favorire la “scalata in classifica” e la riprova è nel fatto che la Sicilia, regione insulare ma più vicina alla terraferma, non è protagonista come la Sardegna. I dati sono chiari: la Sardegna, per consumo di energia da fonti rinnovabili, ha un indicatore pari a 29 mentre la Sicilia si ferma a 15,5 e il dato nazionale a 20.

Questo è, evidentemente, il risultato della necessità di dover utilizzare fonti alternative; la condizione di insularità si è rivelata, al contempo, la causa e la spinta per aderire a forme nuove di produzione e consumo di energia³⁴. Come evidenziato a livello europeo in punto di isole: “*despite*

³³ Rete fissa Sardegna 30mbps: 53,8, Sardegna 100mbps: 25,2, Rete mobile Sardegna 4G: 95,3; Rete fissa Sicilia 30mbps: 77,2 Sicilia 100mbps: 52,9 Rete mobile Sicilia 4G: 99,0.

³⁴ Il dato è stato – di recente – rimarcato dalla Risoluzione n. 2021/2079 del Parlamento europeo del 7 giugno 2022 sulle isole dell'UE e la politica di coesione: situazione attuale e sfide future. V. considerando H: considerando che l'assenza di collegamenti

*having access to renewable sources of energy, such as wind and wave energy, many of them depend on expensive fossil fuel imports for their energy supply.*³⁵”. Proprio la

fisici delle isole e la loro lontananza dalla terraferma pongono in essere ulteriori limiti, in particolare per il mercato del lavoro, i collegamenti di trasporto e la mobilità sostenibili, l’importazione di materie prime e di prodotti di consumo, l’accesso dei prodotti insulari ai mercati esterni limitrofi, l’istruzione, l’assistenza sanitaria, le attività economiche, l’accesso all’acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, l’approvvigionamento energetico e gli impianti di gestione dei rifiuti; che tale assenza di collegamenti geografici rende più difficile la transizione verde di tali territori verso un’economia climaticamente neutra” e considerando N): “considerando che le isole e le regioni ultraperiferiche sono in prima linea nel cambiamento climatico, colpite dall’innalzamento del livello del mare e dall’erosione costiera, dal riscaldamento e dall’acidificazione dei mari e degli oceani e dall’aumento della frequenza e della violenza di catastrofi naturali quali cicloni, eruzioni vulcaniche, incendi boschivi e tempeste, inondazioni, siccità e problemi di desertificazione, che possono avere effetti negativi sull’agricoltura e sull’approvvigionamento alimentare e possono causare molteplici forme di danno economico, sociale e ambientale; che possono essere laboratori eccellenti per diversi processi di transizione ecologica e molti stanno mirando all’autonomia energetica attraverso le energie rinnovabili. Sui costi e le condizioni degli approvvigionamenti v. D.A. KATSAPRAKAKIS, A. PROKA, D. ZAFIRAKIS, M. DAMASIOTIS, P. KOTSAMPOPOULOS, N. HATZIARGYRIOU, E. DAKANALI, G. ARNAOUTAKIS, D. XEVGENOS, *Greek Islands’ Energy Transition: From Lighthouse Projects to the Emergence of Energy Communities*, in *Energies*, n. 15/2022, 5996, www.doi.org. Qui testualmente: “Islands in the world constitute vulnerable geographical and social entities, with regard to accessibility, health—social care, economy, environmental issues and biodiversity, and energy supply. Particularly regarding energy supply, most islands in the world cover their energy needs with imported liquid fossil fuels (heavy fuel or diesel oil) burnt in small size. The high procurement prices of imported fossil fuels, burdened with the transportation cost from the mainland to the islands, lead often to the configuration of electricity leveled cost above EUR 300 MWh, as well remarkably high prices for the fuels used in the transportation sector and for indoor space heating. These costs have been further increased since the last months of 2021, as a consequence of the global economy’s recovery from the COVID-19 effects and, mostly, of the war in Ukraine ... On the other hand, islands typically possess excellent RES potential, most usually wind and solar potential or, in cases of bigger islands, biomass potential, as well.”

³⁵ A seguito dell’adozione nel 2016 del pacchetto *Clean Energy for all* (COM 2016 860 final), la Commissione Europea ha mostrato di rivolgere particolare attenzione alla transizione energetica delle isole lanciando, nel 2017, l’iniziativa Energia pulita per le isole UE e creando, nel 2018, anche un segretariato “*Clean energy for EU islands secretariat*” che rappresenta “the central platform for the clean energy transition of the more than 2,200 inhabited European islands”. Esso funge da piattaforma di scambio delle migliori pratiche, oltre che da base per lo sviluppo della *Clean Energy Transition Agenda* (CETA) ma anche da inventario normativo di 15 Paesi. Per l’Italia sono descritte le seguenti 12 isole raggruppate per regioni: Toscana (Capraia, Gorgona, Pianosa), Lazio (Ventotene), Sicilia (Favignana, Levanzo, Marettimo, Lampedusa, Linosa, Salina, Pantelleria) e la Sardegna

dimensione (spesso ridotta) ha rappresentato lo scenario ideale per la realizzazione di nuove forme di condivisione dell'energia, con conseguenti vantaggi per gli abitanti (in termini di risparmio anche energetico) e per il clima e l'ambiente in generale³⁶.

Che la vulnerabilità delle isole non sia solo economica ed ambientale ma anche energetica è dato noto. Il nostro legislatore da ultimo, in fase di recepimento della direttiva europea sul mercato elettrico³⁷, ha ritenuto che il cliente collocato su un'isola minore non interconnessa è un consumatore vulnerabile³⁸. Per tale ragione rientra tra quei soggetti che continueranno ad essere in un mercato dell'energia tutelato e potranno giovare di condizioni contrattuali di prezzo specifiche a sostegno di categorie di utenti svantaggiati. Al fine di offrire garanzie a questi soggetti e di contrastare l'insularità e la povertà energetica potrebbe essere congeniale l'utilizzo di nuove forme di partecipazione al mercato elettrico, come le comunità energetiche rinnovabili³⁹. Ancor più di recente, è stato istituito un fondo (con una dotazione di 2 milioni di euro per l'anno 2023) finalizzato a sostenere le imprese a forte consumo di energia elettrica localizzate nelle Regioni insulari (Sicilia e Sardegna)⁴⁰.

L'insularità rivela quindi molteplici aspetti di vulnerabilità; a quella economica, ambientale e sociale occorre unire anche quella energetica.

(isola di San Pietro).

³⁶ In quasi tutti i casi di isole non interconnesse con il sistema della terraferma infatti, l'approvvigionamento avviene con generatori che utilizzano combustibili fossili con tutte le ormai note ricadute dal punto di vista ambientale. Nel nostro Paese, a fronte delle quasi 30 isole abitate, sono interconnesse solo 7: Elba, Capri, Ischia, Procida, Sant'Antio-co, San Pietro e la Maddalena. V. il rapporto *Isole sostenibili 2022*, curato dall'osservatorio delle isole minori, disponibile al sito www.isolesostenibili.it.

³⁷ Direttiva UE n. 2019/944 (*Directive on common rules for the Internal Market for Electricity*) cd. direttiva IEM, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

³⁸ Art. 11 comma 1 lett. d) d. lgs. n. 210/2021.

³⁹ Sull'ipotesi della connessione tra insularità e comunità energetiche sia consentito il rinvio a D. PAPPADÀ, *La dimensione territoriale delle comunità energetiche rinnovabili: l'insularità quale condizione ottimale?* in *DPCE Online*, n. 3/2023, 2851-2870.

⁴⁰ V. art. 24 c. 5 d.l. n. 34/2023 e il relativo decreto attuativo Ministero delle Imprese e del Made in Italy del 8 novembre 2023, *Inizio modulo*

Fine modulo

Modalità di utilizzo delle risorse del Fondo per il sostegno alle imprese a forte consumo di energia elettrica localizzate nelle regioni insulari.

4. *Le cause del gap insulare*

I dati sopra riportati inducono a chiedersi su quali di essi la condizione di insularità effettivamente svolga un ruolo determinante. Detto altrimenti, quale svantaggio/ritardo realmente discende dalla condizione di insularità?

È assai arduo operare questo rapporto di causalità ma sta di fatto che occorre tentare di scindere quello che, a livello economico, è definito come *first nature* ed è distinto dal *second nature*. Nel primo caso ci si riferisce ad elementi, per così dire, oggettivi ossia che sono dati “a prescindere” dall’antropizzazione; si pensa dunque al dato morfologico e geografico (caratteristiche del territorio e distanza dalla terraferma) immutabili. Con *second nature* si rimanda ad un secondo livello di analisi che guarda a dati, frutto dell’intervento dell’uomo e ad incentivi economici come economie di scala o altri spillover⁴¹. La difficoltà sta nell’individuare in quale misura un elemento di *first nature* incida su uno di *second nature*⁴².

Alcuni studi hanno, in maniera assai efficace, affermato che “*bad geography cannot be overcome, whereas the condition of isolation can*”⁴³. Dimostrazioni econometriche hanno confermato che la condizione di insularità deve essere distinta da quella di perifericità; entrambe sono situazioni che creano svantaggi ma la prima ha un peso maggiore rispetto alla seconda⁴⁴.

Le analisi devono pertanto tendere ad indagini “chirurgicamente” rivolte ad indagare gli effetti della condizione di insularità distinguendoli da quelli dovuti ad altri fattori, sui quali è possibile intervenire. Solo evitando la commistione tra i due livelli (*first e second nature*) può essere possibile affrontare ed individuare il costo dello svantaggio derivante dallo

⁴¹ F. GONZALES, *First nature vs. second nature causes: Industry location and growth in the presence of an open access renewable resource*, in www.ieb.ub.edu. Sull’insularità quale “*state of nature*” v. V. M. LICIO, A. M. PINNA, *Measuring insularity as a state of nature. Is there a case of bad geography?*, in *Crenos working paper*, n. 22/2013, 1 ss.

⁴² Ad esempio, in ambito di prestazioni sanitarie quanto, in termini di inefficienze, è da ricondursi alla distanza dalla terraferma (e dunque alla carenza di personale medico altamente qualificato e disponibile a vivere e lavorare sulle isole) e quanto ad inefficienze che derivano da cattiva gestione, amministrazione ed erogazione dei servizi pubblici.

⁴³ L. COCCO, M. DEIDDA, M. MARCHESI, F. PIGLIARU, *Insularity and economies of density: analysing the efficiency of a logistic network using an econometric simulation-based approach*, in *Regional Studies*, vol. 53/2019, 900-911.

⁴⁴ *Ibidem*.

status insulare. Anche a questo proposito i dati sono eloquenti. Un report del Ministero dell'Istruzione di qualche anno fa (2017) relativo a “Azioni di orientamento, di continuità e di sostegno alle scelte dei percorsi formativi, universitari e lavorativi”⁴⁵, rileva come la Sardegna sia la Regione con il tasso di adesione all'iniziativa più basso di tutte le Regioni italiane. Il dato è degno di nota come evidenziato nel testo: “*da notare il caso della Sardegna che, pur avendo alto tasso di disagio scolastico, caratterizzato anche da un alto tasso di abbandono scolastico, ha seguito il trend della bassa partecipazione delle regioni non comprese nella passata programmazione*”. È chiaro che si tratta di una specifica situazione sulla quale occorre interrogarsi, andando a scandagliare le ragioni di siffatto comportamento. È, al contempo, da escludere che ciò sia da attribuirsi -esclusivamente- alla condizione insulare.

5. *Alcuni tentativi di misurazione del costo dell'insularità in Italia*

È affermazione ricorrente, e talvolta dimostrata, che l'insularità genera un costo economico e psicologico sui residenti⁴⁶.

Le due isole maggiori si sono dotate, ancor prima della re-introduzione del principio di insularità nella Costituzione, di 2 studi che hanno tentato di quantificare, in termini monetari il c.d. costo dell'insularità.

Il primo, condotto per la Regione Sardegna dall'istituto Bruno Leoni (IBL) prendendo le mosse da un precedente lavoro del Crenos⁴⁷, tenta di stimare l'impatto dell'insularità sul PIL pro capite, andando ad individuare un coefficiente che consenta di misurare la cd. tasso sull'insularità. Lo studio assume che il PIL pro capite sia determinato da una serie di fattori esplicativi della ricchezza di un territorio (morfologia, infrastrutture, capi-

⁴⁵ Rientra nell'ambito dei Fondi Strutturali Europei – Programma Operativo Nazionale “Per la scuola. Competenze e ambienti per l'apprendimento” 2014-2020 - Asse I – Istruzione – Fondo Sociale Europeo (FSE) - Obiettivo specifico 10.1 – Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa. Azione 10.1.6 Azioni di orientamento, di continuità e di sostegno alle scelte dei percorsi formativi, universitari e lavorativi.

⁴⁶ F. CERINA, *Is insularity a locational disadvantage Insights from the New Economic Geography*, in Crenos working paper, vol. 21/2015, 1 ss.; O. LICCIARDELLO, *Insularità come dato e come costruito: ricadute psico-sociali*, in *www.eurispes.eu*.

⁴⁷ M. DEIDDA, *Insularity and economic development: a survey*, cit.

tale umano, economia⁴⁸). Attraverso un calcolo econometrico l'istituto Bruno Leoni quantifica in -11,6 il coefficiente che determina la perdita di PIL per effetto dell'insularità. A questo punto, attraverso una semplice moltiplicazione di questo coefficiente per la distanza media Cagliari-Roma e Sassari-Roma⁴⁹, giunge a stimare in 5.700 euro, la perdita di PIL pro capite annuo. A sua volta questo dato moltiplicato per il numero di abitanti sardi (1.639.531) porta a quantificare in 9,5 mld di euro il minore prodotto interno lordo annuo.

Per la regione Sicilia l'ente di ricerca Prometeia, utilizzando il coefficiente determinato dall'istituto Bruno Leoni e moltiplicandolo per la distanza media tra Palermo-Reggio Calabria e Catania-Reggio Calabria, giunge a quantificare in 2.123 euro la perdita di PIL pro capite annuo e in 10,7 mld di euro il minor prodotto interno lordo annuo regionale. Prometeia, tuttavia, reputa opportuno apportare una variante rispetto al modello IBL inserendo nel calcolo econometrico 2 fattori tra quelli relativi alle infrastrutture e al capitale umano, quali il numero di porti della regione e la quota di laureati nella fascia d'età 30-34 anni⁵⁰. Con questa variante il coefficiente legato alla distanza dal continente scende a -7,15 e ne consegue (per la Sicilia) una perdita di PIL pro capite annuo pari a 1.308 euro e di PIL annuo regionale di 6,5 mld⁵¹.

Prometeia svolge anche un'altra analisi volta a stimare l'impatto dell'insularità sui costi di trasporto; più precisamente tenta di misurare l'aumento del PIL a seguito della riduzione di detti costi⁵². L'analisi è con-

⁴⁸ Si tratta di distanza dal continente, superficie regionale, chilometri autostrade rapportati alla superficie della regione, chilometri di ferrovie rapportati alla superficie della regione, numero aeroporti riconosciuti e attivi, quota popolazione analfabeta, tasso interesse attivo medio per le banche della regione, risparmio (ammontare dei depositi), dato export/import, spesa pubblica regionale.

⁴⁹ Distanza pari a circa 495km (non in linea d'aria).

⁵⁰ I fattori a destra dell'equazione diventano quindi i seguenti: distanza dal continente, superficie regionale, chilometri autostrade rapportati alla superficie della regione, chilometri di ferrovie rapportati alla superficie della regione, numero aeroporti riconosciuti e attivi, *numero di porti nella regione*, quota popolazione analfabeta, *istruzione terziaria (quota di laureati nella fascia d'età 30-34 anni)*, tasso interesse attivo medio per le banche della regione, risparmio (ammontare dei depositi), dato export/import, spesa pubblica regionale.

⁵¹ Applicando il coefficiente calcolato da Prometeia alla Sardegna, si ha una perdita di PIL pro capite annuo di 3.539 euro e di PIL annuo regionale di 5,8 mld di euro.

⁵² Lo studio di riferimento per l'analisi condotta da Prometeia è I. MELONI, S. LOI, B. SANJUST DI TEULADA, *La condizione di insularità nell'Unione Europea: accessibilità ed incidenza*

dotta in due passaggi: dapprima viene misurata la media dei costi di trasporto, ciò consente di verificare che la Sicilia ha un costo medio del 50% superiore a quello medio italiano e del 30% a quello medio del Sud Italia. A questo punto, si ritiene di poter simulare gli effetti di una riduzione dei costi di trasporto della Sicilia che allinei questi ultimi con quelli dell'area benchmark (regioni del Sud). Così procedendo si ha che (in un arco temporale di 6 anni) aumentano le esportazioni, i consumi delle famiglie ed il PIL il quale incrementa del 6,8%⁵³. In sostanza l'effetto positivo di una riduzione dei prezzi del settore "Trasporti e magazzinaggio" determina un aumento del PIL regionale pari al 6,8% ossia pari a circa 6mld di euro.

In sintesi, Sardegna e Sicilia quantificano rispettivamente in circa 9,5 mld e 6 mld di euro il costo dell'insularità, tale essendo la perdita di PIL annuo quantificata dagli studi citati⁵⁴.

5.1. (segue) e all'estero: costi e misure compensative dell'insularità in Corsica

Ancor prima di Sardegna e Sicilia e con un approccio più empirico, anche la Corsica ha proceduto ad una stima dei costi patiti dalle imprese corse per effetto della condizione insulare. Pare pertanto opportuno prendere in esame questo studio, considerando anche che la Corsica rappresenta l'isola più grande e più vicina alle nostre due isole maggiori, tanto che si è pensato, inizialmente a Sardegna, Corsica e Baleari, come al "*ponte naturale tra le due rive del Mediterraneo*"⁵⁵. Un'idea fortemente evocativa quella di un'isola che diventa ponte e che è stata posta alla base di progetti che mirano a realizzare fenomeni aggregativi che offrano maggiori occasioni di rappresentanza in capo alle isole⁵⁶.

Nel 2018 la *Chambre de Commerce et d'Industrie de Corse* ha commissiona-

del trasporto marittimo in *Rivista di Economia e Politica dei trasporti*, 2014, 1.

⁵³ Il dato è superiore a quello stimato da Meloni per la Sardegna (2,1% per il 2013) ma ciò è da ricondursi al fatto che quest'ultimo analizza solo i trasporti marittimi, considera solo il costo monetario del maggior tempo di viaggio e altre differenze.

⁵⁴ Lo studio relativo alla Regione Sicilia è pubblicato anche in G. ARMAO (cur), *Condizione e costi dell'insularità in Italia e in Europa*, Soveria Mannelli, 2023.

⁵⁵ J. BAGGIONI, J. MATAS, F. PALOMBA, *Manifesto IMEDOC "Isole del Mediterraneo Occidentale"*, Ajaccio, 1995, 1.

⁵⁶ Si veda sul punto la ricostruzione fatta da C. SANNA, *Integrazione regionale e insularità nel contesto Euro-Mediterraneo il caso studio della Sardegna verso la definizione di un GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale)* a cura di C. ROSSI, A. ZUDDAS, *La Sardegna e le nuove sfide per l'Europa*, Roma, 2022, 37-57

to e collaborato ad uno studio che ha inteso identificare e quantificare i cd. “*coûts cachés*”⁵⁷. Partendo dalla letteratura sul punto e da un’indagine condotta tra le imprese corse, sono stati individuati una serie di costi ulteriori -qualificati come “nascosti”- generati da 3 difficoltà incontrate: lontananza geografica, ristrettezza del mercato insulare, incertezza sugli approvvigionamenti⁵⁸. Si tratta dunque di uno studio che si basa su un panel abbastanza ridotto (1,2% delle imprese presenti in Corsica) e circoscritto ad alcuni settori. Ciononostante, il riscontro diretto dovuto alla somministrazione di un questionario ha consentito di constatare in concreto se una difficoltà, legata all’insularità, è effettivamente percepita come tale dalle imprese⁵⁹. Nello studio si evidenzia infatti come “*la participation au questionnaire ne relevant que de la motivation des répondants, les entreprises se sentant concernées par ce sujet de l’insularité sont plus susceptibles de répondre. Or, les entreprises se sentant le plus concernées sont également probablement celles qui subissent des surcoûts importants*». Applicando i dati derivanti da studi specifici di settore ai risultati del questionario somministrato, lo studio ha ritenuto di poter quantificare il costo “nascosto”, sopportato dalle imprese in ragione dell’insularità, in misura pari al 10,2% del fatturato annuo⁶⁰. Conducendo l’analisi su 4 settori (commercio, costruzioni, alberghi e ristorazione, trasporti), si giunge ad un valore di costi ulteriori pari a 666mln euro che equivalgono, a livello macroeconomico, ad un costo complessivo per le imprese corse che oscilla tra un valore minimo pari a 712 mln ad un massimo

⁵⁷ “*L’insularité génère des situations spécifiques qui peuvent se traduire par des coûts cachés qui n’apparaissent pas directement à la lecture des bilans comptables. Peu d’études aujourd’hui ont cherché à quantifier ces coûts cachés. Ces coûts cachés consistent en des frais supplémentaires supportés par une entreprise située en Corse par rapport à une entreprise similaire située en France continentale*». v. lo studio realizzato da Goodwill management e Chambre de Commerce et d’Industrie de Corse, *Impact de l’insularité en Corse sur la performance économique des entreprises*, giugno 2018.

⁵⁸ A ciascuna di queste 3 categorie sono ricondotte ulteriori difficoltà quali per la lontananza geografica, l’utilizzo del trasporto marittimo e gli spostamenti dei lavoratori da o verso il continente; per la ristrettezza del mercato insulare, la manodopera ridotta e le conseguente difficoltà di assunzione e la ristrettezza del mercato dell’approvvigionamento; per l’incertezza dell’approvvigionamento, l’ampliamento dei tempi di trasporto stradale sul territorio corso, la marcata stagionalità delle attività e i rischio dovuti alle condizioni metereologiche o sociali.

⁵⁹ Un assunto posto in ipotesi è stato “smentito” dai risultati del questionario; in particolare la durata degli spostamenti per ragioni professionali è più lunga per le imprese corse è più lunga rispetto ad altre imprese francesi, v. studio Goodwill, *cit.*, 46.

⁶⁰ In ogni caso è rimarcato che lo studio valorizza unicamente i costi ulteriori che sono quantificabili, pur consapevoli che ve ne sono altri non stimabili.

di 1,5mld di euro. In ogni caso l'indagine rivela che il costo dell'insularità grava maggiormente sulle imprese con fatturato modesto⁶¹.

Come riportato dallo stesso studio, si è trattato di un primo esame che necessita ulteriori approfondimenti ma che -al contempo- evidenzia e conferma quanto già sostenuto dalla letteratura, vale a dire che i costi legati all'insularità penalizzano la competitività dell'economia insulare.

Più in generale l'insularità sembra condizionare l'intera situazione della Corsica che rimane la Regione più povera di Francia⁶², con un indice di competitività regionale lontano da quello nazionale (77,3 vs 108,6)⁶³. Paiono dunque non essere stati sufficienti gli strumenti sinora previsti per tentare di arginare le difficoltà derivanti dalla condizione insulare.

La Corsica gode infatti di una specificità all'interno dell'ordinamento francese, rappresentando l'unica Collettività territoriale a Statuto Speciale all'interno della Francia Metropolitana⁶⁴. Oltre ad una organizzazione territoriale ed a competenze peculiari, l'isola ha un modello di finanziamento specifico⁶⁵ ed uno statuto fiscale proprio "*destiné à compenser les contraintes de l'insularité et à promouvoir son développement économique et social*"⁶⁶. Anche

⁶¹ Nel testo si legge : « *Les résultats montrent que les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 750 K€ supportent des surcoûts plus importants que les autres entreprises.* »

⁶² *Panorama de la pauvreté en Corse : une diversité de situations individuelles et territoriales*, Insee Dossier Corse, 2023, n°18, disponibile al sito www.insee.fr.

⁶³ Registrano dati peggiori solo le isole ultraperiferiche o regioni d'oltremare quali Guadalupe, Mayotte, Guyane, v. *EU Regional Competitiveness Index 2.0 - 2022 edition*.

⁶⁴ Le altre eccezioni sono collocate al di fuori del continente europeo. V. art. 72, al. 1 Cost. francese: « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.* » V. anche il Titolo II (artt. L. 4421-1 – L. 4426-1) del Code général des collectivités territoriales (CGCT) dedicato alla *Collectivité territoriale de Corse*. In particolare l'art. L. 4421-1 recita: « *La collectivité de Corse constitue, à compter du 1er janvier 2018, une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse. Elle s'administre librement, dans les conditions fixées au présent titre et par l'ensemble des autres dispositions législatives relatives aux départements et aux régions non contraires au présent titre.* »

⁶⁵ Per una cognizione delle modalità di finanziamento della Corsica, v. G. NAGLIERI, *Insularità, politiche e modelli fiscali e di finanziamento. Una comparazione tra le regioni insulari euromediterranee* in *DPCE Online*, 2023, 3, 2921-2946.

⁶⁶ Art. 1, loi n. 94-1131, del 27 dicembre 1994. Singole disposizioni di legge pre-

in occasione della legge finanziaria 2017 (legge 11 dicembre 2016 n. 232), che ha riformato il sistema delle fonti di finanziamento delle regioni, è stata mantenuta una specificità al fine di garantire la continuità territoriale ed attenuare i limiti dell'insularità⁶⁷. Alla Corsica infatti, oltre ad essere attribuita una quota della TVA (*taxe valeur ajoutée*), continua ad essere riconosciuta la *dotation de continuité territoriale*⁶⁸.

Ancor più di recente, dal marzo 2022, è stato intrapreso un percorso di negoziazione con lo Stato al fine di ottenere il riconoscimento della Corsica e delle sue specificità mediante uno statuto di autonomia in grado di concedere all'isola potere legislativo e competenze chiare in materia di lingua, terreni e sviluppo economico⁶⁹.

vedono specialità fiscali, tra le quali ad esempio l'applicazione di aliquote IVA e accise ridotte rispetto alla Francia metropolitana su alcuni prodotti tra i quali l'alcool, i tabacchi, l'energia elettrica, i prodotti petroliferi e gli eventi culturali. Strumenti diversi sono stati rappresentati, in alcuni anni, dal riconoscimento di crediti di imposta, ad esempio per le imprese situate in Corsica che realizzano investimenti o partecipano al capitale di imprese corse, v. *La fiscalité en Corse*, 2017, disponibile al sito www.adec.corsica

⁶⁷ Art. L. 4425-26 CGCT; dette somme sono utilizzate per attuare le disposizioni degli articoli L. 4424-18 e L. 4424-19. In particolare: La *collectivité territoriale* de Corse définit, sur la base du principe de continuité territoriale destiné à atténuer les contraintes de l'insularité et dans les conditions de l'article L. 4425-26, les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale, en particulier en matière de desserte et de tarifs (Art. L. 4424-18).

⁶⁸ La riforma della legge finanziaria 2017 (l. n. 2016-1917) ha stabilito la soppressione della *dotation globale de fonctionnement* (DGF) e della *dotation générale de décentralisation* (DGD) ed introdotto il meccanismo della compartecipazione alla TVA. Per la Corsica la compartecipazione è calcolata in misura pari alla somma di DGF e DGD, il che si traduce in una maggiore disponibilità di risorse e conseguente maggiore autonomia finanziaria. A questo si aggiunge la *dotation de continuité territoriale*, fatta salva laddove si prevede che: « Si, pour la collectivité territoriale de Corse, le produit de la taxe sur la valeur ajoutée attribué pour une année donnée au titre des III, IV et VII représente un montant inférieur pour l'année considérée à la somme de la dotation forfaitaire, de la dotation de péréquation et de la dotation générale de décentralisation notifiées en 2017 en application des articles L. 1614-1 à L. 1614-4, L. 4332-4, L. 4332-7 et L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales après déduction du montant du concours individualisé défini à l'article L. 4425-26 du même code, la différence fait l'objet d'une attribution à due concurrence d'une part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée revenant à l'Etat. » (art. 149 VI L. n. 2016-1917). Per l'anno 2017 la dotazione per la continuità territoriale ammontava a 187 mln di euro.

⁶⁹ In questi termini l'on. Marie-Antoinette Maupertuis, Presidente dell'Assemblea corsa la quale ha affermato: «*Cet objectif a été travaillé sur la base d'une analyse en droit*

6. Possibili rimedi e soluzioni

Preso atto che c'è un costo connesso all'insularità ed una serie di svantaggi collegati e conseguenti, quali sono gli strumenti più adatti a porvi rimedio?

A quasi due anni dalla re-introduzione del principio di insularità nella Costituzione pare solo essersi riaperto il dibattito, mentre sono pochissime le occasioni in cui si è tentato di darvi attuazione.

Il primo intervento in ordine temporale è stato previsto dalla legge di bilancio 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197) che ha istituito una Commissione parlamentare bicamerale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità⁷⁰ ed ha creato 2 fondi: a) il fondo nazionale per il contrasto agli svantaggi derivanti dall'insularità con una dotazione di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023-2024-2025⁷¹ e b) il fondo per garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e la Sardegna, con una dotazione di 8 milioni di euro per l'anno 2023⁷² e di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024; nello specifico il fondo è destinato al finanziamento di interventi per le mobilità dei cittadini residenti nelle due isole maggiori⁷³. È trascorso ormai oltre un anno e non vi è traccia del decreto ministeriale, atteso entro febbraio 2023, che avrebbe dovuto stabilire modalità e criteri per l'utilizzo del fondo⁷⁴.

Più di recente, in occasione dell'istituzione della Zona Economica Speciale unica per il Mezzogiorno, è stato previsto che una sezione specifica del piano strategico della predetta ZES sia dedicata “agli investimenti e agli interventi prioritari, necessari a rimuovere, in coerenza con quanto previsto dall'ar-

comparé et des bienfaits de l'autonomie expérimentée par d'autres régions méditerranéennes. L'idée est que l'autonomie de la Corse n'est pas un fétiche mais bien un projet politique de développement de notre île. », v. intervista « *Insularité possible : le cas de la Corse* », da me curata e disponibile al sito www.leurispes.it.

⁷⁰ Art. 1, comma 808-814 l. n. 197/2022.

⁷¹ Art. 1, comma 806-808 l. n. 197/2022.

⁷² Il fondo è stato rifinanziato nella misura di 8 milioni di euro per l'anno 2023 dall'art. 7 *quater*, comma 1, d.l. n. 132/2023. La previsione iniziale era di 5 mln di euro.

⁷³ Art. 1, comma 494-495 l. n. 197/2022. Avverso le norme (art. 1 comma 494-496) che istituiscono questo fondo la regione Sardegna ha promosso giudizio di legittimità costituzionale. Ravvedono una violazione del principio di insularità, anche M. BETZU- G. COINU, *L'insularità e la difficile strada verso l'effettività*, in *DPCE Online*, 2023, 3, 2904.

⁷⁴ Art. 1, comma 496 l. n. 197/2022.

*articolo 119, sesto comma, della Costituzione, gli svantaggi dell'insularità, nelle regioni Sicilia e Sardegna*⁷⁵. Questo intervento, rispetto ai precedenti, sembra esser ancor più solo programmatico in quanto pare mirare a redigere una relazione sugli investimenti e sugli interventi prioritari per le isole maggiori, senza declinare ulteriori aspetti maggiormente operativi o concreti. La situazione attuale vede di fatto una situazione di disegualianza tra i territori nazionali ed europei; gli interventi normativi sinora non sono stati in grado di individuare adeguate misure di compensazione utili a mitigare gli svantaggi dello status insulare⁷⁶.

Appare in ogni caso necessario interrogarsi sulla concreta utilità dei fondi e domandarsi se essi rappresentino la risposta migliore al problema del costo dell'insularità. I dati sull'attuazione della politica di coesione mostrano, a livello nazionale, una cattiva *performance* visto che, tra gli Stati membri UE, l'Italia è al secondo posto in termini di risorse assegnate (oltre 64mln di euro) ma al penultimo in termini di risorse spese, con una percentuale (di spesa) pari a circa il 60% del programmato, contro una media europea dell'80%. Ciò ha costretto ad evidenziare la necessità di una inversione di rotta per quanto concerne la capacità di spesa delle risorse europee soprattutto alla luce del fatto che entro il 31 dicembre 2023 si sarebbe dovuta concludere la spesa dei Fondi europei del periodo di programmazione 2014-2020⁷⁷.

Tra le categorie di Regioni, il ritardo significativo è di quelle meno sviluppate o in transizione e dunque di tutte le aree insulari del Mezzogiorno. In particolare è notevole il ritardo in punto di pagamenti, inferiori di oltre 17 punti percentuali rispetto alle regioni più sviluppate. Le singole prestazioni sono, in alcuni casi, assai differenti⁷⁸ ed anche tra le due isole maggiori vi è una sensibile differenza, con la Sardegna che fa registrare il 69,64% di pagamenti a fronte del 59,16% della Sicilia. La situazione è sostanzialmente analoga per quanto riguarda l'attuazione delle risorse

⁷⁵ Art. 11, comma 1 d.l. n. 124/2023, comma così modificato dalla legge di conversione 13.11.2023, n. 162.

⁷⁶ G. COINU, G. DEMURO, F. PIGLIARU, *Multiple Timeframes, Insularity Policies and Autonomy Instruments*, in *CIST 2020 proceedings*, 2020, 19-22.

⁷⁷ V. relazione del Ministro per gli Affari europei, per le politiche di coesione e per il PNNR sullo stato di attuazione della politica di coesione del 21.02.2023, oggetto di una audizione il 15.03.2023.

⁷⁸ È il caso della Puglia che ha il 90,81% di percentuale di pagamenti e si pone a grande distanza dalla Calabria che si ferma al 49,87%.

nazionali per la coesione; anche qui, guardando ai Piani di Sviluppo e Coesione (PSC) a titolarità delle Regioni, la distribuzione delle risorse non ancora utilizzate si concentra in quelle del Mezzogiorno (27,09 è la percentuale dei pagamenti rispetto a quanto programmato) ed è differente fra Sardegna (38,85%) e Sicilia (19,57%)⁷⁹.

Questo quadro porta ad ipotizzare che a queste Regioni -e nello specifico a quelle insulari- non servono solo le risorse ma anche gli strumenti per impiegarle e spenderle. Potrebbe pertanto essere utile la creazione di agenzie di assistenza tecnica alle autorità locali isolate, per supportarle nella realizzazione di procedure complesse quali quelle ad evidenza pubblica. Le suddette agenzie potrebbero coadiuvare gli uffici anche nella partecipazione a progetti nazionali od europei per i quali sono richieste specifiche competenze, spesso non presenti negli organici degli enti amministrativi insulari, soprattutto minori⁸⁰.

7. *Rilievi d'insieme*

L'analisi della condizione insulare impone di operare una scomposizione di fattori per riuscire a conoscere a fondo quali generano (e talvolta costituiscono) lo svantaggio connesso all'essere isola.

La consapevolezza che vi sono più elementi permette di riuscire a far fronte allo *status* insulare in modo più mirato e, sperabilmente, più incisivo. Conoscere i dati consente di quantificare i costi e di evitare, ad esempio da parte dello Stato, di stanziare risorse insignificanti o totalmente inadeguate⁸¹; al contempo porta a chiedersi se apportare ulteriori risorse in un sistema, come accennato, già 'in sofferenza e sclerotizzato' sia la soluzione giusta. L'incapacità di utilizzare le risorse è un indice che si rivela in tutta la sua drammatica realtà; molto spesso i settori in cui si doveva intervenire con i fondi (inutilizzati) rimangono immutati e continuano a incancrenire se stessi e la situazione generale insulare. L'effetto finale è quello per cui,

⁷⁹ Tutti i dati sono contenuti nella nota n. 1, luglio 2023, del servizio studi della Camera dei Deputati dal titolo "*La politica di coesione in Italia*".

⁸⁰ Si pensi, all'ipotesi della greca Dafni o della croata Otr.

⁸¹ V. M. BETZU, G. COINU, *L'insularità e la difficile strada verso l'effettività*, cit., 2904, testuale: "La compensazione degli svantaggi di trasporto si tradurrebbe sostanzialmente, secondo quanto previsto dalla legge di bilancio, in un riconoscimento pari a (circa) 0,27 euro per abitante per il 2023 e (circa) 2 euro a decorrere dal 2024."

il più delle volte, le isole continuano a diventare sempre meno attrattive e competitive mentre prosegue ad aumentare il costo dell'insularità.

Occorre pertanto indagare se e in che misura siano anche le inefficienze ad alimentare la vulnerabilità. Se è impossibile mutare un dato naturale (essere una terra circondata da acque), è forse plausibile invertire la rotta su altri aspetti tra i quali il grado di efficienza delle istituzioni ed il livello di competitività dei mercati e di attrattività del territorio. Altrettanto necessaria è l'individuazione di misure compensative specifiche (ad esempio agevolazioni fiscali ed amministrative) che consentano alle isole di essere poste in condizione di reale uguaglianza rispetto a tutte le altre zone⁸². Allo stato non pare andare in questa direzione la previsione di una Zona Economica Speciale, unica per le 8 Regioni del Mezzogiorno e -dunque- uguale per Sicilia e Sardegna e per la maggior parte delle isole marittime italiane⁸³.

La Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità sta conducendo un'ampia indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto. I risultati non sono ancora noti ed è plausibile che non lo siano in tempi brevi. Il tema, complesso e variegato, coinvolge infatti anche profili di autonomia finanziaria. Su questo non sono mancati i moniti anche della Corte Costituzionale che già nel 2018, nella nota vertenza entrate con la Regione Sardegna, ha riconosciuto come “*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*”. Ha quindi ritenuto che i principi di ragionevolezza e leale collaborazione debbano essere alla base di ogni previsione normativa sul punto⁸⁴. Si può, quindi, ritenere che ai medesimi principi occorra ispirarsi per dare attuazione al nuovo comma 6 dell'art. 119 Cost. ed al connesso problema del cd. costo dell'insularità.

⁸² In questi termini T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale all'insularità*, cit, il quale ritiene che il “diritto all'insularità” sia una declinazione attuativa dell'art. 3 Cost., utile per una effettiva parità di condizioni all'interno dello spazio geografico nazionale.

⁸³ Da ultimo, v. A. BERLINGUER, *Zone economiche speciali. Una meta irraggiungibile*, Napoli, 2024.

⁸⁴ Corte costituzionale 11 gennaio 2019, n. 6. Su quest'ultima pronuncia, tra gli altri: G.G. CARBONI, *L'insularità e i suoi costi*, cit, 62, G. DEMURO, *L'Isola, il giudice costituzionale e lo Stato disinformato*, in *Le Regioni*, vol. 1/2019, 319 ss.

Abstract

Il costo dell'insularità: un problema irrisolto

È affermazione ricorrente che la condizione insulare genera un costo economico e psicologico per i residenti (c.d. costo dell'insularità). Questo studio analizza la condizione di svantaggio nelle quale si trovano le isole, così come emerge da molteplici indici; essi mostrano come i territori insulari siano zone «in ritardo» rispetto alle altre. Dopo aver ripercorso alcuni tentativi di misurazione del costo dell'insularità (in Italia e in Corsica), si evidenzia come sia difficile distinguere ed individuare i fattori che realmente determinano tale costo. Ci si domanda quindi se erogazione di risorse sia la risposta migliore e più adatta ad un problema che, ad oggi, rimane irrisolto.

The insularity cost: an unsolved issue

Several researches have stated that insularity generates an economic and psychological cost for residents, called insularity cost. This paper analyses the disadvantageous condition of islands using multiple indices such as Regional Competitive Index (RCI). These indices show that insular territories lag compared to others. We review the recent studies (in Italy and Corsica) that introduced methodologies to obtain an economic value of the cost of insularity, highlighting the difficulty in distinguishing and identifying the factors that determine this particular cost. Finally, we attempt to verify whether increasing resources is the best policy for this (unsolved) issue.