

Il Trattato istitutivo della Comunità Europea, nel testo concordato ad Amsterdam ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, stabiliva all'art. 130 A che per rafforzare la coesione economica e sociale la Comunità (oggi l'Unione) avrebbe perseguito l'obiettivo di «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari...». In allegato al Trattato, una «Dichiarazione sulle regioni insulari» precisava che, «a motivo degli svantaggi strutturali il cui perdurare ostacola lo sviluppo economico e sociale» di queste regioni, le politiche comunitarie avrebbero dovuto tener conto degli svantaggi in questione.

In considerazione del grande rilievo che queste disposizioni – oggetto di alcune modifiche nel Trattato di Lisbona del 2007 – rivestono per lo sviluppo delle regioni insulari, e in particolare per la Sardegna, all'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali è parso opportuno e attuale promuovere un Convegno finalizzato a delineare un approfondito bilancio dell'applicazione che è stata data da parte dell'Unione Europea durante i vent'anni appena trascorsi.

Gli interventi degli specialisti, tra cui qualificati esponenti delle isole Baleari e dell'arcipelago delle Canarie, intervenuti al Convegno a Cagliari il 21 ottobre 2019, quali Gianluca Cadeddu, Alessandra Camba, Luis Javier Capote Pérez, Michele M. Comenale Pinto, Paolo Fois, Beniamino Moro, Joan David Janer, Lina Panella, Michele Pais, Eliseo Secci, hanno arricchito il dibattito e hanno permesso di delineare una compiuta valutazione delle misure che avrebbero potuto interessare più direttamente la Sardegna.



L'EUROPA, LA SARDEGNA E LA QUESTIONE INSULARE
UN BILANCIO DOPO VENTI ANNI (1999 - 2019)

a cura di Mariarosa Cardia

PRESENTE E FUTURO

31



L'Europa, la Sardegna e la questione insulare Un bilancio dopo venti anni (1999 - 2019)

a cura di **Mariarosa Cardia**

**Atti del convegno
L'Europa, la Sardegna e la questione insulare
Un bilancio dopo venti anni (1999 - 2019)**

Cagliari, Sala Transatlantico del Consiglio Regionale della Sardegna, 21 ottobre 2019

AIPSA EDIZIONI

PRESENTE E FUTURO

N. 31/2020

Collana dell'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna

DIRETTORE SCIENTIFICO

Mariarosa Cardia

COMITATO DI REDAZIONE

Carlo Dore, Paolo Fois, Antonio Guaita, Giosuè Ligios, Franco Mannoni, Maria Giovanna Mulas, Maria Teresa Pettrini

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Francesca Cuccu, Monica Rinaldi

Direzione e Redazione

Cagliari, Via Roma 25

assexcons@tiscali.it

Tel. 070 6014506

<http://consiglio.regione.sardegna.it>

Con il contributo



**Fondazione
di Sardegna**

© 2020

Aipsa Edizioni

via Bolzano 12, Cagliari

tel. 3483649790; 3404992363

e-mail: aipsa@tiscali.it

<http://www.aipsa.com>

Finito di stampare nel mese di settembre 2020

Presso Rubbettino Print, Soveria Mannelli (CZ)

ISBN 978-88-98692-79-8

Indice

Mariarosa Cardia – *Introduzione* 5

Michele Pais, Presidente del Consiglio Regionale della Sardegna 10

Eliseo Secci, Presidente dell'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna 13

Il principio di insularità: profili giuridici ed economici

Lina Panella – *La coesione economica, sociale e territoriale nei Trattati europei* 15

Paolo Fois – *Coesione e insularità: dal Trattato di Amsterdam a quello di Lisbona* 26

Beniamino Moro – *Problemi economici veri e problemi di immagine nello sviluppo della Sardegna* 31

Il principio di insularità e la sua applicazione in Sardegna

Michele M. Comenale Pinto – *I trasporti aerei e marittimi* 43

Alessandra Camba – *Le pronunce delle Corti* 60

Gianluca Cadeddu – *Le politiche di coesione* 64

Altre esperienze in tema di insularità

Joan David Janer Torrens – *Il principio di insularità e la sua applicazione nelle Isole Baleari* 68

Luis Javier Capote Pérez – *Il principio di insularità e la sua applicazione nelle Isole Canarie* 76

Appendice 81

Norme dei Trattati europei e Dichiarazioni adottate dagli Stati membri sulle Regioni insulari e sulle Regioni ultraperiferiche: 83

Articoli 158, 159 e 299 del Trattato di Amsterdam (1997)

Articoli 174, 175 e 349 del Trattato di Lisbona (2007)

Dichiarazione relativa alle Regioni ultraperiferiche, allegata al

Trattato di Maastricht (1992)	
Dichiarazione n. 30 relativa alle Regioni insulari, allegata al Trattato di Amsterdam (1997)	
Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Nizza del 7, 8 e 9 dicembre 2000	
Risoluzioni del Parlamento europeo:	87
Risoluzione sui problemi delle Regioni insulari dell'Unione Europea del 28 maggio 1998	
Risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità	
Dichiarazioni congiunte delle Regioni Baleari, Corsica e Sardegna:	97
Dichiarazione del 20 novembre 2016 dei Presidenti della Regione Autonoma della Sardegna, del Consiglio Esecutivo della Corsica e della Comunità Autonoma delle Isole Baleari per un nuovo Patto tra tre territori insulari del Mediterraneo occidentale	
Dichiarazione congiunta del 21 giugno 2017 dei Presidenti della Regione Autonoma della Sardegna, del Consiglio Esecutivo della Corsica e della Comunità Autonoma delle isole Baleari sulla mobilità delle Regioni periferiche insulari	
Sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulla Questione insulare:	102
Sentenza della Corte di Giustizia n. 606, del 1° febbraio 2017	
Corte di Giustizia nel 2009, a seguito di rinvio operato dalla Corte Costituzionale con ordinanza n. 103 del 2008	
 Hanno collaborato a questo numero	 127

Mariarosa Cardia

Introduzione

Il Convegno sull'Europa, la Sardegna e la questione insulare, organizzato dall'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali a Cagliari, presso il Consiglio regionale il 21 ottobre 2019, si riproponeva di valutare l'applicazione ventennale data da parte dell'Unione Europea alle disposizioni contenute nel Trattato istitutivo della Comunità Europea, nel testo concordato ad Amsterdam ed entrato in vigore il 1° maggio 1999.

L'art. 130 A stabiliva, infatti, che per rafforzare la coesione economica e sociale la Comunità [oggi l'Unione] avrebbe perseguito l'obiettivo di «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni e il ritardo delle Regioni meno favorite o insulari...». In allegato al Trattato, una «Dichiarazione sulle Regioni insulari» precisava che, «a motivo degli svantaggi strutturali il cui perdurare ostacola lo sviluppo economico e sociale» di queste Regioni, le politiche comunitarie avrebbero dovuto tener conto degli svantaggi in questione.

Queste disposizioni – parzialmente modificate nel Trattato di Lisbona del 2007 – sono state rilevanti per lo sviluppo delle Regioni insulari, e in particolare per la Sardegna.

Un approfondito bilancio è stato tracciato grazie agli interventi di esponenti politici e amministrativi (Michele Pais, Gianluca Cadeddu, Alessandra Camba), di specialisti (Michele M. Comenale Pinto, Paolo Fois, Beniamino Moro, Lina Panella), tra cui qualificati esponenti delle isole Baleari e dell'arcipelago delle Canarie (Luis Javier Capote Pérez, Joan David Janer Torrens), che hanno arricchito il dibattito e delineato una compiuta valutazione delle misure che avrebbero potuto interessare più direttamente la Sardegna.

I principi fondamentali della politica di coesione economica, sociale e territoriale nei Trattati europei, finalizzata a ridurre le disparità di sviluppo regionale dei differenti Stati membri, sono stati delineati dalla prof.ssa Lina Panella, che ha ricordato che la complessità istituzionale all'interno dell'UE e l'iniziale “cecità” dell'ordinamento comunitario verso le Regioni ha reso difficile l'intervento europeo. La relatrice si è soffermata in particolare sulle tre fasi evolutive della strategia comunitaria volta a riconoscere i problemi dovuti al diverso sviluppo delle Regioni e a ridurre le disparità regionali, e sul quadro di riferimento finanziario e normativo della futura programmazione europea 2021-2027. Ha rilevato che il fatto che il PIL sia l'unico indicatore del criterio dei finanziamenti e della politica di coesione, in attuazione con i fondi strutturali, è

negativo per la Sardegna in quanto l'Isola non è passata da Regione in ritardo di sviluppo a Regione in transizione per il miglioramento delle condizioni economiche e sociali, ma perché l'ingresso dei Paesi dell'Est ha abbassato la media del 75% del PIL europeo.

Più in generale, nel bilancio comunitario non ci sono politiche specifiche e risorse verso le Regioni insulari, bensì la previsione di risorse aggiuntive solo per le Regioni ultra-periferiche. Le isole maggiori hanno perciò moltiplicato le iniziative per ottenere più risorse, raggiungendo alcuni risultati politici importanti, come il riconoscimento da parte del Parlamento Europeo dell'insularità della Sicilia e della Sardegna. Il suggerimento conclusivo è la necessità di affrontare i nuovi «preoccupanti scenari» rafforzando lo scambio di buone pratiche e di conoscenze tra i Paesi e le Regioni con problematiche simili per accrescere la costituzione di strategie e strumenti finanziari territoriali integrati e mirati.

La relazione del prof. Paolo Fois si è incentrata sullo stretto rapporto esistente fra il principio di coesione e quello di insularità nel diritto dell'Unione Europea dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 all'«affievolimento» del principio di insularità nel Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e i conseguenti riflessi sul rapporto fra coesione e insularità. Infatti, mentre in precedenza la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle Regioni insulari rientrava negli obiettivi della Comunità, la formulazione di Lisbona prevede un generico impegno per un'«attenzione particolare» a una molteplice tipologia di zone e regioni. Ha poi rilevato che soltanto a seguito delle modifiche introdotte con la riforma di Lisbona sono state avanzate rivendicazioni a favore dell'insularità, con una crescente mobilitazione. Infine ha posto in evidenza la rilevanza di un documento a lungo trascurato nel corso dei venti anni, la «Dichiarazione relativa alle Regioni insulari», da cui ripartire per un'auspicabile applicazione del principio di insularità.

Sull'annoso problema della continuità territoriale e sul diritto alla mobilità è intervenuto il prof. Michele M. Comenale Pinto, tracciando un articolato bilancio del primo ventennio della questione della continuità territoriale, dell'imposizione di oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo e della tormentata vicenda dei servizi marittimi in convenzione. La relazione ha constatato la storica persistenza in Sardegna dei problemi dei collegamenti sia con la terraferma sia all'interno dell'Isola, causando notevoli ostacoli alla mobilità di persone e merci, e si è soffermata sul problema della disponibilità delle infrastrutture necessarie a garantire i collegamenti aerei e marittimi e delle modalità di trasporto idonee a soddisfare nella medesima maniera le esigenze di mobilità della popolazione. Infine il relatore ha illustrato dettagliatamente le modifiche intervenute nell'arco del ventennio sul piano giuridico e nel contesto economico.

La dott.ssa Alessandra Camba ha analizzato le pronunce delle Corti, europee e nazionali, evidenziando che raramente hanno portato a una pronuncia favorevole

alle Regioni insulari, per cui l'enunciazione del principio di insularità nell'art. 174 del Trattato di Lisbona non basta da sola a comportare una diversa valutazione in concreto da parte delle Corti europee delle controversie della Sardegna rispetto alle altre Regioni. D'altronde, le stesse pronunce della Corte di Giustizia richiamano la necessità di regole e normative più specifiche e stringenti, come anche richiesto dalla Deliberazione della Consulta permanente sardo-corsa.

Sulle azioni promosse dalle politiche di coesione per combattere i disagi derivanti dall'insularità si è soffermata la relazione del dott. Gianluca Cadeddu, evidenziando che non sono mai intervenute per contrastare direttamente i disagi dell'insularità e che i Regolamenti comunitari che disciplinano la materia hanno limitato le peraltro scarse possibilità di intervento solo a favore delle Regioni ultra-periferiche. Ne è derivato un elenco di proposte affinché le istituzioni europee impostino diversamente le nuove politiche per la coesione per il periodo 2021/2027 al fine di contrastare efficacemente gli svantaggi riconducibili all'insularità.

Il quadro dell'esperienza spagnola è stato tracciato dal prof. Joan David Janer Torrens, che ha illustrato le misure adottate dallo Stato spagnolo per far fronte all'insularità delle Baleari, a partire dal riconoscimento costituzionale dell'insularità (art. 138 Cost. del 1978), che implica un intervento statale concreto per il riequilibrio economico. Tuttavia, la prima legge volta ad adottare misure per attenuare i problemi derivati dall'insularità delle Baleari è stata approvata solo venti anni dopo e con effetti molto limitati. Le pressioni politiche per migliorare il regime di insularità delle Baleari hanno avuto infine successo nel 2019 con il regio decreto legge 4/2019 del regime speciale delle Isole Baleari, ma con risultati ancora insoddisfacenti. A differenza delle Isole Canarie, le Isole delle Baleari non hanno mai avuto una particolare attenzione, essendo un territorio con un PIL elevato legato al turismo. Lo Statuto di autonomia delle Isole Baleari (art. 3) richiama il fatto differenziale dell'insularità e di conseguenza la protezione speciale e le misure necessarie da adottare da parte delle autorità pubbliche. Il relatore si è infine soffermato sull'insularità delle Baleari nel quadro della politica di coesione europea, evidenziando la politica di alleanze con i territori insulari vicini con problemi simili, affinché l'Unione riconosca i problemi propri delle Regioni insulari del Mediterraneo e persegua una reale coesione territoriale.

La relazione del prof. Luis Javier Capote Pérez ha analizzato l'applicazione del principio di insularità nelle Isole Canarie, Regione autonoma dello Stato Spagnolo, formata da otto isole principali e altre cinque disabitate, Regione insulare e ultra-periferica, dove «l'insularità è l'esistenza di sette realtà diverse». La particolare situazione geografica delle Canarie ha portato alla loro singolarità nel diritto spagnolo ed europeo, sin dalla conquista e dalla incorporazione al Regno di Castilla. L'adesione della Spagna alla CEE è stata problematica per il

mantenimento dello *status* particolare e ha richiesto un lungo processo per conseguire il riconoscimento delle Isole Canarie come regione ultra-periferica dell'Unione Europea. Il relatore ha evidenziato che, pur avendo ricevuto un notevole aiuto dall'Unione Europea, le Isole Canarie rimangono una Regione economicamente fragile, essendo basata sulla monocultura e sul ruolo determinante del turismo, e richiedono un sostanziale cambiamento del modello economico.

Naturalmente nel dibattito un'attenzione particolare ha avuto la proposta di inserire nella Costituzione italiana la condizione di insularità come condizione di svantaggio, al fine di imporre l'obbligo di attuare politiche statali di riequilibrio¹.

Nel settembre 2019 il Consiglio regionale ha approvato l'istituzione di una apposita Commissione speciale per il riconoscimento del principio di insularità da parte dei rispettivi Stati e dell'Unione Europea, per le Regioni appartenenti a Stati sovrani, aderenti all'UE, il cui territorio sia esclusivamente insulare e situato nel mar Mediterraneo (Regione Sicilia, Regione Autonoma della Sardegna, Collettività della Corsica, Comunità Autonoma delle Isole Baleari, Regione Periferia di Creta, Regione Periferia dell'Egeo settentrionale, Regione Periferia dell'Egeo meridionale, Regione Periferia delle Isole Ionie), al fine di ridurre lo svantaggio strutturale che le contraddistingue a livello economico-finanziario, logistico, infrastrutturale e culturale. La riforma nel 2001 del Titolo V della seconda parte della Costituzione ha, infatti, espunto dall'art. 119 il riferimento ai territori in condizione di insularità quali territori da valorizzare mediante contributi speciali da assegnare a singole Regioni², riferendosi soltanto ai «territori con minore capacità fiscale per abitante», a prescindere dalle condizioni geografiche.

Su tale questione si è sviluppato negli anni scorsi in Sardegna un intenso dibattito, con differenti posizioni emerse anche nel corso del convegno. Il presidente del Consiglio regionale, on. Pais – che ha ricordato le possibili iniziative nell'ambito sia della Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni d'Europa sia del Comitato Europeo delle Regioni sia della Consulta sardo-corsa per consentire alla Regione sarda di essere protagonista di una nuova stagione di

¹ Il comitato “Insularità in Costituzione” ha raccolto 200.000 firme per la presentazione di una proposta di legge popolare di modifica costituzionale (“Modifica dell’art. 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento del grave e permanente svantaggio naturale derivante dall’insularità”), che propone di inserire all’articolo 119 Cost., dopo il quinto comma, il seguente: «Lo Stato riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall’insularità e dispone le misure necessarie a garantire un’effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili». Il testo (disegno di legge costituzionale n. 865) è in corso di esame alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, che, concluso il ciclo di audizioni informali, ha iniziato la discussione generale.

² «Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali».

riforme – ritiene che il disegno di legge assuma un'importanza fondamentale perché la nuova previsione costituzionale rafforzerebbe lo Statuto, che all'articolo 13 prevede che lo Stato, col concorso della Regione, dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola.

Il prof. Beniamino Moro nella sua articolata relazione sui “Problemi economici veri e problemi di immagine nello sviluppo della Sardegna” reputa invece la proposta «solo nominalistica e non di sostanza», come l'indipendentismo e la zona franca, di difficile ottenimento sul piano formale e anche, se venisse approvata, poco incidente sulle condizioni reali dello sviluppo regionale, da affidare, piuttosto, allo sfruttamento economico dei vantaggi comparati nei settori turistico e agro-alimentare.

Tutti gli intervenuti hanno sottolineato che nel diritto internazionale l'insularità ha assunto un rilievo sempre più importante, tanto più che l'insularità è una realtà ben presente nell'ambito dell'Unione Europea con 26 Regioni insulari appartenenti a 13 Stati membri. Tuttavia, nonostante l'impegno delle Regioni insulari europee per sostenere la necessità che l'Unione sviluppi politiche reali ed efficaci a favore dell'insularità, le misure adottate dall'UE per correggere i problemi e gli svantaggi legati all'insularità sono state molto limitate, anche per l'eterogeneità di popolazione, superficie, grado di autonomia politica e tenore di vita, che ostacola la definizione di una politica europea sull'insularità.

Complessivamente tutti i relatori, pur dando conto dei mutamenti intervenuti sul piano giuridico, istituzionale, economico e sociale nelle realtà esaminate, non hanno mancato di sottolineare la necessità per il periodo 2021-2027 di politiche di coesione più efficaci da parte dell'Unione Europea e di un maggiore impegno delle Regioni insulari nello sviluppo di alleanze che rafforzino le loro richieste a livello europeo.

Nell'Appendice al volume si è ritenuto utile riportare alcune norme dei Trattati europei e dichiarazioni adottate dagli Stati membri sulle Regioni insulari e sulle Regioni ultra-periferiche, risoluzioni del Parlamento Europeo, dichiarazioni congiunte delle Regioni Baleari, Corsica e Sardegna, sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulla questione insulare.

Michele Pais

Presidente del Consiglio Regionale della Sardegna

A nome del Consiglio regionale porgo a tutti i presenti il saluto più cordiale.

Ringrazio l'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna e il suo Presidente per l'invito a partecipare a questa importante iniziativa.

Il programma di interventi dell'odierno Convegno è particolarmente significativo perché si inserisce in un momento di riflessione comune sui temi dell'insularità, dell'autogoverno e della specialità in generale.

Senza alcun dubbio quello dell'insularità costituisce uno dei principali elementi che rendono speciale il nostro territorio, la nostra Regione.

È ormai da qualche tempo che nel dibattito politico e scientifico si discute del presunto venir meno delle ragioni della specialità che nel passato avevano costituito il presupposto per l'istituzione delle Regioni speciali. In quel dibattito, a mio avviso, non si tiene conto del fatto che alcuni aspetti che avevano orientato la scelta del Costituente restano ancora attuali e preminenti. Tra questi, sicuramente l'insularità che caratterizza il nostro regime speciale. La condizione insulare, in quanto condizione geografica, non muta nel tempo: è una condizione da disciplinare in modo specifico e adeguato in quanto – come dimostrato dalla realtà e dagli autorevoli studi – rappresenta una condizione obiettiva di svantaggio che moltiplica i costi nella mobilità, nei trasporti, nelle operazioni economiche, nelle prestazioni sociali, e in generale nei più vari ambiti di intervento. Garantire risorse finanziarie aggiuntive per le regioni insulari non significa, quindi, assicurare un gratuito vantaggio, un privilegio, ma un doveroso compito con cui rimuovere gli obiettivi ostacoli che impediscono di sviluppare le potenzialità del territorio.

Va ricordato che il testo originario dell'articolo 119 della Costituzione italiana, saggiamente, conteneva un esplicito riferimento ai territori in condizione di insularità quali territori da valorizzare mediante contributi speciali da assegnare a singole Regioni. Tale riferimento non è più presente nel testo attuale. Il legislatore costituzionale che nel 2001 ha riformato il Titolo V della seconda parte della Costituzione: ha, infatti, espunto dall'art. 119 ogni riferimento alle isole, senza disciplinare in altra parte la particolare condizione giuridica di cui dovrebbero godere i territori che presentano tali caratteristiche.

La stessa legge delega sul federalismo fiscale (la legge n. 42 del 2009), di attuazione del nuovo articolo 119 Cost., cita la condizione di insularità come condizione di cui tener conto nella legislazione di attuazione. Il mancato completamento dell'attuazione di tale normativa non ha tuttavia consentito di

misurare l'efficacia di tale precetto. Anche per questo il “principio di insularità”, inteso come principio che impone l'obbligo di attuare politiche statali di riequilibrio, nel momento attuale risulta difficilmente realizzabile anche se, soprattutto di recente, sta maturando, sotto questo punto di vista, una nuova sensibilità.

In tal senso giova, infatti, ricordare che con la recente sentenza n. 6 del 2019 la Corte costituzionale ha stabilito che la definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna deve essere ripristinata in considerazione «del ritardo dello sviluppo economico dovuto all'insularità».

Così come a livello costituzionale, anche nell'ambito dello Statuto sardo non sono rinvenibili disposizioni che garantiscono in modo esplicito la particolare condizione insulare. È vero che l'articolo 13 dello Statuto, come è noto, prevede l'elaborazione di un piano organico per la c.d. “rinascita economica e sociale dell'Isola”: tuttavia questa disposizione è da molti, a mio avviso impropriamente, considerata ormai superata.

Tutto ciò fa riflettere sull'opportunità di inserire un esplicito richiamo alla condizione di insularità come condizione di svantaggio a livello costituzionale. Tale riferimento costituirebbe un parametro con il quale la legislazione ordinaria che disciplina i diversi interventi finanziari si deve misurare, pena la censura di incostituzionalità.

Per questo si deve apprezzare l'iniziativa volta a promuovere l'inserimento del principio in Costituzione e l'iniziativa “trasversale” recentemente intrapresa in Consiglio regionale, culminata con l'istituzione di una apposita Commissione speciale per il riconoscimento dell'insularità.

Ma c'è un altro ambito al quale, nell'affrontare il tema dell'insularità, anche questa autorevole iniziativa promossa dall'Associazione tra gli ex Consiglieri presta attenzione: il livello di governo internazionale e, in particolare, quello europeo.

Nel diritto internazionale l'insularità ha assunto un rilievo sempre più importante. La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 delinea il regime giuridico delle isole. A livello europeo, già il Trattato di Amsterdam del 1997 ha riconosciuto rilevanza alla specificità dei territori insulari. In particolare, però, è nell'articolo 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che risulta esplicitamente sancito un dovere di intervento dell'Unione Europea finalizzato a ridurre lo svantaggio delle regioni meno favorite, tra le quali vengono inserite anche le regioni insulari³.

³ «L'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e 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

Alla luce di questi fattori la Sardegna deve dunque far sentire in modo adeguato le proprie istanze a livello europeo. Deve richiedere il pieno riconoscimento degli svantaggi strutturali causati dalla sua particolare situazione geografica affinché possano essere predisposti gli interventi necessari a ridurne il peso.

Quella per l'insularità è dunque una battaglia fondamentale per creare le condizioni di sviluppo che consentano ai sardi di competere in modo leale e in condizioni di parità nel mercato interno, in quello europeo e in quello globale.

Per il ruolo che mi è stato affidato desidero precisare che è nelle mie intenzioni promuovere tutte le possibili iniziative per consentire alla Regione sarda di essere protagonista di una nuova stagione di riforme che prenda spunto proprio dalla particolare posizione geografica e dalla condizione di insularità. Sia nell'ambito della Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni d'Europa (alla quale partecipo in quanto componente di diritto), sia nell'ambito del Comitato europeo delle Regioni (presso il quale recentemente sono stato indicato tra i membri supplenti), in piena sintonia con la Presidenza della Regione, intendo garantire la presenza del Consiglio regionale sardo alle iniziative e ai gruppi di lavoro che potranno risultare utili per coinvolgere la Sardegna nei processi di sviluppo e di coesione ivi promossi.

Nell'ambito della già istituita Consulta sardo-corsa e nell'ambito della futura istituzione di una Consulta con le Comunità di lingua catalana, che è mia intenzione promuovere, sarà importante sensibilizzare le rispettive Assemblee rappresentative nel portare avanti quei progetti messi a disposizione dal diritto europeo che realizzano politiche di coesione e di sviluppo.

In questo senso, ad esempio, l'ipotesi di avviare una "strategia macroregionale", che coinvolga le regioni insulari del Mediterraneo che fanno capo ai diversi Stati membri, o l'ipotesi di costituire un Gruppo europeo di cooperazione territoriale che veda coinvolte le medesime regioni insulari possono essere le opportunità da valutare per trasformare la condizione di insularità da una condizione di svantaggio a una opportunità di cooperazione, di crescita e di sviluppo.

Vi auguro buon lavoro.

svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

Eliseo Secci

Presidente dell'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna

Buonasera a tutti e benvenuti. Grazie per essere qui e speriamo di dare un contributo di rilievo a questa tematica che ambiziosamente abbiamo deciso di trattare. Lo faranno ovviamente i relatori nello svolgersi del Convegno.

Come vedete dalla locandina, erano previsti gli interventi del Presidente del Consiglio Regionale della Sardegna, l'on. Michele Pais, e del Presidente della Regione, Christian Solinas che all'ultimo momento per ragioni istituzionali, non possono essere presenti. Il Presidente Pais, in particolare, mi ha pregato di leggere l'intervento che avrebbe fatto se fosse stato con noi.

Voglio porgere un vivo ringraziamento a tutte le autorità presenti che hanno voluto onorarci con la loro presenza, all'ospitalità offertaci dal Consiglio Regionale e anche un ringraziamento al Presidente della Giunta Regionale per il suo sostegno. Devo ringraziare in particolare, per quanto riguarda la nostra Associazione, il prof. Paolo Fois che questo lavoro lo ha pensato, lo ha coordinato, lo ha istruito, trovando i relatori che ci daranno una mano. Prof. Paolo Fois che fino a qualche giorno fa era il nostro Vice Presidente vicario e poi per sua scelta ha deciso di ridurre il suo impegno all'interno dell'Associazione, lasciandoci però con questo importante contributo. Ringrazio i relatori nazionali e internazionali che ci consentiranno di avere un quadro abbastanza definito della situazione che stiamo vivendo.

Devo precisare l'introduzione e inquadrare la nostra iniziativa senza che possa essere di ostacolo o di impedimento o di valutazione diversa rispetto alle cose che ci sono adesso in campo. Siamo un'Associazione di ex Consiglieri regionali che ha organizzato diverse iniziative sulle materie più varie. Qualche anno fa, sempre in questo ambito, si è svolto un Convegno sulla continuità territoriale, che è uno dei problemi che in qualche materia riguarda lo svantaggio derivante dall'insularità. Abbiamo organizzato inoltre un altro Convegno sulla specialità dello Statuto e la sua attualità.

Il nostro contributo vuole essere quello di un approfondimento di quella che è stata, negli ultimi venti anni, l'azione europea a favore del processo di insularità, che è una cosa che è riconosciuta, anche se forse un po' dormiente. E questo si inserisce in un contesto attuale che ha, a mio avviso, due grandi supporti. Il primo è quello che ha richiamato anche il Presidente Pais. Inoltre vedo qui l'onorevole Cossa che è uno dei promotori per l'inserimento del principio di insularità in

Costituzione. È un processo che sta andando avanti e quindi speriamo che il contributo che riusciremo a dare oggi, con le nostre esperienze e con quelle internazionali, possa costituire un aiuto per muoversi con maggiore cognizione.

L'altro aspetto importante è che sta per avviarsi la nuova programmazione dei fondi europei e, disgraziatamente, per la memoria che ho delle cose vissute nel passato, dell'Obiettivo 1, anche se molti ne sono felici. D'altronde tornare all'Obiettivo 1 significa anche che i Fondi disponibili si moltiplicano e quindi sarà importante orientare questi ingenti Fondi dell'Unione Europea affinché quegli svantaggi antichi e attuali che derivano dall'insularità e da altro possano essere aggrediti e portarci finalmente a uno sviluppo che da tanto tempo ambiamo e che purtroppo non riusciamo mai a raggiungere.

La nostra iniziativa ha due caratteristiche fondamentali. La prima è fare il quadro, con il prof. Paolo Fois, con il prof. Beniamino Moro, con il dott. Gianluca Cadeddu, con l'avvocata Alessandra Camba e con il prof. Comenale della questione sarda e cioè di come in questi anni abbiamo vissuto, ciascuno per la propria esperienza.

La seconda è capire come, sul piano internazionale, le nostre isole sorelle hanno vissuto la loro parte. E di come tutti assieme, in un contesto di condivisione e di sinergia, riusciamo a orientare.

Concludo l'intervento introduttivo previsto per ricordare il comportamento delle nostre istituzioni regionali, delle nostre istituzioni nazionali e, soprattutto per quanto riguarda la parte del nostro convegno sulle istituzioni europee, per aggredire e ridurre il drammatico problema dell'insularità che ci accompagna.

Spero che abbiamo fatto una iniziativa che sia di gradimento. La presenza di tante persone che di questa materia si occupano e studiano mi conforta in questo.

Auguro a tutti un buon lavoro.

Lina Panella

La coesione economica, sociale e territoriale nei Trattati europei

1. Introduzione

Innanzitutto permettetemi di ringraziare il prof. Paolo Fois che, molto affettuosamente, mi coinvolge sempre nelle sue interessanti iniziative. Probabilmente il fatto di essere qui non deriva esclusivamente dalla conoscenza e dalla collaborazione più che decennale con il prof. Fois, ma anche dal fatto che io provengo dalla Sicilia, un'isola sorella, che affronta problemi analoghi ai vostri.

Il compito che mi è stato assegnato è quello di delineare i principi fondamentali della politica di coesione economica, sociale e territoriale nei Trattati europei: argomento molto vasto che, dato il tempo a mia disposizione, potrò illustrare solo a grandi linee. D'altra parte, poiché la relazione del prof. Fois ha a oggetto proprio lo sviluppo di tale politica dal Trattato di Amsterdam al Trattato di Lisbona, io potrò limitarmi all'enunciazione di alcuni principi fondamentali con particolare rilievo al ruolo delle Regioni.

2. La “cecità” verso le Regioni

La politica di coesione economica sociale e territoriale europea, così come originariamente introdotta dall'Atto Unico Europeo e oggi prevista dall'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), ha rappresentato uno dei principali strumenti di contrasto agli squilibri socio-economici tra gli Stati membri, consistendo in una serie di azioni messe in atto dalla Comunità Europea prima e successivamente dall'Unione Europea, al fine di superare o per lo meno ridurre le disparità di sviluppo regionale dei differenti Stati membri. Tale politica cerca di coinvolgere non solo le autorità centrali degli Stati ma tutti gli enti territoriali, la cui diversità è uno degli aspetti che ha impedito il pieno successo di tale politica.

All'interno dell'Unione Europea, infatti, vi sono differenti forme di Stato: Stati federali (Germania, Austria e Belgio); Stati regionali (Spagna, Italia); Stati con Regioni autonome dotate di poteri legislativi solo in talune porzioni di territorio (Portogallo, Regno Unito, Finlandia); Stati unitari con un decentramento amministrativo più o meno forte. All'interno di questo quadro già di per sé complesso, vi sono circa 92.500 autorità pubbliche sub-statali presenti nelle differenti esperienze giuridiche costituzionali. Questa differenziazione ha fatto sì che non si sia pervenuti a una definizione condivisa. Un secondo ostacolo è stata

l'iniziale "cecità" dell'ordinamento comunitario verso le Regioni, come si cercherà di dimostrare nelle pagine seguenti.

All'inizio dell'esperienza comunitaria, il processo di integrazione europea ha avuto un impatto molto incisivo e talvolta drammatico sulle autonomie riconosciute alle entità sub-statali presenti negli Stati membri che ne erano provvisti. Le entità sub-statali che subirono questa perdita di prerogative nella prima fase del processo di integrazione furono soprattutto i *Länder* tedeschi e le Regioni italiane. Tale perdita riguardava i poteri d'interazione garantiti ai *Länder* e alle Regioni dalle rispettive Costituzioni. Con riferimento ai primi, si pensi ai poteri del *Bundesrat* nel procedimento legislativo federale, o il potere di iniziativa delle Regioni italiane. Tali poteri, infatti, non potevano essere esercitati nei confronti dei processi decisionali che si svolgevano in sede sovranazionale. Inoltre bisogna tener conto che i Trattati istitutivi avevano attribuito alla Comunità Europea numerose competenze in materie che nei due ordinamenti erano affidate agli organi sub-statali. Da questa situazione deriverà il fortunato termine di "cecità regionale" o "*Landesblindheit*" coniato da Hans Peter Ipsen, secondo il quale la Comunità "vedeva" solo gli Stati mentre non vedeva le varie articolazioni sub-statali che componevano gli stessi. Lo sviluppo della politica di coesione è andato di pari passo con il processo di integrazione e di ampliamento territoriale della Comunità europea. L'ingresso di Stati membri meno prosperi e con maggiori disparità interne ha reso più evidente e necessaria l'esigenza di ridurre il divario tra Regioni.

3. La nascita del concetto di coesione europea: dall'Atto unico europeo a Maastricht

Volendo tracciare, solo per grandi linee, l'evoluzione del ruolo delle Regioni e degli enti sub-statali in generale, è da dire che nel Trattato di Roma del 1957 non era menzionato nulla a proposito della politica di coesione, tuttavia il problema delle disparità regionali non era sconosciuto ai padri fondatori della Comunità. Nel Preambolo del Trattato infatti, si affermava che gli Stati firmatari si assumevano l'impegno di «assicurare lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite». Il Trattato quindi riconosceva agli Stati la possibilità di erogare aiuti nazionali per favorire lo sviluppo delle regioni meno favorite e assegnava alla Commissione il compito di vigilare sulla loro erogazione. Allo scopo di ridurre tale ritardo, furono istituiti il Fondo Sociale Europeo (FSE) e la Banca Europea degli Investimenti (BEI), tuttavia la Comunità non provvedeva a dare una soluzione concreta al problema, lasciando sostanzialmente agli Stati membri il compito di affrontare tali problematiche. Questa prima fase della strategia comunitaria volta a favorire lo sviluppo delle regioni economicamente più arretrate, venne conclusa con

l'istituzione del FEOGA (Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia) con il reg. 25/1967, strumento finanziario per la realizzazione della politica agricola comune (PAC).

La strategia comunitaria volta a ridurre le disparità regionali ha vissuto negli anni una profonda evoluzione schematizzabile in 3 fasi:

- Politica regionale mirante al raggiungimento di un riequilibrio tra le varie regioni. (Nasce all'inizio degli anni Settanta con l'istituzione del FESR).
- Politica strutturale, contrassegnata dalla riforma dei Fondi strutturali del 1988.
- Politica di coesione economica e sociale consistente nel perseguimento di una società europea più giusta. Essa mira a ridurre le disparità promuovendo una crescita parallela di tutti gli Stati membri che garantisca un più elevato livello di benessere per tutte le aree geografiche.

Per continuare a usare la metafora usata da Ipsen, che può aiutare a comprendere meglio tale processo storico, potremmo dire che agli inizi degli anni Settanta la Comunità ha cominciato a curare quella cecità di cui era affetta e ha cominciato a vedere non solo gli Stati ma anche quello che vi era all'interno, grazie anche all'aumento del numero di Stati federali o regionali all'interno di essa. Il primo vero riconoscimento dell'esistenza di problemi dovuti al diverso sviluppo delle Regioni, si ebbe durante la Conferenza tenutasi a Parigi nel 1972 in occasione dell'adesione alla Comunità di Danimarca, Irlanda e Regno Unito in cui i capi di Stato e di Governo si impegnarono a coordinare le rispettive politiche regionali nazionali, invitando la Comunità a creare un Fondo per lo sviluppo regionale.

L'effettiva realizzazione di tale fondo si è avuta con il reg. 724/75 del 18 marzo 1975. Esso doveva affiancare le azioni nazionali intervenendo unicamente nelle zone identificate dagli Stati membri, che stabilivano autonomamente i criteri comuni di definizione delle aree che dovevano essere agevolate e godevano di quote prefissate di finanziamenti sulle quali la Commissione non poteva esercitare alcuna influenza. Si dovrà attendere il 1979, e l'emanazione del Regolamento n. 214/79, perché la Commissione acquisti un controllo sulle politiche nazionali realizzate dai singoli Stati. In questa fase i principali attori coinvolti sono sicuramente gli Stati membri e la Commissione, mentre le singole autorità regionali non hanno gran peso nel processo. Verrà così completato il quadro dei c.d. "fondi strutturali" che costituiscono sostanzialmente una forma di aiuto non rimborsabile per il supporto dei programmi attuativi di iniziativa regionale e statale in base alla scelta compiuta da ciascun ordinamento interno. I fondi erogati dalla Commissione europea giungono ai beneficiari finali attraverso la mediazione delle autorità statali e regionali che sono tenute dapprima a programmare e in un secondo tempo a gestire i diversi interventi diventando di fatto co-gestori di progetti comuni programmati su scala pluriennale.

Una tappa fondamentale nel cammino del riconoscimento delle autonomie statali è quella dell'approvazione dell'Atto Unico Europeo (1986), con il quale la Comunità diede un fortissimo impulso al processo di integrazione, ponendo le basi per una prima riforma dei Fondi strutturali, avvenuta nel 1988. Su proposta del Presidente della Commissione, Jacques Delors, i capi di stato e di governo adottano un piano d'azione che consentirà di raddoppiare le risorse finanziarie dei Fondi strutturali tra il 1987 e il 1992 grazie ai cosiddetti "Delors Package I e II" che riformarono il budget della Comunità. La prima riforma dei Fondi strutturali consiste nell'emanazione di 5 nuovi Regolamenti: il Regolamento quadro n. 2052, che enunciava le emissioni dei fondi e definiva i principi base del loro funzionamento; un regolamento di coordinamento, il n. 4253, che prevedeva un approccio integrato attraverso una gestione maggiormente sinergica delle risorse e un regolamento di applicazione per ognuno dei tre fondi: 4254/88/CEE (FESR), 4255/88/CEE (FSE), 4256/88/CEE (FEAOG - Sezione Orientamento). La prima riforma sancisce anche l'introduzione dei quattro principi fondamentali sui quali si basano i Fondi strutturali: Programmazione, Concentrazione, Addizionalità e Partenariato.

In che cosa si sostanziano questi principi? In modo molto schematico possono essere illustrati come segue:

- Programmazione: non progetti ma programmi pluriennali con orizzonte temporale di medio periodo;
- Concentrazione: la distinzione in obiettivi prioritari, finanziati in percentuale rispetto alla gravità del problema;
- Addizionalità: non sostituzione ma integrazione (lo Stato membro beneficiario dei finanziamenti dovrebbe garantire un incremento dei propri investimenti almeno pari alla quota comunitaria ricevuta);
- Partenariato: il partenariato è una forma di collaborazione e confronto tra parti diverse (soggetti pubblici o privati, forze economiche e sociali) che condividono un medesimo settore di interesse, finalizzata alla concertazione della programmazione e attuazione di interventi per lo sviluppo economico, sviluppo del territorio e integrazione sociale.

Nel 1993, al termine del periodo di programmazione, la Commissione apportò alcune modifiche all'impianto operativo dei Fondi strutturali, facendo emergere anche la necessità di migliorare la semplificazione delle procedure, la trasparenza e il controllo finanziario. La normativa fu quindi modificata attraverso il regolamento 2081 del 1993. Perché le entità sub-statali ottengano i primi riconoscimenti a livello pattizio, sarebbe stato necessario attendere il Trattato di Maastricht del 1992 che introduce importanti novità. La prima riguarda l'apertura del Consiglio (Consiglio dei Ministri) a rappresentanti delle entità sub-statali. Infatti su proposta delle entità federali belghe si è prevista la possibilità che un

esponente regionale, purché «abilitato a impegnare il Governo dello Stato membro», potesse rappresentare lo Stato di appartenenza nelle sedute del Consiglio anziché, come era previsto in precedenza, solamente assistere il delegato nazionale. Attraverso la partecipazione diretta ai lavori di un organo legislativo sovranazionale, le autonomie territoriali ritenevano di poter recuperare la limitazione delle loro competenze, conseguenza diretta della limitazione di competenze che gli Stati membri avevano subito in favore dell'ordinamento europeo.

La seconda novità è costituita dalla creazione del Comitato delle Regioni (CdR), composto da rappresentanti eletti a livello locale e regionale provenienti da tutti i 27 Stati membri. Il CdR offre alle Regioni e agli altri enti sub-statali la possibilità di esprimere formalmente la loro opinione nel processo legislativo dell'Unione europea per assicurare che la posizione e le esigenze degli enti regionali e locali siano rispettate. La Commissione europea, il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo devono consultare il CdR quando elaborano norme in settori che riguardano l'amministrazione locale e regionale come la sanità, l'istruzione, l'occupazione, la politica sociale, la coesione economica e sociale, i trasporti, l'energia e i cambiamenti climatici. Una volta ricevuta una proposta legislativa, il CdR elabora e adotta un parere e lo comunica alle pertinenti istituzioni dell'UE.

La terza e ultima novità è costituita dall'enunciazione del principio di sussidiarietà, il quale indica, tra gli obiettivi perseguiti dal Trattato, «la creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini». Il trattato di Maastricht rappresenta il vero salto di qualità nella presa in considerazione dell'articolazione interna degli Stati membri a livello europeo e quindi sovranazionale, recependo le molteplici pressioni a favore di una maggiore formalizzazione dell'integrazione tra le Regioni e la Comunità (ora Unione) attraverso la creazione di istituti che sarebbero stati ripresi e approfonditi nei Trattati successivi.

Ma, lasciando l'esame degli avvenimenti e delle riforme che si sono succedute dopo il trattato di Maastricht, ad altri contributi che affronteranno specificamente l'argomento, facciamo un salto logico per arrivare ai nostri giorni.

4. La Strategia di Lisbona

Il Consiglio Europeo riunitosi a Lisbona il 23 e 24 marzo 2000 doveva, fra l'altro, come scritto nell'introduzione delle "Conclusioni della presidenza", «concordare un nuovo obiettivo strategico per l'Unione al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza». Tale obiettivo estremamente ambizioso consisteva nel fare diventare l'economia dell'UE più competitiva e in grado di

creare una crescita economica sostenibile e una maggiore coesione sociale. Il raggiungimento di tale obiettivo si è avuto con l'approvazione della c.d. "Strategia di Lisbona", con cui si intende un programma di riforme economiche e sociali con cui si sarebbe perseguito l'obiettivo strategico che l'Unione si era posta per il prossimo decennio.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto una serie di novità per quanto riguarda la politica di coesione. Innanzitutto, il Parlamento esercita il ruolo di legislatore su un piano di parità con il Consiglio per quanto riguarda i fondi strutturali e la politica di coesione. Infatti secondo l'articolo 177 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato Economico e Sociale e del Comitato delle Regioni, definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può comportare il raggruppamento dei fondi». Sono inoltre definite, secondo la stessa procedura, le norme generali applicabili ai fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti.

L'altra importante novità introdotta dal Trattato di Lisbona è che l'UE riconosce esplicitamente la "coesione territoriale" quale obiettivo di politica generale, accanto alla coesione economica e sociale. L'articolo 3, paragrafo 3, del TUE, sancisce che l'UE «promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri». Pertanto, il titolo XVIII della parte quarta del TFUE è ora dedicato alla "Coesione economica, sociale e territoriale", e contiene gli articoli 174-178 sulle politiche regionali e i fondi strutturali, che sostituiscono gli ex articoli 158-162 del Trattato CE.

Il nuovo concetto di "coesione territoriale" va di pari passo con la terza principale novità che interessa soprattutto la politica regionale, ovvero la maggiore considerazione degli attori regionali e locali nella definizione e attuazione della politica di coesione. In primo luogo, il generale principio di sussidiarietà definito all'articolo 5, paragrafo 3, del TUE viene ora esteso a livello regionale e locale: "In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». Tale concetto è esplicitato nel Protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona «sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità».

Il Trattato di Lisbona completa il ruolo istituzionale del Comitato delle Regioni (CdR) conferendogli il diritto di presentare ricorso presso la Corte di Giustizia dell'UE in due precise circostanze: in primo luogo, per salvaguardare le

proprie prerogative istituzionali (art. 263 TFUE) e, in secondo luogo, per richiedere l'annullamento degli atti legislativi dell'UE che ritiene violino il principio di sussidiarietà (art. 8 del protocollo n. 2). Inoltre, il mandato del CdR è stato esteso da quattro a cinque anni e quello del suo presidente da due a due anni e mezzo, allineando il Comitato alle altre istituzioni europee e rafforzando quindi la sua capacità di influenzare le decisioni politiche. La consultazione del CdR è obbligatoria in materia di coesione economica, sociale e territoriale e di fondi strutturali. Il Parlamento può stabilire un termine per la consultazione.

Dopo il Trattato di Lisbona, il Comitato ha visto un deciso potenziamento del suo ruolo e dei suoi poteri. Per la prima volta il Trattato di Lisbona riconosceva esplicitamente il principio dell'autonomia regionale e locale negli Stati membri e attribuiva maggiore importanza ai livelli sub-statali. Nel quadro del principio di sussidiarietà si è adottato un nuovo approccio ai fini del controllo della sussidiarietà non solo nella fase giudiziaria *ex post* (quando cioè le violazioni si sono già consumate), ma anche durante l'intero processo decisionale dell'UE. Questo doppio controllo si estende anche al rispetto del principio di proporzionalità. I poteri riconosciuti al Comitato sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità in virtù del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati, concorrono a delineare il Comitato come una "semi-istituzione" come è stato indicato da numerosi esperti, i quali oramai dubitano della natura meramente consultiva dello stesso. Rispetto all'era pre-Lisbona, sono stati aumentati a dieci i settori sui quali il Comitato deve essere obbligatoriamente consultato: coesione economica e sociale, reti transeuropee, sanità pubblica, istruzione, cultura, politica dell'occupazione, politica sociale, ambiente, formazione professionale, trasporti. Il TFUE stabilisce l'obbligo di richiedere il parere del Comitato prima dell'adozione di un atto da parte del Consiglio o del Parlamento. Infine si è specificato che il Comitato può essere consultato ogni qualvolta il Parlamento, la Commissione o il Consiglio lo ritengano opportuno, soprattutto nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera. A sua volta, il Comitato può *motu proprio* formulare pareri sulle proposte UE che ritenga interferenti con il principio di sussidiarietà. In definitiva, dopo le modifiche apportate da Lisbona, il Comitato ha potenziato la sua azione di controllo della sussidiarietà sia nella fase giudiziaria (*ex-post*), sia durante il processo decisionale europeo.

I pareri sono comunque lo strumento principale tramite il quale il Comitato interviene sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, avvalendosi, per la loro stesura, di tutti i contributi che i suoi membri apportano, nonché di una fitta rete di cooperazione con le istituzioni europee. Uno degli strumenti a disposizione del Comitato per lo svolgimento del suo ruolo di "guardiano" del rispetto delle competenze regionali, è la "Rete di controllo della sussidiarietà". Il controllo della sussidiarietà tramite questo strumento si affianca al controllo

esercitato in Italia dalle singole Regioni che ai sensi della legge n. 234 del 24 dicembre 2012, possono interloquire direttamente con le due Camere per la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dell'Unione. Le Camere possono consultare i Consigli, le Assemblee delle Regioni e delle Province autonome. Compito della Rete di controllo della sussidiarietà è quello di monitorare il rispetto dello stesso principio da parte dell'Unione nelle materie che non sono di sua esclusiva competenza. Gli esiti del monitoraggio sono utilizzati dal Comitato per la redazione dei suoi pareri. Il contributo che la Rete di controllo della sussidiarietà assicura al Comitato nella tutela del principio – in asse con il principio di prossimità ex art. 5, par. 3 TUE – ha come scopo:

- a) incrementare la conoscenza dei risvolti pratici dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- b) consentire la partecipazione politica delle amministrazioni locali e regionali al monitoraggio dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- c) mantenere un costante flusso di dati, relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità, tra i livelli locali e regionali e il Comitato;
- d) identificare misure per migliorare il processo legislativo, semplificare le procedure amministrative e accrescere l'accettazione delle politiche UE da parte dei cittadini.

5. La normativa italiana sulla partecipazione delle Assemblee regionali

All'interno di quasi tutti gli Stati membri dell'Unione, le Assemblee regionali sono considerate come "soggetti consultivi" delle Assemblee legislative nazionali. Unica eccezione è il Belgio, il quale ha chiesto e ottenuto, in ragione della sua struttura costituzionale, che fosse aggiunta una Dichiarazione (Dichiarazione n. 51) al Trattato, in base alla quale in Belgio la distinzione tra parlamenti nazionali e altri parlamenti non può essere applicata. Come conseguenza ovvia di questo, sia la Camera dei rappresentanti e il Senato federale sia le Assemblee parlamentari delle Comunità e delle Regioni agiscono, con rispetto delle competenze esercitate dall'Unione, come componenti del sistema parlamentare nazionale. Anche questi parlamenti dunque hanno diritto di partecipare al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà su di un piano di parità con il parlamento federale. In Italia, la partecipazione delle Regioni al processo di formazione e attuazione è regolata dalla Legge n. 234 del 2012 dal titolo "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea".

L'elemento più rilevante della partecipazione delle Regioni al processo decisionale europeo è rappresentato dal loro coinvolgimento, o meglio, dal coinvolgimento dei Consigli regionali nel controllo di sussidiarietà. La legge

234/2012 prevede un coinvolgimento volontario dei Consigli regionali. Spetta a loro infatti attivarsi e trasmettere alle Camere le proprie osservazioni in merito allo svolgimento del controllo di sussidiarietà da parte di queste. Ciò nonostante non è previsto nulla in merito alla possibilità che di queste osservazioni si tenga conto.

La partecipazione regionale viene assicurata mediante l'integrazione delle delegazioni italiane nel Consiglio europeo con due Presidenti di Giunta o loro delegati, anche se non è del tutto chiaro il modo in cui i delegati regionali possono svolgere il proprio ruolo, in ragione della unitarietà della posizione che la delegazione è chiamata a rappresentare.

6. Il quadro finanziario 2021-2027

A maggio 2018 la Commissione europea ha presentato le proposte del nuovo bilancio europeo e dei Regolamenti riferiti alla Politica di coesione 2021-2027, dando così formalmente avvio alle attività per la definizione del quadro di riferimento finanziario e normativo della futura programmazione europea.

All'interno del documento di proposta del nuovo bilancio è modificata la riorganizzazione della struttura del quadro finanziario pluriennale (QFP), con il passaggio da 5 a 7 rubriche principali di spesa, maggiormente collegate alle priorità dell'Unione Europea.

Sono poi previsti degli Strumenti speciali (Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, Fondo di solidarietà dell'UE, Riserva per gli aiuti di emergenza, Strumento di flessibilità, Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti) per consentire all'Unione, in specifiche circostanze, di spendere risorse anche oltre i massimali stabiliti dal QFP.

La Commissione propone nuove forme di finanziamento del bilancio a sostegno di un aumento della spesa, prevalentemente attraverso risorse aggiuntive, con l'obiettivo di finanziare nuove priorità e di rafforzare quei programmi ad alto valore aggiunto europeo (soprattutto nell'ambito della ricerca e dell'innovazione, del clima e dell'ambiente e a favore dei giovani).

La Politica di Coesione sarà finanziata dal Fondo di Coesione, dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dal Fondo Sociale Europeo+ (FSE+).

Al Fondo FESR la Commissione propone di assegnare 226,3 miliardi di euro nel periodo 2021-2027, comprensivi della quota destinata alla Cooperazione Territoriale Europea (CTE) pari a 9,5 miliardi; mentre il Fondo di Coesione, che non riguarda l'Italia, potrà contare su quasi 46,7 miliardi di euro. Al Fondo FSE+, che assemblerà le risorse assegnate nel periodo 2014-2020 al FSE, a Garanzia Giovani (Iniziativa per l'Occupazione Giovanile), al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), al Programma EaSI (Employment and Social Innovation) e al Terzo Programma per la Salute, saranno destinati 101 miliardi.

Per l'Italia assistiamo a un consistente aumento di risorse: nel periodo 2021-2027 ammonteranno, infatti, a circa 43,5 miliardi di euro, con un incremento pari al 29%, dovuto all'aggiornamento dei criteri di ripartizione delle risorse tra Stati membri.

A livello di programmazione, ci sarà solo un documento strategico per Stato, l'accordo di partenariato, che sarà un documento molto semplificato nel quale ogni Stato dovrà indicare quali dei cinque obiettivi strategici intende perseguire, attraverso quali obiettivi specifici e quali fondi a finalità strutturale. Includerà, poi, tutti e sette i fondi a gestione concorrente: quindi, per l'Italia, oltre al FESR, al FSE+ e al FEAMP (Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca), anche il Fondo Asilo e Migrazione (AMIF), lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI) e il Fondo per la Sicurezza Interna (ISF).

In tale accordo sarà indicato anche l'elenco dei programmi, nazionali e/o regionali, che dovranno essere predisposti entro tre mesi dalla presentazione dell'accordo stesso e che potranno essere anche multifondo.

Altra novità importante è rappresentata dal fatto che la programmazione avverrà in due fasi: inizialmente i programmi riguarderanno solo i primi cinque anni (2021-2025) e le dotazioni degli ultimi due anni (2026-2027) saranno decise solo in base ai risultati di un riesame che rivedrà le priorità e gli obiettivi iniziali dei programmi, tenendo presenti i progressi nel conseguimento degli obiettivi compiuti entro la fine del 2024, i cambiamenti della situazione socioeconomica e le nuove sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese elaborate nell'ambito del semestre europeo.

Gli obblighi amministrativi saranno poi ridimensionati e i controlli, soprattutto per le piccole e medie imprese, saranno limitati all'intervento nazionale senza ricorrere a quello europeo. Secondo il principio dell'*audit* unico, le PMI non saranno più sottoposte a controlli multipli.

Sono previste quattro precondizioni "orizzontali": il rispetto delle regole su gli appalti pubblici, gli aiuti di Stato, l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali della UE e della Convenzione ONU sulle persone disabili.

La politica di coesione, che si sta attuando con i fondi strutturali, e il criterio che seguono i finanziamenti prendono come unico indicatore il PIL. Per la Sardegna il fatto che il PIL sia l'unico indicatore è un fatto non positivo: l'isola non è passata da Regione in ritardo di sviluppo a Regione in transizione perché sono migliorate le condizioni economiche e sociali, ma semplicemente perché l'ingresso dei Paesi dell'Est ha abbassato la media del 75% del PIL europeo. Fra l'altro, almeno per il momento non ci sono politiche specifiche e risorse verso le regioni insulari, il bilancio europeo ha previsto risorse aggiuntive solo per le regioni ultraperiferiche per un importo totale di 1.387 milioni di euro. Non vi è

quindi una risposta reale e concreta nel bilancio comunitario alle richieste avanzate dalle regioni insulari.

È la ragione per la quale le isole maggiori hanno moltiplicato le iniziative per ottenere maggiori risorse.

In tal senso alcuni risultati politici importanti si sono registrati.

Innanzitutto il riconoscimento del Parlamento europeo dell'insularità della Sicilia e della Sardegna in cui si legge: «Con questa risoluzione si richiama la Commissione europea a dare applicazione all'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, che riconosce le condizioni di svantaggio per le regioni insulari».

Il 12 maggio 2017, su proposta di Marie-Antoinette Maupertuis, Assessore della Regione Corsa, il Comitato europeo delle Regioni (CdR) ha chiesto l'inserimento di una clausola di insularità nella politica di coesione dell'UE per il periodo successivo al 2020.

Da citare ancora il documento comune, firmato il 12 maggio 2017, da Sardegna, Corsica e Baleari per portare all'attenzione dell'Unione Europea gli svantaggi derivanti dal fatto di essere delle isole, quindi territori geograficamente separati dal continente.

Con questi documenti le proposte stanno diventando sempre più comuni e condivise.

Per ottenere risultati concreti ci sarà bisogno che la battaglia non si giochi solamente sul versante istituzionale, perché le prospettive non sono incoraggianti a cominciare dal prossimo bilancio europeo.

In assenza di nuove regole, che prevedano una percentuale maggiore di partecipazione degli Stati nazionali, bisognerà fare i conti con le regole attuali e con i nuovi, preoccupanti scenari.

Intanto al bilancio europeo mancheranno, dopo la *Brexit*, i soldi della Gran Bretagna, che era un contribuente netto, e ci saranno le nuove priorità dell'immigrazione e della sicurezza che richiederanno maggiori risorse.

Lo scambio di buone pratiche e di conoscenze tra i Paesi e le Regioni con sfide simili (vale a dire, insulari, montuose ecc.) potrebbe agevolare ed espandere la costituzione di strategie e strumenti finanziari territoriali integrati e mirati.

I programmi di cooperazione territoriale europea e le strategie macroregionali, inoltre, svolgono un ruolo importante in quanto molti di questi territori si trovano proprio alle frontiere dei paesi dell'UE, il che indica che un approccio coordinato sarebbe senza dubbio vettore di valore aggiunto.

Paolo Fois

Coesione e insularità: dal Trattato di Amsterdam a quello di Lisbona

Sommario. 1. Il rapporto fra coesione e insularità nel diritto dell'Unione Europea, con particolare riferimento al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997. 2. L'“affievolimento” del principio di insularità nel Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e i conseguenti riflessi sul rapporto fra coesione e insularità. 3. Costatazione dell'esistenza di rivendicazioni a favore dell'insularità soltanto a seguito delle modifiche introdotte con la riforma di Lisbona. 4. La “Dichiarazione relativa alle regioni insulari”: sua rilevanza ai fini di un'auspicabile applicazione del principio di insularità.

1. Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, negli ultimi vent'anni è stato giustamente ricordato per il riconoscimento di un particolare *status* alle regioni insulari nel diritto dell'Unione, come chiaramente si evince dagli articoli 158 e 159 del Trattato CE (oggi, con qualche modifica, articoli 174 e 175 del TFUE) e dalla “Dichiarazione relativa alle regioni insulari”.

Negli stessi anni ha fatto invece difetto la constatazione dello stretto rapporto esistente fra il principio di coesione e quello di insularità, così stretto da giustificare l'affermazione secondo cui l'insularità può considerarsi una sorta di “corollario” della coesione. Con l'esplicita menzione, nell'art. 158, delle “isole” fra le regioni nei confronti delle quali l'Unione e i suoi Stati membri si impegnano a promuovere una politica di coesione economica e sociale, si viene infatti a sottolineare lo strettissimo rapporto esistente fra coesione e condizione insulare, giungendo a riconoscere che l'insularità di una data regione è di per sé un elemento suscettibile di ostacolare il conseguimento della coesione all'interno dell'Unione, e che pertanto gli “svantaggi strutturali” connessi con l'insularità devono essere progressivamente eliminati.

Va comunque tenuto presente che già prima del Trattato di Amsterdam l'esistenza di un rapporto fra coesione e insularità trovava nel diritto comunitario (oggi, dell'Unione) significativi riconoscimenti. Un primo riconoscimento può cogliersi nella “Dichiarazione comune” relativa allo sviluppo economico delle Azzorre e di Madera, allegata al Trattato di adesione di Spagna e Portogallo del 12 giugno 1985: nel sottolineare che rientra negli obiettivi fondamentali della Comunità promuovere uno sviluppo armonioso, riducendo il divario fra le varie

regioni e il ritardo di quelle più svantaggiate, si anticipa – con riferimento alle suddette isole – il principio che alcuni mesi dopo, con l’Atto Unico Europeo del febbraio 1986, veniva posto a fondamento della “coesione economica e sociale”.

Sostanzialmente nello stesso senso risulta orientata la successiva “Dichiarazione sulle regioni ultraperiferiche della Comunità”, allegata al Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992: vi si riconosce la necessità di adottare «misure specifiche» a favore di dette regioni, ai fini dello sviluppo economico e sociale delle stesse.

2. Prima di passare a illustrare le modifiche che in merito allo *status* delle regioni insulari sono state introdotte con il Trattato di Lisbona (firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009), converrà sottolineare che l’applicazione delle norme dei Trattati sull’insularità, di cui si parlerà diffusamente nella seconda parte del Convegno, non poteva non risentire dell’introduzione di dette modifiche, che per certi aspetti hanno “annacquato”, come mi accingo a precisare, le norme in questione. Una circostanza, questa, dalla quale non si può prescindere nel valutare le iniziative da programmare per il futuro, sulla base anche del bilancio che sarà tra breve delineato. In buona sostanza, se le norme del Trattato di Lisbona non saranno in futuro modificate, o comunque interpretate in un certo senso dagli Stati membri, è sulle stesse che ci si dovrà necessariamente basare.

Che le norme del Trattato di Amsterdam sull’insularità risultino “annacquate”, “affievolite” a seguito della riforma di Lisbona è un dato che va tenuto nella dovuta attenzione. L’art. 174 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, che ha modificato il precedente art. 158 del Trattato CE, se da un lato tiene fermo il rapporto fra “coesione” e “regioni insulari”, dall’altro sostituisce il testo precedente «la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali», con la più vaga disposizione che fra «le regioni meno favorite» «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». Pertanto, mentre prima secondo il Trattato la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle regioni insulari rientrava negli obiettivi della Comunità, nella formulazione attuale non si va oltre un generico impegno di rivolgere un’«attenzione particolare» a una variegata gamma di zone e regioni.

Una compiuta valutazione, sotto il profilo che qui interessa, della riforma di Lisbona, non può comunque ignorare che a norma del già citato art. 174 TFUE obiettivo dell’Unione è promuovere il rafforzamento della coesione “territoriale”,

oltre che “economica e sociale”. Si tratta di una precisazione che, pur non presentando una novità assoluta, è comunque suscettibile di avere positivi riflessi per le regioni insulari, considerato l’evidente rafforzamento di quanto previsto dal precedente art. 170, che in relazione alla costituzione e allo sviluppo delle reti transeuropee già anticipava il principio che nel caso delle regioni insulari la coesione non può non essere anche territoriale. Nell’art. 170 si afferma infatti che per contribuire al conseguimento dell’obiettivo della coesione, «l’Unione concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell’energia», tenendo conto in particolare «della necessità di collegare alle regioni centrali dell’Unione le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche».

3. Le differenze che si sono ora evidenziate fra il Trattato di Amsterdam e quello di Lisbona per quanto riguarda il regime delle isole permettono in conclusione di mettere in luce un aspetto che, ai fini dell’odierno Convegno, mi sembra presenti un particolare interesse. La crescente mobilitazione che, specie in Sardegna, si è manifestata per un’applicazione delle norme europee sull’insularità, è successiva all’entrata in vigore, nel 2009, della riforma di Lisbona, quando cioè, come si è accennato, dette norme sono risultate alquanto “annacquate”. Le richieste in tal senso sono per contro risultate assai meno frequenti e convincenti nel decennio precedente, dal 1999 al 2009, quando cioè erano in vigore le norme del Trattato di Amsterdam, sicuramente più favorevoli per le regioni insulari.

4. Ciò premesso, non si può fare a meno di sottolineare che nell’intero ventennio è stato quasi completamente ignorato un documento di particolare rilievo, la “Dichiarazione relativa alle regioni insulari”, adottata dalla Conferenza intergovernativa in occasione della riforma di Amsterdam e successivamente fatta propria dal Consiglio europeo. Si tratta di un testo nel quale gli Stati membri dell’Unione riconoscono che «a motivo degli svantaggi strutturali» il cui perdurare ostacola lo sviluppo economico e sociale delle regioni insulari, le politiche comunitarie avrebbero dovuto tener conto degli svantaggi in questione. Tale Dichiarazione, nella quale gli Stati membri specificano di comune accordo le ragioni poste a fondamento delle deroghe al diritto dell’Unione da prevedere nei confronti delle regioni insulari, presenta evidenti affinità con la precedente Dichiarazione sulle regioni ultraperiferiche della Comunità, allegata, come già ricordato, al Trattato di Maastricht del 1992. La differenza consiste essenzialmente nel fatto che, finora, soltanto per la Dichiarazione sulle Regioni ultraperiferiche (nove Regioni, fra le quali figurano le Canarie, le Azzorre e Madera) gli Stati membri hanno deciso di trasferirne la sostanza negli stessi Trattati. Il vigente art. 349 TFUE precisa che nei confronti di queste regioni possono essere adottate

una serie di “misure specifiche”, fra le quali rientrano: «politiche doganali e commerciali, zone franche, politiche in materia di agricoltura e di pesca, condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, aiuti di Stato e condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali dell’Unione». Per contro, la Dichiarazione relativa alle regioni insulari è rimasta allo stadio di “accordo politico”, vale a dire di accordo non vincolante sul piano giuridico, ma sicuramente fonte di impegni di natura essenzialmente politica assunti dagli stati membri. A ben guardare, è quindi da questa Dichiarazione che occorre ripartire per rafforzare anche sul piano giuridico una disciplina che, a livello di Trattati, per alcuni aspetti risulta per il momento, come si è notato, alquanto carente. Un preciso orientamento in tal senso emerge del resto dalle due risoluzioni votate dal Parlamento europeo, rispettivamente il 28 maggio 1998 (“risoluzione Viola”) e il 4 febbraio 2016 (“risoluzione Cicu”). Di tutta evidenza, è sul Consiglio europeo (e quindi sugli Stati membri), e non già sulla Commissione europea, che le regioni insulari dovrebbero esercitare convinte pressioni.

Stando così le cose, viene da chiedersi se la Commissione speciale sull’insularità, recentemente votata dal Consiglio regionale e costituita nei giorni scorsi, che si prefigge di favorire una comune azione delle regioni insulari mediterranee per il riconoscimento del principio di insularità anche a livello europeo, non possa prendere in considerazione l’opportunità di dare il dovuto rilievo a una Dichiarazione, quella relativa alle regioni insulari, finora inspiegabilmente trascurata.

Sintesi

1. Stretto rapporto fra coesione e insularità, peraltro poco evidenziato. Una compiuta e organica politica di coesione (vedi Lina Panella) favorisce una convincente politica a favore delle regioni insulari.
2. Precedenti nel senso di uno stretto rapporto fra coesione e insularità: la Dichiarazione comune relativa allo sviluppo economico delle Azzorre e di Madera (1985) e la Dichiarazione sulle regioni ultraperiferiche (1992).
3. Differenze fra il Trattato di Amsterdam e quello di Lisbona per quanto riguarda il regime delle isole. Un confronto fra i due testi indica con chiarezza che il secondo ha “annacquato” il primo.
4. Coesione territoriale: passo avanti, ma non particolarmente significativo: vedi reti transeuropee e art. 170.
5. Costatare che con il Trattato di Lisbona le richieste per l’applicazione delle norme europee sull’insularità, oggi senz’altro più insistenti, hanno minor fondamento giuridico rispetto agli anni (1999-2009) in cui era in vigore il Trattato di Amsterdam.

6. Importanza finora sottovalutata della Dichiarazione relativa alle regioni insulari (1997 e 1998). Testo assai simile alla Dichiarazione relativa alle regioni ultraperiferiche del 1992, che peraltro è stata ripresa e trasfusa, nella sostanza, nell'art. 349 TFUE. Fare leva sul fatto che si tratta di un accordo politico, che impegna politicamente gli Stati membri, e soprattutto gli Stati membri di cui le isole mediterranee fanno parte. Possibilità offerta alla Commissione speciale sull'insularità.

Beniamino Moro

Problemi economici veri e problemi di immagine nello sviluppo della Sardegna

Nel mio intervento mi ripropongo di esporre una breve panoramica delle problematiche economiche emergenti in questo periodo a livello regionale e di fare un sunto delle situazioni che caratterizzano i vari settori produttivi. Inizio col fare la distinzione tra problemi economici veri e problemi d'immagine, che a loro volta non sono meno importanti di quelli veri. Tra i primi, considero le situazioni che caratterizzano i settori della sanità, dei trasporti, dell'energia e i problemi del bilancio regionale, tra cui gli accantonamenti. Mentre nei problemi d'immagine inserisco tre temi di cui si discute molto in Sardegna: la zona franca (intesa sia come zona franca integrale, sia come zona franca doganale), l'indipendentismo e il problema dell'inserimento del principio dell'insularità in Costituzione, che lascio per ultimo. Iniziamo col considerare i problemi economici veri.

1. Sanità

Quasi tutti i giorni ci sono sulla stampa articoli riguardanti le insufficienze della sanità regionale, che vanno dalle lunghe file d'attesa per le visite specialistiche, ai pronto soccorso intasati, all'insufficienza di medici, sino ai problemi delle carenze di bilancio della sanità pubblica. Non si riesce mai a far quadrare i conti con le spese, per cui ogni anno si manda la sanità in *deficit*, con problemi di copertura dello stesso disavanzo.

C'è una riforma in corso di approvazione in Consiglio regionale, nella quale scompare l'attuale Azienda per la Tutela della Salute e si crea al suo posto un'Azienda Regionale della Salute (ARES). Inoltre, si prevede la costituzione dell'ARNAS (Azienda di Rilievo Nazionale ad Alta Specializzazione Brotzu), dell'AMOU (Aziende Miste Ospedaliero-Universitarie di Cagliari e Sassari) e poi delle AREUS (Aziende Regionali di Emergenza-Urgenza). Infine, verranno costituite 8 nuove ASL (Cagliari, Sassari, Nuoro, Oristano, Gallura, Sulcis-Iglesiente, Ogliastra e Medio Campidano), dotate di autonomia gestionale e amministrativa, ciascuna con un presidente e cinque consiglieri di amministrazione, per un totale di 40 nuovi dirigenti. Si vedrà quanto questa riforma sarà in grado di incidere nella razionalizzazione del servizio sanitario sardo.

Un breve cenno al Mater Olbia, la principale struttura sanitaria privata, che si inserisce nella struttura sanitaria regionale. Recentemente è stato raggiunto

l'accordo per il trasferimento di 60 milioni di fondi regionali all'anno da devolvere a questo ospedale. Altri 99 milioni di fondi regionali sono riservati ogni anno alle cliniche private.

L'aspetto della sanità sarda che vorrei sottolineare in questa sede riguarda le caratteristiche d'inefficienza dell'intero sistema sanitario regionale, che risultano anche da un'indagine del GIMBE del Ministero della Sanità del luglio 2019. Nell'indagine si utilizzano tre categorie di parametri per valutare l'efficienza sanitaria, che tengono conto: 1) della prevenzione (coperture vaccinali, numero di persone che hanno effettuato gli screening), dove la Sardegna ha un punteggio di 65/100; 2) dell'assistenza distrettuale (consumo di farmaci, liste d'attesa), dove alla Sardegna è attribuito il punteggio di 35/100; e 3) dell'assistenza ospedaliera (basata sui report dei ricoveri, dei parti cesarei e altri dati), dove la Sardegna ha un punteggio di 55/100.

In due di questi parametri la Sardegna è quindi insufficiente. L'unico dove raggiunge la sufficienza piena è il parametro della prevenzione rappresentato dalle coperture vaccinali, dal numero delle persone che hanno effettuato gli screening e così via. Negli altri due parametri, sull'assistenza distrettuale che rappresenta il consumo di farmaci, le liste d'attesa e così via, c'è una netta insufficienza, mentre un'insufficienza più moderata viene attribuita all'assistenza ospedaliera, che si basa sui report dei ricoveri, dei parti cesarei e altri dati di questo genere.

Il risultato complessivo è che nella classifica dei cosiddetti LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) la Sardegna prende 140 punti, inferiori ai 160 che rappresentano la sufficienza, quindi il giudizio è globalmente insufficiente, considerato il livello di erogazione dell'assistenza sanitaria in Sardegna. Ci troviamo in buona compagnia con Regioni come la Campania, Valle D'Aosta, Calabria e Provincia di Bolzano.

L'associazione sindacale del settore sanitario Anaa-Assomed calcola che nel 2025 mancheranno in Sardegna 1.154 medici specialisti e altri 800 nella libera professione, mentre aumentano i medici sardi che vanno a specializzarsi in altre Regioni. Le carenze maggiori riguardano 259 pediatri, 153 in medicina d'urgenza, 116 in chirurgia generale, 81 in anestesia e rianimazione, 73 in medicina interna e 61 in nefrologia.

Occorre tuttavia dare atto dell'elevato livello di professionalità della sanità in Sardegna, con ospedali all'avanguardia internazionale nell'assistenza sanitaria in tutti campi della medicina e in particolare in cardiologia e cardio-chirurgia (ospedali Brotzu e Policlinici universitari di Cagliari e Sassari).

2. Trasporti

I problemi principali dei trasporti riguardano, come tutti sapete, la continuità aerea e marittima. Sulla continuità aerea si distingue il caso di Olbia rispetto a

Cagliari e Alghero, dove tutto sommato sta funzionando bene e che molto probabilmente sarà prorogata. A Olbia c'è qualche problema perché la continuità aerea gestita da Air Italy è stata contestata da Ryanair che, come sapete, considera le compensazioni pubbliche come aiuti di Stato. Questo è il motivo che ha costretto la Compagnia ad accettare il servizio di continuità territoriale anche senza compensazioni economiche. La continuità scade il prossimo aprile 2020 e non si sa cosa succederà e se verrà prorogata. Oggi su un quotidiano si parla di questo problema, lasciando intendere che ci sia la volontà di Air Italy di abbandonare lo scalo di Olbia.

Il nuovo schema di continuità territoriale proposto dalla Giunta Solinas a gennaio non è stato preso in considerazione dalla Commissione UE. Prevedeva biglietti scontati sia per i residenti, sia per i non residenti. Oltre a un aumento delle frequenze e dei posti disponibili, il modello prevedeva una tariffa agevolata anche per i turisti, contestata dalla UE. Ora la Giunta dovrà presentare un nuovo schema entro fine anno. Occorre chiarire se i biglietti scontati possono essere previsti anche per i non residenti o se conviene privilegiare servizi minimi per i soli residenti. La Giunta caldeggia la prima soluzione, ma la Commissione UE solleva obiezioni (li considera aiuti di Stato), che possono dare luogo a possibili ricorsi delle compagnie concorrenti escluse dall'aggiudicazione delle rotte.

Occorre stabilire i criteri per la nuova continuità aerea, assegnando stabilmente le risorse necessarie finalizzate a garantire il diritto costituzionale alla mobilità per i sardi e ampliando le rotte nazionali e internazionali. È assolutamente da escludere, invece, la costituzione di una ventilata compagnia aerea sarda per la gestione della continuità territoriale. Sarebbe una riproposizione dell'esperienza fallimentare della Saremar come compagnia navale sarda, che venne costituita dalla Giunta Cappellacci (assessore ai Trasporti Christian Solinas) e che fu un *flop*: la Commissione UE condannò la Saremar a restituire i 10,8 milioni ricevuti dalla Regione e poco dopo la società venne messa in liquidazione.

Per quanto riguarda la continuità marittima c'è un problema. Mentre la continuità aerea è gestita dalla Regione, quella marittima invece è gestita dallo Stato, ed è quindi un po' più complicata. Attualmente esiste una convenzione unica per la continuità con la Sardegna e la Sicilia, che vale 72 milioni. Si pensa di dividerla per singole tratte, nel qual caso la continuità sarda verrebbe a costare 49 milioni. La convenzione scade a luglio 2020, per cui le risorse necessarie dovranno essere inserite nella prossima legge finanziaria. Non è esclusa che ci sia una riproposizione dello stesso tipo di continuità, ma sicuramente alcune modifiche verranno fatte. Per esempio una modifica importante è quella di superare il regime di monopolio di Moby e Tirrenia, le due Compagnie più interessate alla continuità e il cui unico proprietario è Onorato. Inserendo la Grimaldi sarà possibile che si crei un minimo di concorrenza per avere condizioni migliori.

Un brevissimo accenno alla nota dolente del Porto Canale di Cagliari, che attualmente è diventato un deserto privo di traffico merci e container. Questo è un fatto molto negativo perché ci sono 270 lavoratori della società di movimentazione in cassa integrazione e senza prospettive di riprendere a lavorare nel breve periodo. In questo caso si sta rinunciando a un'altra opportunità di valorizzazione del porto canale, che è quella di costruire una zona franca doganale, di cui parlerò tra breve. Nonostante in passato ci siano stati diversi tentativi in questa direzione, non si è ancora arrivati a una soluzione operativa.

Se l'attività prevalente di movimentazione container del Porto canale di Cagliari ha subito un arresto, il motivo è da rinvenire nel fatto che la concorrenza di Tangeri ha emarginato i porti italiani, così come anche gli altri porti mediterranei, praticando prezzi di movimentazione dei container inferiori alla concorrenza e diventando così l'*hub* numero uno nel Mediterraneo. Se Cagliari non ha un nuovo futuro di sviluppo nel Porto canale, non si capisce neanche come dovrebbe o potrebbe sorgere qui una zona franca doganale.

In ogni caso il problema resta aperto, e l'ultima informazione che abbiamo è che sono stati delimitati gli spazi dove accogliere la localizzazione di potenziali imprese interessate al regime di zona franca doganale. Queste zone sono previste dal Decreto Legislativo n. 75 del 10 marzo 1998, emanato in attuazione dell'articolo 12 dello Statuto regionale, che prevedeva che potessero essere istituite zone franche doganali nei porti di Cagliari, Olbia, Oristano, Porto Torres, Portovesme e Arbatax, e in altri porti e aree industriali a essi funzionalmente collegate o collegabili.

L'unica implementazione, più nominale che reale, si è avuta nel 2001 quando si è costituita la Società "Cagliari *free zone*", con l'obiettivo di realizzare la zona franca doganale al porto commerciale del Capoluogo. In realtà non è successo niente e, per le informazioni che ho acquisito, ciò è dipeso da una grossa incapacità della politica regionale sarda, che non è riuscita a trovare l'accordo delle sue varie componenti per far partire Cagliari come zona franca doganale. Nel maggio del 2013, "Cagliari *free zone*" viene trasformata in "Sardegna *free zone*" con l'intento di accelerare la costituzione delle zone franche doganali e di estenderne l'operatività a tutta la Sardegna (considerata funzionalmente collegata o collegabile coi porti suddetti). La mia opinione personale è che un tentativo del genere difficilmente potrà andare in porto. Comunque esiste.

3. Energia e pianificazione urbanistica

Il problema dell'energia è diventato di estrema attualità. Fino a qualche settimana fa sembrava che si fosse imboccata la strada giusta attraverso un progetto da 1,3 miliardi a carico dello Stato firmato da ENURA, *joint venture* di SNAM e SGI (Società Gasdotti Italiani), per la costruzione di una linea dorsale

divisa in due tratti: un primo “tratto Sud” che va da Cagliari a Palmas Arborea passando per il Sulcis, e un secondo “tratto Nord” che da Palmas Arborea finisce a Porto Torres, con diramazione a Olbia e con collegamenti per Sassari e Nuoro.

A fine settembre il Ministero dell’Ambiente ha dato parere positivo sulla compatibilità ambientale e ha finanziato e autorizzato l’avvio dei cantieri per il primo tratto, previsto per la seconda metà del 2020. ENURA inoltre ha già firmato un accordo con Sardinia Lng e Ivi Petrolifera per l’allaccio alla rete dei depositi costieri di Cagliari e Oristano. Nel frattempo si lavora all’*iter* autorizzativo che riguarda il tratto Nord della dorsale. Il progetto metano sembrerebbe essere avviato, c’è semplicemente da passare ai cantieri e portarlo avanti. Le previsioni sono quelle di avere un guadagno di circa 400 milioni all’anno di minori costi energetici.

Se non che, qualche settimana fa, è venuto a Cagliari il Premier, Giuseppe Conte, che ha parlato del *Green New Deal*, progetto del Governo per la decarbonizzazione di tutto il Paese entro il 2025. Quindi anche in Sardegna si dovrebbe uscire dall’uso del carbone nelle centrali termoelettriche di Porto Torres e Portovesme entro tale data, ma è un risultato difficile da rispettare.

Tuttavia, ciò che ha scompigliato maggiormente il piano regionale di metanizzazione sono le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, seguite da altre dichiarazioni di esponenti politici nazionali, che hanno esplicitamente indicato una soluzione alternativa, che dovrebbe risiedere nella costruzione di un elettrodotto Sardegna-Sicilia, già incluso nel Piano decennale degli investimenti di Terna, che però deve essere ancora progettato. Ciò che attualmente esiste è solo un accordo di programma tra Terna, Regione Sicilia e Cassa Depositi e Prestiti (che finanzia anche il metanodotto in Sardegna) per la costruzione di un elettrodotto tra Campania-Sicilia-Sardegna, cui ha accennato il premier Conte nella sua recente visita a Cagliari.

In realtà, questo non è un vero e proprio progetto, tanto meno esecutivo. C’è infatti solo una valutazione generica di 2,6 miliardi, mentre la metanizzazione costerebbe, sempre nelle valutazioni sinora fatte, 1,6 miliardi. La posizione della Giunta e dei sindacati sardi è favorevole alla metanizzazione, non all’elettrodotto. La posizione del governo è ambigua, con il sottosegretario allo Sviluppo Economico Alessandra Todde che ha dichiarato che al momento al Ministero dello Sviluppo Economico è ancora tutto da decidere. Ho avuto modo di sentire Alessandra Todde in una recente conferenza dove diceva che bisognava fare altre valutazioni. Non so se pensasse a un calcolo costi-benefici per confrontare i due progetti, ma fatto sta che siamo ancora nell’incertezza.

Infine, c’è il problema della revisione del Piano paesaggistico regionale e della nuova legge urbanistica. Il Piano casa scade il 31 dicembre 2019, il nuovo testo sarà pronto a giorni – ha assicurato l’assessore all’Urbanistica Quirico Sanna –,

mentre il testo della nuova legge urbanistica sarà portato in Consiglio entro la prossima estate. In Consiglio regionale, la Commissione Governo del territorio sta lavorando a una proposta Fi-Psd'Az che anticipa la futura proposta della Giunta con la quale si dovrà coordinare.

4. Bilancio regionale e accantonamenti

Qualche parola in più consentitemi di spenderla sul problema degli accantonamenti, perché anche questo è un altro elemento di ambiguità che la Sardegna, in questo momento, si trova a sbrogliare con il Governo. Sono in contestazione 285 milioni di accantonamenti nel bilancio regionale 2018 per il ripiano del debito pubblico. Una sentenza della Corte Costituzionale ha stabilito che lo Stato non avrebbe dovuto trattenerli e ha imposto una trattativa Stato-Regione per rideterminare gli importi dovuti per gli anni successivi.

Perciò, con una variazione di bilancio nel mese di agosto (Legge regionale n. 15/2019), il Consiglio regionale, ritenendo l'entrata del 2018 certa in base alla sentenza della Consulta, ha deliberato di destinare i 285 milioni alla copertura del *deficit* di bilancio della sanità regionale. Il 10 ottobre 2019 il governo ha tuttavia deciso di impugnare ugualmente la legge regionale 15/2019, rivendicando allo Stato il diritto di trattenere la somma in questione.

Questa situazione crea incertezza non di poco conto perché siamo nel periodo in cui, sia a livello nazionale, sia a livello regionale, si preparano le leggi finanziarie. E a questo riguardo, a livello regionale non si sa bene che cosa inserire nella legge finanziaria, se insistere che questi 285 milioni vadano a copertura dello spareggio di bilancio della sanità dell'anno scorso, oppure non siano immediatamente disponibili vista l'impugnazione. Passiamo ora ai problemi d'immagine.

5. Zona franca integrale

Non credo ci siano le condizioni politiche affinché la zona franca integrale abbia alcuna possibilità di essere approvata in favore della Sardegna. Mentre credo che, se ci si mette d'impegno e se c'è la volontà politica, si possano istituire più punti franchi e zone franche doganali nei porti menzionati in precedenza. Per zona franca integrale riferita alla Sardegna s'intende invece una condizione in cui nell'Isola non si applicherebbero (in tutto o in parte) una o più imposte dirette (IRPEF, imposta sulle società) o indirette (IVA, imposta di fabbricazione). A mio avviso non esistono le condizioni perché simili privilegi possano essere attribuiti a un'intera Regione come la Sardegna.

Considerato poi che le entrate regionali sono date dai nove decimi di queste imposte, bisogna mettersi d'accordo. Se non si dovessero pagare più le imposte, la Sardegna non avrebbe più entrate proprie su cui contare e il bilancio regionale

resterebbe privo di finanziamenti autonomi. Quindi pensiamoci bene prima di rivendicare politiche che economicamente non stanno in piedi.

6. Indipendentismo

L'indipendentismo in Europa è diventata una materia esplosiva. L'esempio della Catalogna è sotto i nostri occhi, basta guardare la televisione per sapere cosa sta succedendo in quella Regione spagnola, indipendentemente dalle ragioni per cui i suoi cittadini hanno fatto partire la protesta. La *Brexit* è un altro caso emblematico. Nel caso della Catalogna, tuttavia, si tratta di una Regione autonoma che si vuole staccare dallo Stato nazionale spagnolo, mentre nel caso della *Brexit* è un intero Stato nazionale che si vuole staccare dall'Unione Europea. Entrambi i casi possono essere forieri di sgradevoli conseguenze negative.

Personalmente, concepisco l'indipendentismo come un processo di disgregazione di singoli Stati in cui si sfrutta il concetto di nazionalità, che non necessariamente coincide con quello di statualità. Gli indipendentisti sardi sostengono che la Sardegna è una nazione diversa da quella italiana e sulla base di questo presupposto pretendono di staccarsi dallo Stato italiano per diventare uno Stato indipendente.

Questo è il ragionamento che ha fatto anche la Catalogna ed è lo stesso che ha fatto la Gran Bretagna con la *Brexit*, che vuole riacquisire la sovranità economica a livello statale uscendo dall'Unione Europea. Personalmente sono portato a condividere più i movimenti di aggregazione tra nazioni in uno Stato comune che non quelli di disgregazione indipendentista, per cui ho apprezzato che nei giorni scorsi gli indipendentisti sardi siano andati a Capo Frasca a manifestare contro le esercitazioni militari esistenti in Sardegna, ma lo hanno fatto in un modo civile e legittimo senza creare tensioni di ordine pubblico. Ciò non sminuisce la mia ferma condanna dei movimenti indipendentisti all'interno di uno Stato democratico.

7. L'autonomia differenziata

L'autonomia differenziata proposta dalle Regioni del Nord la considero come un indipendentismo mascherato. Sapete tutti che l'articolo 116 della Costituzione al terzo comma prevede la possibilità di attribuire particolari forme di autonomia alle Regioni a Statuto ordinario, ferme restando le prerogative delle Regioni autonome. Questo è un articolo di carattere generale che ha bisogno di una legge di attuazione per capire bene come questa autonomia differenziata si possa realizzare. L'autonomia può essere concessa in molti settori, che includono istruzione, infrastrutture, politiche industriali, salute, previdenza, lavoro, energia, paesaggio, beni culturali, ambiente, rifiuti, territorio, acque, protezione civile, flussi migratori. C'è un mare di competenze che possono essere trasferite a livello regionale.

La Lombardia e il Veneto hanno chiesto con un referendum la gestione delle risorse: per 23 materie il Veneto e 20 la Lombardia, tra cui lavoro, sanità e commercio con l'estero. L'Emilia Romagna ha chiesto la gestione autonoma per 16 materie, tra cui politiche per il lavoro, ricerca e innovazione, istruzione e sanità. Il Piemonte ha chiesto l'autonomia per 12 materie, tra cui governo del territorio, protezione civile, infrastrutture e sanità. La Liguria ha chiesto l'autonomia in 12 materie, tra cui porti e aeroporti, grandi reti di trasporto e navigazione e commercio con l'estero. Le Marche e l'Umbria, con un'iniziativa congiunta, hanno avviato in parallelo la richiesta di maggiore autonomia. Infine, anche al Sud, Regioni come la Campania e la Puglia hanno avviato la procedura per avere una maggiore autonomia.

Con il precedente Governo giallo-verde, la storia dell'autonomia differenziata è andata molto avanti come dibattito. Ci sono state delle bozze di disegno di legge presentate in Parlamento, che hanno sollevato numerose critiche. Ad esempio Alberto Zanardi dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nella sua audizione in Parlamento del 10 luglio 2019 ha espresso varie critiche, sostenendo che le bozze d'intesa non esplicitano alcun criterio in materia di solidità delle finanze e di capacità amministrativa delle Regioni richiedenti, sulla base delle quali valutare l'ammissibilità delle singole istanze di autonomia rafforzata. Quindi, l'autonomia differenziata tra Regioni si potrà realizzare solo approvando una legge quadro che fissi le regole entro cui ciascuna Regione potrà avanzare la sua proposta, senza che vi siano sovrapposizioni di competenze tra Regioni e Stato centrale.

Sul "Corriere della Sera" del 18 ottobre 2019, il Ministro per gli Affari regionali Francesco Boccia ha annunciato di avere in corso di elaborazione una bozza di legge quadro sull'autonomia differenziata, che definirà le regole per le intese con le Regioni. Se l'accordo verrà raggiunto, la bozza d'intesa verrà inserita nella prossima legge finanziaria.

Se un accordo politico-parlamentare si realizzasse tra Regioni ricche che aspirano all'autonomia differenziata e Regioni povere ad autonomia speciale (Sardegna e Sicilia) che aspirano all'inserimento del principio d'insularità in Costituzione, come ha lasciato intendere il Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato, Stefano Borghesi, in assenza di una legge quadro di riferimento, la conseguenza dell'accordo sarebbe lo sfascio definitivo dello Stato centrale, per sostituirlo con una pluralità di staterelli regionali che gestirebbero in autonomia quasi tutte le competenze oggi attribuite allo Stato.

Non credo che uno scambio del genere possa essere conveniente né alla Sicilia, né alla Sardegna. Semmai, se si potesse tornare indietro, sarebbe meglio riaccorpate a livello nazionale anche la sanità pubblica: ne guadagnerebbe in efficienza.

8. Il principio d'insularità in Costituzione

Questo è l'ultimo argomento che tratterò. Premetto subito che non condivido l'inserimento del principio d'insularità in Costituzione. L'aspetto formale del problema può essere sintetizzato come segue. Il comma 6 dell'articolo 119 della Costituzione dice 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».

Come è formulata la proposta di modifica di questo articolo da parte del Comitato promotore per l'inserimento del principio d'insularità in Costituzione? Con la richiesta di inserire, in aggiunta a quello che vi ho appena letto, un altro comma che dica che «Lo Stato riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità e provvede alla tutela dei diritti individuali e inalienabili garantiti dalla Costituzione. La Repubblica dispone le misure necessarie a ricostituire una effettiva parità e un reale godimento dei diritti».

L'attuale formulazione dell'articolo 119 è quella conseguente alla revisione costituzionale del 2001 approvata da un referendum confermativo, che generalizza il principio della rimozione degli squilibri economici e sociali estendendolo a tutte le Regioni arretrate, indipendentemente dall'essere isole o meno. Nella versione precedente del 1948 dell'articolo 119, comma 3, l'insularità era invece richiamata esplicitamente insieme al Mezzogiorno.

Dal confronto tra i due testi, tuttavia, si evince che la modifica proposta dal Comitato sardo è nella sostanza implicitamente inclusa anche nella formulazione attuale. Perciò, la disputa è più nominalistica che di sostanza. Se anche si ottenesse la nuova modifica della Costituzione, il rischio è che questa rimarrebbe solo una dichiarazione di principio, senza alcun risvolto pratico in merito ai problemi veri della sanità, dei trasporti e dell'energia.

In altri termini, la battaglia è solo nominalistica e non di sostanza, come invece vogliono far credere i promotori sardi. Su questa interpretazione concorda anche il vicepresidente dell'Assemblea siciliana, on. Gaetano Armao, vicepresidente e assessore all'Economia della Regione Sicilia, nonché componente del Comitato delle Regioni UE e presidente dell'Intergruppo delle isole europee, che sollecita l'applicazione, molto più ragionevole, del principio d'insularità nei confronti dell'Europa, finalizzata quindi ad avere più attenzione e più risorse dall'Unione Europea.

Sarebbe opportuno, come ha già fatto la Sicilia, attivarsi a livello regionale affinché nella programmazione dei Fondi strutturali per il 2021-2027 venisse presa in maggiore considerazione dalla Commissione UE la condizione d'insularità della

Sardegna e delle altre isole del Mediterraneo, di cui non si è tenuto conto in misura adeguata nella programmazione 2014-2020. Servirebbero misure puntuali che riconoscano gli svantaggi insulari e introducano meccanismi correttivi, che vadano dalle percentuali di compartecipazione europea, all'utilizzo dei fondi europei per la continuità territoriale, alle deroghe al regime degli aiuti di Stato, a una serie di misure di vantaggio fiscale per le imprese. Secondo il vicepresidente della Regione Sicilia, Gaetano Armao, con l'avvio della programmazione europea 2021-2027, il riconoscimento dell'insularità diventa un obiettivo strategico e di effettiva coesione. Anche la Sicilia ci tiene e farebbe causa comune con la Sardegna.

Per la modifica della Costituzione italiana, invece, occorre tenere conto che sinora non è mai stata approvata alcuna revisione costituzionale d'iniziativa popolare. Ciò in quanto è molto difficile trovare il consenso trasversale necessario in Parlamento per una modifica costituzionale, tanto più se solo nominalistica, cui sarebbe interessata solo la Sardegna. Neanche la Sicilia, che in teoria avrebbe lo stesso interesse della Sardegna, è infatti disponibile a fare la comune battaglia, evidentemente giudicandola inutile nella sostanza e persa in partenza.

La mistificazione del Comitato promotore sardo consiste nel teorizzare che solo col ritorno all'inserimento formale del principio d'insularità in Costituzione sussisterebbero le condizioni che garantirebbero le pari opportunità dei cittadini sardi a quelli europei, condizione che attualmente secondo loro non sussisterebbe. Come per magia, un problema solo formale diventerebbe la condizione sostanziale per risolvere i veri problemi economici della Sardegna elencati nella prima parte di questa mia esposizione. C'è una sproporzione tra il magro risultato dello sforzo e le difficoltà ingenti da superare per ottenerlo. Perciò, la strada sembra essere molto in salita.

In realtà, a livello nazionale, del principio d'insularità di fatto si era già tenuto conto nel 1948 quando alla Sicilia e alla Sardegna è stata attribuita l'autonomia speciale. Questa condizione è riconosciuta, infatti, dai due rispettivi Statuti di autonomia speciale, che hanno il rango di leggi costituzionali. Con questa interpretazione concorda anche il vicepresidente dell'Assemblea siciliana, Gaetano Armao, che ritiene «sia più semplice e agevole intervenire sullo Statuto, che ha natura di legge costituzionale. Noi ci stiamo impegnando su questo, potremmo chiedere assieme, Sicilia e Sardegna, che i nostri Statuti abbiano una clausola *ad hoc*, che diventerebbe parametro per valutare la legittimità di tutte le leggi» (“Unione Sarda”, 13 gennaio 2020, p. 3).

Pur con i vantaggi dell'autonomia speciale, Sicilia e Sardegna restano tuttavia tra le Regioni meno sviluppate del Paese e dell'Europa. È dubbio che l'inserimento del principio d'insularità in Costituzione crei di per sé le condizioni dello sviluppo che l'autonomia speciale non è sinora riuscita a garantire. Perciò,

c'è da presumere che anche se l'inserimento del principio d'insularità in Costituzione dovesse essere approvato, le attuali condizioni di sviluppo della Sardegna non ne sarebbero influenzate in misura maggiore della specialità, che resta comunque la condizione più vantaggiosa dell'autonomia regionale.

In Italia l'autonomia speciale è stata data a cinque Regioni. Tre sono Regioni di confine, ovvero Valle D'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia, con popolazioni non italiane al loro interno. Quindi con la nuova Costituzione del 1948 c'era l'esigenza di regolamentare questa situazione particolare. Inoltre, la specialità è stata attribuita a due altre Regioni, Sicilia e Sardegna, proprio per le loro condizioni di insularità. Era il riconoscimento implicito che anche queste due Regioni dovessero avere uno Statuto speciale, che tenesse conto di questa condizione d'insularità.

La proposta attuale di inserimento del principio d'insularità in Costituzione, nella sostanza un duplicato della specialità, appare finalizzata non tanto ad avere più riconoscimenti di diritti di quanti non ne garantisca l'autonomia speciale (diritti peraltro che già oggi rientrano nel principio di continuità territoriale), ma più semplicemente al trasferimento di maggiori risorse finanziarie. Tuttavia, la politica di sviluppo regionale non si può basare solo sul trasferimento di risorse dallo Stato e dall'Europa, ma deve contenere soprattutto la valorizzazione dei settori produttivi dove la Regione presenta un vantaggio comparato, secondo la teoria economica già elaborata da Davide Ricardo nell'Ottocento.

Per riuscire a ingranare bene la leva dello sviluppo, infatti, bisogna chiedersi in quali settori una Regione possa avere un vantaggio comparato da far valere a livello internazionale, che possa accelerare la crescita economica. Alcune Regioni una risposta a questa domanda se la sono data. Le Baleari e le Canarie, ad esempio, sono due di queste Regioni. Hanno scelto il settore turistico come settore trainante del loro sviluppo. Mi pongo una domanda: perché la Sardegna non potrebbe fare una cosa analoga? Non è che la Sardegna ha meno coste e meno bellezze naturali delle Canarie o delle Baleari. Queste ultime ci sono riuscite con un territorio inferiore e con meno risorse dal punto di vista agricolo e industriale di quanto non ne abbia la Sardegna. Le Baleari hanno oggi un reddito che è del 40% superiore a quello medio della Sardegna ed è prodotto sfruttando proprio il principio economico del vantaggio comparato, dove l'insularità da elemento negativo diventa l'elemento incentivante.

Il vantaggio comparato della Sardegna risiede nel turismo e in alcune produzioni agro-alimentari. Non siamo secondi a nessuno nella produzione di vino di qualità o di formaggi e di cereali. Se ci muoviamo in questa direzione allora diventa più giustificato chiedere nuove risorse. Il costo di spedizione per esportare in Nord Europa o negli Stati Uniti un milione di bottiglie di vino prosecco dal Veneto non è molto dissimile da quello di esportare un milione di bottiglie di

vermentino, di Turriga o di spumante dalla Sardegna. La competizione internazionale si fa più sulla qualità del prodotto, meno sui costi di trasporto, rispetto a cui l'insularità diventa meno rilevante. Conta di più il nostro vantaggio comparato nei settori turistico e agro-alimentare.

Per concludere, l'insularità in Costituzione, secondo me, è più un problema ideologico da far valere alle elezioni, come l'indipendentismo e la zona franca, piuttosto che un vero problema di sviluppo economico: difficilmente sarà possibile ottenerla sul piano formale e, anche qualora venisse approvata, poco cambierebbe sulle condizioni reali dello sviluppo regionale. Molto cambierebbe invece, in senso favorevole, dallo sfruttamento economico dei vantaggi comparati nei settori turistico e agro-alimentare in cui la Sardegna ha già dimostrato di essere competitiva nel mercato internazionale.

Michele M. Comenale Pinto

I trasporti aerei e marittimi

1. Desidero ringraziare l'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna, e in particolare il mio amico e autorevole collega dell'Università di Sassari, prof. Paolo Fois, per avermi invitato a partecipare a questa importante iniziativa, su un tema che, anche per ragioni di collocazione geografica, ha impegnato il nostro Ateneo, da molto prima che io ne fossi chiamato a far parte, con le iniziative dei miei indimenticati predecessori, Gabriele Silingardi e Maurizio Riguzzi⁴. L'odierna iniziativa non è la prima in cui si è manifestata la sensibilità dell'Associazione per un tema di così grande rilievo per la Sardegna; essa fa seguito, in particolare, al convegno organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari il 6 dicembre 2011⁵.

Naturalmente, sulla particolare condizione delle isole, non potrei dire nulla di più e nulla di meglio di quanto lo stesso prof. Fois ha avuto modo di evidenziare anche in precedenti e ben noti contributi⁶; al più, a questo riguardo, posso portare la mia esperienza di residente in Sardegna, che ha frequenti contatti con la Sicilia, e che, in ragione di ciò, ben conosce le esigenze di chi si muove fra un'isola e il «continente», o, anche fra le due isole maggiori italiane, sia pure con la consapevolezza che si possono affrontare difficoltà ben più incisive nei collegamenti con le isole cosiddette «minori».

Va incidentalmente detto che il problema della continuità territoriale⁷, e in generale del superamento dei limiti al diritto della mobilità⁸, non è, in assoluto,

⁴ Di quella fase della riflessione sul tema, desidero ricordare quanto meno il Convegno di Sassari – Alghero, del 15-16 ottobre 1999, raccolti nel volume *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Torino, 1999.

⁵ Gli atti sono raccolti nel volume *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda*, a cura di M. CARDIA, Cagliari, 2012.

⁶ Mi piacerebbe richiamare, fra i suoi molti contributi: P. FOIS, *Il principio della «continuità territoriale» nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, cit., p. 1; ID., *Il regime delle isole nell'ordinamento comunitario*, in «Riv. Giur. sar.», 1999, p. 901; ID., *La continuità territoriale e l'insularità nell'Unione Europea*, in *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, low cost e turismo*, a cura di M.M. COMENALE PINTO, Roma, 2015, p. 37.

⁷ Sulla nozione di «continuità territoriale», cfr. F. PELLEGRINO, *La continuità territoriale nell'unione europea tra diritto alla mobilità sostenibile e coesione territoriale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, 2016, p. 1742.

⁸ Il diritto alla mobilità è stato, con la c.d. «questione della continuità territoriale» al centro del dibattito dottrinale. In tema, da ultimo, oltre ai già ricordati scritti di P. Fois: L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei*

esclusivo delle isole, ma è innegabile che sulle isole si presenti con maggior frequenza, e che non possa essere risolto se non con il ricorso a collegamenti marittimi e aerei⁹. E non a caso, nell'ambito della disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (l. 12 giugno 1990, n. 146), il legislatore ha ritenuto di dover dettare specifiche previsioni per il collegamento con le isole (art. 1, comma 2, lett. b; art. 3), chiamando in particolare le imprese erogatrici dei servizi di trasporto «[...] a garantire, d'intesa con le organizzazioni sindacali [...], le prestazioni indispensabili per la circolazione delle persone nel territorio nazionale e per il rifornimento delle merci necessarie per l'approvvigionamento delle popolazioni, nonché per la continuità delle attività produttive nei servizi pubblici essenziali relativamente alle prestazioni indispensabili [...]»¹⁰.

2. Nello specifico, il mio contributo si risolve nel cercare di tracciare le linee di un bilancio del primo ventennio della “continuità territoriale” e dell'imposizione di oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo¹¹, in base l'art. 36 della l. 17

trasporti, in *Federalismi*, 4/2018; G.G. CARBONI, *Il diritto alla mobilità*, in *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, low cost e turismo*, cit., p. 3. In precedenza, cfr. G. RINALDI BACCELLI, *Il diritto alla mobilità dei cittadini e lo sciopero nel pubblico servizio di trasporto*, in “Dir. prat. av. civ.”, 1988, p. 311; ID., *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto pubblico*, in “Riv. dir. civ.”, 1991, II, 21. Sulla coerenza della «continuità territoriale» con i principi dell'ordinamento euro-unitario e costituzionali, cfr. S. ZUNARELLI, *Servizi aerei e continuità territoriale*, in *XXXIV Jornadas latino americanas de derecho aeronáutico y espacial*, a cura di M.O. FOLCHI, M.M. COMENALE PINTO, U. LA TORRE, F. MORANDI, R. TRANQUILLI LEALI, Padova, 2010, p. 349.

⁹ In generale, oltre al già richiamato contributo di P. FOIS, *Il regime delle isole nell'ordinamento comunitario*, cit., non in chiave trasportistica, v. gli atti del convegno di Sassari del 19 maggio 2006, *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, a cura di T.E. FROSINI, Torino, 2007, e anche M.C. CARTA, *Dalla libertà di circolazione alla coesione territoriale nell'Unione europea*, Napoli, 2018.

¹⁰ Cfr. L. MENGHINI, *I contratti di lavoro nel diritto della navigazione*, Milano, 1996, p. 573. In particolare, sulla disciplina del diritto di sciopero con riferimento ai servizi di trasporto aereo: O. FERMEZZA, *Sulla regolamentazione dello sciopero nel settore del trasporto aereo*, in *Studi in memoria di Gabriele Silingardi*, a cura di M. JASONNI, Milano, 2004, p. 151 (e con riferimento specifico alle isole, ivi, p. 165 e p. 182). Del resto, un riferimento all'esigenza di garantire il collegamento con le isole, come condizione di legittimità dell'esercizio del diritto di sciopero era già contenuta nell'art. 4, comma 1, della l. 23 maggio 1980 n. 242 di delega al Governo per la riforma dei servizi di assistenza al volo (cfr. F. SANTONI, *Disciplina e autodisciplina del diritto di sciopero nei trasporti pubblici*, in “Dir. trasp.”, II/1990, 9, ivi, p. 15). Sul contesto, v. E. TURCO BULGHERINI, *Sicurezza della navigazione*, in “Enc. dir.”, XLII, Milano, 1990, 461, ivi, p. 486. Per riflessioni rispetto alla fase antecedente all'adozione della l. n. 146 del 1990, cfr. prima G. RINALDI BACCELLI, *Il diritto alla mobilità dei cittadini e lo sciopero nel pubblico servizio di trasporto*, cit.

¹¹ Ottimi spunti possono essere tratti dalla relazione della Corte dei Conti relativa all'indagine di controllo successivo “Analisi sulla gestione degli interventi della Regione Sardegna in materia di continuità territoriale aerea” di cui alla deliberazione della Corte dei Conti, sez. controllo per la Regione Sardegna, 4-10 aprile 2017, n. 46/2017/VSGF.

maggio 1999, n. 144¹², nonché della complessa vicenda del lungo tramonto dei servizi marittimi in convenzione, operati dalla compagnia Tirrenia¹³, la cui privatizzazione si è conclusa soltanto nel 2012¹⁴, e a cui è seguita la sottoscrizione dell'ultima convenzione tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e CIN (che si è aggiudicata la gara per la privatizzazione)¹⁵.

Si sta avvicinando la scadenza anche dell'ultima convenzione¹⁶, con il conseguente auspicabile avvento del regime stabilito dall'art. 4 del reg. (CEE) n. 3577/92 del Consiglio del 7 dicembre 1992 concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi all'interno degli Stati membri (cabotaggio marittimo)¹⁷, sebbene non manchino voci a sostegno di un'ulteriore proroga, che sarebbe finalizzata a scongiurare l'emergenza per i disservizi pronosticati in relazione alla fase di transizione¹⁸, e ciò nonostante uno specifico

¹² È usuale riferirsi a tale disciplina come «legge Attili», dal nome del deputato alla cui iniziativa fu dovuto l'inserimento delle relative previsioni nell'ambito di un più eterogeneo contesto, essendo la l. 17 maggio 1999, n. 144, chiamata a dettare «Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali», con il contestuale abbandono di una proposta di legge *ad hoc* nella medesima XIII legislatura, di cui era primo firmatario: P.d.l. 4902 recante «Norme per l'attuazione della continuità territoriale tra la Sardegna e il continente», presentata il 20 maggio 1998.

¹³ Sulla lunga storia dei servizi marittimi convenzionati, operati da Tirrenia (e sulla parentesi degli ulteriori servizi operati da Ferrovie dello Stato) cfr. A. SERRA, *Servizi marittimi sovvenzionati e concorrenza*, A. ANTONINI, *Gli obblighi di servizio pubblico e gli aiuti di stato nel trasporto marittimo*, e M. RIGUZZI, *I servizi di traghetto delle Ferrovie dello Stato*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, a cura di L. TULLIO, M. DEIANA, Cagliari, 2001, rispettivamente p. 119, p. 133 e p. 89.

¹⁴ L'art. 19-ter, comma 9, n. 2, del d. l. 25 settembre 2009 n. 135, convertito, con modificazioni, dalla l. 20 novembre 2009 n. 166, con riferimento alla gara per la privatizzazione della Tirrenia, aveva previsto la predisposizione dello schema di una nuova convenzione della durata massima di 8 anni.

¹⁵ Tale compagnia, peraltro, a quanto si apprende da varie fonti di stampa, sembrerebbe star vivendo una congiuntura economica non favorevole, nonostante il Tribunale di Milano abbia respinto l'istanza di fallimento proposta da alcuni finanziatori esteri contro Moby S.p.A., società che fa capo, come CIN, al medesimo imprenditore (Trib. Milano, sez. fall., decreto 3-9 ottobre 2019, nel procedimento R.G. 1357/2019).

¹⁶ La sottoscrizione di tale convenzione risale al 18 luglio 2012.

¹⁷ Da ultimo, v. C. INGRATOCI, *Notazioni sulla programmazione e gestione dei collegamenti marittimi in regime di servizio pubblico*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, cit., p. 1185, anche per riferimenti ai servizi marittimi di interesse regionale e locale, *ivi*, pp. 1189 ss.

In tema cfr. S. CARUSO, *Servizi di trasporto marittimo e principi comunitari*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, a cura di L. TULLIO, M. DEIANA, Cagliari, 2001, p. 181; M.[M]. COMENALE [PINTO], *Dalla continuità territoriale nel trasporto aereo alla continuità territoriale nel trasporto marittimo*, in *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda*, a cura di M. CARDIA, cit., p. 57; L. MASALA, *Obblighi di servizio pubblico e aiuti di stato nel trasporto marittimo*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, a cura di A. ANTONINI, Milano, 2007, p. 485.

¹⁸ Mi riferisco alle ricorrenti voci di stampa. Limitandomi alle pubblicazioni successive all'incontro in cui è stata pronunziato l'intervento da cui deriva questo scritto, rilevo che ampio spazio alla

parere contrario dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato¹⁹, che richiamava i propri precedenti rilievi sullo schema di delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti, da cui è derivata la delibera 22/2019 del 14 marzo 2019, relativa alle «Misure regolatorie e per la definizione dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e degli schemi delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare»²⁰.

È attualmente pendente davanti la Camera dei Deputati una proposta di legge per la realizzazione della nuova continuità territoriale²¹. Qui può solamente formularsi l'auspicio che si chiuda quella stagione di disagi nei trasporti marittimi con la terraferma, a cui, in passato, si è cercato di porre rimedio con soluzioni che

questione, con vari articoli sul tema, è stato dedicato dalla testata "La Nuova Sardegna" del 2 novembre scorso.

¹⁹ Cfr. AGCM; parere AS1568 del 4 marzo 2019, «Servizio di trasporto marittimo tra l'Italia continentale e le isole maggiori e minori», emesso «in relazione alla Convenzione per l'esercizio di servizi di collegamento marittimo il regime di pubblico servizio tra l'Italia continentale e le Isole maggiori e minori, in scadenza a luglio 2020, in particolare alla luce dell'avvenuta delibera di fusione per incorporazione di Moby S.p.A. [...] in Compagnia Italiana di Navigazione [...], Attuale titolare della convenzione». In particolare, l'AGCM ha espressamente escluso che «L'obiettivo di garantire la continuità aziendale risultante dalla eventuale fusione tra Moby e CIN anche successivamente al 18 luglio 2020 [...] possa giustificare una deroga ai principi» applicabili e «[...] consentire un eventuale proroga della convenzione rispetto alla sua naturale scadenza».

²⁰ Il riferimento è a AGCM, parere AS1546 del 5 dicembre 2018, ove si legge, *inter alia*: «l'attuale assetto concorrenziale del settore del cabotaggio marittimo da, per ed entro le Isole costituisce il portato delle modalità di realizzazione della privatizzazione del gruppo Tirrenia: sia in Campania che in Sicilia le società già controllate da Tirrenia, Caremar e Siremar, sono state acquisite dal principale operatore *incumbent* nel rispettivo mercato; in Sardegna la società Saremar è uscita del mercato, lasciando spazio a una gestione sostanzialmente monopolistica su varie rotte; nel Lazio opera la società Laziomar in virtù di un contratto di concessione». Ed ancora: «In questo difficile contesto strutturale, le criticità del settore appaiono in buona misura il riflesso di un'applicazione erronea, in quanto solo formale ma non sostanziale, della normativa e dei principi eurounitari sulla liberalizzazione del cabotaggio marittimo da parte delle amministrazioni competenti, nonché della scarsa qualità della normativa e regolazione che tali amministrazioni adottano, in applicazione del suddetto regolamento comunitario. In più occasioni è emersa, infatti, l'assenza di quella verifica preventiva del mercato che andrebbe svolta prima di assoggettare i servizi a Obblighi di Servizio Pubblico (OSP), di natura orizzontale (destinati a tutti gli armatori interessati a operare) o a un solo operatore; inoltre, laddove l'amministrazione abbia optato per l'affidamento con gara di un contratto di servizio pubblico, gli esiti delle procedure non sono sempre positivi, posto che in taluni casi vi sono procedure andate deserte; in altri casi ha formulato offerta solo l'operatore *incumbent*; in altri ancora il livello delle compensazioni non è risultato stabilito in modo congruo con effetti sul novero dei potenziali partecipanti».

²¹ P.d.l. n. 1525 d'iniziativa dei deputati Marino, Deiana, Alberto Manca, Perantoni, Scanu, Vallascas, presentata il 23 gennaio 2019. Per i precedenti (senza esito) nella XVII legislatura, v. P.d.l. 3279 del 5 agosto 2015, d'iniziativa Mura e altri, e P.d.l. 3706 del 30 marzo 2016, d'iniziativa Bianchi e altri.

non sempre si sono rivelate adeguate²²; nondimeno, ammesso che una situazione emergenziale possa giustificare un'ulteriore proroga, sarebbe da chiedersi se possano riconoscersi i caratteri dell'emergenza a una successione di eventi che difficilmente può considerarsi eccezionale o imprevedibile.

3. Lo svolgimento del mio intervento potrebbe risolversi nell'amara constatazione che, in questi vent'anni, poco è cambiato nella continuità territoriale della Sardegna, come di altre aree che vivono problemi di collegamento alla rete continentale dei trasporti.

Anzi, almeno con specifico riferimento alla Sardegna, alcuni dei problemi che si vivono al riguardo sono gli stessi, *mutatis mutandis*, non di venti, ma di mezzo secolo fa²³, e persino di due secoli fa. A questo proposito mi era sembrato significativo ricordare già in altra occasione come le difficoltà di connessione della rete stradale (allora ammodernata con la realizzazione della strada "Carlo Felice") con i collegamenti marittimi (e gli svantaggi derivanti dall'isolamento) fossero stati già evidenziati da Alberto Ferrero della Marmora nel 1830²⁴, a un secolo dall'ingresso della Sardegna nell'orbita sabauda, come esito della guerra di successione spagnola, con conseguente cesura dei legami con i territori della Corona spagnola²⁵. Purtroppo, non può ignorarsi come, in generale, permangono difficoltà considerevoli nella connessione fra collegamenti con la terraferma e collegamenti all'interno della Sardegna, in termini di scambio modale e coincidenze, e come tale fattore generi ostacoli considerevoli alla mobilità di persone e merci²⁶. Salvo che per l'aeroporto di Cagliari, si è ben lontani dal veder

²² Il pensiero corre, in particolare, alla vicenda della "Flotta sarda", di cui tanto si discusse nel precedente convegno del 2011. Rinvio a quanto ebbi occasione di dire allora: M.[M]. COMENALE [PINTO], *Dalla continuità territoriale nel trasporto aereo alla continuità territoriale nel trasporto marittimo*, cit., pp. 61 ss. L'epilogo della vicenda è stato segnato dalla decisione (UE) 2018/261 della Commissione del 22 gennaio 2014. In particolare, secondo l'art. 1 di quest'ultima «Le misure di aiuto di Stato concesse a Saremar sotto forma di compensazione di servizio pubblico con legge regionale n. 15 del 7 agosto 2012 e sotto forma di apporto di capitale deliberato dall'assemblea degli azionisti di Saremar il 15 giugno 2012 sono incompatibili con il mercato interno. L'Italia ha illegittimamente dato esecuzione agli aiuti in questione in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea».

²³ Di questo tema si discusse, ad esempio, nel convegno regionale di Cagliari del 16-17 marzo 1972, raccolti nel volume *Trasporti marittimi, ferroviari ed aerei da e per la Sardegna*, Cagliari, 1972.

²⁴ A. FERRERO DELLA MARMORA, *Questioni marittime spettanti all'Isola di Sardegna*, Cagliari, 1830, pp. 3 s., con riferimento all'asse viario della strada "Carlo Felice" (l'attuale "S.S. 131").

²⁵ Al riguardo, segnalavo le parallele vicende di Corsica e Sardegna in un mio intervento: M.M. COMENALE PINTO, *La continuit  territoriale de la Sardaigne aujourd'hui dans le cadre du droit européen*, in *Diritto@Storia*, 15, 2017.

²⁶ Resta, purtroppo, ancora attuale quanto annotato nello scritto introduttivo del volume collettaneo *La continuit  territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, low cost e turismo*, cit.: M.M. COMENALE PINTO, *La continuit  territoriale della Sardegna ai tempi dell'autorit  di regolazione dei trasporti*, ivi, XI (e, per il passo

realizzare l'obiettivo, individuato a livello euro-unitario, della facile accessibilità degli aeroporti attraverso i collegamenti ferroviari²⁷.

4. Rispetto alla questione testé accennata, appare contigua quella della disponibilità delle infrastrutture necessarie a garantire i collegamenti; in particolare, se la circolazione di navi e aerei non richiede una sede propria, a differenza di quella dei veicoli terrestri, su gomma o su ferro, sono comunque indispensabili le infrastrutture terminali, rispettivamente porti e aeroporti, tanto nell'area altrimenti isolata, quanto in quella con la quale deve essere effettuato il collegamento²⁸. Il problema è ben noto, specialmente nel campo dei trasporti aerei; si è evidenziato come, in determinati casi, la gestione di un aeroporto vada considerata un servizio di interesse economico generale «nel caso in cui parte dell'area potenzialmente servita dall'aeroporto rimarrebbe, in assenza di tale aeroporto, isolata dal resto dell'Unione, in misura tale da pregiudicarne lo sviluppo economico e sociale»²⁹.

specifico richiamato: ivi, XV): «[...] se anche l'accesso all'Isola dalla Terraferma può essere considerato relativamente agevole ed economico, in particolare grazie ai collegamenti aerei, sia in regime di continuità territoriale, sia *low cost*, va sottolineato come, in ragione delle carenze infrastrutturali e di organizzazione dei servizi di trasporto di superficie, appaia spesso (troppo) difficoltosa la prosecuzione della mobilità oltre le località direttamente servite dagli aeroporti. Insomma, ciò che sostanzialmente resta deficitaria nell'Isola è quella che si potrebbe chiamare “continuità territoriale in prosecuzione”, che dovrebbe essere assicurata attraverso una efficiente combinazione di servizi su ferro e su gomma». Sul rilievo dell'organizzazione dei punti di scambio modale con specifico riguardo ai passeggeri a mobilità ridotta, cfr. M. DI GIUGNO, *Mobilità ridotta e trasporto aereo report sull'applicazione della normativa in Sardegna*, in *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, low cost e turismo*, cit., p. 465, ivi, p. 473.

²⁷ Cfr. “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni”, *La politica aeroportuale nell'Unione europea: assicurare capacità e qualità atte a promuovere la crescita, la connettività e la mobilità sostenibile*, Bruxelles, 1° dicembre 2011, COM (2011) 823 definitivo, § 31.

²⁸ Sul rilievo delle infrastrutture terminali nei trasporti marittimo e aerei, cfr. M.M. COMENALE PINTO, *Servizi portuali ed aeroportuali: convergenze e differenze*, in *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, a cura di A. XERRI, Milano, 2012, p. 229.

²⁹ Cfr., nell'ottica dell'art. 107, § 3, Tf UE, Comunicazione della Commissione (2014/C 99/03), Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree, del 4 aprile 2014, § 72 (sul documento, v. in generale A. CASAL FREIRÍA, *Las nuevas directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas*, in “Riv. dir. nav.”, 2015, 135; con riferimento alla questione specifica, cfr. V. CORREIA, *Les nouvelles lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes*, in ZLW, 2013, p. 411, ivi, p. 431). Peraltro, lo stesso documento prosegue (loc. cit.) affermando che «Tale valutazione andrebbe fatta tenendo conto di altri modi di trasporto, in particolare di servizi di treni ad alta velocità o collegamenti marittimi serviti da traghetti. In questi casi l'autorità pubblica può imporre un obbligo di servizio pubblico a un aeroporto per garantire che l'aeroporto rimanga aperto al traffico commerciale. La Commissione osserva che determinati aeroporti hanno un importante ruolo da svolgere in termini di connettività regionale di regioni

D'altra parte, va anche rilevato come, tendenzialmente, gli aeroporti con i quali devono essere garantiti i collegamenti necessari ad assicurare la continuità territoriale delle regioni nelle quali altrimenti non sarebbero presenti adeguati servizi di trasporto rientrano nella categoria dei cosiddetti *hub*, nei quali, secondo l'*id quod plerum que accidit*, si presentano problemi di disponibilità delle bande orarie (c.d. "*slot*")³⁰. E, sia detto per inciso, accade anche che problemi di tale natura, durante la stagione turistica, possano presentarsi persino negli aeroporti delle aree che pure richiedono il collegamento di continuità, senza che debba trarsi la conclusione dell'assenza dei presupposti richiesti per l'introduzione degli oneri di servizio pubblico³¹. Qualche dubbio ulteriore in proposito potrebbe essere invero alimentato da una situazione di congestione del traffico costante nel corso dell'anno, tenuto conto di quelli che sono i presupposti per l'imposizione degli oneri di servizio pubblico³².

isolate, remote o periferiche dell'Unione. Tale situazione in particolare può verificarsi nel caso delle regioni ultraperiferiche, nonché di isole o altre aree dell'Unione. Sulla base di una valutazione caso per caso e in funzione delle caratteristiche particolari di ogni aeroporto e della regione che esso serve, può essere giustificato definire obblighi SIEG in relazione a tali aeroporti». Sul riconoscimento del rilievo dei servizi di interesse economico generali (anche indicati con l'acronimo "SIEG") nell'ambito eurounitario, v. per tutti D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale*, Milano, 2010, spec. pp. 212 ss. Sul ruolo dei servizi di interesse economico generale come affermazione della «rilevanza che i principi possono produrre in un contesto regolatorio»: v., a suo tempo, M. MARESCA, *Il ruolo dei «principi» nel progetto di trattato costituzionale e il diritto alla mobilità*, in *Valori e principi nella Costituzione europea*, a cura dello stesso, Bologna, 2004, p. 59, ivi, pp. 112 ss. Per una ricostruzione della posizione della Commissione rispetto al finanziamento pubblico degli aeroporti di interesse meramente locale, cfr. D. DIVERIO, *L'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale puramente locali*, in *I servizi pubblici: vecchi problemi e nuove regole*, a cura di L. AMMANNATI, R. CAFARI PANICO, Torino, 2019, p. 57, ivi, pp. 60 ss.

³⁰ In generale, sul problema delle «bande orarie», con riferimento al reg. (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, nella versione vigente, a seguito di vari emendamenti, di cui l'ultimo con reg. (CE) n. 545/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, e alla sua applicazione in Italia, cfr. M. DEIANA, *Natura giuridica degli slot aeroportuali*, in "Dir. trasp.", 2014, p. 837; M.P. RIZZO, *Considerazioni a margine della disciplina dell'attività di coordinamento aeroportuale*, in *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, a cura di R. TRANQUILLI LEALI e E.G. ROSAFIO, Milano, 2011, p. 563; ID., *L'utilizzo della infrastruttura aeroportuale: slot allocation*, in "Giureta", 2016, p. 121; G. PRUNEDDU, *Il ruolo del coordinatore per l'assegnazione delle bande orarie*, in "Riv. dir. nav.", 2016, p. 607. Con riferimento al problema in generale, nella letteratura precedente, cfr. G. SILINGARDI, D. MAFFEO, *Gli slots. Il caso Italia fra esperienza statunitense e comunitaria*, Torino, 1997, p. 40.

³¹ È stato opportunamente segnalato il «paradosso che, a seconda della stagione, le medesime destinazioni possano essere difficilmente raggiungibili (e danno così luogo al problema della "continuità territoriale", con collegamenti che, se affidati alle regole del libero mercato, sarebbero quanto meno sporadici, e eccessivamente onerosi) oppure (in periodo estivo) siano ampiamente e frequentemente collegate, anche con servizi *charter* e *low costs*» (così G. PRUNEDDU, *Le compagnie low cost tra disciplina dei servizi aerei e tutela dell'utente*, Roma, 2014, p. 64).

³² *Infra*, § 7.

D'altra parte, problematiche analoghe possono presentarsi anche per quanto concerne i collegamenti marittimi che pure siano necessari a garantire la continuità territoriale³³. Penso, ad esempio, per quanto concerne i collegamenti marittimi che interessano la Sardegna, alla potenziale concorrenza nella richiesta di utilizzazione delle banchine che potrebbe presentarsi, specialmente in stagione turistica, fra traghetti in servizio di linea e altre tipologie di unità, ad esempio navi da crociera, che pure concorrono in maniera significativa allo sviluppo e all'economia delle località toccate³⁴.

La questione è espressamente considerata, per quanto concerne i collegamenti aerei, nell'art. 9 del reg. (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità³⁵, ma non lo è per i servizi marittimi; in particolare, non si rinviene

³³ Cfr. G. VERMIGLIO, *I servizi di traghetto nel quadro dell'ordinamento portuale*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, cit., p. 41.

³⁴ La regolamentazione degli accosti in relazione agli oneri di servizio pubblico in campo marittimo è particolarmente auspicabile, secondo AGCM, parere AS1546 del 5 dicembre 2018, cit., tenuto conto che la vigente normativa in materia sarebbe «particolarmente risalente e lacunosa, poiché il modo in cui sono disciplinati gli accosti influisce, oltre che sulla corretta esecuzione dei servizi e sul mantenimento di adeguati standard qualitativi dei servizi, sulle effettive possibilità di ingresso sul mercato di nuovi operatori (sia in caso di collegamenti offerti da più operatori, sia in caso di partecipazione a una gara da parte di imprese diverse dagli *incumbent*)». La questione è considerata nella Misura 3 dell'Allegato A alla delibera n. 22/2019 del 13 marzo 2019 dell'ART, «Atto di regolazione recante misure regolatorie per la definizione dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera f), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e successive modificazioni e integrazioni».

³⁵ In base all'art. 9, § 1, di tale regolamento, «Qualora a norma dell'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 2408/92 siano stati imposti oneri di servizio pubblico su una rotta, uno Stato membro può riservare in un aeroporto coordinato le bande orarie necessarie per le operazioni in programma su tale rotta. Se le bande orarie riservate sulla rotta in questione non sono utilizzate, esse sono messe a disposizione di qualsiasi altro vettore aereo interessato a operare la rotta conformemente agli oneri di servizio pubblico nel rispetto del paragrafo 2. Se nessun altro vettore è interessato a operare la rotta e lo Stato membro in questione non pubblica un bando di gara in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera d) del regolamento (CEE) n. 2408/92, le bande orarie sono riservate per un'altra rotta soggetta a oneri di servizio pubblico o sono restituite al *pool*. Il § 2 del medesimo art. 9 precisa che «Per l'utilizzazione delle bande orarie di cui al paragrafo 1 si applica la procedura di gara di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettere da d) a g) e lettera i) del regolamento (CEE) n. 2408/92 se più di un vettore comunitario è interessato a operare la rotta e non è stato in grado di ottenere le bande orarie nell'ora che precede o che segue l'orario richiesto al coordinatore». In tema, cfr. L. MASALA, *L'assegnazione degli slot aeroportuali nei voli di linea onerati*, in *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda*, cit., p. 43; M.M. COMENALE PINTO, *Bande orarie e continuità territoriale*, in corso di pubblicazione in "Riv. dir. nav.", 2019; A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, *Las obligaciones de servicio público en el transporte aereo*, Madrid, 2010, p. 221 ss.; K. KOSTOPOULOS, *Les obligations de service public dans les lignes aériennes et les aéroports en droit*

nell'ordinamento vigente una norma che garantisca la preferenza alle compagnie che operano un servizio di linea fra il porto di un'isola e uno in terraferma; tuttavia, riformando una decisione del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna³⁶, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la scelta di accordare la «precedenza (non preferenza) per i vettori diurni e con continuità di presenza per tutto l'anno» fosse «ragionevole e non discriminatoria, poiché essi, consentendo la costanza dei collegamenti con l'Isola, ne avevano programmato per tutto il tempo la presenza *in situ* pure nelle stagioni e negli orari meno appetibili di quelli degli operatori stagionali»³⁷.

Va fatto cenno a ulteriori e rilevanti profili di incidenza delle condizioni di accesso alle infrastrutture rispetto alla continuità territoriale. Innanzitutto, rispetto ai costi sopportati dagli utenti, va sottolineato che le c.d. “tasse aeroportuali” incidono in maniera non secondaria sulla spesa totale affrontata dal passeggero in continuità territoriale³⁸. Deve poi considerarsi che l'imposizione di oneri di trasporto aereo su un determinato aeroporto comporta per il suo gestore un incremento di redditività, tanto che lì dove ecceda i parametri di ammissibilità degli oneri³⁹, può implicare anche un ingiustificato aiuto di Stato all'aeroporto⁴⁰.

communautaire de la concurrence, Bruxelles, 2005, pp. 315 ss. In giurisprudenza, si è avuto modo di precisare che un vettore aereo, che pur abbia esercitato per una stagione determinate bande orarie in regime di oneri di servizio pubblico, non possa, al termine di essa, invocare il beneficio della c.d. “grandfather's rule” (di cui all'art. 8, lett. a del reg. 95/93), ai fini della riassegnazione delle stesse bande orarie, anche se queste fossero state in precedenza utilizzate dallo stesso vettore a prescindere dagli oneri di servizio: Cons. Stato, 15 settembre 2010, n. 6730, in “Dir. trasp.”, 2012, p. 207, con nota conforme di G. PRUNEDDU, *Spunti in tema di grandfather's rule e continuità territoriale*, a cui si rinvia, anche per ulteriori riferimenti.

³⁶ Trib. amm. reg. Sardegna, 10 marzo 2011, n. 208, in “Riv. dir. nav.”, 2012, p. 938, con nota di L. MASALA, *Spunti in tema di regolamentazione di accosti e servizi marittimi di linea*, ivi, p. 952.

³⁷ Cons. Stato, 18 settembre 2017, n. 4367.

³⁸ Cfr. A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, *Las obligaciones de servicio público en el transporte aereo*, cit., p. 23, annota «El aspecto más negativo viene determinado por la incidencia de las tasas aeroportuarias sobre la tarifa de servicio público, perturbando la finalidad pública que aquellas obligaciones persiguen». L'assunto ha poi dimostrazione nel prosieguo: ID., op. cit., pp. 229 ss. V. in generale sull'incidenza delle tariffe aeroportuali sui servizi aerei (con riferimento specifico alle compagnie aeree *low cost*) G. PRUNEDDU, *Le compagnie low cost tra disciplina dei servizi aerei e tutela dell'utente*, cit., pp. 75 ss.; sul principio «*userpays*» quale fondamento del finanziamento degli aeroporti, v. M.M. COMENALE PINTO, *Il problema del finanziamento degli aeroporti nella prospettiva europea*, in *ALADA en Cabo Verde. XXXVI Jornadas Latino Americanas de Derecho Aeronáutico y Espacial*, a cura di M.O. FOLCHI, Buenos Aires, 2013, p. 100, ivi, pp. 102 ss.

³⁹ V. oltre, sub § 7.

⁴⁰ A suo tempo, per considerazioni circa la possibilità di instaurare aiuti di Stato attraverso la tariffazione aeroportuale, v. M. SEBASTIANI, *Il rapporto fra attività sovvenzionate e concorrenza*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, cit., p. 29, ivi, p. 37.

5. La questione dell'esistenza di collegamenti affidabili ed efficienti con una determinata parte del territorio nazionale è diversa e a monte di quella della loro sostenibilità economica per determinate categorie di utenti: le soluzioni che possono essere date all'una non si sovrappongono necessariamente tutte con quelle che possono essere date all'altra⁴¹. Potrebbe essere necessario intervenire per assicurare la sostenibilità economica dei trasporti per determinati soggetti (o anche, al limite, per tutti i soggetti) residenti in una determinata area⁴², ancorché questa possa essere adeguatamente servita da collegamenti aerei e marittimi (per i quali, tuttavia, i livelli tariffari costituiscono comunque un ostacolo rispetto all'esercizio del diritto alla mobilità). Una tale ipotesi potrebbe venirsi a realizzare, ad esempio, rispetto a territori, specialmente insulari, che siano caratterizzati da una forte vocazione turistica non particolarmente influenzata da picchi di stagionalità.

6. Peraltro, non tutte le modalità di trasporto, che pure in astratto possono servire la stessa area, sono idonee a soddisfare nella medesima maniera le esigenze di mobilità della popolazione. Nell'attuale contesto, in particolare per le isole, specialmente per quelle meno vicine alla terra-ferma, in presenza di aeroporti, il ruolo dei servizi aerei appare insostituibile, anche se il collegamento potrebbe essere operato con navi (il che, naturalmente, non significa, che non si debbano garantire anche i servizi marittimi). E neanche tutte le tipologie di servizi di trasporto aereo sono idonee ad assicurare la mobilità a livelli soddisfacenti. Occorre, al riguardo, determinare il punto di equilibrio fra livello di servizi che siano adeguati e sufficienti a garantire la mobilità, sulla base di quanto consentito e

⁴¹ Questione diversa è, in effetti, quella degli aiuti a carattere sociale, su cui v. L. MASALA, *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, cit., p. 111, ivi, pp. 121 ss.; ID., *Gli aiuti a carattere sociale nel trasporto aereo*, in *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002, p. 443. Sulla necessità di distinguere le due ipotesi: Corte dei Conti, sez. controllo per la Regione Sardegna, 4-10 aprile 2017, n. 46/2017/VSGF.

⁴² Cfr. art. 51 reg. (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato: «Gli aiuti per il trasporto aereo e marittimo di passeggeri sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera a), del trattato e sono esentati dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato purché soddisfino le condizioni» stabilite nel medesimo art. 51, nonché in genere le «disposizioni comuni», di cui al Capo I del medesimo regolamento. In particolare, l'art. 51, § 2, «L'intero aiuto va a beneficio degli utenti finali che hanno la residenza abituale in regioni remote». Il suddetto regolamento si applica, ai sensi del suo art. 59, fino al 31 dicembre 2020. In generale sul ruolo di tale regolamento, cfr. M.C. AGNELLO, *La modernizzazione degli aiuti di Stato a favore dei servizi di interesse economico generale: strumenti, competenze e tutele*, in «Contr. Impr. Europa», 2015, p. 681, ivi, p. 706.

richiesto dal diritto euro-unitario e quanto, viceversa, possa considerarsi in eccesso e costituire un inammissibile *vulnus* per la concorrenza⁴³.

7. Rispetto a 20 anni fa, è cambiato in parte il quadro giuridico, e in parte il contesto economico in cui vanno affrontate le questioni che oggi ci proponiamo di esaminare.

Per quanto concerne il primo, deve segnalarsi, per il trasporto aereo, come, a livello euro-unitario, la materia che era originariamente disciplinata dall'art. 4 del reg. (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie⁴⁴, oggi ricada nell'ambito di applicazione della disciplina dell'art. 16 ss. del reg. (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 settembre 2008 recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione)⁴⁵.

In particolare, secondo l'art. 16, § 1, del reg. (CE) 1008/2008, l'onere di servizio può essere imposto «esclusivamente nella misura necessaria a garantire che su tale rotta siano prestati servizi aerei di linea minimi rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima, cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale». Come mi è già capitato di sottolineare, sembrerebbe trattarsi di una formula più restrittiva

⁴³ Con riferimento alla vicenda della riprivatizzazione della compagnia portoghese TAP, la Corte di Giustizia ha chiarito che l'art. 49 TfUE non osta a che, nel capitolato d'onere che disciplina le condizioni cui è subordinato un processo di riprivatizzazione di una società di trasporto aereo, sia imposto all'acquirente della partecipazione oggetto del suddetto processo di riprivatizzazione di disporre della capacità di garantire l'adempimento degli oneri di servizio pubblico incombenti a tale società di trasporto aereo: C. Giust. UE 27 febbraio 2019, in causa C-563/17.

⁴⁴ Ai sensi del § 1 dell'art. 4, § 1, lett. a, del reg. (CEE) 2408/92: «Uno Stato membro può, previa consultazione con gli altri Stati membri interessati e dopo aver informato la Commissione e i vettori aerei operanti sulla rotta, imporre oneri di servizio pubblico riguardo ai servizi aerei di linea effettuati verso un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto regionale nel suo territorio, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico della regione in cui si trova l'aeroporto stesso, nella misura necessaria a garantire che su tale rotta siano prestati adeguati servizi aerei di linea rispondenti a determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale. La Commissione renderà nota l'esistenza di questi oneri di servizio pubblico tramite la Gazzetta ufficiale delle Comunità europee». La successiva lett. b indicava le condizioni per valutare l'adeguatezza dei servizi aerei di linea, prevedendo che gli Stati dovessero tener conto: «i) del pubblico interesse; ii) della possibilità, in particolare per le regioni insulari, di ricorrere ad altre forme di trasporto e dell'idoneità di queste ultime a soddisfare il concreto fabbisogno di trasporto; iii) delle tariffe aeree e delle condizioni proposte agli utenti; iv) dell'effetto combinato di tutti i vettori aerei che operano o intendono operare sulla rotta di cui trattasi».

⁴⁵ Su tale regolamento, v. in generale D. BOCCHESI, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, in "Dir. trasp.", 2009, p. 307.

di quella impiegata dall'art. 4 del reg. (CEE) n. 2408/92⁴⁶. All'indomani dell'introduzione del regime dell'art. 36 della l. 17 maggio 1999, n. 144, un autorevole commentatore chiosava che l'art. 4 del reg. (CEE) n. 2408/92 avrebbe consentito di assoggettare a imposizione di oneri pubblici e a successivo finanziamento una serie di rotte ben più ampie di quelle previste dalla legge n. 144/1999⁴⁷; forse, al di là degli elementi che possono essere tratti dalla storia applicativa della continuità territoriale nella vigenza del reg. (CEE) n. 2408/92, sembrerebbe doversi ipotizzare una maggior prudenza nel misurarsi con gli spazi aperti dal reg. (CE) n. 1008/2008⁴⁸. Ciò tanto più che, nell'individuare i parametri di necessità e adeguatezza dell'imposizione dell'onere di servizio pubblico, l'art. 16 del reg. (CE) n. 1008/2008, al § 3, chiede di tenere conto dello specifico requisito «dell'equilibrio tra l'onere previsto e le esigenze in materia di sviluppo economico della regione interessata», piuttosto che di un generico «pubblico interesse», come invece postulava l'art. 4, § 1, lett. b, punto i, del previgente reg. (CEE) n. 2408/92⁴⁹.

Ciò che è indubbio è che il reg. (CE) n. 1008/2008, come già il reg. (CEE) n. 2408/92, fa riferimento all'imposizione di oneri di servizio per trasporto aereo di linea; mi sembra ovvio che le esigenze di mobilità della continuità territoriale non possano essere soddisfatte in maniera adeguata attraverso servizi non di linea, che pure operino in maniera regolare e siano accessibili direttamente agli utenti⁵⁰. La differenza, al di là del livello tariffario e della regolarità del servizio, è data dalla possibilità di garantire la prosecuzione del passeggero e del suo bagaglio anche al di là del punto terminale del servizio onerato, eventualmente anche attraverso accordi *interlining*⁵¹. Nonostante qualche spunto in senso contrario della

⁴⁶ M.M. COMENALE PINTO, *Bande orarie e continuità territoriale*, in corso di pubblicazione, cit. Cfr. anche L. MASALA, *L'assegnazione degli slot aeroportuali nei voli di linea onerati*, cit., p. 47.

⁴⁷ Cfr. G. SILINGARDI, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, cit., p. 89, ivi, p. 102,

⁴⁸ Tuttavia, secondo D. BOCCHESI, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, cit., p. 334, si tratterebbe di formule sostanzialmente equivalenti.

⁴⁹ Aspetto, questo, ritenuto rilevante anche da D. BOCCHESI, *La rifusione della disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi aerei*, cit., p. 335.

⁵⁰ Sulla compressione delle originarie barriere di accesso all'utilizzazione dei voli non di linea, cfr. recentemente, anche per ulteriori riferimenti: M.M. COMENALE PINTO, *Voli charter e pacchetti turistici*, in "Diritto@Storia", 11, 2013, spec. sub § 2.

⁵¹ In estrema sintesi, si tratta «di un accordo in virtù del quale una compagnia opera dei voli con aeromobili e personale propri, ma su linee di un altro vettore, che, da parte sua, si avvale del servizio offerto per adempiere agli impegni assunti verso i propri passeggeri»: così M. MUSI, *I rapporti di collaborazione tra vettori*, Roma, 2014, p. 78. Sull'apprezzamento sostanziale di tali accordi nell'ottica della Commissione europea, come possibile strumento di M. DE VITA, *Le alleanze strategiche tra vettori aerei nel diritto comunitario della concorrenza*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, I, a cura di U. LA TORRE, G. MOSCHELLA, F. PELLEGRINO, M.P. RIZZO, G. VERMIGLIO, Milano, 2008, p. 203, ivi, p. 223.

giurisprudenza amministrativa⁵², deve ritenersi che le esigenze di mobilità degli utenti della continuità territoriale non possano essere adeguatamente soddisfatte attraverso servizi soltanto *point-to-point*. Quest'ultimo è il *modus operandi* non solo dei vettori charter, ma anche di quelli di linea *low cost*⁵³: come è stato esattamente evidenziato, «[se] il passeggero non può acquistare un unico biglietto [per] il trasporto composto di più tratte, i rischi della connessione gravano su di lui, al di là, comunque, della possibilità di far valere in giudizio gli eventuali danni che possano derivare dai ritardi o dalle altre situazioni imputabili ai vettori che abbiano ostacolato la connessione, con i relativi oneri probatori. Nondimeno, non può far valere alcunché a proposito dell'assistenza in quanto tale (che non gli è dovuta a prescindere), neanche a titolo risarcitorio a posteriori, in tutti quei casi in cui la mancata connessione è dipesa da fatti non imputabili al vettore»⁵⁴. Evidentemente, qui, la disciplina a cui occorre far riferimento è quella del reg. (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) 295/91⁵⁵, nell'ottica, peraltro, del riconoscimento dei diritti in

⁵² Sotto questo profilo, non sembra condivisibile quanto affermato, operando un confronto fra voli *charter* e voli chiamati a soddisfare le esigenze di mobilità nell'ambito della continuità territoriale della Sardegna, nella motivazione di Cons. Stato, 19 luglio 2018, n. 4382, § 7.2: «Le diverse finalità delle due attività – lo scopo commerciale nel caso di Peoplefly S.p.a. e la finalità di garantire la mobilità della comunità territoriale con continuità per Alitalia SAI s.p.a. – evidenziata da entrambe le appellanti nei propri scritti, non valgono a modificare le conclusioni raggiunte, poiché è chiaro che la scelta sulla modalità con la quale raggiungere l'isola spetta all'utenza e questa potrebbe tanto decidere per l'acquisto di un biglietto con un vettore di linea, quanto, nel periodo estivo, rivolgersi a un *tour operator* che metta a disposizione (evidentemente al raggiungimento di un numero di passeggeri sufficiente e in ciò specialmente consiste la differenza con i voli di linea) voli *charters*».

⁵³ Sul punto, v. convincentemente G. PRUNEDDU, *Le compagnie low cost tra disciplina dei servizi aerei e tutela dell'utente*, cit., pp. 144 s., che rileva «[...] nella misura in cui i servizi *low cost* restino ancorati allo schema *point-to-point*, e comunque per l'assenza di garanzie circa la stabilità e la continuità, essi non sono in grado di sopperire totalmente alle esigenze di mobilità dalle e per le località periferiche, specialmente sulle isole». D'altra parte, il medesimo autore deve altresì constatare (ivi, 145) che «anche recenti esempi di fissazione di oneri di servizio ai sensi della disciplina di cui all'art. 16 del reg. Ce n. 1008/2008 sono sembrati fortemente lacunosi sotto questo specifico profilo, non contemplando previsioni volte ad assicurare la prosecuzione del passeggero al di là della specifica rotta onerata, eventualmente anche attraverso accordi *interlining*».

⁵⁴ G. PRUNEDDU, *Le compagnie low cost tra disciplina dei servizi aerei e tutela dell'utente*, cit., p. 145.

⁵⁵ La letteratura sul punto è estremamente ampia, così come sono ormai oltremodo numerosi gli interventi della giurisprudenza: v. per tutti M. BRIGNARDELLO, *La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato*, Torino, 2013; E.G. ROSAFIO, *Il negato imbarco, la cancellazione del volo e il ritardo nel trasporto aereo di persone: il regolamento n. 261/2004/CE*, in "Giust. civ.", 2004, II, p. 469. Sui criteri per stabilire la distanza, ai fini dell'indennizzo ex reg. (CE) 261/2004, nel caso di volo con coincidenze (da determinare *sic et simpliciter* sulla base della rotta ortodromica fra aeroporto di partenza iniziale e aeroporto di destinazione finale), cfr. C. Giust. UE

caso di perdita di voli in coincidenza sulla base di un'unica prenotazione, su cui, peraltro, sarebbe auspicabile comunque una presa di posizione più netta della Corte di Giustizia, con riferimento specifico al diritto all'assistenza⁵⁶.

8. A livello di normativa primaria nazionale, al di là dell'art. 36 della l. 17 maggio 1999, n. 144, può menzionarsi, nell'ambito della riforma della parte aeronautica del codice della navigazione del 2005/2006, il nuovo testo dell'art. 782 c. nav., come introdotto dall'art. 11, comma 5, del d.lgs. 15 marzo 2006, n. 151, che, al comma 1, detta una previsione che mi sembra ultronea, secondo la quale l'«imposizione di oneri di servizio pubblico è effettuata secondo le vigenti disposizioni comunitarie», e che, al comma 2, va al di là di quanto sarebbe consentito a una norma di rango ordinario (a meno di previsioni di autonomia speciale)⁵⁷, demandando alle «regioni interessate» la disciplina dei «servizi pubblici di trasporto aereo di interesse esclusivamente regionale o locale»⁵⁸.

7 settembre 2017, in causa C-559/16, in "Dir. trasp.", 2017, 991, con nota di A. CARDINALI, *Computo delle distanze ai fini della compensazione pecuniaria in caso di coincidenze di voli nel reg. (CE) n. 261/2004*.

⁵⁶ Sul tema, cfr., da ultimo, R. GENOVESE, *La tutela dei passeggeri aerei in caso di perdita di coincidenza: disciplina attuale e prospettive future*, in "Riv. dir. nav.", 2018, p. 679.

⁵⁷ E in effetti una base di rango costituzionale sarebbe rinvenibile nella previsione dell'art. 4, lett. f, dello Statuto di autonomia speciale della Regione Sardegna (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3). Inoltre, per l'art. 53 dello stesso Statuto di autonomia speciale, «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». Ma anche così non viene meno la competenza statale per quanto riguarda i profili di competenza, dovendosi, semmai, prevedere un coinvolgimento della Regione, nei termini precisati (rispetto alla omessa previsione nel d.l. 6 luglio 2012, n. 95 di una «intesa con la Regione» per le convenzioni per la gestione del servizio di trasporto marittimo tra Sardegna e continente) da C. Cost., 23 luglio 2013, n. 230, in "Dir. mar.", 2014, 498, con nota di C. INGRATOCCI, *Note sul riparto di competenze nei collegamenti marittimi in regime di servizio pubblico*.

⁵⁸ Tale previsioni si sono sostituite all'ancora più didascalico testo dell'art. 782 cod. nav. che risultava dalla prima novella operata dall'art. 9, comma 1, del d. lgs. 9 maggio 2005, n. 96 (e che, tuttavia, non faceva riferimento espresso all'ordinamento comunitario). In tale versione, sotto la rubrica «Oneri di servizio pubblico», l'unico comma prevedeva che «Nel caso in cui l'offerta dei servizi aerei non garantisca il diritto alla mobilità previsto dall'articolo 16 della Costituzione, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti può imporre oneri di servizio pubblico, con procedure trasparenti e non discriminatorie, riguardo a servizi aerei di linea effettuati verso un aeroporto situato sul territorio nazionale che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del territorio nazionale o riguardo ad una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto regionale nel territorio nazionale, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico della regione in cui si trova l'aeroporto stesso» (cfr. F. ROSSI DAL POZZO, *Servizi di trasporto aereo e diritto dei singoli nella disciplina comunitaria*, Milano, 2008, p. 83).

Al riguardo, prima ancora dell'evidente travalicamento dei limiti di potestà normativa⁵⁹ e del verosimile eccesso di delega legislativa⁶⁰, mi sembra che ci sia da interrogarsi persino sull'ipotetico campo di applicazione di tale (peraltro inefficace) previsione, su quali potrebbero essere i servizi aerei di interesse locale ricadenti nella competenza normativa regionale⁶¹. Verosimilmente, il legislatore

⁵⁹ Scriveva al riguardo G. CAMARDA, *Le imprese di trasporto aereo nell'ordinamento dei servizi aerei*, in "Dir. trasp.", 2007, p. 1, ivi pp. 40 s.: «La rilevanza dell'inserimento non consiste tanto nel carattere innovativo della norma – che peraltro non sarebbe stato configurabile, considerato il rango costituzionale della materia attributiva delle competenze – quanto in un riconoscimento che definirei programmatico riguardante i rapporti della Regione con l'ENAC, lo Stato e la Comunità in un contesto di armonizzazione e di effettiva attuazione dell'intera disciplina». In tema cfr. M.M. COMENALE PINTO, *Continuità territoriale ed oneri di pubblico servizio*, in *La regolazione dei trasporti in Italia*, a cura di F. BASSAN, Torino, 2015, p. 329, ivi, p. 342. Si tratta, in effetti, di un ambito che incide sulla tutela della concorrenza, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117 Cost., comma 2, lett. e: a suo tempo è stata dichiarata su questi presupposti (oltre che per le implicazioni sulla sicurezza del traffico aereo) costituzionalmente illegittima la l. reg. Lombardia n. 29 del 9 novembre 2007, che incideva sulle competenze e poteri in ordine ad ambiti inerenti all'assegnazione delle bande orarie, nonché al rilascio delle concessioni di gestione degli aeroporti coordinati: cfr. C. Cost. 30 gennaio 2009 n. 18, in "Dir. trasp.", 2009, 435, con nota di A. MARINO, «Riparto Stato-Regione della potestà legislativa in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuale», ivi, p. 438, nonché in "Riv. dir. nav.", 2011, p. 284, con nota di C. VAGAGGINI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di bande orarie negli aeroporti: l'illegittimità della legge regionale lombarda*, ivi, p. 295. Sulla decisione in questione, cfr. S. BUSTI, *Slot «vietato» alla Regione Lombardia*, in "Regioni", 2009, p. 684.

⁶⁰ Il d.lgs. 151 del 2006 reca le disposizioni correttive e integrative al d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96, adottato in attuazione della delega di cui all'art. 2, comma 1, della l. 9 novembre 2004, n. 265, al «fine di migliorare il livello di tutela dei diritti del passeggero e di sicurezza del trasporto aereo, di razionalizzare e semplificare l'assetto normativo e regolamentare nel settore dell'aviazione civile e delle gestioni aeroportuali». La delega, ai sensi del comma 5 del medesimo art. 2, avrebbe dovuto essere esercitata sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: «a) individuazione delle diverse responsabilità e competenze come individuate nei regolamenti (CE) n. 549/2004, n. 550/2004, n. 551/2004 e n. 552/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004; b) disciplina delle fonti e recepimento delle norme tecniche internazionali, anche in via amministrativa e mediante regolamenti degli enti aeronautici preposti; c) disciplina della proprietà degli aeroporti e dell'imposizione di vincoli alle proprietà limitrofe agli aeroporti, con la semplificazione e l'adeguamento della normativa alle regole tecniche di cui all'Annesso n. 14 ICAO; d) fissazione delle modalità per l'esercizio efficiente delle funzioni di polizia della navigazione e degli aerodromi; e) armonizzazione e semplificazione della disciplina inerente ai titoli professionali aeronautici; f) adeguamento alla normativa comunitaria e internazionale della disciplina in materia di servizi aerei nonché di contratto di trasporto aereo, con riguardo anche alla tutela degli utenti; g) semplificazione del regime amministrativo degli aeromobili e della pubblicità degli atti a essi relativi; h) abrogazione esplicita di tutte le disposizioni incompatibili con le modifiche del codice della navigazione adottate nell'esercizio della delega; i) salvaguardia delle attribuzioni del Ministero della difesa in materia di difesa e sicurezza nazionale».

⁶¹ Come mi era capitato di osservare in altra occasione (M.M. COMENALE PINTO, *Continuità territoriale e oneri di pubblico servizio*, cit., p. 342) «tendenzialmente, il margine per l'affermazione del

della riforma aveva in mente eli-taxi e servizi di analogo livello di interesse strategico nelle grandi metropoli (soprattutto per il collegamento del centro-città con gli aeroporti)⁶² e che, per quanto concerne la Sardegna, hanno un potenziale mercato di interesse come attività sussidiaria rispetto all'offerta di turismo di lusso in ambiti come quello della Costa Smeralda. Questione diversa è quella dell'esercizio delle funzioni necessarie all'attuazione della continuità; che alla Regione Sardegna (con soluzione singolare)⁶³ sono state trasferite in base all'art. 1 della l. 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), con i commi 837 e 840, insieme a quelle di trasporto pubblico locale, con la conseguenza di far gravare i relativi oneri sul suo bilancio⁶⁴; per la concreta attuazione della continuità territoriale aerea della Sardegna, il 7 settembre 2010, la Regione ha poi concluso un accordo di programma con Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze ed ENAC.

Una certa attenzione, a livello normativo, è stata riconosciuta alla questione del livello della qualità del servizio di trasporto operato sulla base dell'imposizione di oneri di servizio pubblico. L'Autorità di Regolazione dei Trasporti è chiamata dal comma 2, lett. d) dell'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, che la ha istituita, a «stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta». Ai sensi della prima parte della successiva lett. f) del medesimo art. 37, comma 2, l'Autorità è anche chiamata a «definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici». Si pone, al riguardo, un problema di verifica della possibile sovrapposizione con le competenze di altri soggetti, tenuto conto delle competenze dell'ENAC ex art. 687 cod. nav., per agire «nel rispetto dei poteri di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nonché fatte salve le competenze specifiche degli altri

carattere esclusivamente regionale di un collegamento aereo da assoggettare a oneri di servizio sembra alquanto circoscritto».

⁶² Ma, per la prospettiva dell'impiego di elicotteri per integrare servizi aerei di linea, v. M. HIRIART, *Modernisation du transport public aérien français: service public et hélicoptère civil*, in "A.A.S.L.", 2013, p. 177.

⁶³ La soluzione non ha corrispondenza per la continuità territoriale sulle isole di Pantelleria, di Lampedusa e d'Elba. Sulle fasi pregresse dei rapporti fra competenza statale e regionale della Sardegna in materia di continuità territoriale, v. a suo tempo G. BENELLI, *Le competenze in materia di trasporti aerei nell'esperienza regionalistica. Il caso della Sardegna*, in "Dir. trasp.", 1992, p. 431.

⁶⁴ Paradosso evidenziato da G. BENELLI, *Continuità territoriale marittima per le merci: alcuni spunti di riflessione*, in *La continuità territoriale della Sardegna*, cit., p. 211, ivi, p. 220. In senso fortemente critico in termini di opportunità sulle conseguenze finanziarie di tale previsione, adottata in esito ad una trattativa condotta dalla Regione Sardegna sulla c.d. "vertenza entrate", cfr. A. ATTILI, *La continuità territoriale nella legislazione nazionale*, in *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda*, cit., p. 21, ivi, pp. 24 s.

enti aeronautici, [...] come unica autorità di regolazione tecnica, certificazione) vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile»⁶⁵.

9. Mentre, come si è visto, si attende di veder finalmente attuare la continuità territoriale marittima come disegnata dal reg. (CEE) n. 3577/92, deve darsi atto delle nubi che si stanno addensando sulla continuità territoriale aerea. In questa fase, mi limito a prendere atto che ancora non si è concluso positivamente l'iter per il rinnovo, con una serie di colpi di scena, che hanno portato all'attuale situazione: il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha disposto un'ulteriore proroga di dodici mesi⁶⁶, dal 17 aprile scorso, della continuità aerea sui collegamenti dagli scali di Cagliari e Alghero sugli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Linate; viceversa, per i collegamenti tra lo scalo di Olbia e gli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Linate è stato accettato dal vettore che lo opera un regime di continuità senza compensazione⁶⁷.

⁶⁵ Occorre tenere presente, in particolare, che l'ENAC è stato designato in Italia quale organismo responsabile dell'applicazione del Reg. 261/2004 per l'irrogazione delle relative sanzioni amministrative (cfr. art. 2 d.lgs. 27 gennaio 2006, n. 69). In tema v. P. CARMAGNANI, *Regolamento CE n. 261/2004: sanzioni amministrative e procedimento per l'irrogazione*, in "Dir. Turismo", 2006, p. 392; A. GIORDO, *Trasporto aereo: sanzioni amministrative per la violazione della normativa comunitaria a tutela dei diritti dei passeggeri*, in "Contr. Impr. Europa", 2007, p. 567. Sull'esplicazione delle competenze dell'ENAC in tema di violazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati, cfr. C. VAGAGGINI, *Procedimento per l'applicazione delle sanzioni previste dal d.lg. 4 ottobre 2007 n. 172 in materia di assegnazione delle bande orarie negli aeroporti italiani*, in "Dir. trasp.", 2008, p. 713. Sui margini per il coordinamento dell'attività delle varie autorità interessate, cfr. M.M. COMENALE PINTO, *Continuità territoriale ed oneri di pubblico servizio*, cit., p. 332.

⁶⁶ Dopo quella disposta al 17 aprile 2019 dal precedente d.m. (inf. e trasp.) 21 novembre 2018, n. 483.

⁶⁷ A seguito dell'aggiudicazione ad Alitalia delle gare d'appalto per l'affidamento dei collegamenti onerati dall'aeroporto di Olbia su Roma-Fiumicino e Milano-Linate, Air Italy ha manifestato l'intenzione di avviare il servizio aereo onerato, senza usufruire di diritti esclusivi e senza ricevere un corrispettivo finanziario, portando alla dichiarazione di inefficacia delle dette aggiudicazioni e, dopo ulteriori vicende, all'assunzione delle rotte in questione da parte di Air Italy, senza compensazione: cfr. d.m. (inf. e trasp.) 11 aprile 2019, n. 140, che ha modificato il precedente d.m. (inf. e trasp.) 8 agosto 2018, n. 367, e atti presupposti e successivi. Peraltro i bandi di gara per l'aggiudicazione degli oneri di servizio pubblico adottati sulla base di quest'ultimo d.m. erano stati oggetto di impugnazione, previo richiesta di sospensione, davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio: TAR Lazio, ord. 5 aprile 2019, n. 2520 ha respinto l'istanza cautelare, ritenendo l'insussistenza sia del *periculum in mora*, sia del *fumus boni iuris*. Sotto quest'ultimo profilo, ha, in particolare, considerato «che non emergano agli atti di causa elementi idonei a confutare l'attendibilità del rapporto CIREM posto a fondamento del gravato decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti», ovvero dello studio del Centro Interuniversitario Ricerche Economiche e Mobilità dell'Università di Cagliari, del marzo 2018, aggiornato al luglio 2018, allegato alla delibera 35/1 del 10 luglio 2018 della Giunta regionale della Sardegna, che lo aveva assunto a «come base conoscitiva di riferimento della conferenza di servizi al fine della definizione dei nuovi oneri di servizio pubblico sui servizi aerei di linea, ovvero per la definizione della nuova continuità territoriale della Sardegna».

Alessandra Camba

Le pronunce delle Corti

Ringrazio il Presidente dell'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali, per l'invito rivoltomi, saluto i Consiglieri, i relatori e tutti i presenti. Sono onorata di partecipare a questo interessantissimo convegno sul principio di insularità, di stretta attualità, con un contributo relativo alle pronunce delle Corti, europee e nazionali.

Il Trattato per il funzionamento dell'Unione Europea prevede importanti principi scaturenti dai suoi articoli (specialmente quelli derivanti dagli artt. 174 e 175) che sono ripresi anche dalle sentenze delle Corti europee, ma che di rado hanno portato a una pronuncia favorevole alle regioni insulari.

Ad esempio, nella recente sentenza della Corte di Giustizia n. 606, del 1/02/2017, laddove una Società con sede in Sardegna interessata dal recupero di aiuti di Stato, derivanti dall'applicazione di normative tese alla riduzione delle tariffe di energia elettrica (aiuti dichiarati incompatibili dalla Commissione Europea con decisione n. 1746/2011), aveva appellato la sentenza del Tribunale dell'Unione Europea che aveva respinto il suo ricorso, la Corte fa una precisa disamina delle norme applicabili al caso di specie, citando gli artt. 107 e 108 del Trattato, e ribadisce i principi consolidati nella sua giurisprudenza, come quello secondo cui «la circostanza che uno Stato membro cerchi di ravvicinare, attraverso misure unilaterali, le condizioni di concorrenza di un determinato settore economico a quelle prevalenti in altri Stati membri, non può togliere alle misure il carattere di aiuti», e «ciò vale anche per i provvedimenti destinati a compensare eventuali svantaggi ai quali le imprese installate in una determinata regione di uno Stato membro sono soggette». Per quanto riguarda la richiesta di applicazione al caso degli artt. 174 e 175 TFUE, dedotta dalla Società appellante, la Corte sostiene che il controllo degli aiuti di Stato deve essere operato sul fondamento degli artt. 107 e 108 e che quindi giustamente il Tribunale di prima istanza aveva giudicato irrilevante ai fini della soluzione della controversia la dedotta violazione proprio dell'art. 174 del Trattato.

È quindi evidente che l'enunciazione del principio di insularità nell'art. 174 del Trattato non basta da sola a comportare una diversa valutazione in concreto da parte delle Corti europee delle controversie della nostra regione insulare rispetto alle altre regioni.

Un'altra pronuncia interessante in materia di principio di insularità è quella emanata dalla Corte di Giustizia nel 2009, a seguito di rinvio operato dalla Corte

Costituzionale con ordinanza n. 103 del 2008. In tale giudizio lo Stato aveva posto la questione di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 2 del 2007 che aveva introdotto un'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto in relazione ai soggetti che non avevano domicilio fiscale nel territorio della regione, e aveva sollevato altresì la contrarietà della legge regionale alle norme comunitarie. In tale giudizio la Regione Sarda aveva dedotto, a sostegno della legittimità della propria legge, da un lato che le norme comunitarie non ostano alla tassazione delle sole imprese non aventi domicilio fiscale in Sardegna, poiché queste imprese, nell'effettuare lo scalo, fruiscono, al pari delle imprese con domicilio fiscale nella regione, dei servizi pubblici regionali e locali ma, a differenza di queste ultime, non concorrono al finanziamento di tali servizi con il pagamento dei tributi già esistenti; dall'altro, che la giustificazione del prelievo regionale sarebbe fondata sulla necessità di compensare i maggiori costi sostenuti dalle imprese domiciliate in Sardegna, in ragione delle peculiarità geografiche ed economiche legate al carattere insulare della stessa regione.

La Corte Costituzionale rimette quindi alla Corte di Giustizia la valutazione della lesione di norme comunitarie, e in particolare la compatibilità con il diritto comunitario della imposta di cui alla legge regionale sarda, con la libera prestazione dei servizi (art. 49 CE) e con il divieto di aiuto di Stato (art. 87 CE). Con la sentenza del 17 novembre 2009 la Corte di Giustizia pronunciandosi sulle questioni pregiudiziali poste alla sua attenzione, ritiene che: una disparità di trattamento fra residenti e non residenti costituisca una restrizione alla libera circolazione vietata dall'art. 49 CE, qualora non sussista alcuna obiettiva diversità di situazione, rispetto all'imposta di cui è causa, tale da giustificare la disparità di trattamento fra le varie categorie di contribuenti. E ciò è stato ritenuto valido anche per il caso dell'imposta regionale poiché la norma regionale prevedeva che la stessa fosse dovuta per effetto dello scalo degli aeromobili e delle imbarcazioni da diporto e non in ragione della situazione finanziaria dei contribuenti interessati. Pertanto, indipendentemente dal luogo in cui risiedono e sono stabilite, tutte le persone fisiche o giuridiche che fruiscono dei servizi sono in una situazione oggettivamente paragonabile con riguardo a questa imposta.

Una decisione in cui invece il principio di insularità è stato motivo di accoglimento, è quella relativa al ricorso alla Corte Costituzionale proposto dalla Regione Sardegna avverso il Decreto legge n. 95/2012, tacciato di illegittimità costituzionale dalla Regione in quanto avrebbe determinato l'esclusione della stessa Regione dal procedimento concernente le convenzioni con i soggetti gestori del servizio di trasporto marittimo fra la Sardegna e il continente, prevedendo solo l'obbligo per lo Stato di «sentire» la Regione, senza la necessità dell'acquisizione di una vera e propria intesa.

In tale controversia la Regione ha sostenuto che la situazione in ordine ai collegamenti marittimi è del tutto peculiare, proprio a causa della sua insularità, che rende una corretta gestione di tali collegamenti essenziale per lo sviluppo (industriale e turistico) dell'isola e per il soddisfacimento dei diritti dei suoi residenti.

Facendo poi riferimento all'art. 53 dello Statuto, la Regione ha sostenuto la necessità della sua diretta presenza nei procedimenti relativi alla regolamentazione dei servizi di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi e aerei.

La Corte Costituzionale, recependo tali indicazioni, con la sentenza n. 230 del 2013 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il decreto legge impugnato per violazione di leale collaborazione e dell'art. 53 dello Statuto, ritenendo che la determinazione delle modalità e delle condizioni di svolgimento del servizio di collegamento marittimo avente a oggetto la Regione Sarda 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 stessa Regione, quali il turismo e l'industria alberghiera. Pertanto il principio di leale collaborazione, se adeguatamente applicato, impone alla legge statale di predisporre adeguate modalità di coinvolgimento delle regioni a salvaguardia delle proprie competenze. Per garantire una reale e significativa partecipazione della Regione alla elaborazione delle tariffe e alla regolamentazione dei servizi di comunicazione con l'isola; non è quindi sufficiente la formula «sentite le regioni interessate», che si limita a imporre la mera acquisizione di un parere, ma è necessario un procedimento che assicuri un efficace coinvolgimento della Regione, come la figura della «intesa» fra i due enti.

(Di leale collaborazione la Corte Costituzionale ha parlato anche nella recente sentenza n. 6/2009 sul tema degli accantonamenti, che potrebbe costituire interessante tematica per un prossimo convegno dell'Associazione ospitante).

In conclusione, tornando brevemente alle pronunce della Corte di Giustizia, mi pare che le stesse alludano alla necessità di regole e normative più specifiche e stringenti, che rendano concreti quei principi scaturiti dagli articoli 174 e 175 del Trattato.

E d'altronde, la necessità di normative *ad hoc* che tengano conto del principio di insularità sono espresse dalle Regioni insulari interessate e, in particolare dalla Sardegna e dalla Corsica, che anche ultimamente, nella Deliberazione della Consulta permanente corso-sarda, dedicata proprio al riconoscimento della condizione di insularità in attuazione dell'art. 174 TFUE, chiedono agli organi istituzionali europei, fra l'altro, di intervenire nella materia degli aiuti di Stato, prevedendo misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati alle realtà insulari (alla stregua di quanto stabilito per le

regioni ultraperiferiche dall'art. 349 dello stesso Trattato) e considerando l'insularità come «una condizione di svantaggio competitivo strutturale di carattere permanente» tale da integrare i requisiti di cui all'art. 107, par. 3, lett. a), cosicché gli aiuti concessi possano rientrare in quelli in deroga.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Gianluca Cadeddu

Le politiche di coesione

Il tema assegnato, ovvero “Le politiche di coesione e l’insularità”, inteso quali azioni le politiche di coesione hanno messo in campo per combattere, in via diretta, i disagi derivanti dall’insularità, sarebbe di facile svolgimento: le politiche di coesione, intendendo per esse quelle cofinanziate dai fondi strutturali europei (da ultimo, in senso più ampio, dagli Strumenti di Investimento Europei – SIE), pur essendo dedicati a favorire la riduzione dei divari socio economici tra le Regioni d’Europa, non sono mai intervenute per contrastare direttamente i disagi dell’insularità.

Peraltro i Regolamenti comunitari che disciplinano la materia hanno limitato le scarse possibilità di intervento solo a favore delle Regioni ultraperiferiche, e come è noto a tutti la Sardegna non è considerata tale a livello comunitario.

Se è vero che non tutti i ritardi di sviluppo dipendono da una condizione di insularità, è anche vero che di solito le Isole sono tra le Regioni meno sviluppate, scontando una posizione di partenza nella competitività territoriale oggettivamente svantaggiata.

Che la Sardegna soffra più di altre Regioni d’Italia e d’Europa di un *deficit* di posizionamento competitivo di partenza, in parte riconducibile alla sua condizione insulare, è fuori di dubbio. È sufficiente ricordare, lasciando ad analisi più accurate la quantificazione statistica, che in quanto isola non può godere di infrastrutture passanti, cioè non può sfruttare la posizione geografica per godere di infrastrutture economiche che collegano altre zone.

In quanto isola non ha neanche la possibilità di essere servita dal completamento dei rami periferici di grandi infrastrutture, cosa che quantomeno ridurrebbe i costi, a differenza per esempio delle Regioni continentali a bassa densità abitativa, per le quali invece normalmente i Regolamenti comunitari prevedono facilitazioni *ad hoc*.

L’infrastrutturazione della Sardegna normalmente o è dedicata o non è, e di solito non è.

L’indicatore sintetico normalmente usato per individuare le Regioni europee e inserirle nei diversi obiettivi delle politiche di coesione, in applicazione del principio di concentrazione, come tutti sappiamo è il prodotto interno lordo *pro capite*. Questa non è la sede per approfondire l’argomento dell’inadeguatezza del PIL *pro capite* per cogliere i reali disagi dei diversi territori europei. Segnalo solo che dai dati recentissimamente pubblicati dalla stessa Unione Europea sull’Indice

di competitività regionale (ICR 2019) la Regione Sardegna occupa la 235° posizione su 268 Regioni, mentre per quanto riguarda il PIL la 202° posizione.

Nella precedente pubblicazione (2016) occupava la 228° posizione, mentre per il PIL si collocava più o meno nella stessa posizione del 2019. Se una Regione arretra come posizione competitiva di ben 7 posizioni ma mantiene la posizione per quanto riguarda il PIL occorre porsi parecchie domande sulla validità dell'indicatore PIL pro capite quanto meno per quanto riguarda le politiche di sviluppo. E questo a maggior ragione quanto è la stessa Organizzazione che elabora questi indici, e quindi dimostra la sua capacità di fare analisi un po' più sofisticate che potrebbero indirizzare meglio le risorse per lo sviluppo. Lo stesso vale per l'Indice di connettività, sempre elaborato dalla Commissione europea (DG Move), dal quale emerge chiaramente la perifericità della Sardegna.

Ritengo che al nuovo Parlamento europeo e alla nuova Commissione in via di insediamento si potrebbe richiedere un maggior sforzo con valutazioni *ad hoc* per quanto riguarda le nuove politiche per la coesione per il periodo 2021/2027:

- dal punto di vista della concentrazione, riconoscendo non solo l'ultra perifericità ma anche la forte perifericità con l'attribuzione di maggiori risorse;
- dal punto di vista della programmazione e della sussidiarietà, consentendo alle Regioni periferiche una maggiore flessibilità nell'individuazione degli interventi ammissibili. Ad esempio, dalla documentazione al momento disponibile nella programmazione 2021/2027 non saranno possibili interventi per gli aeroporti. Questo è un argomento che io lascerei ai territori periferici e non lo escluderei a priori;
- dal punto di vista della concorrenza: alle risorse gestite in via diretta dalla Commissione europea non si applicano le regole degli Aiuti di Stato. Le stesse regole dovrebbero valere per le risorse gestite in via indiretta come sono quelle delle politiche di coesione, almeno per le Regioni a doppio svantaggio come la Sardegna, cioè sia dal punto di vista del PIL *pro capite* sia dal punto di vista della competitività.

Ricordo inoltre che tra i fondi SIE, oltre al FESR e al FSE che cofinanziano i programmi operativi in Sardegna, esiste anche il Fondo di Coesione, dedicato a interventi negli Stati che hanno un Reddito Nazionale Lordo (RNL) *pro capite* inferiore al 90% della media comunitaria, fondo mai utilizzato dall'Italia in quanto a livello di Stato (NUTS 1) superava abbondantemente quella soglia (ora in pericoloso regresso ma sempre in posizione tale da non godere del Fondo).

Il Fondo di Coesione è espressamente previsto per la realizzazione di infrastrutture e per i trasporti, interventi particolarmente utili per le Regioni periferiche.

È vero che è riservato agli Stati con un RNL *pro capite* particolarmente debole, però voglio ricordare che quando per il periodo 2007/2013 si negoziò nelle prospettive finanziarie e nel quadro finanziario pluriennale (l'accordo a valenza normativa che individua concretamente le risorse per il settennio), la Spagna, pur avendo registrato una crescita tale che inibiva l'utilizzo del Fondo, negoziò la sua permanenza nell'Obiettivo per un altro ciclo di programmazione. Ricordo che anche la Sardegna ottenne un *bonus* di 251 milioni di euro per la condizione geografica svantaggiata, anche se tale motivazione non appare mai negli atti ufficiali (per chi si appassiona di norme si veda l'allegato II punto 28 del Regolamento 1083/2006, la Sardegna è «la Regione ammissibile al sostegno transitorio di cui all'articolo 8, paragrafo 2»). Ricordo anche che la Sardegna uscì dall'Obiettivo 1, poi ridenominato “Convergenza” nel periodo 2007/2013, per crescita reale e non per effetto statistico dovuto all'allargamento dell'Unione Europea da 15 a 25 Stati. Mentre per la Spagna si adottò un apposito articolo del Regolamento, la Sardegna, senza essere citata e senza una motivazione espressa, si vide attribuito il *bonus* nelle disposizioni supplementari di un allegato.

In conclusione, anche in via provocatoria, almeno come “politiche passive” di contrasto ai *deficit* direttamente riconducibili all'insularità (cioè di compensazione dei maggiori costi) concentrerei l'attenzione su:

- estensione dell'intervento del Fondo di Coesione anche a quegli Stati che, pur avendo un RNL *pro capite* superiore al 90% della media comunitaria, presentino al loro interno Regioni (NUTS 2) di grande perifericità e criticità competitive, individuate applicando gli indici elaborati dalla stessa Commissione europea, vincolando le risorse per programmi di infrastrutturazione e di applicazione delle stesse Misure applicate alle Regioni ultraperiferiche e cioè misure di compensazione per i costi dei trasporti, servizi di trasporto merci e aiuti all'avviamento dei servizi di trasporto;
- garantire alle Regioni a grande perifericità una maggiore flessibilità e sussidiarietà nell'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali, lasciando a loro stesse l'individuazione degli interventi più adatti all'economia e alla società locale;
- garantire alle Regioni a grande perifericità l'applicazione delle regole sugli Aiuti di Stato che la Commissione applica a se stessa quando opera direttamente sul proprio bilancio, cioè nessuna regola.

Come potete notare alla fine dell'intervento non uso più il termine insulare ma preferisco il termine periferico, perché se è vero che non tutte le isole sono periferiche, i territori a grande perifericità sono tutte isole.

Occorrerebbe a questo punto parlare delle politiche “attive” dell'Insularità, cioè di quell'insieme di interventi diretti alla valorizzazione dei vantaggi comparati che essere un'isola comporta: agroalimentare, ambiente, stile di vita, capitale

sociale. Ma questo meriterebbe un altro convegno ma soprattutto è quasi per intero nelle nostre mani.

Joan David Janer Torrens

Il principio di insularità e la sua applicazione nelle Isole Baleari

1. Introduzione; 2. Misure adottate dallo Stato spagnolo per far fronte all'insularità delle Baleari; 3. Insularità delle Baleari nel quadro della politica di coesione europea; 4. Considerazioni finali.

1. Introduzione

Il fatto insulare è una realtà molto presente nella configurazione territoriale dell'Unione Europea. L'UE ha 271 Regioni, di cui 26 considerate Regioni insulari appartenenti a 13 Stati membri. Queste Regioni rappresentano il 3,4% del territorio totale dell'Unione Europea e hanno una popolazione totale di circa 14 milioni di abitanti. Allo stesso modo, tre Stati membri dell'Unione Europea (Irlanda, Malta e Cipro) sono configurati come Stati insulari.

La discontinuità territoriale che l'insularità implica una serie di importanti squilibri come un più alto costo della vita, maggiori costi di produzione per le aziende, un più alto costo dei prodotti energetici, maggiori costi di investimento in beni pubblici, un minor uso delle economie di scala, la proliferazione di comportamenti anticoncorrenziali nei mercati, una elevata dipendenza da porti e aeroporti e grande vulnerabilità a situazioni esterne. Il fenomeno dell'insularità, e in particolare il fatto di essere circondati dall'acqua, la stessa dimensione dell'isola e la distanza dal continente, è configurato come un fattore che condiziona e limita chiaramente lo sviluppo economico e sociale di quel territorio.

La Spagna ha due comunità insulari autonome: le Isole Canarie, situate nell'Oceano Atlantico e le Isole Baleari, situate nel Mar Mediterraneo. La Costituzione spagnola del 1978 riconosce nel suo articolo 138 il fatto insulare stabilendo che "lo Stato garantisce l'effettiva attuazione del principio di solidarietà assicurando l'istituzione di un equilibrio economico, adeguato ed equo tra le varie parti del territorio spagnolo e la partecipazione alle circostanze dell'evento insulare". Questo riconoscimento costituzionale dell'insularità ha due implicazioni: a) da un lato, l'esistenza dell'evento insulare è affermata come un insieme di circostanze specifiche la cui determinazione è affidata allo Stato e b) d'altra parte, il fatto insulare deve essere curato nel formulare politiche concrete con l'obiettivo di materializzare l'equilibrio economico.

A differenza delle Isole Canarie, la cui lontananza dal continente ha portato a un particolare riconoscimento da parte dello Stato spagnolo (ad esempio,

l'imposta sui consumi è inferiore rispetto al resto dello Stato) e dell'Unione Europea (articolo 349 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea riconosce loro uno *status* speciale in quanto sono considerate regioni ultra-periferiche), le Isole delle Baleari non hanno mai avuto una particolare considerazione e attenzione, sicuramente motivata dal fatto che si tratta di un territorio con un PIL elevato legato al settore turistico. Va tenuto presente che le Isole Baleari sono composte da quattro isole abitate, che soffrono di problemi derivati dalla doppia (Minorca e Ibiza) e dalla tripla insularità (Formentera) poiché Maiorca è l'isola di riferimento.

Lo Statuto di autonomia delle Isole Baleari nella sua versione in vigore dal 2007 (norma essenziale nell'organizzazione dell'autonomia politica della Comunità autonoma) incide sul riconoscimento dell'evento insulare e delle sue circostanze al fine di proteggere e promuovere azioni che contribuiscano a ridurre o eliminare gli squilibri che ciò implica. In questo senso, l'articolo 3 dello Statuto di autonomia stabilisce che questa norma protegge l'insularità come un fatto differenziale e merita una protezione speciale e che le autorità pubbliche adotteranno le misure necessarie per evitare che il fatto differenziale dell'insularità possa degenerare in squilibri economici o di qualsiasi altro tipo suscettibili di violare il principio di solidarietà tra territori. Allo stesso modo, la sesta disposizione aggiuntiva stabilisce che una legge statale regolerà il regime speciale delle Baleari, il quale riconoscerà il fatto specifico e differenziale della sua insularità. Lo Stato adeguerà inoltre le sue politiche pubbliche alla realtà pluri-insulare delle Isole Baleari, in particolare nel settore dei trasporti, delle infrastrutture, delle telecomunicazioni, dell'energia, dell'ambiente, del turismo e della pesca.

Il governo delle Isole Baleari è ben consapevole dei problemi posti dal fatto insulare e, pertanto, per anni ha cercato di garantire che quest'ultimo fosse riconosciuto dallo Stato spagnolo e dall'Unione Europea. L'obiettivo di questo contributo è offrire una panoramica degli strumenti e delle misure di ordine giuridico adottati dalla Spagna e dall'Unione Europea per attenuare i problemi derivanti dall'insularità delle Isole Baleari.

2. Misure adottate dallo Stato spagnolo per far fronte all'insularità delle Baleari

Sebbene la Costituzione spagnola del 1978 abbia riconosciuto nel suo articolo 138 i problemi posti dall'insularità, la prima legge specificamente volta ad adottare una serie di misure per attenuare i problemi derivati dall'insularità delle Baleari è stata approvata ben 20 anni dopo. In effetti, nel 1998 è stata approvata la legge 30/1998, del 29 giugno, del regime speciale delle Isole Baleari, che, per la prima volta, ha cercato di offrire una serie di misure di diversa natura per far fronte ai problemi che l'insularità ha generato nelle Isole Baleari. Questa legge identificava

le diverse aree che riguardano il fatto insulare nelle Isole Baleari, ma non prevedeva misure efficaci per affrontare questi problemi. L'unica vera attuazione di questa legge è stata il riconoscimento di uno sconto del 33% sul trasporto aereo e marittimo tra le isole e la penisola e una riduzione delle tariffe portuali. Per quanto riguarda il resto dei settori di intervento – quali l'energia, il settore nautico, il trasporto marittimo e aereo, le infrastrutture, le risorse idriche, il trattamento dei rifiuti, la pesca, l'agricoltura, l'industria o la difesa della concorrenza – mancava di specificità e l'adozione di misure specifiche non era precisata e rimaneva soggetta a successivi sviluppi regolamentari e commissioni bilaterali congiunte. Pertanto, la legge 30/1998 serviva solo a riconoscere uno sconto che consentiva alle persone che vivevano nelle isole di viaggiare verso la penisola a un prezzo inferiore. Ma spesso questa misura è stata di scarsa utilità, poiché le compagnie di trasporto hanno applicato un prezzo diverso a seconda che il viaggiatore fosse o meno un residente in modo tale che il prezzo finale non variasse molto. In ogni caso, la legge 30/1998 ha avuto effetti molto limitati, dal momento che non ha avuto alcuno sviluppo regolamentare non essendovi nemmeno costituite le commissioni bilaterali miste.

Le insufficienze della legge 30/1998 sono state criticate dal governo delle Isole Baleari, considerando che le misure per alleviare l'insularità erano minime e molto scarse. Le pressioni politiche per migliorare il regime di insularità delle Baleari non hanno avuto successo fino al 2019. Pertanto, per 21 anni è stato in vigore un regime di insularità che non ha fornito una risposta reale ai problemi posti dalla Comunità autonoma delle Isole Baleari. Il 22 febbraio 2019 il governo spagnolo ha approvato il regio decreto legge 4/2019 del regime speciale delle Isole Baleari, che doveva essere uno strumento di riconoscimento definitivo dei problemi derivanti dall'insularità delle Baleari attraverso l'adozione effettiva di un insieme di misure di diversa natura. Il regio decreto legge 4/2019 contiene un pacchetto di misure specifiche volte a compensare gli svantaggi strutturali dell'insularità in un modo molto simile a quello stabilito dal regime economico e fiscale (RIF) in vigore nelle Isole Canarie.

La principale novità di questa regola è che aumenta la sovvenzione al trasporto aereo e marittimo tra le Isole Baleari e il resto della penisola al 75%, al 50% tra le isole e uno sconto minimo del 65% è previsto per il trasporto di merci tra le isole e la penisola. Insieme a questa importante novità per facilitare il trasporto verso le Isole Baleari, il regio decreto legge 4/2019 crea il cosiddetto “fattore di insularità” come asse centrale degli investimenti statali, che altro non è che un importo economico che ogni anno lo Stato, a carico del bilancio generale, utilizzerà per finanziare azioni in aree influenzate negativamente dall'insularità. Il fattore dell'insularità deve essere utilizzato per migliorare le infrastrutture ferroviarie, le strade, gli impianti idraulici ed energetici, il miglioramento delle aree turistiche, la

promozione della ricerca, il trattamento dei rifiuti e il patrimonio. Il regio decreto legge fa particolare riferimento ai problemi che l'insularità solleva in materia di energia, trasporti (marittimi e aerei, persone e merci) e in relazione ai diritti aeroportuali. La norma prevede che vi sarà un finanziamento a carico del fattore dell'insularità, ma non prevede stanziamenti economici o misure fiscali.

Il regio decreto legge individua le aree d'azione e fa riferimento al fattore dell'insularità come un modo per finanziare azioni volte ad attenuare i problemi derivati dall'insularità, ma non prevede alcun tipo di misure fiscali per far fronte a detta insularità. Per lo Stato, il finanziamento di azioni nel settore dell'insularità e del regime fiscale per far fronte agli svantaggi generati dall'insularità non dovrebbe rientrare nella stessa norma. Per questo motivo, lo stesso giorno in cui il governo ha approvato il regio decreto legge 4/2019, ha approvato e inviato al Parlamento un progetto preliminare di legge sul regime speciale delle Isole Baleari che ha incorporato una serie di incentivi fiscali per promuovere gli investimenti nelle Isole Baleari. Le misure previste riguardavano le principali imposte dirette (non le imposte indirette come l'IVA, come nel caso delle Isole Canarie) e puntavano a rilanciare l'economia delle Isole e compensare i problemi commerciali causati dall'insularità. Il progetto preliminare del regime speciale prevedeva una riduzione dell'imposta sulle società e sul reddito.

La bozza preliminare del regime speciale è stata, senza dubbio, un progresso molto importante per affrontare le sfide poste dall'insularità per le Isole Baleari, ma il grande problema è che alla fine del 2019 sono state convocate le elezioni generali e tutti i progetti in attesa di approvazione sono decaduti. L'attuale governo non ha presentato nuovamente il progetto al Parlamento e, pertanto, sono in vigore attualmente solo le misure previste dal regio decreto legge 4/2019. Va ricordato che l'unico vero progresso di questa normativa è la previsione del fattore dell'insularità, che a oggi non ha specificità poiché il governo spagnolo non è riuscito ad approvare il bilancio pubblico, e quello attuale è quello approvato nel 2018 che, quindi, non stanziava alcuna somma per il fattore dell'insularità, poiché la legge che l'ha creato è del 2019.

L'approvazione del regio decreto legge 4/2019 che istituisce un regime speciale per le Isole Baleari costituisce, senza dubbio, un progresso nell'adozione da parte dello Stato di diverse misure volte a far fronte ai problemi derivanti dall'insularità delle Baleari. Uno dei principali progressi è la creazione del fattore dell'insularità che, nel caso in cui venga approvato il bilancio dello Stato, comporterà diversi investimenti da parte dello Stato in varie aree interessate dal fatto insulare. Il grande problema è la credibilità che lo Stato ha in questa materia, dai 42 anni dall'entrata in vigore della Costituzione e dal riconoscimento da parte dell'insularità come politica di Stato e, ancor oggi, poco o quasi nulla è stato fatto in questa materia.

3. Insularità delle Baleari nel quadro della politica di coesione europea

Sebbene l'insularità faccia parte della realtà geografica e politica dell'Unione Europea, la verità è che le misure adottate dall'Unione per correggere i problemi e i *deficit* legati all'insularità sono state molto limitate. Tutte le Regioni insulari europee, comprese le Isole Baleari, hanno attivamente sostenuto la necessità per l'Unione di sviluppare politiche reali ed efficaci a favore dell'insularità. L'insularità e i problemi che ne derivano sono comuni a tutte queste Regioni, ma ci sono anche differenze importanti che ostacolano chiaramente la definizione di una politica europea sull'insularità. Le 26 Regioni insulari dell'Unione Europea hanno un alto livello di eterogeneità tra loro in termini di popolazione (ci sono isole come le Isole Baleari che superano il milione di abitanti mentre ci sono isole che non superano i 50 abitanti), superficie, grado di autonomia politica e tenore di vita (il PIL per abitante oscilla tra il 45% e il 110% della media comunitaria). Inoltre, ci sono Regioni insulari che accumulano un doppio o triplo *handicap*: insulare, area montuosa e bassa densità di popolazione.

Certamente, non si tratta certamente di definire un'unica politica europea in materia di insularità, ma piuttosto di stabilire un quadro politico integrato che affronti in modo coerente tutti i problemi rilevanti delle Regioni insulari dell'Unione. Ma non è così, perché la politica europea in questo settore si basa sulla dimensione territoriale della politica di coesione dell'Unione, come previsto dall'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Questo articolo allude espressamente alle Regioni insulari quali destinatarie specifiche della politica di coesione territoriale dell'Unione. L'Unione Europea deve, in particolare dall'entrata in vigore il 1° dicembre 2009 del Trattato di Lisbona, garantire lo sviluppo armonioso di tutti i suoi territori e regioni e si stabilisce che le Regioni insulari devono essere oggetto di particolare attenzione.

La figura centrale che dovrebbe servire alle Regioni insulari per richiedere fondi di coesione europei che devono consentire loro di affrontare i problemi di diversa natura derivanti dall'insularità è il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) creato con il regolamento 1082/2006, del 5 luglio 2006. Il GECT è una figura giuridica nuovissima che ha l'obiettivo di promuovere iniziative di cooperazione territoriale (transfrontaliera, transnazionale e interregionale) presentate dalle autorità regionali e locali dell'Unione Europea. Il GECT costituisce uno strumento utile per le Regioni insulari europee che consente loro di ottenere finanziamenti europei e di affrontare i problemi derivanti dall'insularità. Attualmente, 69 GECT sono stati istituiti in tutta l'Unione. La cooperazione territoriale europea è un obiettivo finanziato con fondi FESR che verranno incanalati attraverso il GECT.

Le Isole Baleari sono state particolarmente attive nella creazione e partecipazione ai GECT dal 2009. Pertanto, le Isole Baleari fanno parte del GECT

dei Pirenei Mediterranei insieme alla Catalogna e alle Regioni francesi della Linguadoca e del Midi-Pirenei, così come di un altro con una vocazione chiaramente insulare come il GECT Archimed insieme a Sicilia, Sardegna e l'Agenzia di Sviluppo di Larnaka (Cipro). Il grande problema che le Isole Baleari affrontano quando sviluppano iniziative di cooperazione territoriale che consentano loro di accedere ai fondi europei per alleviare la loro insularità è che il Regolamento 1083/2006 che stabilisce le disposizioni generali relative al Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione stabiliscono una distanza massima di 150 km per le frontiere marittime per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera. Questo criterio, che il governo delle Isole Baleari ha ripetutamente chiesto fosse rimosso dal Regolamento o reso più flessibile, condiziona le iniziative di cooperazione territoriale che si potrebbero realizzare.

Il governo delle Isole Baleari ha anche tentato di creare alleanze con i territori insulari vicini con problemi simili al fine di spingere l'Unione a riconoscere chiaramente i problemi che si presentano alle Regioni insulari del Mediterraneo e ad adottare politiche e fondi specifici per affrontare questi problemi. Con l'obiettivo di influenzare la definizione di nuovi criteri per la coesione territoriale dal 2020 e legata all'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale dell'Unione per il periodo 2021-2027, l'8 ottobre 2019, i presidenti di Corsica, Sardegna, Isole Baleari e Gozo hanno approvato una dichiarazione insulare a Bruxelles volta a rivendicare il fatto insulare nell'Unione Europea. Nel documento che si è approvato, si fa riferimento al nuovo concetto di "insularità mediterranea".

L'obiettivo perseguito con l'approvazione della suddetta dichiarazione era che le politiche dell'Unione in materia di insularità abbiano una portata trasversale e che l'Unione sviluppi e metta in pratica una vera coesione territoriale. La Corsica, la Sardegna, le Isole Baleari e Gozo chiedono di migliorare la connessione con il continente, azioni che servono a contenere l'impatto ambientale nel Mediterraneo e compensare i costi dell'insularità. Per queste quattro Regioni insulari, l'Unione Europea deve essere molto sensibile alla vulnerabilità delle isole dovuta ai cambiamenti climatici, alla pressione umana e alla dipendenza dai combustibili fossili. Studi recenti indicano che il cambiamento climatico avrà un effetto particolarmente negativo sul Mediterraneo e, pertanto, le Regioni insulari del Mediterraneo, ivi comprese le Isole Baleari, stanno cercando di sensibilizzare l'Unione sullo sviluppo di politiche attive in questo settore e ad anticipare i suoi effetti negativi.

4. Considerazioni finali

Nonostante l'impatto negativo che l'insularità delle Baleari ha in diverse aree e il fatto che lo Stato spagnolo e l'Unione Europea siano consapevoli della loro rilevanza per i cittadini e le imprese, il bilancio delle misure adottate finora è stato scarso e deludente. Nel caso spagnolo, l'impatto della disposizione contenuta nell'articolo 138 della Costituzione in relazione al fatto insulare è stato scarso o nullo. Ci sono voluti 20 anni per l'approvazione del primo regime speciale per le Isole Baleari nel 1998, che non era in realtà un regime ma una previsione di uno sconto del 33% per poter viaggiare tra le Isole Baleari e la penisola. Il resto delle aree che subiscono le conseguenze all'insularità non è stato affrontato. Nel 2019, lo Stato spagnolo ha approvato il secondo regime speciale che avrebbe dovuto correggere le carenze del regime progettato nel 1998 e includere misure efficaci e reali. I risultati sono stati ancora una volta molto deludenti perché gli unici due veri progressi sono stati l'aumento al 75% dello sconto sul trasporto (che spesso non è tale a causa della manipolazione dei prezzi da parte delle imprese di trasporto, in particolare aereo) e la creazione del fattore dell'insularità. Quest'ultimo può obiettivamente rappresentare un progresso nella misura in cui una legge preveda alcune voci del bilancio dello Stato generale per far fronte alle difficoltà generate dall'insularità nelle Baleari, ma il problema è che, dal 2018, la Spagna ha esteso bilanci precedenti, che non prevedono quindi alcun elemento al riguardo. Allo stesso modo, anche il fatto che non sia stata approvata la legge statale che prevede crediti d'imposta per alleviare i costi dell'insularità è un aspetto senz'altro molto negativo.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, sebbene il trattato di Lisbona del 2009 abbia espressamente riconosciuto i problemi legati all'insularità nel quadro della politica di coesione, l'Unione Europea non è stata in grado di progettare una vera politica in questo settore, sostenendo che le Regioni insulari europee sono troppo eterogenee per progettare una vera politica in questo settore. Gli strumenti della politica di coesione territoriale presentano carenze che non consentono un'efficace cooperazione tra Regioni che consentirebbe loro di accedere ai fondi europei e le altre politiche dell'Unione e le altre politiche europee non affrontano i problemi legati all'insularità in modo trasversale. Le Isole Baleari, e le altre Regioni insulari del Mediterraneo come la Sardegna, sono state molto attive nei confronti dell'Unione nel difendere il reale ed effettivo riconoscimento dell'insularità, ma i risultati sono stati purtroppo molto limitati. È anche difficile per l'Unione rispondere efficacemente alle sfide dell'insularità delle Baleari quando lo stesso Stato spagnolo non ha mostrato una particolare sensibilità in questa materia. Quarantadue anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione è assolutamente necessario che le Isole Baleari dispongano di efficaci misure economiche e fiscali

che consentano loro di affrontare i problemi legati all'insularità. È, semplicemente, una questione di giustizia.

Luis Javier Capote Pérez

Il principio di insularità e la sua applicazione nelle Isole Canarie

1. Presentazione; 2. Le Isole Canarie come Regione ultra-periferica insulare; 3. L'integrazione della Spagna nella Comunità Economica Europea. La singolarità delle Canarie nel Diritto spagnolo ed europeo; 4. Conclusioni: presente e futuro delle Isole Canarie.

1. Presentazione

Sono particolarmente lieto di essere un'altra volta in Sardegna, in occasione di questo importante Convegno di studi sulla questione insulare, al quale darò molto volentieri il mio contributo. Desidero ringraziare l'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali e segnatamente il prof. Paolo Fois, per l'invito che hanno cortesemente voluto rivolgermi. Ringrazio altresì la dott.ssa Maria Luisa Serra, grazie alla quale ho potuto per la prima volta conoscere questa bella isola, popolata da gente così amabile e gentile.

2. Le Isole Canarie come Regione ultraperiferica insulare

Le isole Canarie sono un arcipelago di otto isole, situate a occidente della costa sahariana dell'Africa. La distanza più breve tra il continente africano e le isole più orientali è di cento chilometri, mentre l'arcipelago nel suo insieme è situato a una distanza di cinquecento chilometri. Le Canarie hanno una superficie di 7.446 chilometri quadrati, e una popolazione di 2.120.000 abitanti. La densità è veramente alta, per esempio, nella Gran Canaria si contano 475.000 abitanti per chilometro quadrato.

Amministrativamente, le Canarie sono una Regione autonoma dello Stato Spagnolo, formata da otto isole principali e altre cinque disabitate. Nel nostro Statuto giuridico trova conferma, come vedremo, la nostra singolarità.

La situazione geografica delle Canarie implica che, dal punto di vista dell'Unione Europea, la Regione è anche insulare e ultraperiferica (GONZÁLEZ LAYNEZ, 2005). Non tutte le Regioni ultraperiferiche sono insulari e non tutte le isole sono Regioni ultra-periferiche però, come Regione ultraperiferica, le Canarie sono un territorio geograficamente lontano. Come arcipelago difettano di terreni utilizzabili, hanno problemi con i trasporti e le comunicazioni, con la scarsità dall'acqua e delle energie, l'inquinamento del mare e della costa, la complessità della gestione dei rifiuti, nonché i problemi della demografia e della

disoccupazione. Nella storia delle Canarie, l'economia è stata dominata dal problema della monocultura, mentre in questo momento domina il turismo. C'è anche un altro problema, legato alla natura arcipelagica della Regione: la "doppia insularità" o "doppia ultraperifericità". Esistono grandi differenze tra le isole e anche una grande rivalità tra le isole centrali – Tenerife e Gran Canaria – e tra queste isole e quelle chiamate minori o, più correttamente chiamate, periferiche – El Hierro, La Palma, La Gomera, Fuerteventura, Lanzarote e La Graciosa. L'applicazione dal principio del diritto dell'Unione Europea di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni e il ritardo delle Regioni meno favorite o insulari si misura nelle Isole Canarie, un territorio dove l'obiettivo di ridurre le differenze tra le Regioni in ritardo o più povere implica che la ultraperifericità è anche la perifericità interna, propria della Regione.

3. L'integrazione della Spagna nella Comunità Economica Europea. La singolarità delle Canarie nel Diritto spagnolo ed europeo

Le Isole Canarie sempre hanno avuto un regime specifico, dal tempo dalla conquista e dalla incorporazione al Regno di Castilla (LÓPEZ AGUILAR, GARCÍA-ANDRADE NARRO, CARBALLO ARMAS, RODRÍGUEZ-DRINCOURT, MORENO ALMEIDA). I Re Cattolici, Isabella e Ferdinando, stabilirono un'esenzione dei tributi per favorire la migrazione e popolamento delle isole, alla fine del XV secolo e solo per venticinque anni. Ma, come tante altre cose nella Storia del Diritto dalla Spagna, una regola che era stata pensata come provvisoria si trasformò in permanente. L'esenzione sarebbe durata per tre secoli.

Il particolare regime fiscale venne disciplinato nel secolo XIX con una legislazione specifica relativa ai porti franchi negli anni 1852, 1872 e 1900. Nel 1972, una nuova legge ratifica le differenze e dà concretezza a un concetto che sarà di costante riferimento fino a oggi: il regime economico e fiscale canario. Questa legge riconosce e aggiorna la singolarità, perché le condizioni descritte prima sono permanenti. Due sono le basi di detto regime:

- Le basi economiche, pensate per consolidare un regime più liberoscambista e la non applicazione delle tariffe esistenti nel resto dello Stato. Concretamente:
 - Non applicazione delle tariffe esistenti per esportare e importare. Conseguentemente, le Isole Canarie erano più integrate nel commercio internazionale.
 - L'aiuto pubblico allo sviluppo industriale.
 - La protezione di alcuni prodotti agricoli come la banana, il pomodoro o il tabacco.
- La base economica, pensata per ridurre la pressione fiscale indiretta e ottenere una maggiore autonomia nel finanziamento delle istituzioni locali. Concretamente:

- L'esenzione dei tributi per l'importazione e l'esportazione.
- L'applicazione di una riduzione di alcuni tributi sull'attività industriale.
- L'applicazione di un tributo limitato per il lusso e riscosso dalle Amministrazioni locali.
- L'applicazione di un tributo specifico per i prodotti e per le finanze delle Amministrazioni locali.
- L'istituzione di un sistema specifico per l'investimento.
- L'istituzione di maggiorazione per l'esportazione dei prodotti canari ad altre parti dalla Spagna.

La singolarità riconosciuta nella legge del 1972 è adottata dalla Costituzione nel 1978. La nostra Carta Magna continua a ispirarsi a una regolamentazione protettiva iniziata cinquecento anni fa e la incorpora nell'Atto più importante dell'ordinamento giuridico.

L'adesione della Spagna alla Comunità Economica Europea ha implicato un grande problema per quanto riguarda il mantenimento dello *status* particolare. La sua applicazione aveva generato una economia più aperta internazionalmente e con un grande interscambio commerciale con l'Africa, l'America e i paesi dall'Asia come il Giappone. Si rafforza – e lo si fa anche oggi – la possibilità di avere uno *status* simile a quello delle Regioni d'oltremare ma, finalmente, si accetta il principio dell'integrazione delle Isole Canarie alla CEE, con un insieme peraltro di eccezioni come la non applicazione dell'IVA, la non integrazione nelle politiche comuni della pesca e dell'agricoltura, prevedendo al tempo stesso la possibilità di far ricorso ai Fondi strutturali.

L'applicazione di questo particolare *status* ha comportato, nel periodo 1986-1989, alcuni problemi per quanto riguarda il settore agricolo – la banana canaria deve competere con le banane dell'area del dollaro e il pomodoro canario con il pomodoro marocchino. C'è bisogno di un diverso regime integrativo. E in questo si afferma nella CEE il concetto di Regione ultraperiferica e il conseguente disegno di politiche specifiche nei loro confronti. Per le Canarie sarà il programma POSEICAN, successivo al programma POSEIDOM per i territori francesi di ultra-mare. La Regione sarà parte dell'unione doganale e avrà anche una versione più leggera dell'IVA, l'IGIC. Ma, sempre, la tradizionale singolarità canaria sarà all'origine di complessi negoziati tra lo Stato spagnolo (con l'attiva cooperazione della Regione Autonoma Canaria) e Bruxelles.

Dal Trattato istitutivo della Comunità Europea discende (VILLAR ROJAS, 2001) un lungo processo per conseguire il riconoscimento delle Isole Canarie – e anche di Madeira e delle Azzorre – come regioni ultra-periferiche dell'Unione Europea.

Il Trattato eleva al rango di “diritto originario” la singolarità di quelle Regioni e apre, anche, un processo di sviluppo del nuovo *status*. Le discussioni non erano facili. Il governo della Spagna sosteneva il principio della permanenza dello *status*,

con un riconoscimento delle cause della singolarità – che sono permanenti – unitamente comunque a un pieno accesso a tutte le politiche europee. Si considera che le regole preesistenti sono provvisorie, puntando quindi verso una disciplina permanente. L'insularità si combina con l'ultraperifericità per descrivere una realtà diversa, strutturale – non congiunturale – e permanente. La risposta della Commissione Europea è diversa: ogni caso deve essere studiato specificamente e l'articolo 299.2 non può essere interpretato come un regime speciale permanente. Il suo testo riconosce la singolarità ultra-periferica, però, per il caso delle Isole Canarie, non come eccezione permanente, ma come una situazione dove ogni differenza deve essere chiarita e giustificata per dar vita a un regime specifico e diverso nell'applicazione del Diritto dell'Unione Europea.

4. Conclusioni: presente e futuro delle Isole Canarie

Nella legge organica 1/2018, si approva il nuovo Statuto dell'autonomia delle Isole Canarie. Il suo Preambolo dice:

con el régimen económico y fiscal, amparado por la Constitución española, y con la aprobación del Estatuto de Autonomía, las Islas Canarias recuperan un «status» político y económico en el seno de la España democrática, que es reconocido por las instituciones de la Comunidad Europea y reafirmado en sus Tratados, al definirse su condición de región ultraperiférica, por las mismas razones que justificaron aquel «status» a lo largo de la historia.

Il testo assume la singolarità come una realtà inalterabile, forse immutabile. Nell'Articolo 3 si parla della lontananza, della ultraperifericità, della insularità e si dice:

dada la lejanía, la insularidad y la condición ultraperiférica de Canarias, reconocidas por los Tratados constitutivos de la Unión Europea, la Constitución y el presente Estatuto, los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, tendrán en cuenta estas circunstancias cuando sea preciso adaptar sus políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias, así como sus decisiones financieras y presupuestarias, cuando dichas circunstancias incidan de manera determinante en tales competencias, fijando las condiciones específicas para su aplicación en el Archipiélago. Especialmente, esta adaptación se producirá en materia de transportes y telecomunicaciones y sus infraestructuras; mercado interior; energía; medio ambiente; puertos; aeropuertos; inmigración; fiscalidad; comercio exterior; y, en especial, en el abastecimiento de materias primas y líneas de consumo esenciales y cooperación al desarrollo de países vecinos.

Questo riconoscimento o, forse, il ricordo della nostra storia negli ultimi quaranta anni deve farci riflettere sulla natura del regime specifico di ultraperifericità. Nel caso delle Isole Canarie l'insularità è una base importante per giustificare questo regime e, implica anche un grande potenziale di sviluppo. La tri-continentalità delle Canarie, geografica ma anche culturale, non ha bisogno di essere presentata come opportunità per rafforzare i vincoli con l'Europa, l'America e l'Africa. Ma al tempo stesso dobbiamo tener presente che, nel

principio della ultra-perifericità è presente l'idea di una vera parità, con un tratto diverso per le Regioni diverse, perseguendo altresì, l'obiettivo ultimo di ridurre le differenze tra le Regioni più ricche e quelle più povere. Le Isole Canarie hanno ricevuto un grande aiuto dall'Unione Europea ma restano oggi una Regione la cui economia è fragile, essendo basata sulla mono-coltura, con il turismo che riveste oggi una fondamentale importanza. Si sono delineate molte strategie interne per potenziare il quadro regionale – con un curioso concetto d'insularità, riflesso nel nostro Statuto di Autonomia: sette isole presentate come una isola. Nei primi dieci anni di questo secolo, peraltro la politica fiscale non si è tradotta in un miglioramento della situazione economica. Anche nel decennio 1996-2006, nei giorni di vino e rose, di un miracolo un po' ingannevole, gli indicatori della situazione economica e sociale erano veramente buoni, con la crisi questi indicatori si trasformarono in una realtà che credevamo essere legata a un passato lontano.

In questo momento, le Isole Canarie hanno il grande bisogno di applicare le regole per avere un vero cambiamento del modello economico. I Fondi europei, basati sulla singolarità insulare e il mantenimento d'un regime specifico non hanno modificato i vecchi problemi dell'economia e della società. Una popolazione agricola, una regione di emigranti, una produzione sempre fondata su un'unica cosa: vino, tabacco, zucchero, tinte, banane e turismo. L'esperienza recente di Thomas Cook è un ricordo della nostra debolezza. Ma c'è anche il grande problema di una doppia insularità, dove isole come La Palma hanno visto dimezzarsi la popolazione di quindici anni fa; dove isole come Fuerteventura hanno avuto il grande problema degli insediamenti turistici e un crescente costo della vita. Nelle Isole Canarie l'insularità è l'esistenza di sette realtà diverse, aggiunte per un fatto della storia in una regione frammentata per il mare, dove ogni isola guarda al suo interno e l'Oceano è stato considerato più come limite che come opportunità. Il principio di insularità è sempre presente nella lettera delle nostre leggi, ma abbiamo bisogno di promuovere le sue implicazioni e di costruire un bilanciamento tra la considerazione delle Canarie come una Regione ultra-periferica e una diversità connessa a una importante ragione di questo riconoscimento comunitario: l'insularità è la particolarità di ogni isola.

Grazie mille.

Appendice

Norme dei Trattati europei e Dichiarazioni adottate dagli Stati membri sulle Regioni insulari e sulle Regioni ultraperiferiche

Articoli 158, 159 e 299 del Trattato di Amsterdam (1997)

[...] TITOLO XVII (ex titolo XIV) / COESIONE ECONOMICA E SOCIALE

Articolo 158 (ex articolo 130 A)

Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale.

In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali¹.

Articolo 159 (ex articolo 130 B)

Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 158. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 158 e concorrono alla loro realizzazione. La Comunità appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti.

La Commissione presenta ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito. Tale relazione è corredata, se del caso, di appropriate proposte.

Le azioni specifiche che si rivelassero eventualmente necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche della Comunità, possono essere adottate dal Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni.

[...] Articolo 299 (ex articolo 227)²

Il presente trattato si applica al Regno del Belgio, al Regno di Danimarca, alla Repubblica federale di Germania, alla Repubblica ellenica, al Regno di Spagna, alla Repubblica francese, all'Irlanda, alla Repubblica italiana, al Granducato del Lussemburgo, al Regno dei Paesi Bassi, alla Repubblica d'Austria, alla Repubblica portoghese, alla Repubblica di Finlandia, al Regno di Svezia e al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

¹ Comma così modificato dall'art. 2, par. 30, Trattato di Amsterdam. Testo precedente: «In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali».

² Articolo così modificato dall'art. 2, par. 55 e dall'art. 6, I, par. 76, Trattato di Amsterdam.

2. Le disposizioni del presente Trattato si applicano ai Dipartimenti francesi d'oltremare, alle Azzorre, a Madera e alle isole Canarie.

Tuttavia, tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale dei Dipartimenti francesi d'oltremare, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione del presente trattato a tali regioni, ivi comprese politiche comuni.

Il Consiglio, all'atto dell'adozione delle pertinenti misure di cui al secondo comma, prende in considerazione settori quali politiche doganali e commerciali, politica fiscale, zone franche, politiche in materia di agricoltura e di pesca, condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, aiuti di Stato e condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali della Comunità.

Il Consiglio adotta le misure di cui al secondo comma tenendo conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle Regioni ultraperiferiche senza compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico comunitario, ivi compresi il mercato interno e le politiche comuni.

3. I paesi e i territori d'oltremare, il cui elenco figura nell'allegato II del presente Trattato, costituiscono l'oggetto dello speciale regime di associazione definito nella quarta parte del Trattato stesso.

Il presente Trattato non si applica ai paesi e territori d'oltremare che mantengono relazioni particolari con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord non menzionati nell'elenco precitato.

4. Le disposizioni del presente Trattato si applicano ai territori europei di cui uno Stato membro assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero.

5. Le disposizioni del presente Trattato si applicano alle isole Åland conformemente alle disposizioni contenute nel protocollo n. 2 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia.

6. In deroga ai paragrafi precedenti:

a) il presente Trattato non si applica alle Faeröer,

b) il presente Trattato non si applica alle zone di sovranità del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a Cipro,

c) le disposizioni del presente Trattato sono applicabili alle isole Normanne e all'isola di Man soltanto nella misura necessaria per assicurare l'applicazione del regime previsto per tali isole dal Trattato relativo all'adesione di nuovi Stati membri alla Comunità Economica Europea e alla Comunità Europea dell'Energia Atomica, firmato il 22 gennaio 1972.

Articoli 174, 175 e 349 del Trattato di Lisbona (2007)

[...] TITOLO XVIII / COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE

Articolo 174 (ex articolo 158 del TCE)

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 la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni e 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.

Articolo 159 (ex articolo 159 del TCE)

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

La Commissione presenta ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito. Tale relazione è corredata, se del caso, di appropriate proposte.

Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato Economico e Sociale e del Comitato delle Regioni.

[...] Articolo 349 (ex articolo 299, paragrafo 2, secondo, terzo e quarto comma, del TCE)

Tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale della Guadalupa, della Guyana francese, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, ivi comprese politiche comuni. Allorché adotta le misure specifiche in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo.

Le misure di cui al primo comma riguardano in particolare politiche doganali e commerciali, politica fiscale, zone franche, politiche in materia di agricoltura e di pesca,

condizioni di fornitura delle materie prime e di beni di consumo primari, aiuti di Stato e condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali dell'Unione.

Il Consiglio adotta le misure di cui al primo comma tenendo conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle Regioni ultraperiferiche senza compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, ivi compresi il mercato interno e le politiche comuni.

Dichiarazione relativa alle Regioni ultraperiferiche, allegata al Trattato di Maastricht (1992)

La Conferenza riconosce che le Regioni ultraperiferiche della Comunità (Dipartimenti francesi d'oltremare, Azzorre e Madera e Isole Canarie) subiscono un notevole ritardo strutturale aggravato da vari fenomeni (grandi distanze, insularità, superficie ridotta, rilievo e clima difficile, dipendenza economica per quanto riguarda alcuni prodotti), la cui persistenza e il cui cumulo recano grave pregiudizio al loro sviluppo economico e sociale.

Essa ritiene che, sebbene le disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità europea e del diritto derivato si applichino di pieno diritto alle Regioni ultraperiferiche, sia nondimeno possibile adottare misure specifiche in loro favore se e finché esiste un bisogno oggettivo di prendere siffatte misure per uno sviluppo economico e sociale di tali Regioni. Queste misure devono perseguire sia l'obiettivo della realizzazione del mercato interno sia quello di un riconoscimento della realtà regionale, affinché le Regioni in questione possano raggiungere il livello economico e sociale medio della Comunità.

Dichiarazione n. 30 relativa alle Regioni insulari, allegata al Trattato di Amsterdam

30. Dichiarazione sulle Regioni insulari

La Conferenza riconosce che le Regioni insulari soffrono, a motivo della loro insularità, di svantaggi strutturali il cui perdurare ostacola il loro sviluppo economico e sociale.

La Conferenza riconosce pertanto che la legislazione comunitaria deve tener conto di tali svantaggi e che possono essere adottate misure specifiche, se giustificate, a favore di queste Regioni per integrarle maggiormente nel mercato interno a condizioni eque.

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Nizza del 7, 8 e 9 dicembre 2000

Regioni insulari

57. Il Consiglio europeo, sulla base della dichiarazione n. 30 allegata al Trattato di Amsterdam, ribadisce la necessità di azioni specifiche a favore delle Regioni insulari conformemente all'articolo 158 del TCE, a motivo dei loro svantaggi strutturali che ne ostacolano lo sviluppo economico e sociale, nei limiti delle disponibilità di bilancio.

Risoluzioni del Parlamento europeo

Risoluzione sui problemi delle Regioni insulari dell'Unione Europea del 28 maggio 1998

Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee C 195 del 22 giugno 1998, p. 58 ss., (“Risoluzione Viola”)

Il Parlamento europeo,

- vista la sua risoluzione del 16 maggio 1997 su una politica integrata adeguata alla specificità delle Regioni insulari dell'Unione Europea³,
- visto l'articolo 129 B, secondo comma, del Trattato CE,
- visto l'articolo 130 A del Trattato CE, come modificato dal Trattato di Amsterdam (art. 158),
- vista la sentenza del 23 gennaio 1983, causa 8/82 della Corte di Giustizia («la discriminazione consiste nel trattare in modo diverso situazioni identiche e in modo identico situazioni diverse»),
- viste le conclusioni dei tre congressi delle Camere di commercio delle Regioni insulari dell'Unione Europea, di Chio (1994) sulla coesione economica e sociale, di Palma di Majorca (1995) sulla politica comunitaria sullo sviluppo sostenibile delle Regioni insulari dell'Unione Europea e di Palermo (1996) sulla rete delle isole europee – progetti e relazioni per uno sviluppo endogeno,
- viste le conclusioni del Consiglio europeo di Torino del marzo 1996, in particolare la decisione di inserire il problema delle Regioni insulari all'ordine del giorno della CIG,
- visti i risultati della prima Conferenza sullo sviluppo sostenibile delle isole, tenutasi a Minorca il 26 aprile 1997,
- visto lo Schema di sviluppo dello spazio comunitario presentato a Noordwijk il 9 e 10 giugno 1997,
- visti i risultati del Consiglio Ecofin del 1° dicembre 1997,
- viste le proposte e le preoccupazioni espresse dalle autorità delle Regioni insulari dell'Unione Europea, in particolare attraverso i lavori della «commissione per le isole» della Conferenza delle Regioni marittime periferiche d'Europa;
- visto il documento di lavoro «Le regioni costiere e insulari dell'Unione Europea» pubblicato dalla Direzione generale degli studi del Parlamento Europeo nell'aprile del 1996 (PE 166.018),
- visti i lavori dell'audizione pubblica sui problemi delle regioni insulari organizzata dalla Commissione per la politica regionale del Parlamento Europeo il 20 gennaio 1998;
- vista la pubblicazione dell'Ufficio statistico delle Comunità Europee (Eurostat) «Portrait des îles»,
- visti la relazione della Commissione per la politica regionale e i pareri della Commissione per la protezione dell'ambiente, la sanità pubblica e la tutela dei consumatori e della Commissione per la pesca (A4-0118/98),

³ GU C 167 del 2.6.1997, pag. 249.

- A. considerando che una regione insulare è una parte di un paese membro interamente circondata dal mare, senza alcun legame fisso con il continente e non ospitante una capitale dell'Unione,
- B. considerando che l'articolo 130 A del Trattato così come modificato dal Trattato di Amsterdam stabilisce che la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni e il ritardo delle Regioni meno favorite o insulari,
- C. considerando che l'articolo 130 A deve essere interpretato alla luce della Dichiarazione sulle Regioni insulari (n. 30), annessa all'Atto finale del Trattato di Amsterdam che riconosce che tutte «le Regioni insulari soffrono, a motivo della loro insularità, di svantaggi strutturali il cui perdurare ostacola il loro sviluppo economico e sociale»,
- D. considerando che tale Dichiarazione contribuisce alla determinazione dei vincoli assunti con la nuova formulazione dell'articolo 130 A adottata ad Amsterdam, e spiega quindi che tale articolo si riferisce al ritardo di sviluppo accusato da tutte le Regioni insulari dell'Unione,
- E. considerando che gli svantaggi sofferti dalle Regioni insulari, e che le distinguono nettamente dalle Regioni continentali, derivano, seppur con diversa incidenza, dalla limitatezza delle terre utilizzabili, delle risorse aliceutiche e delle possibilità di approvvigionamento di acqua ed energia, dall'inquinamento marino e costiero, dalla gestione particolarmente difficile dei rifiuti solidi e liquidi, dallo spopolamento, dall'erosione delle coste, dalla mancanza di mano d'opera qualificata, dall'assenza di economie di scala per le imprese, dal sovraccosto dei trasporti e delle comunicazioni, dalla doppia insularità sofferta dalle isole minori facenti parte di un arcipelago, dal costo elevato delle infrastrutture, cui si aggiunge, in talune realtà del Nord, l'isolamento invernale causato dai ghiacci,
- F. considerando che la Conferenza di Amsterdam ha riconosciuto che gli svantaggi sofferti dalle Regioni insulari devono esser colmati con l'adozione di misure specifiche,
- G. considerando che l'Unione Europea ha già più volte tenuto in debito conto gli *handicap* naturali come fattori in grado di determinare la fragilità di un'economia, come nel caso delle regioni scarsamente popolate o in quello del trattamento particolare per le Regioni ultraperiferiche,
- H. considerando che il carattere permanente delle peculiarità connesse all'insularità richiede un coordinamento delle iniziative e delle azioni a favore dello sviluppo integrato e complesso in tali Regioni ed impone quindi che le politiche infrastrutturali e di sviluppo garantiscano i diritti prioritari a uno sviluppo sostenibile delle popolazioni residenti così come la conservazione e l'utilizzazione non distruttiva delle risorse insulari,
- I. considerando che le varie Regioni insulari non subiscono allo stesso modo il fattore insulare e che pertanto una politica europea pensata in loro favore deve sapersi adattare ai differenti problemi che le colpiscono,
- J. considerando la necessità di integrare le Regioni insulari nel mercato interno a condizioni eque,
- K. considerando infine che, paradossalmente, in base alle proposte della Commissione contenute nel documento AGENDA 2000 sarebbero pochissime le Regioni insulari dell'Unione Europea suscettibili di essere considerate, a partire dall'anno 1999, Regioni in ritardo di sviluppo e aventi quindi bisogno di aiuti strutturali specifici.

Insularità e riforma dei Fondi strutturali

1. chiede che la Commissione, in occasione della prossima riforma dei Fondi strutturali, non si limiti a considerare i fattori macroeconomici come gli unici elementi per l'ammissibilità delle

Regioni insulari dell'UE agli obiettivi dei Fondi strutturali e prenda in considerazione anche criteri geo-economici come quelli della perifericità e dell'insularità, in quanto ostacoli fisici permanenti allo sviluppo regionale sostenibile;

2. ritiene troppo rigorosa l'applicazione della soglia del 75% del PIL *pro capite* in parità di potere d'acquisto alle Regioni insulari in quanto, alla luce del Trattato di Amsterdam, queste dovrebbero godere di misure specifiche modulate secondo lo sviluppo raggiunto da ciascuna di esse, atte a riequilibrare lo svantaggio naturale sofferto;

3. reputa necessario che, nell'ambito di una delle tre iniziative comunitarie previste dalla riforma dei Fondi strutturali (Interreg), venga dato spazio a un nuovo programma interamente rivolto alle Regioni insulari;

4. chiede che la Commissione tenga conto di quelle Regioni insulari che vengono classificate NUTS III ma che sono inserite in contesti continentali più ampi classificati NUTS II e pertanto chiede di rivedere, relativamente a tale problema, il sistema di nomenclatura di unità statistiche;

5. chiede alla Commissione di tener conto delle peculiarità delle Regioni insulari nel corso sia della preparazione sia dell'applicazione delle direttive e dei regolamenti comunitari e, in generale, dei testi relativi alla politica o alla strategia di sviluppo;

6. chiede che nell'ambito della riforma dei Fondi strutturali vengano considerati, alla luce del principio di addizionalità che verrà definito con i nuovi regolamenti, tassi di cofinanziamento maggiorati per quelle Regioni insulari che soffrono di gravi ritardi di sviluppo;

7. auspica che la Commissione crei un «Gruppo interservizi» presso il proprio segretariato, che abbia funzione di coordinamento tra le diverse direzioni generali interessate, con lo scopo di gestire, insieme alle altre istituzioni europee e alle autorità nazionali e locali, una politica integrata per tutte le Regioni insulari dell'Unione; auspica che tale politica integri da una parte l'attuazione di strumenti di politica regionale, sia giuridici che finanziari, al fine di compensare gli *handicap* strutturali dovuti all'insularità e, dall'altra, la modulazione delle politiche comunitarie suscettibili di avere ripercussioni negative sullo sviluppo economico e sociale di tali Regioni, cercando di porre rimedio nel modo più concreto possibile ai gravi problemi che colpiscono specificamente ogni Regione o gruppo di Regioni insulari;

8. ritiene utile di far partecipare alla progettazione e realizzazione di tutte le politiche nazionali o comunitarie a favore delle Regioni insulari dell'Unione Europea i rappresentanti delle autorità locali e regionali nonché le Camere di commercio, le università e le organizzazioni per la protezione del patrimonio ambientale e culturale e per la promozione delle pari opportunità;

9. auspica che nel nuovo periodo di programmazione finanziaria della politica di coesione venga ulteriormente aiutata la politica di cooperazione interinsulare attraverso programmi comunitari dedicati allo sviluppo di reti tra Regioni insulari del tipo EURISLES, IMEDOC o ISLENET e altri, come quelle delle Camere di commercio delle Regioni insulari dell'Unione Europea;

10. auspica una futura cooperazione del Parlamento Europeo, attraverso la sua Commissione per la politica regionale, con le autorità regionali e locali e con organismi internazionali o organizzazioni non governative che finalizzano la loro attività allo sviluppo sostenibile delle Regioni insulari;

Aiuti di stato

11. ritiene che il superamento della soglia del 75% del PIL *pro capite*, a parità di potere d'acquisto rispetto alla media comunitaria, da parte delle Regioni insulari non debba comportare automaticamente la perdita del beneficio del regime di aiuto definito dall'articolo 92, paragrafo 3, lettera a), del trattato CE;

12. chiede che la Commissione tolleri gli aiuti al funzionamento, compresi gli aiuti ai trasporti, concessi dai paesi membri a tutte le proprie Regioni insulari, considerandoli compatibili con il mercato comune qualora questi risultino essere concessi per compensare il costo aggiuntivo dell'*handicap* naturale sofferto;

13. chiede che, per compensare gli svantaggi economici e sociali provocati dall'*handicap* naturale sofferto, le future linee direttrici in materia di aiuti di Stato a finalità regionale siano modulate al fine di considerare il caso dell'insularità e che pertanto le Regioni insulari facenti parte dell'Obiettivo 1 possano beneficiare di un tasso massimo di equivalente sovvenzione netta del 50% e che le altre Regioni insulari possano godere almeno di un trattamento uguale a quello accordato alle Regioni a bassa densità di popolazione dell'attuale Obiettivo 6 (e cioè un massimo equivalente sovvenzione netta del 30%);

Trasporti, ambiente, telecomunicazioni, energia, turismo e affari sociali

14. chiede che la Commissione effettui uno studio sul sovraccosto dell'insularità nel campo dei trasporti;

15. chiede che il sovraccosto dei trasporti di persone, merci ed energia da e verso le Regioni insulari venga riequilibrato con misure di compensazione e che venga rafforzata l'autosufficienza di queste Regioni in materia energetica e di approvvigionamento dei beni di prima necessità;

16. domanda che venga rispettato l'articolo 129 B (nuovo articolo 154) ove esplicita la necessità di collegare alle Regioni centrali della Comunità le Regioni insulari;

17. auspica che l'Agenzia Europea per l'Ambiente svolga uno studio sulle conseguenze negative per l'ambiente dovute all'aumento e al trattamento dei residui solidi e liquidi, alla dipendenza energetica, all'impatto del turismo durante l'alta stagione; auspica che la futura politica riguardante le Regioni insulari tenga conto dei risultati di tale studio; auspica altresì che l'Agenzia Europea per l'Ambiente elabori uno studio particolareggiato sulle Regioni insulari dell'Unione, dando particolare peso alla dimensione ambientale ed energetica, alla gestione delle zone costiere e ai fenomeni dell'erosione e della desertificazione;

18. chiede alla Commissione di esaminare sistematicamente l'impatto transfrontaliero arrecato all'ambiente delle Regioni insulari dalle attività realizzate negli Stati membri dell'Unione europea e nei paesi terzi, e di non procedere al finanziamento di opere in paesi comunitari o in paesi terzi laddove costati che l'opera in questione avrà conseguenze negative sull'ambiente di una Regione insulare di un dato paese comunitario;

19. domanda che venga aiutato lo sviluppo della società dell'informazione e rafforzata di conseguenza la rete telefonica e telematica in tutte le Regioni insulari, anche grazie ad un appropriato inserimento di queste nelle reti transeuropee;

20. chiede che, nel quadro di una politica comunitaria integrata, vengano assunte azioni e applicazioni pilota che valorizzino le Regioni insulari come laboratori per quanto riguarda il settore delle energie alternative e del risparmio energetico e che siano di conseguenza incoraggiati la diffusione su larga scala di nuove tecnologie, il finanziamento di laboratori di ricerca e la concessione di borse di studio; sottolinea l'importanza di selezionare alcune

Regioni insulari ove sia possibile prevedere importanti esperimenti di alimentazione con fonti energetiche rinnovabili, così come suggerito dal Libro bianco “Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili”, della DG XVII, al fine di ridurre la dipendenza delle isole dalle risorse energetiche estrattive;

21. chiede alla Commissione di porre come alta priorità la garanzia dell'autonomia idrica delle isole, in particolare di quelle caratterizzate da siccità, e auspica che la Commissione cofinanzi in via prioritaria l'elaborazione dei relativi progetti;

22. ritiene che le economie insulari dipendenti esclusivamente dal turismo debbano venire diversificate, con lo scopo di destagionalizzare i flussi turistici e di promuovere nuove ed integrate fonti di sviluppo endogeno;

23. ritiene che una politica integrata per le Regioni insulari dovrebbe tener conto dei rischi che l'eccessiva offerta turistica comporta per lo sviluppo sostenibile di alcune di queste Regioni; chiede alla Commissione di tener conto delle conseguenze sull'ambiente della proliferazione di offerte complementari aggressive nei confronti del litorale (ad esempio, la costruzione di porti turistici) nonché dell'edilizia turistica sui terreni di campagna;

24. auspica la creazione di un gruppo di lavoro dedicato ai problemi comuni del commercio nelle Regioni insulari, nel quadro del terzo programma multiennale a favore delle PMI;

25. chiede alla Commissione di considerare la situazione sanitaria ed educativa particolarmente sfavorevole cui sono confrontate le isole minori facenti parti di un arcipelago a causa della doppia insularità;

26. auspica che la Commissione cofinanzi in via prioritaria l'acquisto di mezzi di trasporto d'urgenza per motivi sanitari negli arcipelaghi e nelle piccole Regioni insulari onde consentire, nei casi di necessità, un collegamento stabile e rapido tra queste e le isole madri o il continente; auspica inoltre che la Commissione cofinanzi l'acquisto di mezzi antincendio aerei e terrestri, al fine di tutelare efficacemente la ricchezza naturale delle isole;

27. ritiene che il programma di collegamenti tramite navi traghetto debba corrispondere non solo alla convenienza delle compagnie armatoriali, ma anche alle esigenze degli isolani soprattutto nei mesi invernali;

28. chiede alla Commissione di promuovere una serie di misure sul mantenimento della fisionomia culturale delle Regioni insulari, soprattutto attraverso interventi a livello istituzionale e misure speciali per la valorizzazione dei siti storici e archeologici, la ricostruzione di abitazioni tradizionali, il recupero qualitativo delle abitazioni e la promozione della cooperazione culturale internazionale;

29. chiede alla Commissione che, nel quadro del nuovo Fondo di coesione, gli Stati beneficiari di quest'ultimo attribuiscono una priorità alle infrastrutture di trasporto, ambientali e delle telecomunicazioni nelle Regioni insulari;

30. ritiene che qualsiasi tentativo di sviluppare le Regioni insulari dell'Unione Europea debba dare la garanzia che sarà economicamente sostenibile, socialmente accettabile, tecnicamente adeguato, rispettoso dell'ambiente e compatibile con lo sviluppo sostenibile;

31. ritiene che una strategia di sviluppo delle Regioni insulari debba avere come elemento imprescindibile la salvaguardia del patrimonio storico, artistico, culturale e linguistico di tali territori;

32. ritiene che dovrebbe essere proclamato un Anno europeo delle isole, nell'ambito del quale si potrebbe tra l'altro organizzare, ad esempio a Bruxelles, un Forum per le isole in cui, con la partecipazione di tutti gli enti e i rappresentanti regionali di tutte le Regioni insulari

dell'Unione Europea, si potrebbero discutere i problemi peculiari delle isole e ricercare soluzioni comunemente accettabili;

33. chiede che il Fondo sociale sia attivato per far fronte al fenomeno della disoccupazione che ha una forte connotazione di stagionalità, promuovendo programmi di tipo tradizionale (artigianato del legno, del marmo e dei metalli i cui prodotti possono trovare facilmente una collocazione sul mercato turistico);

ritiene particolarmente significativo ubicare istituti di formazione nelle Regioni insulari in grado di sostenerli, in quanto ciò contribuirà a sostenere la vita sociale, culturale ed economica soprattutto nelle stagioni non estive in cui si osserva un flusso della popolazione e un aumento dell'età media della stessa;

Fiscalità e incentivi finanziari

34. chiede che la Commissione intenda il contesto europeo diviso in tre zone: quella continentale, quella ultraperiferica e quella mediana insulare, per la quale si possano prendere in considerazione misure fiscali di armonizzazione che tengano conto della specificità di queste regioni;

35. auspica che nell'ambito delle misure di coordinamento fiscale, anche nello spirito della dichiarazione del Consiglio Ecofin del dicembre 1997, venga tutelato l'insieme delle Regioni insulari europee al fine di sostenerne lo sviluppo economico;

36. chiede che la Commissione studi incentivi fiscali e finanziari al fine di promuovere lo sviluppo endogeno delle Regioni insulari, sulla scia di quelli proposti nella presente risoluzione;

37. chiede alla Commissione di considerare altamente prioritari i piani di gestione per la tutela delle zone insulari ecologicamente sensibili e auspica che la Commissione ne cofinanzi in via prioritaria l'elaborazione;

38. invita la Commissione, nel quadro delle conclusioni approvate dal vertice sull'occupazione di Lussemburgo, ad adottare nelle Regioni insulari progetti pilota relativi alla riduzione dell'IVA in settori a grande intensità di manodopera (quale il settore alberghiero) al fine di promuovere l'occupazione;

Agricoltura e pesca

39. chiede che venga introdotto nella PAC il principio di un correttivo negli aiuti in funzione della dimensione dell'azienda agricola, dell'area nella quale è ubicata oltre che del rendimento della stessa e suggerisce alla Commissione di prendere in conto la fragilità sia economica che ecologica del contesto insulare, mettendo in essere azioni specifiche a favore delle piccole aziende del settore agroalimentare che producono secondo criteri sostenibili, con particolare riguardo alle colture ecologiche;

40. chiede l'aiuto della Commissione per istituire, nel quadro della politica integrata, dei «marchi di qualità insulare», al fine di promuovere i prodotti caratteristici dell'identità locale;

41. ricorda l'importanza della pesca per l'economia di numerose isole, l'esigenza di colmare la distanza competitiva esistente tra costa e isola dovuta a motivi naturali o di sviluppo tecnico altamente differenziato e l'esistenza di scarse fonti alternative di occupazione; invita pertanto la Commissione a esaminare l'eventualità di concedere un trattamento speciale alle isole più piccole dipendenti dall'attività della pesca, prendendo delle misure appropriate per assicurare la salvaguardia dell'attività di pesca delle flotte insulari, inclusa la pesca di specie non coperte dalla politica comune della pesca;

42. riconosce che, indipendentemente dal trattamento speciale di cui beneficiano le Regioni ultraperiferiche dell'Unione Europea in conformità dei trattati comunitari, della dichiarazione n. 26 allegata all'Atto finale del Trattato sull'Unione Europea e del nuovo articolo 299, paragrafo 2 del Trattato CE incorporato dal Trattato di Amsterdam, le isole risentono generalmente di uno svantaggio concorrenziale, in considerazione del loro isolamento rispetto al mercato continentale;

43. si raccomanda che vengano garantiti al consumatore i medesimi prezzi rispetto al continente, almeno per i prodotti di base;

44. auspica che le due Regioni insulari dell'Estonia possano, sin dalla fase di pre-adesione, essere partecipi della politica insulare integrata;

45. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, al Comitato delle Regioni e al Comitato Economico e Sociale.

Risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità

215/3014(RSP) (Risoluzione Cicu)

Il Parlamento europeo,

- visti gli articoli 174 e 175 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea,
- visto il regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006,
- visto il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio,
- visto il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio,
- vista la Sesta relazione della Commissione sulla coesione economica, sociale e territoriale (COM(2014)0473),
- visto il parere del Comitato economico e sociale europeo dal titolo "Problemi specifici delle isole" (1229/2011),
- vista l'interrogazione alla Commissione sulla condizione di insularità (O-000013/2016 – B8-0106/2016),
- visti l'articolo 128, paragrafo 5, e l'articolo 123, paragrafo 2, del suo regolamento,

A. considerando che le isole, classificate come regioni NUTS-2 e NUTS-3, presentano caratteristiche specifiche comuni di natura permanente che le distinguono nettamente dalle regioni situate sulla terraferma;

B. considerando che l'articolo 174 TFUE riconosce gli svantaggi naturali e geografici permanenti specifici della condizione di insularità;

C. considerando che la riduzione delle disparità regionali di ordine economico, sociale e ambientale e uno sviluppo armonico policentrico costituiscono gli obiettivi principali della politica di coesione e sono strettamente connessi al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020;

D. considerando che la crisi economica ha avuto drammatiche ripercussioni sui bilanci nazionali e regionali di molti Stati membri, limitando la disponibilità di finanziamenti in molti settori e determinando un crollo degli investimenti pubblici dell'ordine del 20%; che gli effetti della crisi, come segnalato anche nella Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, hanno inciso pesantemente sulle possibilità sviluppo di molte regioni svantaggiate, tra cui le isole; che la crisi economica ha invertito la tendenza a lungo termine alla convergenza del PIL e dei tassi di disoccupazione all'interno dell'UE, determinando un aumento della povertà e dell'esclusione sociale e impedendo il raggiungimento dell'obiettivo a lungo termine dell'Unione della coesione economica e territoriale;

E. considerando che le isole dell'Unione sono anche regioni periferiche situate, in alcuni casi, alle frontiere esterne dell'UE e sono particolarmente vulnerabili rispetto ai problemi che l'Europa si trova attualmente ad affrontare, come la globalizzazione, l'evoluzione demografica, il cambiamento climatico, l'approvvigionamento energetico e, soprattutto nel caso delle regioni meridionali, l'esposizione ai crescenti flussi migratori;

F. considerando che le isole europee contribuiscono alla diversità dell'Unione sotto il profilo sia ambientale (*habitat* specifici e specie endemiche) che culturale (patrimonio architettonico, siti, paesaggi, caratteristiche agricole e non agricole, identità geografica);

G. considerando che le isole europee possono contribuire a rafforzare lo sviluppo sostenibile dell'Unione, date le loro grandi potenzialità in termini di produzione di energia a partire da fonti rinnovabili, derivanti dalla loro particolare esposizione alle correnti eoliche, al moto degli oceani e al sole;

H. considerando che l'accessibilità delle regioni e i collegamenti all'interno delle isole sono fattori fondamentali per accrescere l'attrattività delle Regioni insulari per i lavoratori qualificati e le imprese; che occorre attrarre investimenti, creare nuovi posti di lavoro e ridurre i costi del trasporto marittimo e aereo di persone e merci conformemente al principio della continuità territoriale, adoperandosi nel contempo per ridurre le emissioni e l'inquinamento generati da questi modi di trasporto;

I. considerando che agricoltura, allevamento e pesca rappresentano elementi importanti delle economie insulari locali e garantiscono l'approvvigionamento di una parte significativa del comparto agroindustriale, e che tali settori risentono della scarsa accessibilità, in particolare nel caso delle PMI, dello scarso livello di differenziazione delle produzioni e delle condizioni climatiche;

J. considerando che, per la maggior parte delle isole, il turismo intensivo è un importante elemento dell'economia locale, ma tende normalmente a essere concentrato solo in determinati periodi dell'anno e a non essere adeguatamente pianificato nei periodi fuori stagione, e che ciò può comportare dei rischi per lo sviluppo ecologicamente sostenibile delle regioni insulari;

1. incoraggia la Commissione a fornire una definizione chiara del tipo di svantaggi geografici, naturali e demografici permanenti che le Regioni insulari possono presentare con riferimento all'articolo 174 TFUE;

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

3. riconosce l'importanza di predisporre misure di sostegno per contrastare il significativo *trend* di spopolamento delle Regioni insulari; ricorda che le difficoltà nel far fronte a determinati svantaggi sono maggiori per le isole in proporzione alle loro dimensioni e alla distanza dalle coste del continente europeo;

4. chiede che la Commissione avvii uno studio/un'analisi approfondita sui costi supplementari che la condizione di insularità determina a livello dei sistemi di trasporto di persone e merci e dell'approvvigionamento energetico nonché in termini di accesso al mercato, in particolare per le PMI;

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

6. ricorda che, conformemente alla direttiva 2006/112/CE del Consiglio, a talune isole europee sono stati accordati regimi fiscali speciali per controbilanciare i loro svantaggi naturali e demografici permanenti; sottolinea l'importanza che tali regimi fiscali speciali rivestono per le comunità e le economie locali e chiede che vengano mantenuti, in particolare negli Stati membri interessati da programmi di aggiustamento economico;

7. ricorda, nella fattispecie, la necessità di migliorare i collegamenti attraverso le rotte marittime, un migliore accesso ai porti e migliori servizi di trasporto aereo; ritiene che si dovrebbe porre un accento particolare sui nodi di trasporto, sui trasporti intermodali e sulla mobilità sostenibile; sottolinea inoltre la necessità di sostenere lo sviluppo territoriale equilibrato delle Regioni insulari attraverso la promozione dell'innovazione e della competitività in tali Regioni, che sono situate a grande distanza dai principali centri amministrativi ed economici e che non beneficiano di un agevole accesso ai trasporti, nonché attraverso il rafforzamento della produzione locale per il mercato locale;

8. sottolinea che la capacità digitale è uno strumento essenziale per controbilanciare gli svantaggi delle Regioni insulari sul piano dei collegamenti; evidenzia che è necessario investire nelle infrastrutture per garantire sulle isole l'accesso alla banda larga e assicurare tali territori partecipino pienamente al mercato unico digitale;

9. ricorda che molte isole del Mediterraneo registrano l'arrivo di un numero elevatissimo di migranti e devono gestire tale situazione; sottolinea la necessità di un approccio globale da parte dell'UE, che comprenda un sostegno dell'Unione e uno sforzo comune di tutti gli Stati membri;

10. sottolinea l'importanza di garantire un'offerta educativa a tutti i livelli, se necessario anche ricorrendo maggiormente ai sistemi di istruzione a distanza; ricorda che le isole devono anche far fronte anche al pesante impatto del cambiamento climatico, che ha ripercussioni particolarmente gravi, tra cui l'aumento dei rischi naturali;

11. richiama l'attenzione sul fatto che, sebbene soggette a svantaggi, le isole dispongono anche di un potenziale territoriale che dovrebbe essere utilizzato quale opportunità di sviluppo, crescita e occupazione; sottolinea l'importanza di politiche in materia di bassa tassazione e riduzione della burocrazia come incentivi chiave per attrarre investimenti; cita, in

questo contesto, lo sviluppo di un turismo sostenibile che si affianchi al turismo stagionale, concentrandosi sulla promozione del patrimonio culturale e di attività economiche artigianali caratteristiche; sottolinea altresì le enormi potenzialità dell'energia oceanica, eolica e solare e la possibilità per le isole di divenire importanti fonti di energie alternative, di conseguire per quanto possibile l'autonomia energetica e di garantire in primo luogo ai loro abitanti un approvvigionamento energetico a costi più contenuti;

12. evidenzia, a questo proposito, l'importanza di sfruttare tutte le possibili sinergie tra i fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) e gli altri strumenti dell'Unione, al fine controbilanciare gli svantaggi delle isole e migliorare la loro situazione in termini di crescita economica, creazione di posti di lavoro e sviluppo sostenibile;

13. invita la Commissione a istituire un "Quadro strategico dell'Unione per le isole" al fine di collegare gli strumenti suscettibili di produrre un impatto significativo sul territorio;

14. invita gli Stati membri e le autorità regionali e locali a svolgere un ruolo importante nelle strategie di sviluppo delle isole sulla base di un approccio verticale che coinvolga tutti i livelli di governo, conformemente al principio di sussidiarietà, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle isole dell'Unione Europea;

15. suggerisce che la Commissione istituisca uno "sportello isole" collegato alla Direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione e costituito da un piccolo gruppo di funzionari incaricati di coordinare e analizzare le tematiche connesse alle Regioni insulari;

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

17. esorta la Commissione a proporre un Anno europeo delle regioni insulari e montane;

18. invita la Commissione a tenere presente la situazione specifica delle Regioni insulari in sede di preparazione della proposta relativa al prossimo quadro finanziario pluriennale;

19. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché al Comitato delle Regioni e agli Stati membri.

Dichiarazioni congiunte delle Regioni Baleari, Corsica e Sardegna

Dichiarazione del 20 novembre 2016 dei Presidenti della Regione Autonoma della Sardegna, del Consiglio Esecutivo della Corsica e della Comunità Autonoma delle Isole Baleari per un nuovo Patto tra tre territori insulari del Mediterraneo occidentale

Oggi, 21 novembre 2016, il Presidente della Regione Autonoma della Sardegna, il Presidente del Consiglio Esecutivo di Corsica e la Presidente della Comunità Autonoma delle Isole Baleari, si sono ufficialmente incontrati nella sede della Comunità Autonoma delle Isole Baleari, a Palma.

Insieme vogliono, in modo solenne, assumono la decisione esprimere di dare alla cooperazione tra la Corsica, la Sardegna e le Isole Baleari una dimensione strategica.

La dimensione strategica permetterà alle tre isole e ai loro rispettivi popoli, di promuovere i propri interessi comuni, non solo nei confronti dei rispettivi Stati ma anche nei confronti delle autorità dell'Unione Europea.

Insieme intendono assumere un ruolo di ponte tra le sponde Nord e Sud del Mediterraneo.

Hanno così adottato la seguente dichiarazione d'intenti.

Premesso che:

- la condizione di insularità, che contraddistingue i tre territori insulari comporta l'esistenza di severi svantaggi strutturali che condizionano le prospettive di sviluppo;
- tale condizione produce un incremento dei costi per il trasporto dei passeggeri e delle merci, delle reti di distribuzione e di comunicazione e crea anche discontinuità, aleatorietà, ritardi e debolezza nelle connessioni e nei processi di sviluppo;
- le nostre Isole sono particolarmente esposte alla crisi finanziaria internazionale e economica, al rischio di fallimento di mercato e al rischio che si creino situazioni dominanti e di abuso delle stesse;
- la vicinanza culturale e geografica tra le nostre tre Isole costituisce evidenti opportunità nell'area euro mediterranea.
- Sardegna, Corsica e Isole Baleari hanno intenzione di rafforzare le loro relazioni istituzionali e creare un nuovo quadro di cooperazione con l'obiettivo di favorire lo sviluppo economico, sociale, culturale, scientifico e ambientale delle tre Regioni, nonché il rafforzamento dei legami di solidarietà e amicizia tra i tre popoli;

Visto

- l'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione che riconosce che «un'attenzione particolare» alle zone rurali (...) e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna, e
- l'articolo 175 dello stesso Trattato prevede che «l'elaborazione e la realizzazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengano conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrano alla loro realizzazione.»

CONCORDANO

- sulla necessità che la politica di coesione dell'Unione Europea post 2020 debba garantire ai tre territori insulari firmatari adeguati finanziamenti aggiuntivi che possano compensarle dei loro svantaggi geografici, così come quelli derivanti dalla perifericità;

- sulla necessità di ottenere dall'Unione Europea forme di fiscalità che tengano conto della specificità dei propri territori e l'adozione di regimi specifici sulla concorrenza;
- sulla necessità di lavorare congiuntamente per il superamento degli effetti negativi determinati dalla condizione di insularità (associata alla perifericità) e di sviluppare progettualità e iniziative condivise;
- sulla necessità di consolidare le loro relazioni e allargarle ad altri territori e istituzioni insulari del Mediterraneo;
- sulla necessità di individuare nuovi strumenti finanziari della cooperazione territoriale europea destinati a promuovere e facilitare la cooperazione tra le isole;
- sulla necessità di affermare presso l'Unione Europea l'importanza del proprio ruolo nel dialogo con la sponda sud del Mediterraneo.

SOLLECITANO

ai rispettivi Stati e alle Istituzioni europee:

- di prestare la necessaria e adeguata considerazione alle esigenze contenute nella presente dichiarazione, specialmente in occasione degli incontri per la definizione delle politiche di coesione post 2020;
- che venga istituito uno spazio di cooperazione territoriale "Isole periferiche del Mediterraneo" nell'ambito dei negoziati della Politica di Coesione post 2020, come quello già esistente per Madeira/Azzorre/Canarie che già beneficiano di un Programma operativo congiunto;
- di garantire a tutte le isole periferiche dell'UE adeguate misure compensatorie paragonabili a quelle di cui attualmente possono usufruire esclusivamente le isole ultraperiferiche;
- di tenere maggiormente in considerazione la problematica specifica delle cosiddette regioni-arcipelago, ovvero regioni comprendenti isole minori che soffrono di "doppia" e perfino "tripla" insularità
- di tenere, al pari in considerazione, la problematica specifica delle aree insulari montane e rurali

E A TAL FINE STABILISCONO

1. di agire insieme perché le istituzioni e organismi europei, nel processo di definizione dei nuovi Fondi europei post 2020, supportino sempre più le richieste contenute nella presente dichiarazione;
2. di presentare congiuntamente emendamenti che difendano gli interessi delle Regioni insulari nelle proposte di parere del Comitato delle Regioni;
3. di rendere formalmente stabile la collaborazione tra la Sardegna, la Corsica e le Isole Baleari per il conseguimento degli obiettivi definiti nel presente documento.

Palma, 21 novembre 2016

Le Président de la Région Autonome de Sardaigne - Francesco PIGLIARU

La Présidente de la Communauté Autonome des Îles Baléares - Francina ARMENGOL

U Presidente di u Cunsigliu Esecutivu di Corsica - Gilles SIMEONI

Dichiarazione congiunta del 21 giugno 2017 dei Presidenti della Regione Autonoma della Sardegna, del Consiglio Esecutivo della Corsica e della Comunità Autonoma delle isole Baleari sulla mobilità delle Regioni periferiche insulari

Insularità, perifericità e politiche di coesione

Noi Presidenti della Regione Autonoma della Sardegna, della Comunità Autonoma delle Isole Baleari e del Consiglio Esecutivo della Corsica, nell'ambito delle politiche di coesione dell'Unione Europea, riaffermiamo il ruolo centrale delle Isole come attori strategici di sviluppo economico e inclusività. Apparteniamo all'Europa, siamo una risorsa e vogliamo dare un importante contributo nella costruzione di una nuova Europa post 2020.

Il Mediterraneo costituisce uno spazio vitale per l'Europa e noi Regioni siamo essenziali per lo sviluppo.

Tutte le politiche europee devono tener conto della "insularità".

La discontinuità territoriale che caratterizza le isole *comporta, infatti, vantaggi di natura economica, sociale e territoriale rispetto alle regioni continentali, come riconosciuto dall'articolo 174 del TFUE, che indeboliscono il corretto inserimento delle isole all'interno del mercato comune e ostacolano la piena integrazione territoriale degli abitanti.* Cfr. Parere COTER-VI/022 del Comitato delle Regioni, 123^o sessione plenaria, 11-12 maggio 2017).

Le Regioni insulari si caratterizzano infatti per dimensioni ridotte, perifericità e vulnerabilità. *L'insularità e la perifericità comportano condizioni di mercato locale limitato e, nel caso specifico degli arcipelaghi, anche frammentato e distante; costi di trasporto elevati (per logistica, merci e assicurazioni) e situazioni di concorrenza imperfetta (oligopoli se non addirittura monopoli) per via della discontinuità.*

Per quanto riguarda, in particolare, le politiche di trasporto, gli attuali strumenti previsti dalla normativa europea non danno adeguate risposte ai problemi legati all'insularità. Infatti, l'attuale regime in materia di finanziamenti pubblici non è sempre adatto a conseguire l'obiettivo di incrementare la mobilità; in particolare nell'interesse dei territori insulari.

Le Isole non hanno mezzi di trasporto alternativi rispetto a nave e aereo, non hanno infrastrutture viarie e ferroviarie passanti da sfruttare e non hanno regioni confinanti con le quali fare sinergie.

Sono, pertanto, necessarie altre forme, anche complementari, di incentivazione della mobilità al fine di superare le criticità delle isole, che intendiamo chiedere all'Europa.

La collaborazione strategica tra Sardegna, Corsica e Isole Baleari per un nuovo Patto tra i tre territori insulari del Mediterraneo occidentale

Il 21 novembre 2016, noi Presidenti della Regione Autonoma della Sardegna, del Consiglio Esecutivo della Corsica e della Comunità Autonoma delle isole Baleari, abbiamo sottoscritto la Dichiarazione delle Isole Baleari-Corsica-Sardegna per un nuovo patto tra tre territori insulari del Mediterraneo occidentale. Nel Patto è stato assunto l'impegno di lavorare congiuntamente per il superamento degli effetti negativi determinati dalla condizione di insularità associata alla perifericità, resa ancora più pesante e critica nelle cosiddette regioni-arcipelago ovvero comprendenti isole minori che soffrono di doppia e persino tripla insularità e di sviluppare progettualità e iniziative condivise.

Il Comitato delle Regioni ha adottato nella 123^a sessione plenaria dell'11-12 maggio 2017 il Parere COTER-VI/022 "L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione

territoriale”, il quale, nel riconoscere l’importanza fondamentale della politica di coesione nel perseguimento di uno sviluppo regionale equilibrato in tutta l’Unione Europea, raccomanda che le isole formino oggetto di particolare attenzione nella politica di coesione dopo il 2020, in applicazione degli articoli 174 e 175 del TFUE. In particolare, raccomanda che i collegamenti di trasporto, settori essenziali per la competitività delle imprese insulari, possano godere di particolari esenzioni.

Interventi complementari per il sistema dei trasporti da e verso le isole

Con il presente documento, intendiamo avviare un confronto con i nostri rispettivi Governi e le Istituzioni europee in materia di incentivi per la promozione della mobilità nei territori insulari al fine di superare le rigidità dell’attuale regime comunitario in materia di finanziamenti pubblici. In particolare, intendiamo proporre:

1. MOBILITY COMPACT

Si tratta di uno strumento contrattuale innovativo tra gli enti pubblici (locali) e vettori aerei, selezionati attraverso procedure a evidenza pubblica, volto a realizzare un potenziamento della mobilità verso le comunità insulari: attraverso tale contratto i vettori aerei si impegnano, dietro corrispettivo da parte della pubblica amministrazione territoriale, ad assicurare un aumento del flusso di passeggeri in entrata nei periodi di bassa stagione in tali territori.

L’intervento mira a conseguire due scopi principali:

- (i) un aumento dei volumi di passeggeri in entrata, in bassa stagione;
- (ii) un aumento misurabile del gettito fiscale grazie all’aumento del numero dei passeggeri in ingresso.

Poiché la spesa effettuata localmente dai passeggeri in entrata produrrà un aumento del gettito proveniente da talune imposte locali o statali, l’intervento diventa redditizio per l’ente pubblico e, conseguentemente, non comporterà per le compagnie aeree beneficiarie nessun elemento di aiuto di Stato ai sensi della normativa europea. Sarà, pertanto, escluso dall’ambito di applicazione degli artt. 107-108 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea.

Il *mobility compact* presenta, inoltre, profili di rischio molto ridotti in quanto il corrispettivo ai vettori viene erogato solo a condizione, e nella misura in cui, si raggiungano i risultati di traffico contrattualmente pattuiti e prevede misure sanzionatorie nel caso di mancato raggiungimento, anche parziale, del risultato.

2. METROAEREO

Si tratta di un servizio pubblico onerato denominato *metroaereo* tra le isole Corsica, Sardegna, Baleari e le penisole italiana e iberica, in applicazione dei medesimi principi attualmente applicati alla continuità territoriale tra ciascuna isola e il proprio continente. In tal modo consentendo una continuità territoriale “mediterranea”.

3. CORRIDOI MARITTIMI

Poiché attualmente le Regioni insulari non sono comprese nelle reti di trasporti europee e nei corridoi di trasporto chiediamo all’Unione Europea di assicurare o la partecipazione dei nostri territori ai medesimi o, alternativamente, di individuare strumenti giuridici e finanziari affinché le isole si possano interconnettere a tali reti e corridoi

4. SUPERAMENTO LIMITI COLLEGATI ALLE DISTANZE CHILOMETRICHE

Nell'ambito della cooperazione transfrontaliera prevista dall'art. 3 del Regolamento di cooperazione territoriale chiediamo che alle Regioni insulari non venga applicato il limite massimo attualmente stabilito di 150 km.

5. TRASPORTO MERCI

In materia di trasporto merci, riteniamo che le agevolazioni fiscali attualmente previste per le Regioni ultraperiferiche debbano equamente essere applicate anche alle altre isole in forma proporzionale rispetto alla lontananza chilometrica.

6. TARIFFA FISSA

Si segnala l'importanza per le Regioni insulari di poter prevedere, laddove non già attuato, tra le forme d'intervento pubblico, anche la possibilità di stabilire tariffe fisse, per garantire un prezzo stabile ed equo rispetto alle altre tariffe continentali.

Sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulla Questione insulare

Sentenza della Corte di Giustizia n. 606, del 1° febbraio 2017

Sentenza della Corte (grande sezione) del 17 novembre 2009. Presidente del Consiglio dei Ministri contro Regione Sardegna. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Corte costituzionale - Italia. Libera prestazione dei servizi – Art. 49 CE – Aiuti di Stato – Art. 87 CE – Normativa regionale che istituisce un'imposta sullo scalo turistico di aeromobili adibiti al trasporto privato di persone nonché di unità da diporto che grava unicamente sugli esercenti aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale. Causa C-169/08.

Causa C 169/08
Presidente del Consiglio dei Ministri
contro
Regione Sardegna

(domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte Costituzionale)

«Libera prestazione dei servizi – Art. 49 CE – Aiuti di Stato – Art. 87 CE – Normativa regionale che istituisce un'imposta sullo scalo turistico di aeromobili adibiti al trasporto privato di persone nonché di unità da diporto che grava unicamente sugli esercenti aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale»

Massime della sentenza

1. Libera prestazione dei servizi – Restrizioni – Nozione (Art. 50 CE)
2. Libera prestazione dei servizi – Restrizioni – Normativa tributaria (Art. 49 CE)
3. Aiuti concessi dagli Stati – Nozione – Carattere selettivo del provvedimento (Art. 87, n. 1, CE)

1. La nozione di «servizi» ai sensi dell'art. 50 CE implica che si tratti di prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione e che quest'ultima costituisca il corrispettivo economico della prestazione e sia pattuita fra il prestatore e il destinatario del servizio.

Un'imposta regionale sullo scalo che riguarda gli esercenti di mezzi di trasporto che si recano sul territorio della Regione e non le imprese di trasporto che esercitano la loro attività in detta Regione, anche se non riguarda le prestazioni di trasporto, non è priva di qualunque nesso con la libera prestazione dei servizi. Infatti, sebbene l'art. 50, terzo comma, CE citi soltanto la libera prestazione dei servizi attiva – nell'ambito della quale il prestatore si sposta verso il destinatario dei servizi –, quest'ultima comprende altresì la libertà dei destinatari di servizi, segnatamente dei turisti, di recarsi in un altro Stato membro nel quale è stabilito il prestatore per fruire ivi di detti servizi. Dato che le persone che assumono l'esercizio di un mezzo di trasporto nonché quelle che utilizzano tale mezzo usufruiscono di vari servizi sul territorio della Regione interessata, quali i servizi forniti negli aerodromi e nei porti, lo scalo costituisce un presupposto necessario per fruire di detti servizi e l'imposta regionale sullo scalo presenta un certo nesso con una tale prestazione.

Inoltre, un'imposta regionale gravante sullo scalo delle unità da diporto che si applichi anche alle imprese esercenti tali unità da diporto e, in particolare, a quelle la cui attività imprenditoriale consiste nel porre dette unità a disposizione dei terzi dietro remunerazione grava direttamente sulla prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 50 CE.

Infine, i servizi sui quali l'imposta regionale sullo scalo ha un'incidenza possono rivestire un carattere transfrontaliero poiché tale imposta, da un lato, può incidere sulla possibilità delle imprese stabilite nella Regione interessata di offrire servizi di scalo negli aerodromi e nei porti a cittadini e a imprese stabiliti in un altro Stato membro e, dall'altro, ha un'incidenza sull'attività delle imprese straniere aventi la loro sede in un altro Stato membro e che assumono l'esercizio di unità da diporto in detta Regione.

(v. punti 23-28)

2. L'art. 49 CE dev'essere interpretato nel senso che osta a una norma tributaria di un'autorità regionale che istituisce un'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili adibiti al trasporto privato di persone nonché delle unità da diporto che grava unicamente sulle persone fisiche e giuridiche aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, dal momento che l'applicazione di detta normativa tributaria comporta che, per tutti i soggetti passivi dell'imposta aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale e stabiliti in altri Stati membri, i servizi considerati sono resi più onerosi di quelli forniti agli esercenti stabiliti su tale territorio.

Certamente, in tema di fiscalità diretta, la situazione dei residenti e quella dei non residenti in un dato Stato membro non sono di regola paragonabili, in quanto presentano differenze oggettive per quanto attiene sia alla fonte dei redditi sia alla capacità contributiva personale del contribuente o alla presa in considerazione della sua situazione personale e familiare. Tuttavia, ai fini del raffronto della situazione dei contribuenti, occorre prendere in considerazione le caratteristiche specifiche dell'imposta di cui è causa. Pertanto, una disparità di trattamento tra residenti e non residenti costituisce una restrizione alla libera circolazione vietata dall'art. 49 CE qualora non sussista alcuna obiettiva diversità di situazione, rispetto all'imposta di cui è causa, tale da giustificare la disparità di trattamento tra le varie categorie di contribuenti.

Una siffatta restrizione non può essere giustificata da motivi relativi alla tutela dell'ambiente se l'applicazione dell'imposta regionale si basa su una differenziazione tra le persone priva di relazione con detto obiettivo ambientale. Essa non può nemmeno essere giustificata da motivi relativi alla coerenza del sistema tributario della Regione interessata in quanto il non assoggettamento dei residenti all'imposta regionale sullo scalo non può essere considerato come una compensazione delle altre imposte cui questi sono soggetti, considerato che detta imposta non persegue gli stessi obiettivi delle imposte versate dai soggetti passivi residenti in tale regione.

(v. punti 31, 34-35, 45, 48-50, dispositivo 1)

3. L'art. 87 CE deve essere interpretato nel senso che una normativa tributaria di un'autorità regionale che istituisca un'imposta sullo scalo, per gli esercenti degli aeromobili adibiti al trasporto privato di persone nonché delle unità da diporto, che grava unicamente sulle persone fisiche e giuridiche aventi il loro domicilio fiscale fuori dal territorio regionale costituisce una misura di aiuto di Stato a favore delle imprese stabilite su questo stesso territorio.

Infatti, la nozione di aiuto non comprende soltanto prestazioni positive, come sovvenzioni, prestiti o assunzione di partecipazioni al capitale delle imprese, ma anche interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che di regola gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, hanno la stessa natura e producono identici effetti. In tal senso, una normativa tributaria che conceda a talune

imprese un non assoggettamento all'imposta di cui trattasi costituisce un aiuto di Stato, pur non comportando un trasferimento di risorse statali, in quanto consiste nella rinuncia da parte delle autorità interessate al gettito tributario che di norma avrebbero potuto riscuotere.

Al fine di valutare la selettività di una tale misura adottata da un ente infrastatale avente uno statuto autonomo rispetto al governo centrale, occorre esaminare se, tenuto conto del suo obiettivo, quest'ultima accordi un vantaggio a talune imprese rispetto ad altre imprese che si trovino, all'interno dell'ordinamento giuridico nel quale detto ente esercita le sue competenze, in una situazione fattuale e giuridica analoga. Così avviene quando, alla luce della natura e della finalità di detta imposta, tutte le persone fisiche e giuridiche che fruiscono dei servizi di scalo nella Regione di cui trattasi sono in una situazione oggettivamente paragonabile indipendentemente dal luogo in cui risiedono o sono stabilite.

(v. punti 56-57, 61, 63, 66, dispositivo 2)

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

17 novembre 2009

«Libera prestazione dei servizi – Art. 49 CE – Aiuti di Stato – Art. 87 CE – Normativa regionale che istituisce un'imposta sullo scalo turistico di aeromobili adibiti al trasporto privato di persone nonché di unità da diporto che grava unicamente sugli esercenti aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale»

Nel procedimento C 169/08,

avente a oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla Corte Costituzionale con ordinanza 13 febbraio 2008, pervenuta in cancelleria il 21 aprile 2008, nella causa

Presidente del Consiglio dei Ministri

contro

Regione Sardegna,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. K. Lenaerts, J. C. Bonichot, dalle sig.re P. Lindh e C. Toader (relatore), presidenti di sezione, dai sigg. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, A. Ó Caoimh e L. Bay Larsen, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott

cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Regione Sardegna, dagli avv.ti A. Fantozzi e G. Campus;

– per il governo dei Paesi Bassi, dalle sig.re C. Wissels e M. Noort, in qualità di agenti;

– per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. W. Mölls e dalla sig.ra E. Righini,

in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 2 luglio 2009,

ha pronunciato la seguente / Sentenza

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 49 CE e 87 CE.

2. Detta domanda è stata presentata nell'ambito di una lite che oppone il Presidente del Consiglio dei Ministri alla Regione Sardegna in merito all'istituzione da parte di quest'ultima di un'imposta sullo scalo turistico degli aeromobili adibiti al trasporto privato di persone nonché delle unità da diporto che grava unicamente sugli operatori aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale.

Contesto normativo nazionale

La Costituzione italiana

3. L'art. 117, primo comma, della Costituzione italiana dispone quanto segue:

«La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

La normativa nazionale

4. L'art. 743, primo comma, del Codice della navigazione definisce come segue la nozione di aeromobile:

«Per aeromobile si intende ogni macchina destinata al trasporto per aria di persone o cose».

5. L'art. 1, n. 2, del Codice della nautica da diporto, introdotto dal decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, definisce nel modo seguente la nozione di navigazione da diporto:

«Ai fini del presente codice si intende per navigazione da diporto quella effettuata in acque marittime e interne a scopi sportivi o ricreativi e senza fine di lucro».

6. L'art. 2, n. 1, del Codice della nautica da diporto riguarda l'uso commerciale delle unità da diporto, definendolo nel modo seguente:

«1. L'unità da diporto è utilizzata a fini commerciali quando:

- a) è oggetto di contratti di locazione e di noleggio;
- b) è utilizzata per l'insegnamento professionale della navigazione da diporto;
- c) è utilizzata da centri di immersione e di addestramento subacqueo come unità di appoggio per i praticanti immersioni subacquee a scopo sportivo o ricreativo.

(...».

La normativa regionale

7. La legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4, recante disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo, nella versione risultante dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2007 (nel prosieguo: la «legge regionale n. 4/2006»), all'art. 4, rubricato «Imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto», così dispone:

«1. A decorrere dall'anno 2006 è istituita l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto.

2. Presupposto dell'imposta sono:

- a) lo scalo negli aerodromi del territorio regionale degli aeromobili dell'aviazione generale di cui all'articolo 743 e seguenti del Codice della navigazione adibiti al trasporto privato di persone nel periodo compreso dal 1° giugno al 30 settembre;
- b) lo scalo nei porti, negli approdi e nei punti di ormeggio ubicati nel territorio regionale e nei campi di ormeggio attrezzati ubicati nel mare territoriale lungo le coste della Sardegna delle unità da diporto di cui al decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171

(Codice della nautica da diporto) o comunque delle unità utilizzate a scopo di diporto, di lunghezza superiore ai 14 metri, misurate secondo le norme armonizzate EN/ISO/DIS 8666, ai sensi dell'articolo 3, lettera b) del citato decreto legislativo, nel periodo compreso dal 1° giugno al 30 settembre.

3. Soggetto passivo dell'imposta è la persona fisica o giuridica avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale che assume l'esercizio dell'aeromobile ai sensi degli articoli 874 e seguenti del Codice della navigazione, o che assume l'esercizio dell'unità da diporto ai sensi degli articoli 265 e seguenti del Codice della navigazione.

4. L'imposta regionale di cui al comma 2, lettera a) è dovuta per ogni scalo; quella di cui al comma 2, lettera b) è dovuta annualmente.

(...)

6. Sono esenti dall'imposta:

- a) le imbarcazioni che fanno scalo per partecipare a regate di carattere sportivo, a raduni di barche d'epoca, di barche monotipo e a manifestazioni veliche, anche non agonistiche, il cui evento sia stato preventivamente comunicato all'Autorità marittima da parte degli organizzatori; dell'avvenuta comunicazione deve essere data notizia all'ARASE [Agenzia della Regione Autonoma della Sardegna per le entrate], prima dell'approdo;
- b) le unità da diporto che sostano tutto l'anno nelle strutture portuali regionali;
- c) la sosta tecnica, limitatamente al tempo necessario per l'effettuazione della stessa.

Con specifico provvedimento dell'ARASE sono indicate le modalità di certificazione delle cause di esenzione.

7. L'imposta è versata:

- a) all'atto dello scalo per gli aeromobili di cui al comma 2, lettera a);
- b) entro 24 ore dall'arrivo delle unità da diporto nei porti, negli approdi, nei punti e nei campi d'ormeggio ubicati lungo le coste della Sardegna;

mediante modalità da stabilirsi con provvedimento dell'ARASE.

(...).

Causa principale e questioni pregiudiziali

8. Con due ricorsi presentati dinanzi alla Corte Costituzionale nel 2006 e nel 2007, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato alcune questioni di legittimità costituzionale in ordine non solo all'art. 4 della legge regionale n. 4/2006, ma anche agli artt. 2 e 3 della medesima legge, nonché all'art. 5 della legge 29 maggio 2007, n. 2, sia nella versione originale che in quella modificata. Tutte le suddette disposizioni istituiscono tributi regionali.

9. Per quanto riguarda l'art. 4 della legge regionale n. 4/2006, il ricorrente nella causa principale sosteneva, in particolare, che tale disposizione non rispettava i precetti del diritto comunitario, ai quali in Italia è subordinata la potestà legislativa, conformemente all'art. 117, primo comma, della Costituzione italiana. A sostegno di detti ricorsi, si faceva valere la violazione, da un lato, degli artt. 49 CE e 81 CE, in combinato disposto con gli artt. 3, n. 1, lett. g), CE e 10 CE, e, dall'altro, dell'art. 87 CE.

10. Con sentenza 15 aprile 2008, n. 102, la Corte Costituzionale, dopo avere riunito i due procedimenti promossi con i menzionati ricorsi, si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate nell'ambito del ricorso del 2006 e su una parte di quelle sollevate con il ricorso del 2007. Per quanto attiene, in particolare, all'art. 4 della legge regionale n. 4/2006, oggetto di quest'ultimo ricorso, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili o

infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione a disposizioni costituzionali diverse da detto art. 117, primo comma. Ha pertanto disposto la separazione del giudizio avente a oggetto tale articolo e la sospensione dello stesso fino alla pronuncia della Corte di Giustizia sulle questioni pregiudiziali poste con l'ordinanza di rinvio. Inoltre, per quanto attiene alla violazione degli artt. 3, n. 1, lett. g), CE, 10 CE e 81 CE, il giudice *a quo* ha ritenuto opportuno riservarsi il diritto di pronunciarsi nel prosieguo del giudizio.

11. Nell'ordinanza di rinvio, la Corte Costituzionale fornisce elementi relativi all'ammissibilità del suo rinvio pregiudiziale per quanto concerne, da un lato, la sua qualità di giurisdizione ai sensi dell'art. 234 CE e, dall'altro, la pertinenza delle questioni sollevate con riguardo alla soluzione della lite di cui è investita.

12. La Corte Costituzionale fa valere innanzitutto che la nozione di giurisdizione ai sensi dell'art. 234 CE deve essere dedotta dal diritto comunitario e non dalla qualificazione in diritto interno dell'organo di rinvio e che essa risponde a tutti i requisiti per poter proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale.

13. Per quanto concerne la rilevanza delle questioni pregiudiziali, la Corte Costituzionale osserva che, nei ricorsi di legittimità costituzionale diretti, le norme di diritto comunitario «fungono da norme interposte atte a integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, della Costituzione (...) o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, della Costituzione (...), con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale giudicata incompatibile con tali norme comunitarie».

14. Quanto al merito delle questioni sollevate, il giudice del rinvio sottolinea che l'art. 4 della legge regionale n. 4/2006 rientra nell'ambito di applicazione delle norme comunitarie citate al punto 9 della presente sentenza. Essendo applicabile alle persone fisiche e giuridiche, esso riguarderebbe le imprese che assumono l'esercizio di unità da diporto e aeromobili dell'aviazione generale adibiti al trasporto privato di persone.

15. Il giudice *a quo* sottolinea inoltre che la menzionata legge regionale, nell'assoggettare a tassazione le imprese non aventi domicilio fiscale in Sardegna, sembra creare una discriminazione rispetto alle imprese che, pur svolgendo la stessa attività, non sono tenute al pagamento del tributo per il solo fatto di avere domicilio fiscale in Sardegna e che, di conseguenza, essa sembra dare luogo a un aggravio del costo dei servizi resi, a detrimento delle imprese non residenti.

16. Il giudice del rinvio solleva inoltre dubbi in ordine alle giustificazioni addotte dalla Regione Sardegna e fondate, da un lato, sul fatto che tali imprese non residenti fruirebbero, analogamente alle imprese aventi domicilio fiscale in detta Regione, dei servizi pubblici regionali e locali, ma senza contribuire al finanziamento di tali servizi, e, dall'altro, sulla necessità di compensare i maggiori costi sostenuti, a causa delle peculiarità geografiche ed economiche legate all'insularità della Regione Sardegna, dalle imprese domiciliate in quest'ultima.

17. Per quanto attiene alla lamentata violazione dell'art. 87 CE, il giudice *a quo* rileva che si pone il problema se il vantaggio economico concorrenziale derivante alle imprese aventi domicilio fiscale in Sardegna dal loro non assoggettamento all'imposta regionale sullo scalo rientri nella nozione di aiuto di Stato, dato che detto vantaggio deriva non dalla concessione di un'agevolazione fiscale, ma indirettamente dal minor costo da esse sopportato rispetto a quelle stabilite fuori dal territorio regionale.

18. La Corte Costituzionale ha pertanto deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le questioni pregiudiziali seguenti:

«1) Se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione di una norma, quale quella prevista dall'art. 4 della legge regionale n. 4/2006, secondo la quale l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da esse stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di aviazione generale d'affari.

2) Se lo stesso art. 4 della legge regionale n. 4/2006, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti aeromobili da esse stesse utilizzati per il trasporto di persone nello svolgimento di attività di aviazione generale d'affari, configuri – ai sensi dell'art. 87 CE – un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna.

3) Se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che osti all'applicazione di una norma, quale quella prevista dallo stesso art. 4 della legge regionale n. 4/2006, secondo la quale l'imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità.

4) Se lo stesso art. 4 della legge regionale n. 4/2006, nel prevedere che l'imposta regionale sullo scalo turistico delle unità da diporto grava sulle sole imprese che hanno domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione Sardegna esercenti unità da diporto la cui attività imprenditoriale consiste nel mettere a disposizione di terzi tali unità, configuri – ai sensi dell'art. 87 CE – un aiuto di Stato alle imprese che svolgono la stessa attività con domicilio fiscale nel territorio della Regione Sardegna».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima e terza questione, relative all'art. 49 CE

19. Con la prima e la terza questione, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice *a quo* chiede, in sostanza, se l'art. 49 CE debba essere interpretato nel senso che osta a una norma tributaria di un'autorità regionale, come l'art. 4 della legge regionale n. 4/2006, la quale istituisce un'imposta regionale sullo scalo turistico di aeromobili adibiti al trasporto privato di persone nonché di unità da diporto, qualora tale imposta gravi unicamente sulle imprese aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale.

Sui presupposti per l'applicazione dell'art. 49 CE

20. Per risolvere tale questione occorre accertare anzitutto se la legge regionale n. 4/2006 rientri nell'ambito di applicazione della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 50 CE.

21. Come risulta dal testo dell'art. 4 della legge regionale n. 4/2006, l'imposta di cui trattasi nella causa principale si applica allo scalo turistico, da un lato, degli aeromobili dell'aviazione generale adibiti al trasporto privato di persone [art. 4, n. 2, lett. a), di tale legge] e, dall'altro, delle unità da diporto e delle unità utilizzate a scopo di diporto, qualora tali unità abbiano una lunghezza superiore a 14 m. [art. 4, n. 2, lett. b), della stessa legge].

22. Pertanto, l'imposta regionale sullo scalo non concerne le imprese di trasporto civile di persone e di merci. Il giudice del rinvio sottolinea che tale imposta si applica, in particolare, alle imprese che esercitano aeromobili per effettuare operazioni di trasporto aereo senza remunerazione per motivi relativi alla loro attività di impresa. Per quanto concerne le unità da

diporto, il giudice del rinvio rileva inoltre che detta imposta si applica in particolare alle imprese la cui attività consiste nel porre tali unità a disposizione di terzi dietro remunerazione.

23. Si deve ricordare in proposito che, secondo la giurisprudenza della Corte, la nozione di «servizi» ai sensi dell'art. 50 CE implica che si tratti di prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione e che quest'ultima costituisca il corrispettivo economico della prestazione e sia pattuita fra il prestatore e il destinatario del servizio (v. sentenze 27 settembre 1988, causa 263/86, Humbel e Edel, Racc. pag. 5365, punto 17; 7 dicembre 1993, causa C 109/92, Wirth, Racc. pag. I 6447, punto 15, nonché 22 maggio 2003, causa C 355/00, Freskot, Racc. pag. I 5263, punti 54 e 55).

24. Nella fattispecie, l'imposta regionale sullo scalo, come risulta dalle osservazioni della Regione Sardegna, riguarda gli esercenti di mezzi di trasporto che si recano sul territorio di questa e non le imprese di trasporto che esercitano la loro attività in detta Regione. Tuttavia, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 34 delle conclusioni, dalla semplice circostanza che tale imposta non riguarda le prestazioni di trasporto non può dedursi che la normativa tributaria di cui trattasi nella causa principale non presenti alcun nesso con la libera prestazione dei servizi.

25. Infatti, emerge da una giurisprudenza consolidata che, sebbene l'art. 50, terzo comma, CE citi soltanto la libera prestazione dei servizi attiva – nell'ambito della quale il prestatore si sposta verso il destinatario dei servizi –, quest'ultima comprende altresì la libertà dei destinatari di servizi, segnatamente dei turisti, di recarsi in un altro Stato membro nel quale è stabilito il prestatore per fruire ivi di detti servizi (v., in particolare, sentenze 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, Racc. pag. 377, punti 10 e 16; 11 settembre 2007, causa C 76/05, Schwarz e Gootjes-Schwarz, Racc. pag. I 6849, punto 36, nonché causa C 318/05, Commissione/Germania, Racc. pag. I 6957, punto 65).

26. Orbene, nella causa principale, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 37 delle conclusioni, le persone che assumono l'esercizio di un mezzo di trasporto nonché quelle che utilizzano tale mezzo usufruiscono di vari servizi sul territorio della Regione Sardegna, quali i servizi forniti negli aerodromi e nei porti. Di conseguenza, lo scalo costituisce un presupposto necessario per fruire di detti servizi e l'imposta regionale sullo scalo presenta un certo nesso con una tale prestazione.

27. Per quanto attiene all'imposta regionale che grava sullo scalo delle unità da diporto, si deve ricordare inoltre che essa si applica anche alle imprese esercenti tali unità da diporto e, in particolare, a quelle la cui attività imprenditoriale consiste nel porre dette unità a disposizione dei terzi dietro remunerazione. Pertanto, con la legge regionale n. 4/2006, il legislatore sardo ha istituito un'imposta che grava direttamente sulla prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 50 CE.

28. Infine, come ha sottolineato la Commissione delle Comunità europee, i servizi sui quali l'imposta regionale sullo scalo ha un'incidenza possono rivestire un carattere transfrontaliero poiché tale imposta, da un lato, può incidere sulla possibilità delle imprese stabilite in Sardegna di offrire servizi di scalo negli aerodromi e nei porti a cittadini e ad imprese stabiliti in un altro Stato membro e, dall'altro, ha un'incidenza sull'attività delle imprese straniere aventi la loro sede in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana e che assumono l'esercizio di unità da diporto in Sardegna.

Sull'esistenza di una restrizione alla libera prestazione dei servizi

29. Per quanto riguarda la questione se la normativa di cui trattasi nella causa principale costituisca una restrizione alla libera prestazione dei servizi, va rammentato anzitutto che, nel

settore della libera prestazione dei servizi, un provvedimento fiscale nazionale che ostacoli l'esercizio di tale libertà può costituire una misura vietata, sia ch'esso emani dallo Stato stesso sia che emani da un ente locale (v., in particolare, sentenza 8 settembre 2005, cause riunite C 544/03 e C 545/03, Mobistar e Belgacom Mobile, Racc. pag. I 7723, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

30. Nel caso di specie è pacifico che l'imposta regionale sullo scalo grava sugli esercenti degli aeromobili e delle unità da diporto aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale e che il fatto generatore dell'imposta è lo scalo dell'aeromobile o dell'unità da diporto in detto territorio. L'imposta, anche se si applica soltanto in una parte circoscritta di uno Stato membro, grava sugli scali degli aeromobili e delle unità da diporto di cui trattasi senza distinguere a seconda che essi provengano da un'altra Regione d'Italia o da un altro Stato membro. In tali circostanze, la natura regionale dell'imposta non per questo esclude che essa possa ostacolare la libera circolazione dei servizi (v., per analogia, sentenza 9 settembre 2004, causa C 72/03, Carbonati Apuani, Racc. pag. I-8027, punto 26).

31. L'applicazione di detta normativa tributaria comporta che, per tutti i soggetti passivi dell'imposta aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale e stabiliti in altri Stati membri, i servizi considerati sono resi più onerosi di quelli forniti agli esercenti stabiliti su tale territorio.

32. Infatti, tale normativa introduce un costo supplementare per le operazioni di scalo degli aeromobili e delle imbarcazioni a carico degli operatori aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale e stabiliti in altri Stati membri e crea così un vantaggio per talune categorie di imprese stabilite in tale territorio (v. sentenze 25 luglio 1991, causa C 353/89, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I 4069, punto 25; 13 dicembre 2007, causa C 250/06, United Pan-Europe Communications Belgium e a., Racc. pag. I 11135, punto 37, nonché 1° aprile 2008, causa C 212/06, Governo della Comunità francese e Governo vallone, Racc. pag. I 1683, punto 50).

33. La Regione Sardegna afferma tuttavia che, tenuto conto della natura e dello scopo dell'imposta regionale sullo scalo, diretta a garantire la tutela dell'ambiente, i residenti e i non residenti non si troverebbero in una situazione oggettivamente paragonabile e, pertanto, il loro trattamento differenziato non costituirebbe una restrizione alla libera prestazione dei servizi, conformemente alla giurisprudenza della Corte e, in particolare, alla sentenza 14 febbraio 1995, causa C 279/93, Schumacker (Racc. pag. I 225). Infatti, mentre i residenti contribuirebbero alla costituzione delle risorse destinate alle operazioni di mantenimento, di ripristino e di tutela dei beni ambientali, finanziando l'azione della Regione Sardegna mediante il gettito generale e, in particolare, le imposte sui redditi, una quota delle quali rientra nel bilancio regionale, le imprese non residenti agirebbero per contro come «*free riders*» ambientali, utilizzando le risorse senza partecipare ai costi di tali operazioni.

34. A questo proposito, la Corte ha certamente ammesso, nelle sue pronunce in tema di fiscalità diretta, che la situazione dei residenti e quella dei non residenti in un dato Stato membro non sono di regola paragonabili, in quanto presentano differenze oggettive per quanto attiene sia alla fonte dei redditi sia alla capacità contributiva personale del contribuente o alla presa in considerazione della sua situazione personale e familiare (v., in particolare, sentenze Schumacker, cit., punti 31-33, e 16 ottobre 2008, causa C 527/06, Renneberg, Racc. pag. I 7735, punto 59).

35. Tuttavia, ai fini del raffronto della situazione dei contribuenti, occorre prendere in considerazione le caratteristiche specifiche dell'imposta di cui è causa. Pertanto, una disparità

di trattamento tra residenti e non residenti costituisce una restrizione alla libera circolazione vietata dall'art. 49 CE qualora non sussista alcuna obiettiva diversità di situazione, rispetto all'imposta di cui è causa, tale da giustificare la disparità di trattamento tra le varie categorie di contribuenti (v., in tal senso, sentenza Renneberg, cit., punto 60).

36. Ciò vale in particolare per l'imposta di cui trattasi nella causa principale. Infatti, come è stato sottolineato dalla Commissione, tale imposta è dovuta per effetto dello scalo degli aeromobili adibiti al trasporto privato di persone e delle imbarcazioni da diporto e non in ragione della situazione finanziaria dei contribuenti interessati.

37. Pertanto, indipendentemente dal luogo in cui risiedono o sono stabilite, tutte le persone fisiche o giuridiche che fruiscono dei servizi di cui trattasi sono, contrariamente a quanto sostiene la Regione Sardegna, in una situazione oggettivamente paragonabile con riguardo a detta imposta in relazione alle conseguenze per l'ambiente.

38. Il fatto che le persone soggette all'imposta in Sardegna contribuiscano, attraverso il gettito generale e, in particolare, le imposte sui redditi, all'azione della Regione Sardegna per la tutela dell'ambiente è irrilevante ai fini del raffronto della situazione dei residenti e dei non residenti con riguardo all'imposta regionale sullo scalo. Infatti, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 87 delle sue conclusioni, detta imposta non ha la stessa natura e non persegue gli stessi obiettivi delle altre imposte corrisposte dai contribuenti sardi, che mirano segnatamente ad alimentare in modo generale il bilancio pubblico e, pertanto, a finanziare l'insieme delle azioni regionali.

39. Da quanto precede risulta che nessun elemento del fascicolo sottoposto alla Corte consente di constatare che i residenti e i non residenti non si trovino in una situazione oggettivamente paragonabile con riguardo all'imposta regionale sullo scalo. Pertanto, la normativa tributaria di cui trattasi nella causa principale costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi in quanto essa grava unicamente sugli operatori esercenti aeromobili adibiti al trasporto privato di persone e imbarcazioni da diporto aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, senza assoggettare alla stessa imposta gli operatori stabiliti in quest'ultimo.

Sull'eventuale giustificazione della normativa di cui trattasi nella causa principale

– Sulla giustificazione fondata sulle esigenze di tutela dell'ambiente e della sanità pubblica

40. La Regione Sardegna sostiene che, anche ammettendo che l'imposta regionale sullo scalo costituisca una misura restrittiva della libera prestazione dei servizi, tale imposta è giustificata da motivi di interesse generale e, segnatamente, da esigenze di tutela dell'ambiente che possono ricondursi a motivi di «sanità pubblica», i quali sono espressamente considerati all'art. 46, n. 1, CE.

41. In particolare, detta imposta troverebbe il suo fondamento in una nuova politica regionale di tutela ambientale e paesaggistica del territorio della Regione Sardegna. Tale politica prevedrebbe, secondo quest'ultima, l'istituzione di vari contributi volti, da un lato, a disincentivare il consumo eccessivo del patrimonio ambientale e paesaggistico costiero e, dall'altro, a finanziare gli interventi onerosi di riassetto delle zone costiere. Tale imposta sarebbe inoltre fondata sul principio «chi inquina paga», poiché, indirettamente, essa graverebbe sugli esercenti dei mezzi di trasporto, i quali costituirebbero una fonte di inquinamento.

42. Va ricordato in proposito che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, a prescindere dall'esistenza di uno scopo legittimo che corrisponda a motivi imperativi di interesse generale, la giustificazione di una restrizione alle libertà fondamentali garantite dal

Trattato CE presuppone che la misura in questione sia idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vada oltre quanto è necessario per il suo raggiungimento (v. sentenze 30 gennaio 2007, causa C 150/04, Commissione/Danimarca, Racc. pag. I-1163, punto 46; Governo della Comunità francese e Governo vallone, cit., punto 55, nonché 5 marzo 2009, causa C 222/07, UTECA, Racc. pag. I 1407, punto 25). Inoltre, una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (sentenza 10 marzo 2009, causa C 169/07, Hartlauer, Racc. pag. I 1721, punto 55).

43. Nella fattispecie si deve rilevare che, anche se i motivi invocati dalla Regione Sardegna potrebbero costituire il fondamento dell'istituzione dell'imposta regionale sullo scalo, gli stessi non possono giustificare le modalità di applicazione di questa imposta e, segnatamente, la disparità di trattamento degli esercenti aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, i quali sono gli unici debitori di tale imposta.

44. Infatti, è evidente che dette modalità, che comportano una restrizione della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 49 CE, non appaiono atte a garantire il conseguimento di detti obiettivi generali né necessarie per raggiungerli. Come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 73 e 74 delle conclusioni, ammettendo che gli aeromobili privati e le unità da diporto che fanno scalo in Sardegna costituiscono una fonte di inquinamento, questa si produce indipendentemente dalla provenienza di detti aerei e imbarcazioni e non presenta, in particolare, alcun legame con il domicilio fiscale degli esercenti stessi. Gli aeromobili e le imbarcazioni dei residenti contribuiscono al degrado dell'ambiente tanto quanto quelli dei non residenti.

45. Pertanto, la restrizione alla libera prestazione di servizi, quale essa risulta dalla normativa tributaria di cui trattasi nella causa principale, non può essere giustificata da motivi relativi alla tutela dell'ambiente in quanto l'applicazione dell'imposta regionale sullo scalo che essa istituisce si basa su una differenziazione tra le persone priva di relazione con detto obiettivo ambientale. Una restrizione del genere non può neanche essere giustificata da motivi sanitari, non avendo la Regione Sardegna fornito alcun elemento che consenta di constatare che tale normativa mira a tutelare la sanità pubblica.

– Sulla giustificazione fondata sulla coerenza del sistema tributario

46. Nelle sue osservazioni la Regione Sardegna, per giustificare la normativa tributaria di cui trattasi nella causa principale, invoca la necessità di salvaguardare la coerenza del suo sistema tributario. L'imposta regionale sullo scalo che grava unicamente sulle persone aventi il domicilio fuori dal territorio regionale sarebbe giustificata dal fatto che i residenti verserebbero altre imposte che contribuiscono all'azione di tutela dell'ambiente in Sardegna.

47. A tale proposito, occorre rammentare che la Corte ha ammesso che l'esigenza di salvaguardare la coerenza del sistema tributario può giustificare una restrizione all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato, ma ha precisato che siffatto argomento giustificativo esige un nesso diretto tra il beneficio fiscale di cui trattasi e la compensazione di tale beneficio con un determinato prelievo fiscale, dovendosi determinare il carattere diretto del suddetto nesso alla luce della finalità della normativa di cui trattasi (v., in particolare, sentenza 18 giugno 2009, causa C 303/07, Aberdeen Property Fininvest Alpha, punti 71 e 72).

48. Orbene, come è stato sottolineato al punto 38 della presente sentenza, l'imposta regionale sullo scalo non persegue gli stessi obiettivi delle imposte versate dai soggetti passivi residenti in Sardegna, le quali mirano ad alimentare in generale il bilancio pubblico e quindi a finanziare l'insieme delle azioni della Regione Sardegna. Il non assoggettamento a tale imposta

di detti residenti non può quindi essere considerato come una compensazione delle altre imposte cui questi sono soggetti.

49. Da queste considerazioni risulta che la restrizione alla libera prestazione dei servizi, quale risulta dalla normativa tributaria di cui trattasi nella causa principale, non può essere giustificata da motivi relativi alla coerenza del sistema tributario della Regione Sardegna.

50. La prima e la terza questione vanno pertanto risolte dichiarando che l'art. 49 CE dev'essere interpretato nel senso che osta a una norma tributaria di un'autorità regionale, quale quella di cui all'art. 4 della legge regionale n. 4/2006, la quale istituisce un'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili adibiti al trasporto privato di persone nonché delle unità da diporto che grava unicamente sulle imprese aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale.

Sulla seconda e sulla quarta questione, relative all'art. 87 CE

51. Con la seconda e la quarta questione, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice *a quo* chiede se l'art. 87 CE debba essere interpretato nel senso che la normativa tributaria di un'autorità regionale che istituisca un'imposta regionale sullo scalo, quale quella prevista all'art. 4 della legge regionale n. 4/2006, che grava unicamente sugli esercenti aventi il loro domicilio fiscale fuori dal territorio regionale costituisca una misura di aiuto di Stato a favore delle imprese stabilite sullo stesso territorio.

52. Occorre ricordare anzitutto che, secondo la giurisprudenza della Corte, la qualificazione di una misura quale aiuto ai sensi del Trattato presuppone che sia soddisfatto ognuno dei quattro criteri cumulativi sui quali si fonda l'art. 87, n. 1, CE. In primo luogo, deve trattarsi di un intervento dello Stato ovvero effettuato mediante risorse statali, in secondo luogo, tale intervento deve poter incidere sugli scambi tra gli Stati membri, in terzo luogo, deve concedere un vantaggio al suo beneficiario e, in quarto luogo, deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza (v., in particolare, sentenza 23 marzo 2006, causa C 237/04, Enirisorse, Racc. pag. I 2843, punti 38 e 39 nonché la giurisprudenza ivi citata).

53. Nella fattispecie, è pacifico che l'imposta di cui trattasi nella causa principale risponde al secondo e al quarto criterio in quanto essa incide sui servizi forniti in relazione allo scalo di aeromobili e di unità da diporto, che riguardano il commercio intracomunitario, e che siffatta imposta, attribuendo un vantaggio economico agli operatori stabiliti in Sardegna, come è stato rilevato al punto 32 della presente sentenza, può falsare la concorrenza.

54. Le questioni relative all'interpretazione dell'art. 87 CE riguardano quindi l'applicazione degli altri due criteri di qualificazione dell'imposta regionale sullo scalo come aiuto di Stato. La Regione Sardegna ritiene che tale imposta non possa essere considerata come un aiuto di Stato in ragione della mancanza tanto dell'utilizzazione di risorse statali quanto della selettività della misura. La Commissione conclude, nelle sue osservazioni scritte, che detta imposta risponde a tutti i criteri enunciati dall'art. 87 CE.

Sull'uso delle risorse pubbliche

55. Secondo la Regione Sardegna, la normativa di cui trattasi nella causa principale non comporta alcun intervento mediante risorse regionali. Non vi sarebbe alcuna rinuncia al gettito regionale, in quanto le imprese residenti contribuiscono già alla spesa ambientale mediante la quota del gettito derivante dalle imposte da esse versate. L'imposta regionale sullo scalo incrementerebbe tale gettito estendendo l'obbligo di contributo ambientale anche a coloro che, in quanto non residenti, non contribuiscono a tale spesa tramite il prelievo fiscale ordinario.

56. Va rammentato in proposito che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, la nozione di aiuto non comprende soltanto prestazioni positive, come sovvenzioni, prestiti o assunzione di partecipazioni al capitale delle imprese, ma anche interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che di regola gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, hanno la stessa natura e producono identici effetti (v., in particolare, sentenze 19 settembre 2000, causa C 156/98, Germania/Commissione, Racc. pag. I 6857, punto 25, nonché 1° luglio 2008, cause riunite C 341/06 P e C 342/06 P, Chronopost e La Poste/UFEX e a., Racc. pag. I 4777, punto 123 e giurisprudenza ivi citata).

57. Come ricordato dalla Commissione, una normativa tributaria come quella controversa nella causa principale, che conceda a talune imprese un non assoggettamento all'imposta di cui trattasi, costituisce un aiuto di Stato, pur non comportando un trasferimento di risorse statali, in quanto consiste nella rinuncia da parte delle autorità interessate al gettito tributario che di norma avrebbero potuto riscuotere (sentenza Germania/Commissione, cit., punti 26 28).

58. Pertanto, il fatto che la normativa tributaria di cui trattasi nella causa principale preveda non l'attribuzione di una sovvenzione, bensì il non assoggettamento a un'imposta regionale sullo scalo degli esercenti di aeromobili adibiti al trasporto privato di persone nonché di unità da diporto aventi il domicilio fiscale nel territorio regionale, consente di considerare che tale non assoggettamento può costituire un aiuto di Stato.

Sulla selettività della normativa tributaria di cui trattasi nella causa principale

59. Secondo la Regione Sardegna, la disparità di trattamento tra le imprese residenti e quelle non residenti non costituisce un vantaggio selettivo. Infatti, la normativa tributaria di cui trattasi nella causa principale non sarebbe selettiva dal punto di vista geografico, poiché, conformemente all'interpretazione della Corte nella sua sentenza 6 settembre 2006, causa C 88/03, Portogallo/Commissione (Racc. pag. I 7115), l'ambito di riferimento nel quale si dovrebbe valutare la «generalità» della misura è quello dell'ente infrastatale, se questo gode di un'autonomia sufficiente. È quanto si verificherebbe nella causa principale, poiché la Regione Sardegna sarebbe dotata di poteri autonomi attribuiti da uno statuto avente forza di legge costituzionale che l'autorizza a istituire tributi propri. Inoltre, conformemente al principio più generale di uguaglianza in materia tributaria, detta normativa tasserebbe in modo diverso situazioni diverse de iure e de facto.

60. A questo proposito occorre ricordare come dalla giurisprudenza menzionata dalla convenuta nella causa principale risulti certamente che, nel caso di una misura adottata non dal legislatore nazionale, ma da un'autorità infrastatale, tale misura non è selettiva ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE solo perché concede vantaggi soltanto nella parte del territorio nazionale nella quale la misura si applica (v. sentenze Portogallo/Commissione, cit., punti 53 e 57, nonché 11 settembre 2008, cause riunite da C 428/06 a C-434/06, UGT Rioja e a., Racc. pag. I 6747, punti 47 e 48).

61. Tuttavia, risulta del pari da detta giurisprudenza che, al fine di valutare la selettività di una misura adottata da un ente infrastatale avente uno statuto autonomo rispetto al governo centrale, come quello di cui gode la Regione Sardegna, occorre esaminare se, tenuto conto dell'obiettivo perseguito da detta misura, questa costituisca un vantaggio per talune imprese rispetto ad altre imprese che si trovino, all'interno dell'ordinamento giuridico nel quale l'ente esercita le sue competenze, in una situazione fattuale e giuridica analoga (v. sentenze 8 novembre 2001, causa C 143/99, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer

Zementwerke, Racc. pag. I 8365, punto 41, nonché Portogallo/Commissione, cit., punti 56 e 58).

62. Occorre quindi stabilire se, tenuto conto delle caratteristiche dell'imposta regionale sullo scalo, le imprese aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale siano, rispetto all'ambito giuridico di riferimento, in una situazione fattuale e giuridica paragonabile a quella delle imprese stabilite sullo stesso territorio.

63. Come risulta dai punti 36 e 37 della presente sentenza, si deve constatare che, tenuto conto della natura e della finalità di detta imposta, tutte le persone fisiche e giuridiche che fruiscono dei servizi di scalo in Sardegna sono, contrariamente a quanto affermato dalla convenuta nella causa principale, in una situazione oggettivamente paragonabile indipendentemente dal luogo in cui risiedono o sono stabilite. Ne consegue che la misura non può essere considerata generale, poiché essa non si applica a tutti gli esercenti di aeromobili e di imbarcazioni da diporto facenti scalo in Sardegna.

64. Pertanto, una normativa tributaria come quella di cui trattasi nella causa principale costituisce una misura di aiuto di Stato a favore delle imprese stabilite in Sardegna.

65. È compito del giudice *a quo* trarre da tale constatazione le opportune conseguenze.

66. In tali circostanze la seconda e la quarta questione devono essere risolte dichiarando che l'art. 87, n. 1, CE dev'essere interpretato nel senso che una normativa tributaria di un'autorità regionale che istituisca un'imposta sullo scalo, quale quella di cui trattasi nella causa principale, la quale grava unicamente sulle persone fisiche e giuridiche aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, costituisce una misura di aiuto di Stato a favore delle imprese stabilite su questo stesso territorio.

Sulle spese

67. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

1) L'art. 49 CE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una norma tributaria di un'autorità regionale, quale quella di cui all'art. 4 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4, recante disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo, nella versione risultante dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2007, la quale istituisce un'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili adibiti al trasporto privato di persone nonché delle unità da diporto che grava unicamente sulle persone fisiche e giuridiche aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale.

2) L'art. 87, n. 1, CE deve essere interpretato nel senso che una normativa tributaria di un'autorità regionale che istituisca un'imposta sullo scalo, quale quella di cui trattasi nella causa principale, la quale grava unicamente sulle persone fisiche e giuridiche aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, costituisce una misura di aiuto di Stato a favore delle imprese stabilite su questo stesso territorio.

Corte di Giustizia nel 2009, a seguito di rinvio operato dalla Corte Costituzionale con ordinanza n. 103 del 2008

Sentenza 230/2013

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente GALLO - Redattore CORAGGIO

Udienza Pubblica del 18/06/2013 Decisione del 16/07/2013

Deposito del 23/07/2013 Pubblicazione in G. U. 31/07/2013

Norme impugnate: Art. 6, c. 19°, del decreto legge 06/07/2012, n. 95, convertito con modificazioni in legge 07/08/2012, n. 135.

Massime: 37353 37354 37355

Atti decisi: ric. 160/2012

Massima n. 37353

Titolo: Processo costituzionale - Giudizio di legittimità costituzionale promosso in via di azione – Intervento spiegato nel giudizio dalla Compagnia Italiana di Navigazione Spa (CIN) - Soggetto privo di potere legislativo - Inammissibilità dell'intervento.

Testo: È inammissibile l'intervento spiegato dalla Compagnia Italiana di Navigazione Spa (CIN), poiché il giudizio promosso in via di azione è configurato come svolgendosi esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche in via incidentale innanzi alla Corte.

Atti oggetto del giudizio: dl. 06/07/2012 n. 95 art. 6 co. 19; l. 07/08/2012 n. 135

Massima n. 37354

Titolo: Trasporti - Previsione che le convenzioni, di cui all'art. 1, comma 5-bis , lettera f), del decreto-legge n. 125 del 2010, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali, si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione - Ricorso della Regione Sardegna - Asserita lesione del principio di leale collaborazione per l'esclusione della Regione dal procedimento avente a oggetto le convenzioni con i soggetti che gestiscono il servizio di trasporto marittimo fra la Sardegna e il continente - Censura di disposizione avente natura meramente ricognitiva - Difetto di un interesse attuale e concreto a ricorrere - Inammissibilità della questione.

Testo: È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 19, primo periodo, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 – la quale prevede che «Le convenzioni, di cui all'art. 1, comma 5-bis, lettera f), del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali, si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione. Ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle suddette convenzioni è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Regioni interessate» –, impugnato dalla Regione Sardegna in riferimento al principio di leale collaborazione nonché agli artt. 3, primo comma, lettera p), 4, primo comma, lettere f) e g), 6 e 53 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), in quanto la disposizione non introduce alcun elemento nuovo e ulteriore in ordine al contenuto delle convenzioni e alla individuazione dei soggetti coinvolti nel relativo iter formativo, con conseguente difetto, in capo alla ricorrente, di un diretto e attuale interesse a sostenere l'impugnazione proposta.

- In senso analogo, v. citate sentenze n. 346 del 2010 e n. 401 del 2007.

Atti oggetto del giudizio: decreto legge 06/07/2012 n. 95 art. 6 co. 19 primo periodo; legge 07/08/2012 n. 135

Parametri costituzionali: Statuto Regione Sardegna art. 3 co. 1 lett. p); Statuto Regione Sardegna art. 4 co. 1 lettera f); Statuto Regione Sardegna art. 4 co. 1 lettera g); Statuto Regione Sardegna art. 6; Statuto Regione Sardegna art. 53

Massima n. 37355

Titolo: Trasporti - Previsione che ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle convenzioni di cui all'art. 1, comma 5-bis, lettera f), del decreto-legge n. 125 del 2010, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali, è approvata con decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le Regioni interessate – Violazione delle attribuzioni statutarie – Lesione del principio di leale collaborazione per l'esclusione della Regione Sardegna dal procedimento avente ad oggetto le convenzioni con i soggetti che gestiscono il servizio di trasporto marittimo fra la Sardegna e il continente – Necessità di inserire dopo le parole "sentite le Regioni interessate" le parole "e d'intesa con la Regione Sardegna" – Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Testo: È costituzionalmente illegittimo l'articolo 6, comma 19, secondo periodo, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 – secondo cui «ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle suddette convenzioni è approvata con decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le Regioni interessate» -, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «sentite le Regioni interessate», le parole «e d'intesa con la Regione Sardegna», per violazione delle modalità di leale collaborazione, nella specie delineate dall'art. 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», modalità non 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.

Atti oggetto del giudizio: decreto legge 06/07/2012 n. 95 art. 6 co. 19 secondo periodo; legge 07/08/2012 n. 135

Parametri costituzionali: Statuto Regione Sardegna art. 53

Pronuncia

SENTENZA N. 230 / ANNO 2013 / REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO / LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici: Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente / SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 6 comma 19, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore

bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, promosso dalla Regione Autonoma Sardegna con ricorso notificato il 12 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 19 ottobre 2012 e iscritto al n. 160 del registro ricorsi 2012.

Visti Patto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri nonché l'atto di intervento della Compagnia Italiana di Navigazione s.p.a. (C.I.N.);

udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Francesco Sciaudone per la Compagnia Italiana di Navigazione s.p.a. (C.I.N.), Massimo Luciani per la Regione Autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso notificato il 12 ottobre 2012, depositato il 19 ottobre successivo e iscritto al n. 160 del registro ricorsi 2012, la Regione Autonoma Sardegna ha impugnato, fra l'altro, l'articolo 6, comma 19, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del principio di leale collaborazione, dell'art. 53 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché degli artt. 3, primo comma, lettera p), 4, primo comma, lettere f) e g), e 6 dello stesso Statuto speciale, quest'ultimo articolo in relazione all'art. 3 e all'art. 1, comma 837, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

1.1. La norma censurata prevede che «Le convenzioni, di cui all'art. 1, comma 5-bis, lettera f), del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali, si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione. Ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle suddette convenzioni è approvata con decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le Regioni interessate».

A parere della ricorrente la disposizione impugnata determinerebbe l'esclusione della Regione dal procedimento avente a oggetto le convenzioni con i soggetti che gestiscono il servizio di trasporto marittimo fra la Sardegna e il continente. L'esclusione sarebbe totale nella parte in cui si prevede che tali convenzioni si intendano approvate e producano effetti a far data dalla sottoscrizione, senza la partecipazione della Regione al relativo procedimento. L'esclusione sarebbe invece parziale nella parte in cui si prevede che le successive modificazioni o integrazioni siano approvate una volta che le Regioni interessate sono state semplicemente «sentite», senza, dunque, che sia stata acquisita l'intesa con le stesse.

La ricorrente evidenzia come la situazione della Regione Autonoma Sardegna in ordine ai collegamenti marittimi sia del tutto peculiare, a causa della sua insularità, che rende la corretta gestione di tali collegamenti essenziale per lo sviluppo (industriale e turistico) dell'Isola e per il soddisfacimento dei diritti dei suoi residenti.

Tale situazione di fatto troverebbe riconoscimento anche in diritto, atteso che lo Statuto speciale per la Sardegna stabilisce, all'art. 53, che «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», con ciò comportando la diretta presenza della Regione nei relativi procedimenti, e, da ultimo,

l'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006 ha disposto che «alla Regione Sardegna sono trasferite le funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e le funzioni relative alla continuità territoriale».

A ciò la ricorrente aggiunge che la «continuità territoriale» sarebbe competenza specifica della Regione, sia sul piano legislativo che su quello della gestione amministrativa. E tanto, sia per l'espressa previsione normativa sopra riportata, sia in forza del cosiddetto «principio del parallelismo» di cui all'art. 6 dello Statuto speciale, in base al quale la Regione ha potestà legislativa (anche) nelle materie in cui ha potestà amministrativa (sul punto viene richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2006).

Viene rilevato inoltre che la disposizione censurata, proprio in una materia di sicura spettanza regionale, escludendo la Regione dal procedimento approvativo delle convenzioni a oggi sottoscritte e riducendola al ruolo di soggetto meramente udito nel successivo ed eventuale procedimento di integrazione e modificazione delle convenzioni stesse, violerebbe il principio di leale collaborazione.

A detta della ricorrente la norma violerebbe altresì le seguenti disposizioni dello Statuto speciale: a) l'art. 53, che impone la diretta partecipazione della Regione ai procedimenti che interessano i trasporti da e per il continente; b) l'art. 3, primo comma, lettera p), che riconosce alla Regione potestà legislativa esclusiva nella materia «turismo», in quanto è specifico interesse regionale assicurare collegamenti efficienti ed economici tra la regione e il continente, tali da alimentare l'industria turistica; c) l'art. 4, primo comma, lettere f) e g), che attribuisce alla Regione la competenza legislativa concorrente nelle materie «linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione» e «assunzione di pubblici servizi», sia in quanto lo stato dei collegamenti di cabotaggio è condizionato dai collegamenti da e per il continente, sia in quanto tali collegamenti sono servizi pubblici (dalla cui gestione la Regione è invece estromessa); d) l'art. 6, in relazione all'art. 3 e all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006, perché impedisce alla Regione l'esercizio delle funzioni (sia legislative che amministrative) nella materia «continuità territoriale» che a essa è stata trasferita con tali norme statali.

2. Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'infondatezza delle censure prospettate dalla Regione Autonoma Sardegna.

Il Presidente del Consiglio rileva che la norma impugnata si riferisce alle convenzioni, di cui all'art. 1, comma 5-bis, lettera f), del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° ottobre 2010, n. 163, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi che regolano i rapporti tra l'amministrazione e le società aggiudicatrici delle gare per la privatizzazione delle S.p.a. Tirrenia di navigazione e Siremar-Sicilia regionale marittima, nonché i connessi oneri di servizio pubblico conseguenti alla non remuneratività dei servizi espletati dalle suddette società, ed evidenzia, quindi, che il sopra citato art. 1, comma 5-bis, lettera f), prevede che sono «fatti salvi» «gli schemi di convenzione di Tirrenia di navigazione s.p.a. e Siremar-Sicilia regionale marittima s.p.a., approvati in data 10 marzo 2010 con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze», e «che le relative convenzioni saranno stipulate dal Ministero concedente con i soggetti che risulteranno aggiudicatari dei compendi aziendali» delle suddette società. Detti schemi hanno formato oggetto del bando di gara per la privatizzazione delle due società, previsti dall'art. 19-ter del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni

urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.

A parere del Presidente del Consiglio dei Ministri non si ravviserebbe alcuna violazione delle prerogative regionali, in quanto la norma è volta ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di privatizzazione imposti dalle disposizioni di cui all'art. 19-ter, del d.l. n. 135 del 2009, miranti ad adeguare «l'ordinamento nazionale ai principi comunitari in materia di cabotaggio marittimo e liberalizzazione delle relative rotte» e, inoltre, ogni successiva modificazione o integrazione delle suddette convenzioni sarà approvata con decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le Regioni interessate.

3. Nel giudizio è intervenuta la Compagnia Italiana di Navigazione s.p.a. (C.I.N.), chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dalla ricorrente.

4. Con memoria depositata il 21 maggio 2013, il Presidente del Consiglio ribadisce le proprie argomentazioni, rilevando che la convenzione di cui alla norma censurata è stata oggetto di gara nell'ambito della cessione dei compendi aziendali di Tirrenia di navigazione S.p.a. e che essa ha un contenuto sostanzialmente analogo a quelle di cui al comma 9 dell'art. 19-ter del d.l. n. 135 del 2009, condividendone gli obiettivi di privatizzazione, al fine di adeguare, come dispone l'*incipit* della norma, «l'ordinamento nazionale ai principi comunitari in materia di cabotaggio marittimo e di liberalizzazione delle relative rotte».

5. In data 28 maggio 2013 la Regione Autonoma Sardegna ha depositato memoria, eccependo l'inammissibilità dell'intervento della Compagnia Italiana di Navigazione S.p.a. (C.I.N.) e ribadendo le proprie argomentazioni a sostegno del ricorso. In particolare, oltre a sostenere il carattere innovativo della norma impugnata, la Regione ha rimarcato la propria completa estromissione dall'intero procedimento formativo della convenzione *de qua*.

Considerato in diritto

1. La Regione Autonoma Sardegna ha impugnato, fra l'altro, l'articolo 6, comma 19, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del principio di leale collaborazione; dell'art. 53 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché degli artt. 3, primo comma, lettera p), 4, primo comma, lettere f) e g), e 6 dello stesso Statuto speciale, quest'ultimo articolo in relazione all'art. 3 e all'art. 1, comma 837, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

1.1.– Restano riservate ad altre decisioni le ulteriori questioni promosse col medesimo ricorso dalla Regione Autonoma Sardegna.

2. Con ordinanza letta nella pubblica udienza del 18 giugno 2013 e allegata alla presente sentenza, è stato dichiarato inammissibile l'intervento spiegato nel giudizio dalla Compagnia Italiana di Navigazione S.p.a. (C.I.N.).

3. La norma censurata prevede che «Le convenzioni, di cui all'art. 1, comma 5-bis, lettera f), del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali, si intendono approvate e

producono effetti a far data dalla sottoscrizione. Ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle suddette convenzioni è approvata con decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le Regioni interessate».

3.1. La disposizione, secondo la ricorrente, determinerebbe l'esclusione della Regione dal procedimento avente a oggetto le convenzioni con i soggetti che gestiscono il servizio di trasporto marittimo fra la Sardegna e il continente. L'esclusione sarebbe totale nella parte in cui si prevede che tali convenzioni si intendano approvate e producano effetti a far data dalla sottoscrizione senza la partecipazione della Regione e sarebbe parziale nella parte in cui si prevede che le successive modificazioni o integrazioni siano approvate una volta che le Regioni interessate siano state semplicemente «sentite», senza che di esse sia acquisita l'intesa.

Pertanto, la norma censurata, proprio in una materia di sicura spettanza regionale, escludendo la Regione dal procedimento approvativo delle convenzioni a oggi sottoscritte e riducendola al ruolo di soggetto meramente udito nel successivo ed eventuale procedimento di integrazione e modificazione delle convenzioni stesse, violerebbe il principio di leale collaborazione.

Secondo la prospettazione della ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe altresì in contrasto con le seguenti disposizioni dello Statuto speciale: a) l'art. 53, che impone la diretta partecipazione della Regione ai procedimenti che interessano i trasporti da e per il continente; b) l'art. 3, primo comma, lettera p), che riconosce alla Regione potestà legislativa esclusiva nella materia «turismo», in quanto è specifico interesse regionale assicurare collegamenti efficienti ed economici tra le regioni e il continente, tali da alimentare l'industria turistica; c) l'art. 4, primo comma, lettere f) e g), che attribuisce alla Regione la competenza legislativa concorrente nelle materie «linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione» e «assunzione di pubblici servizi», sia in quanto lo stato dei collegamenti di cabotaggio è condizionato dai collegamenti da e per il continente, sia in quanto tali collegamenti sono servizi pubblici; d) l'art. 6, in relazione all'art. 3 e all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006, perché impedisce alla Regione l'esercizio delle funzioni (sia legislative che amministrative) nella materia «continuità territoriale» che a essa è stata trasferita da quest'ultima legge.

3.2. Secondo la difesa dello Stato non si ravviserebbe alcuna violazione delle prerogative regionali, in quanto, da un lato, la norma impugnata sarebbe volta ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di privatizzazione imposti dalle disposizioni di cui all'art. 19-ter del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, miranti ad adeguare «l'ordinamento nazionale ai principi comunitari in materia di cabotaggio marittimo e liberalizzazione delle relative rotte» e, dall'altro lato, è previsto che ogni successiva modificazione o integrazione delle suddette convenzioni sia approvata con decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le Regioni interessate.

4. La questione proposta è in parte inammissibile e in parte fondata.

5. È opportuno ricostruire il quadro normativo di riferimento rilevante al fine della risoluzione della questione di costituzionalità sollevata.

5.1. A seguito della privatizzazione del Gruppo Tirrenia originariamente partecipato al 100% da Fintecna s.p.a., a sua volta interamente controllata dal Ministero dell'Economia e

delle Finanze che operava nel settore di cabotaggio marittimo offrendo servizi di collegamento con le isole maggiori e minori, attraverso Tirrenia di Navigazione S.p.a. e Siremar-Sicilia regionale marittima S.p.a, il 18 luglio 2012 si è proceduto alla sottoscrizione di una nuova convenzione («Convenzione per l'esercizio di servizi di collegamento marittimo in regime di pubblico servizio con le isole maggiori e minori, stipulata ai sensi dell'art. 1, comma 998, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dell'art. 19-ter del d.l. n. 135 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 166 del 2009») tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Compagnia Italiana di Navigazione S.p.a. (C.I.N.), che aveva acquisito il ramo d'azienda di Tirrenia di Navigazione S.p.a.

5.2. Le modalità e le condizioni di svolgimento del servizio pubblico di collegamento marittimo esercitato da quest'ultima erano regolate dalla convenzione di pubblico servizio stipulata il 30 luglio 1991, successivamente modificata e integrata con l'atto modificativo di convenzione del 22 giugno 1994 e con l'atto separato di convenzione del 13 dicembre 1995 (Linee e porti da servire, tipologia e capacità delle navi, frequenze e tariffe da osservare, sovvenzione annua corrisposta dallo Stato alle società Tirrenia e Siremar).

Tale convenzione (di durata ventennale) è stata prorogata per legge sino al 31 dicembre 2009, con l'art. 26 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, successivamente sino al 30 settembre 2010, con l'art. 19-ter del d.l. n. 135 del 2009, e, da ultimo, fino al completamento della procedura di privatizzazione, con l'art. 1, comma 5-bis, del d.l. n. 125 del 2010.

5.3. L'art. 19-ter del d.l. n. 135 del 2009 ha previsto, al comma 9, la stesura di uno schema di nuova convenzione con la Tirrenia di Navigazione S.p.a. (da approvare, entro il 31 dicembre 2009, con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, e, in fatto, approvata il 10 marzo 2010), costituente uno degli atti di gara per la privatizzazione della società, regolamentata dal medesimo articolo.

5.4. L'art. 1, comma 5-bis, del d.l. n. 125 del 2010, poi, sempre «al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di privatizzazione di cui all'art. 19-ter del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166 [...] tenuto conto della intervenuta ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria della Tirrenia di navigazione S.p.a.», alla lettera f), ha «fatto salvo» lo schema di convenzione in questione, e ha, inoltre, individuato i soggetti legittimati a stipulare la relativa convenzione: il Ministero concedente e i soggetti che sarebbero risultati aggiudicatari dei compendi aziendali della predetta società.

6. Tanto premesso sul contesto normativo nel quale si innesta la disposizione impugnata, l'esame del ricorso deve essere condotto separatamente per i due periodi di cui la norma è composta.

7. Quanto al primo periodo del comma 19 dell'art. 6 del d.l. n. 95 del 2012, il quale prevede che «le convenzioni, di cui all'articolo 1, comma 5-bis, lettera f), del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163, stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali, si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione», il ricorso è inammissibile.

7.1. La disposizione non introduce alcun elemento nuovo e ulteriore in ordine al contenuto delle convenzioni e alla individuazione dei soggetti coinvolti nel relativo iter formativo. Tali profili sono già oggetto di compiuta disciplina da parte dell'art. 1, comma 5-bis, lettera f), del d.l. n. 125 del 2010, il quale, come sopra evidenziato, ha cristallizzato il

contenuto degli schemi di convenzione, già costituenti atti di gara nella procedura di privatizzazione di Tirrenia di Navigazione s.p.a. e approvati con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

A fronte di tale disciplina, che ha già fissato integralmente il contenuto delle convenzioni, la disposizione in esame si limita a prevedere, al fine di assicurare certezza sulla definizione della procedura di privatizzazione, l'approvazione *ope legis* delle convenzioni stipulate con i soggetti aggiudicatari dei compendi aziendali (come espressamente esposto, nella seduta del 1° agosto 2012, dal Presidente della IX Commissione – Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei Deputati, chiamata a esprimere il proprio parere alla Commissione Bilancio in merito al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 95 del 2012), individuando il momento (la data della sottoscrizione) a partire dal quale le stesse producono effetti.

È pertanto evidente la natura meramente ricognitiva della disposizione in esame: essa nulla aggiunge al contenuto delle convenzioni, e cioè al profilo al quale attiene la lamentata lesione delle competenze regionali.

7.2. Ne deriva, come questa Corte ha chiarito in casi analoghi (sentenze n. 346 del 2010 e n. 401 del 2007), il difetto, in capo alla ricorrente, di un diretto e attuale interesse a sostenere l'impugnazione proposta, e la conseguente inammissibilità di quest'ultima.

8. Quanto al secondo periodo del comma 19 dell'art. 6 del d.l. n. 95 del 2012, secondo cui «ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle suddette convenzioni è approvata con decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le Regioni interessate», il ricorso è fondato.

9. Va preliminarmente chiarito che la materia in esame è ascrivibile in prevalenza alla «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

9.1. Difatti, l'art. 19-ter del d.l. n. 135 del 2009 ha indicato espressamente la finalità perseguita dalla disciplina introdotta con tale norma, quella, cioè, di «adeguare l'ordinamento nazionale ai principi comunitari in materia di cabotaggio marittimo e di liberalizzazione delle relative rotte».

È pur vero che nella giurisprudenza di questa Corte «si è più volte affermato che, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle a esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza» (*ex multis*, sentenze n. 164 del 2012, n. 182 del 2011 e n. 247 del 2010), ma, posto che «per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, deve farsi riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 430, n. 196 e n. 165 del 2007)» (sentenza n. 207 del 2010), in questo caso l'inquadramento nell'ambito della competenza statale in tema di «tutela della concorrenza» appare corretto.

9.2. Il concetto di concorrenza ha, infatti, un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). Come già chiarito in altre occasioni, vanno, dunque, ricondotte a tale materia le norme che perseguono «anche il fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza e affidabilità del servizio»

(sentenze n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009, n. 335 e n. 51 del 2008), come, appunto, la disposizione in esame.

9.3. Non vale a contrastare tale inquadramento quanto dedotto dalla ricorrente in ordine alla sussistenza di una competenza amministrativa della Regione in materia di «continuità territoriale», a essa trasferita dall'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006; trasferimento che comporterebbe l'analoga estensione della competenza legislativa regionale, ai sensi dell'art. 6 dello Statuto speciale.

Si deve infatti rilevare che tale trasferimento è stato oggetto di una scelta del legislatore nazionale e che pertanto nulla impedisce che lo stesso legislatore possa, con successivo atto normativo, modificare tale assetto di attribuzioni di funzioni: ciò è avvenuto appunto con la norma impugnata.

10. Tanto premesso, il ricorso, nella parte riguardante il secondo periodo del comma impugnato, deve ritenersi, tuttavia, fondato quanto alla violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 53 dello Statuto speciale, pure dedotta dalla Regione.

10.1. Difatti, la determinazione delle modalità e delle condizioni di svolgimento del servizio di collegamento marittimo avente a 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 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.

10.2. Tali modalità sono nella specie delineate dall'art. 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 e 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 a 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.

11. Deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 19, secondo periodo, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «sentite le Regioni interessate», le parole «e d'intesa con la Regione Sardegna».

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 19, secondo periodo, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «sentite le Regioni interessate», le parole «e d'intesa con la Regione Sardegna»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 19, primo periodo, del d.l. n. 95 del 2012, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione nonché agli artt. 3, primo comma, lettera p), 4, primo comma, lettere f) e g), 6 e 53 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dalla Regione Autonoma Sardegna, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

F.to: Franco GALLO, Presidente / Giancarlo CORAGGIO, Redattore / Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria / F.to: Gabriella MELATTI

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 18 GIUGNO 2013

ORDINANZA

Visto l'atto di costituzione in giudizio per intervento della Compagnia Italiana di Navigazione Spa (CIN).

Considerato che il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via di azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale), è configurato come svolgentesi esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale;

che pertanto, alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 245 e n. 114 del 2012, n. 246 del 2009, n. 405 del 2008 e n. 469 del 2005), non è ammesso l'intervento in tali giudizi di soggetti privi di potere legislativo;

che la Compagnia Italiana di Navigazione Spa (CIN) è priva di potestà legislativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato dalla Compagnia Italiana di Navigazione Spa (CIN) nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al Registro Ricorsi n. 160 del 2012.

F.to: Franco GALLO, Presidente

Hanno collaborato a questo numero

GIANLUCA CADEDU
Centro di Programmazione regionale

ALESSANDRA CAMBA
Direttore generale Area Legale della
R.A.S.

LUIS JAVIER CAPOTE PÉREZ
Departamento de Disciplinas
Jurídicas Básicas – Università de La
Laguna, Spagna

MARIAROSA CARDIA
Direttore Scientifico della Collana
Presente e Futuro; Professore ordinario
di Storia delle Istituzioni Politiche –
Università degli Studi di Cagliari

MICHELE M. COMENALE PINTO
Professore ordinario di Diritto della
Navigazione – Università degli Studi
di Sassari

PAOLO FOIS
Professore emerito di Diritto
Internazionale – Università degli

Studi di Sassari; già Assessore della
Regione Autonoma della Sardegna

BENIAMINO MORO
Professore ordinario di
Macroeconomia – Università di
Cagliari

JOAN DAVID JANER TORRENS
Professore di Diritto internazionale
pubblico – Università delle Isole
Baleari, Spagna

LINA PANELLA
Professore ordinario di Diritto
Internazionale – Università di
Messina

MICHELE PAIS
Presidente del Consiglio Regionale
della Sardegna

ELISEO SECCI
Presidente Associazione tra gli ex
Consiglieri regionali della Sardegna