



**Audizione
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sull'individuazione degli svantaggi derivanti
dalla condizione d'insularità
e sulle relative misure di contrasto**

**Intervento del Consigliere
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Valeria De Bonis**

**Commissione parlamentare per il contrasto
degli svantaggi derivanti dall'insularità**

1° febbraio 2024

Indice

1. Alcune evidenze sulle condizioni socio-economiche delle isole italiane	5
1.1 Le due regioni insulari	5
1.2 Le isole minori	12
2. La variabilità della performance economica delle isole europee	18
3. I principali fattori che condizionano lo sviluppo delle isole	26
4. Metodi di stima dei costi degli svantaggi derivanti dall'insularità	34
5. Le isole nella legislazione nazionale ed europea	36
5.1 Le isole nella Costituzione italiana	36
5.2 Le isole nel TFUE e nella politica di coesione della UE	37
6. Le politiche nazionali	41
7. Le isole nel calcolo dei fabbisogni standard	45
8. Considerazioni generali	48
Appendice – I Fondi per la politica di coesione	51

1. Alcune evidenze sulle condizioni socio-economiche delle isole italiane

L'insularità è una specificità geografica, ovvero un fenomeno di separazione permanente dalla terraferma, che può diventare una situazione permanente di periferizzazione economica e sociale.

Per l'Italia, l'Istat e la Banca d'Italia (BdI) mettono a disposizione un volume di dati ampio e dettagliato, tanto da offrire interessanti spunti di riflessione anche a livello comunale. Di seguito vengono riportate alcune evidenze sulle condizioni socio-economiche delle due isole maggiori, Sicilia e Sardegna, e poi di quelle minori.

1.1 Le due regioni insulari

Utilizzando i dati di fonte Istat¹, la figura 1 mostra un fenomeno di declino demografico per le due isole maggiori che è molto superiore a quello nazionale sia per quanto riguarda il decennio passato (pannello (a)) sia in uno scenario di previsione di lungo termine (2022-2042; pannello (b)). A fronte di un equivalente peso del saldo migratorio estero, sul declino dell'ultimo decennio in Sicilia ha inciso maggiormente l'emigrazione interna, mentre su quello della Sardegna il saldo naturale².

Gli indicatori di Benessere equo e sostenibile (BES)³, che rappresentano una ricca fonte informativa anche a livello provinciale, mostrano un'evidente condizione di ritardo per la Sicilia e per la Sardegna nel campo dell'istruzione terziaria e del servizio sanitario, nel grado di cablaggio con fibra ultra-veloce per la Sardegna e nella produzione di energia rinnovabile per la Sicilia. La prima evidenza è quella, riportata nel pannello (c) della figura 1, di una quota di laureati nella fascia di età 30-34 più bassa della media italiana⁴, soprattutto per la Sicilia. Istat (2023) riporta inoltre che nel 2021 l'indicatore di mobilità dei laureati, una misura dell'afflusso netto di laureati in una determinata regione, è fortemente negativo per la Sicilia e in misura di poco inferiore per la Sardegna. Le evidenze suggerirebbero una possibile difficoltà, soprattutto per la Sicilia, di offrire adeguate posizioni lavorative ai laureati della regione.

¹ Alcuni di questi dati sono discussi in Istat (2023), "Indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto", Audizione della Dott.ssa Sabrina Prati, Direttrice della Direzione Centrale per l'analisi e la valorizzazione nell'ambito delle statistiche sociali e demografiche e per i fabbisogni informativi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

² Va osservato che nel 2022 il tasso di fecondità totale della Sardegna è stato pari a 0,95, mentre in Sicilia a 1,35, a fronte di una media nazionale di 1,24 figli per donna.

³ Per approfondimenti si veda la [pagina dedicata](#) sul sito dell'Istat.

⁴ I dati OCSE per il 2022 mostrano, inoltre, come l'Italia sia il penultimo paese della UE in termini di percentuale di popolazione adulta con istruzione terziaria. Si veda a riguardo la [pagina dedicata](#) sul sito dell'OCSE.

Fig. 1 – Alcuni dati socio-economici di Sicilia e Sardegna

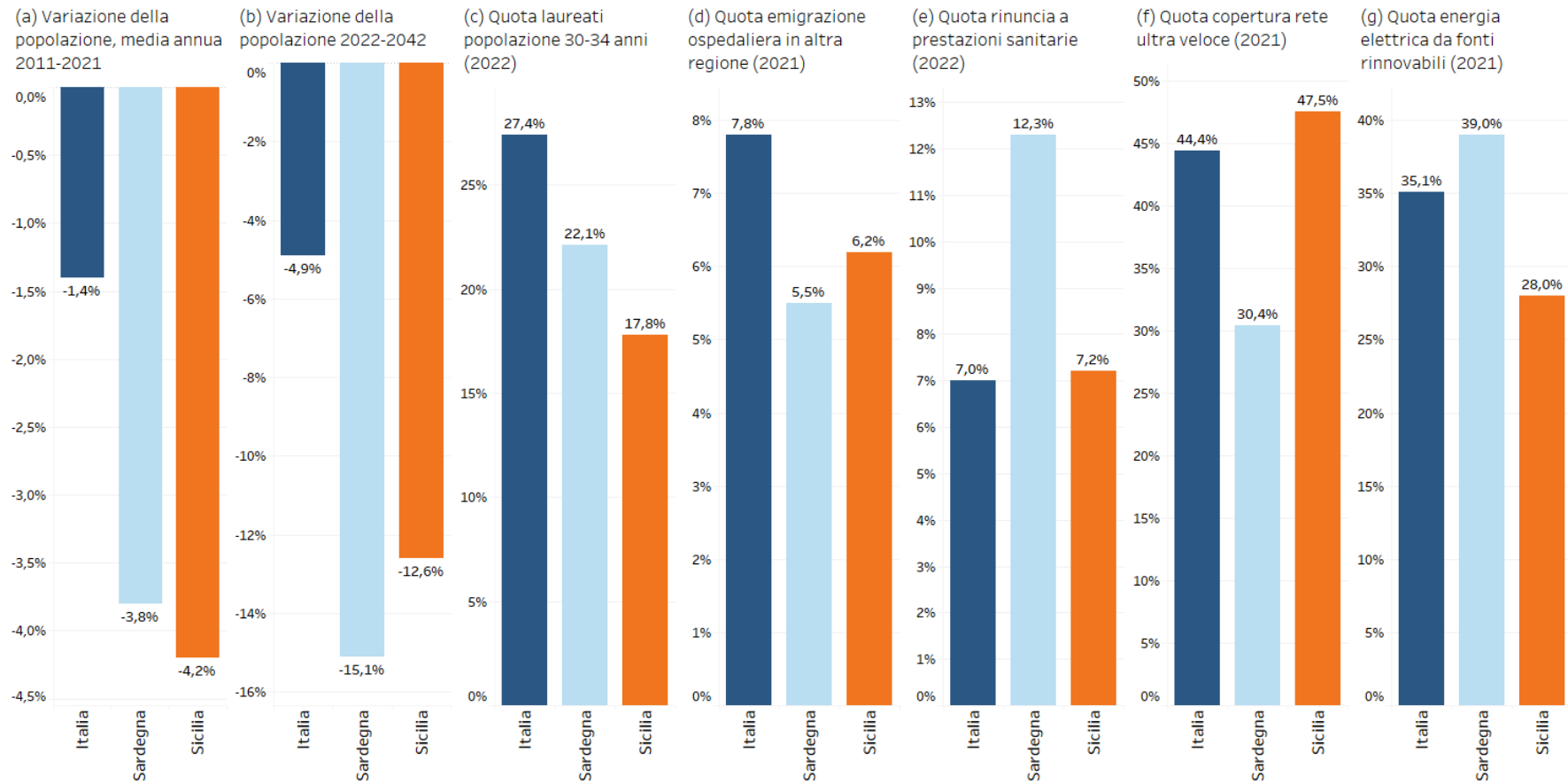
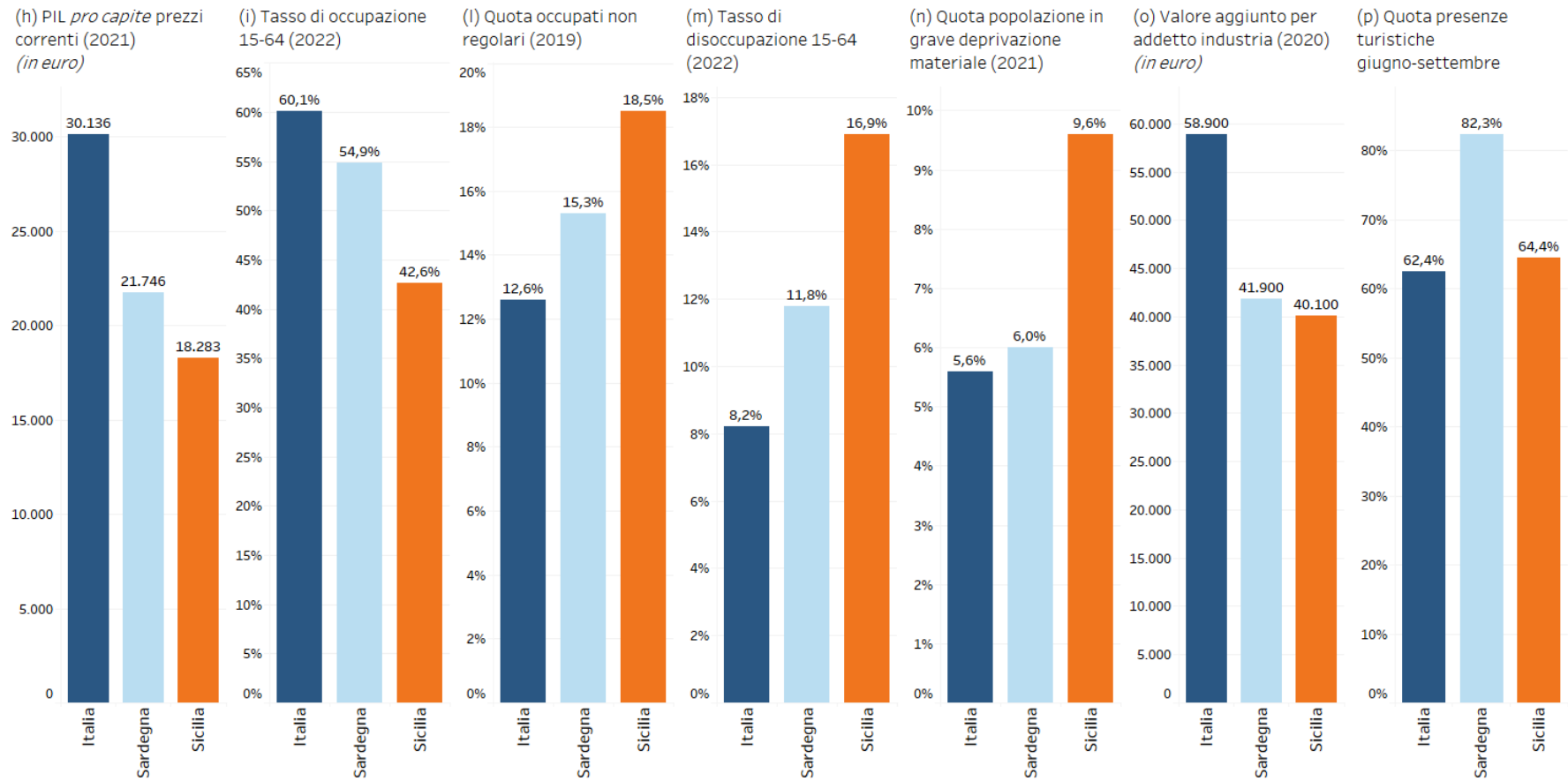


Fig. 1 – (segue) Alcuni dati socio-economici di Sicilia e Sardegna



Fonte: elaborazioni su dati Istat (Censimento permanente della popolazione e ricostruzione intercensuaria; Previsioni della popolazione residente e delle famiglie - base 1/1/2022; BES 2022; Conti nazionali; Rilevazione sulle forze lavoro; Sistema informativo Frame territoriale; Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi).

I pannelli (d) e (e) forniscono invece informazioni sull'accesso al servizio sanitario. **Per entrambe le isole il tasso di emigrazione ospedaliera in altra regione è più basso della media nazionale.** La condizione di separazione fisica dalla terraferma, e quindi la difficoltà negli spostamenti verso altre regioni, può senz'altro contribuire a questo fenomeno in particolare per la Sardegna, che presenta una quota di rinunce alle cure sanitarie significativamente superiore alla media nazionale.

Sempre riguardo all'accesso ai servizi, Istat (2023) evidenzia come la Sicilia, sebbene più urbanizzata⁵ della Sardegna, sia svantaggiata in termini di accesso ai principali centri di offerta di servizi⁶. In Sardegna il 36,5 per cento degli abitanti vive in aree intermedie, periferiche e ultra-periferiche, percentuale che raggiunge quasi il 48 per cento in Sicilia. Un dato interessante riguarda la densità della rete ferroviaria⁷. Sebbene la Sicilia abbia una densità in linea con quella nazionale, la quota di rete ferroviaria non elettrificata è quasi il doppio di quella nazionale. La Sardegna ha una densità della rete ferroviaria più bassa della media nazionale, ma soprattutto la rete non è elettrificata.

Il pannello (f) della figura 1 mostra invece che, **per la sola Sardegna, la percentuale di famiglie che risiedono in una zona servita da una connessione di nuova generazione ad altissima capacità è di quasi 15 punti inferiore alla media nazionale.** Il pannello (g) fornisce il dato sulla percentuale di consumo di energia elettrica coperto da fonti rinnovabili, che vede la Sardegna in una posizione migliore rispetto alla media nazionale e la Sicilia in una posizione peggiore⁸. I dati BES 2022 riportano, inoltre, che le interruzioni accidentali del servizio elettrico in Sicilia sono più del doppio della media nazionale e quelli Istat (2023) che la dispersione di acqua potabile dalle reti idriche di distribuzione dei Comuni isolani è superiore alla media italiana sia in Sicilia che in Sardegna.

Il PIL pro capite per il 2021 risulta molto più basso in Sardegna (quasi 22.000 euro), ma soprattutto in Sicilia (poco oltre 18.000 euro), rispetto alla media nazionale (circa 30.000 euro) (pannello (h)). **Le scarse prestazioni economiche delle due regioni insulari si osservano, parallelamente, anche nel mercato del lavoro.** Il tasso di occupazione per il 2022 risulta inferiore in Sardegna (54,9 per cento), ma ancora di più in Sicilia (42,6 per cento), rispetto alla media nazionale (60,1 per cento) (pannello (i)); inoltre la qualità dell'occupazione risulta peggiore nelle regioni insulari, dove la quota di occupati non regolari è più elevata della media nazionale (pannello (l))⁹. Anche i tassi di disoccupazione

⁵ La classificazione Eurostat 2018 divide le aree geografiche in Città, Piccole città e sobborghi e Zone rurali.

⁶ Il centro di offerta di servizi viene individuato come quel Comune o aggregato di Comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA (Dipartimento di Emergenza Urgenza e Accettazione) di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver. I restanti Comuni sono suddivisi, in funzione dei minuti di percorrenza in auto e traghetto rispetto al polo più prossimo, in quattro fasce: aree di cintura, aree intermedie, aree periferiche e aree ultra-periferiche. La mappa delle aree interne per il ciclo 2021-27 è stata elaborata sulla base dei dati rilevati dal Censimento 2020.

⁷ Per approfondire, si veda Istat (2023), op. cit..

⁸ Istat (2023) suggerisce che sui dati potrebbe incidere la scarsa produzione di energia da fonti idroelettriche.

⁹ Percentuale di occupati che non rispettano la normativa vigente in materia lavoristica, fiscale e contributiva sul totale degli occupati.

sono più alti rispetto alla media nazionale (pannello (m)). In particolare, in Sicilia tale indicatore è doppio rispetto a quello del paese nel suo insieme.

Alla luce di queste evidenze, **non stupisce che l'indice di grave deprivazione materiale¹⁰ per il 2021 (pannello (n)), calcolato a partire dai dati dell'Indagine It-Silc e riportato nei BES 2022, sia moderatamente più elevato della media nazionale (5,6 per cento) in Sardegna (6,0 per cento) e più alto in Sicilia (9,6 per cento).**

Inoltre, emerge un importante divario di produttività nominale tra le due isole e l'Italia nel suo insieme e una forte vulnerabilità dovuta alla stagionalità del settore turismo, soprattutto in Sardegna. In particolare, il valore aggiunto per addetto nell'industria per il 2020 è pari a circa 42.000 euro per la Sardegna e 40.000 euro per la Sicilia, contro i circa 59.000 del complesso del paese (pannello (o))¹¹. La quota di presenze turistiche tra giugno e settembre superiore alla media nazionale (pannello (p)), invece, evidenzia la stagionalità quale fattore di vulnerabilità per due regioni nelle quali, come discusso nel paragrafo 2, la quota dei dipendenti impiegati nel settore del turismo è di molto superiore alla media del Paese. La vulnerabilità è accentuata dagli eventi climatici avversi come il rischio di siccità e di desertificazione. I dati BES 2022 indicano come nel 2022 i giorni consecutivi senza pioggia in Sicilia e Sardegna siano stati notevolmente più numerosi rispetto alla media nazionale. Istat (2023) riporta anche dati tratti dal Sistema informativo Frame territoriale secondo cui la percentuale di imprenditori che hanno avviato un'attività nei settori ad alto contenuto tecnologico e conoscitivo nelle isole è tra i 5 e i 7 punti percentuali inferiore rispetto alla media nazionale. Per quanto riguarda, invece, i dati tratti dalla Rilevazione multiscopo sulle imprese¹², risulta che le imprese di Sicilia e Sardegna patiscono, nell'avviare relazioni con altre imprese o Enti, fenomeni quali il deficit infrastrutturale, la difficoltà nel reperire personale qualificato e la sfavorevole localizzazione geografica.

Infine, un dato di interesse, selezionato tra gli indicatori BES 2022 e derivato dall'indagine Istat sugli aspetti della vita quotidiana, è quello sulla fiducia nel Parlamento italiano che viene espressa in una scala da 0 a 10. I valori relativi al 2022 risultano piuttosto omogenei – anche se bassi – dal punto di vista territoriale, anche per le aree del paese più periferiche. I valori per la Sicilia (4,6) e per la Sardegna (4,0) non sono troppo lontani dalla media nazionale (4,5).

¹⁰ Percentuale di persone in famiglie che registrano almeno quattro segnali di deprivazione materiale sui nove elencati di seguito: i) essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito; ii) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; iii) non poter sostenere spese impreviste (di 850 euro a partire dall'indagine 2020); iv) non potersi permettere un pasto adeguato almeno una volta ogni due giorni, ossia con proteine della carne, del pesce o equivalente vegetariano; v) non potersi permettere una settimana di vacanza all'anno lontano da casa; non potersi permettere: vi) un televisore a colori; vii) una lavatrice; viii) un'automobile; ix) un telefono.

¹¹ I dati riportati in Istat (2023) sono tratti dal Sistema informativo Frame territoriale dell'Istat. Per approfondire si veda la [pagina](#) dedicata.

¹² Si veda la [pagina dedicata](#) sul sito dell'Istat.

I dati della Banca d'Italia consentono di concentrare l'attenzione sulle dotazioni infrastrutturali. **Bucci et al. (2021)¹³ valutano l'adeguatezza di diverse infrastrutture, suddivise tra economiche¹⁴ e sociali¹⁵, a livello dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL)¹⁶.** Nel primo gruppo rientrano le reti di trasporto su strada e ferroviarie, i porti, gli aeroporti, le reti elettriche, idriche e di telecomunicazione. Nel secondo gruppo sono incluse la rete ospedaliera e quella degli impianti di smaltimento dei rifiuti. **L'analisi evidenzia notevoli differenze nella dotazione infrastrutturale tra le varie aree dell'Italia, sottolineando uno svantaggio particolare per il Sud e soprattutto per le Isole.**

Lo studio ricorda, al riguardo, che la legge delega sul federalismo fiscale prevedeva azioni specifiche per riequilibrare la dotazione infrastrutturale dei diversi territori. Tuttavia, la ricognizione dei fabbisogni delle singole aree, che avrebbe dovuto precedere questi interventi, non è mai stata completata¹⁷. Bucci et al. (2021) riportano, inoltre, che **le regioni meridionali e insulari dovrebbero beneficiare di almeno il 45 per cento degli investimenti pubblici totali**, una percentuale notevolmente superiore rispetto alla quota della popolazione residente, pari al 34,4 per cento. **Nell'ultimo decennio, la quota degli investimenti pubblici in queste regioni è stata, invece, solamente di circa il 30 per cento.**

Per quanto riguarda i trasporti su strada e su rotaia, Bucci et al. (2021) adottano due diverse misure di accessibilità, calcolate come media ponderata dell'onere, in termini di spazio e di tempo, per accedere a tutte le possibili destinazioni all'interno del territorio nazionale. La prima è ponderata utilizzando una funzione inversa della distanza spaziale, mentre la seconda utilizzando una funzione inversa dei tempi di percorrenza in auto o in treno rispetto alla località di partenza. La differenza tra le due è considerata come una misura di dotazione infrastrutturale, poiché riflette quanto le opportunità di raggiungere varie destinazioni siano influenzate dalla velocità dei collegamenti stradali o ferroviari.

Le opportunità di accesso ai mercati nazionali risultano particolarmente limitate, per quanto riguarda la prima misura, per i SLL situati lungo il confine, nell'estremo Sud e soprattutto nelle zone insulari e, con riferimento alla seconda misura, per la maggior parte dei SLL localizzati nelle aree meridionali, insulari, nonché nelle zone montuose e appenniniche interne. Calcolando la differenza tra le due misure, si ottiene **l'indice di dotazione infrastrutturale, che evidenzia, ancora, una condizione di svantaggio per le aree appenniniche interne, i SLL calabresi e soprattutto quelli insulari.**

Per i collegamenti aerei e marittimi, lo studio propone indicatori di accessibilità per gli aeroporti e i porti basati sui tempi di percorrenza in automobile per raggiungere i

¹³ Bucci, M., Gennari, E., Ivaldi, G., Messina, G., e L. Moller (2021), "I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso", *Questioni di Economia e Finanza* n. 635, Banca d'Italia.

¹⁴ Le infrastrutture economiche contribuiscono direttamente al potenziamento del sistema economico aumentandone l'efficienza. Tali infrastrutture hanno generalmente funzionalità di rete e collegamenti.

¹⁵ Le infrastrutture sociali consentono all'operatore pubblico di fornire servizi essenziali ai singoli cittadini. Poiché agiscono sul capitale umano, le infrastrutture sociali aumentano la produttività del sistema economico in modo indiretto.

¹⁶ Per una definizione di SLL si veda la [pagina dedicata](#) sul sito dell'Istat.

¹⁷ Si veda l'approfondimento nel paragrafo 6.

principali scali nazionali. Sebbene ponderati in base al volume del traffico di passeggeri e di merci, questi indicatori risultano meno convincenti rispetto a quelli ottenuti per i collegamenti stradali e ferroviari, calcolati come media ponderata dell'onere in termini di tempo e spazio per l'accesso a tutte le possibili destinazioni. La ragione della scelta di questi indicatori può essere attribuita, probabilmente, alla difficoltà nel reperire dati dettagliati riguardo alle rotte aeree e marittime. **Dai risultati emerge che i SLL delle due isole maggiori si trovano in posizione svantaggiata per quanto riguarda l'accesso sia agli aeroporti sia ai principali porti di interesse nazionale, specialmente se si considera il traffico di merci.**

Per le infrastrutture relative alle telecomunicazioni, si considera la connessione a banda larga, che è garantita attraverso rete fissa o mobile. In Italia, entrambe queste infrastrutture sono ben sviluppate e distribuite in modo relativamente uniforme sul territorio nazionale. **Si osserva una maggiore incidenza di famiglie potenzialmente coperte dal servizio di rete fissa in alcuni SLL della Sicilia. La copertura della rete mobile, che nel nostro Paese risulta superiore alla media europea, è piuttosto omogenea, con l'eccezione delle aree appenniniche interne e della Sardegna.**

Il processo produttivo richiede diversi *input*, tra cui acqua, energia elettrica e gas, la cui disponibilità è influenzata dalle condizioni delle relative infrastrutture di distribuzione. Per valutare la dotazione di tali infrastrutture, sono rilevanti gli indicatori di copertura e continuità. Poiché la copertura è diffusa su tutto il territorio nazionale, Bucci *et al.* (2021) si concentrano sulla continuità del servizio.

Criticità nelle isole, condivise anche da altre regioni meridionali e dalle aree interne, emergono dalle analisi basate sugli indicatori di continuità del servizio elettrico. Questi mostrano un andamento decrescente dal Nord al Sud del paese. Le interruzioni nella fornitura sono particolarmente frequenti nelle aree appenniniche interne dell'Italia centrale, nonché nelle regioni meridionali e insulari. **I divari di qualità del servizio sono confermati anche dai dati sulla durata complessiva delle interruzioni. Inoltre, i buchi di tensione si verificano con maggiore frequenza nelle regioni meridionali e insulari rispetto al resto del paese.**

Per le infrastrutture idriche, la qualità della dotazione infrastrutturale può essere valutata considerando l'entità delle perdite idriche, ossia la percentuale di acqua immessa nelle reti di distribuzione che effettivamente raggiunge gli utenti, con conseguenze significative sulla regolarità del servizio. **Perdite idriche significative si verificano nei territori di Frosinone e Latina, nonché in molte province del Sud e delle Isole. Fenomeni di razionamento dell'acqua per uso domestico sono diffusi soprattutto in Calabria e in Sicilia.**

Relativamente alle infrastrutture sociali, l'indicatore più idoneo dovrebbe fare riferimento al grado di accessibilità a tali servizi da parte della popolazione residente in una determinata area geografica. L'indicatore per l'accesso agli ospedali è calcolato come

media ponderata dei posti letto raggiungibili in ciascuno dei presidi ospedalieri presenti sul territorio nazionale. **La possibilità di accedere a posti letto diminuisce procedendo verso le aree meridionali e insulari:** l'indicatore è pari al 70 per cento della media per le province calabresi, al 50 per quelle siciliane e al 20 per quelle sarde. **Quando la metodologia viene adattata per includere una valutazione della qualità delle cure, si osserva una divaricazione ancora più evidente delle regioni meridionali e insulari rispetto al resto del paese.**

Anche per la gestione dei rifiuti, Bucci *et al.* (2021) impiegano misure di accessibilità. Gli indicatori selezionati offrono, come per le altre infrastrutture, un'immagine estremamente variegata del territorio, evidenziando la concentrazione delle strutture in specifiche aree del paese. **Nel contesto della raccolta indifferenziata, le aree più svantaggiate risultano essere ancora una volta quelle insulari, soprattutto la Sardegna, le zone calabresi e alcune località delle aree montuose di confine. Per quanto concerne la raccolta differenziata, la distribuzione geografica appare ancora più concentrata, con valori particolarmente bassi registrati nelle isole.**

Per la maggior parte degli indicatori calcolati da Bucci *et al.* (2021), emerge una correlazione, seppur imperfetta, tra i valori del PIL *pro capite* a livello regionale e provinciale e la dotazione infrastrutturale. Alcune aree di confine del Nord Italia sembrano costituire un'eccezione poiché, sebbene siano relativamente più sviluppate, possono incontrare difficoltà nell'accesso alle infrastrutture a causa delle loro caratteristiche orografiche. Le maggiori sfide in termini di dotazione infrastrutturale sono riscontrabili nelle regioni del Mezzogiorno e, in particolare, in Sicilia e Sardegna.

1.2 Le isole minori

Le isole minori italiane afferiscono a 35 Comuni in cui risiedevano, nel 2019¹⁸, circa 190.000 abitanti. Si tratta di realtà territoriali assai differenziate per dimensione, popolazione, andamenti demografici e di invecchiamento, nonché per l'appartenenza o meno ad arcipelaghi. Nella tabella 1 sono riportati i 35 Comuni delle isole minori divisi per Regione, Provincia e arcipelago e accompagnati dalla rispettiva popolazione.

Dalle analisi che seguono sono escluse le isole di Palmaria, Tino e Tinetto perché appartengono al Comune di Porto Venere, che si estende in gran parte anche sulla terraferma, e l'isola dell'Asinara, che appartiene al Comune di Porto Torres, anch'esso esteso sulla terraferma, ed è inoltre disabitata. È stato escluso anche il comune di Monte Isola della provincia di Brescia, in quanto è un Comune lacustre, che copre l'isola omonima del Lago d'Iseo.

¹⁸ È stato preso come anno di riferimento il 2019, per il quale sono disponibili tutte le informazioni necessarie a calcolare gli indicatori riportati di seguito.

Tab. 1 – I 35 Comuni insulari italiani per Regione, Provincia, isola e popolazione 2019

Regione	Provincia	Comune	Arcipelago	Isola	Popolazione 2019	
Campania	Napoli	Anacapri	Campano	Capri	6.960	
		Capri			7.080	
		Barano d'Ischia	Flegreo	Ischia	10.009	
		Casamicciola Terme			8.012	
		Forio			17.510	
		Ischia			19.501	
		Lacco Ameno			4.717	
		Serrara Fontana			3.082	
		Procida		Procida	10.288	
		Lazio	Latina	Ponza	Ponziane	Ponza e Palmarola
		Ventotene		Ventotene	725	
Liguria	La Spezia	Portovenere	Spezzino	Palmaria, Tino e Tinetto	-	
Puglia	Foggia	Isole Tremiti	Tremiti	Tremiti	452	
Sardegna	Sassari	La Maddalena	Maddalena	Maddalena	10.874	
		Porto Torres	-	Asinara	-	
	Sud Sardegna	Calasetta			Sant'Antioco	2.819
		Sant'Antioco	Sulcis			10.854
		Carloforte			San Pietro	5.996
	Agrigento	Lampedusa e Linosa	Pelagie	Lampedusa	6.356	
Sicilia	Messina	Lipari		Lipari, Filicudi, Alicudi, Stromboli, Vulcano e Panarea	12.475	
		Leni	Eolie		686	
		Malfa		Salina	989	
			Santa Marina Salina			870
	Palermo	Ustica	-	Ustica	1.302	
	Trapani	Favignana	Egadi	Favignana, Levanzo e Marettimo	4.289	
		Pantelleria	-	Pantelleria	7.496	
Grosseto	Isola del Giglio	Toscana	Giglio	1.371		
Toscana	Livorno	Capraia Isola		Capraia	391	
		Campo nell'Elba			4.691	
		Capoliveri			4.018	
		Marciana	Toscana	Elba	2.118	
		Marciana Marina			1.920	
		Porto Azzurro			3.654	
		Portoferraio			11.902	
		Rio			3.364	
Totale complessivo					190.080	

Fonte: elaborazioni su dati del Dipartimento per le Politiche di coesione (2021), "Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne 2021-2027. Isole minori".

Le isole minori italiane hanno popolazione assai differenziata. Le due maggiori sono Ischia, che nel 2019 contava quasi 63.000 abitanti, divisi tra 6 Comuni, e l'Elba, con quasi 32.000 abitanti, divisi tra 7 Comuni. Le due minori, ciascuna corrispondente a un solo Comune, sono l'isola di Capraia e le Tremiti, che nel 2019 contavano rispettivamente 391 e 452 abitanti.

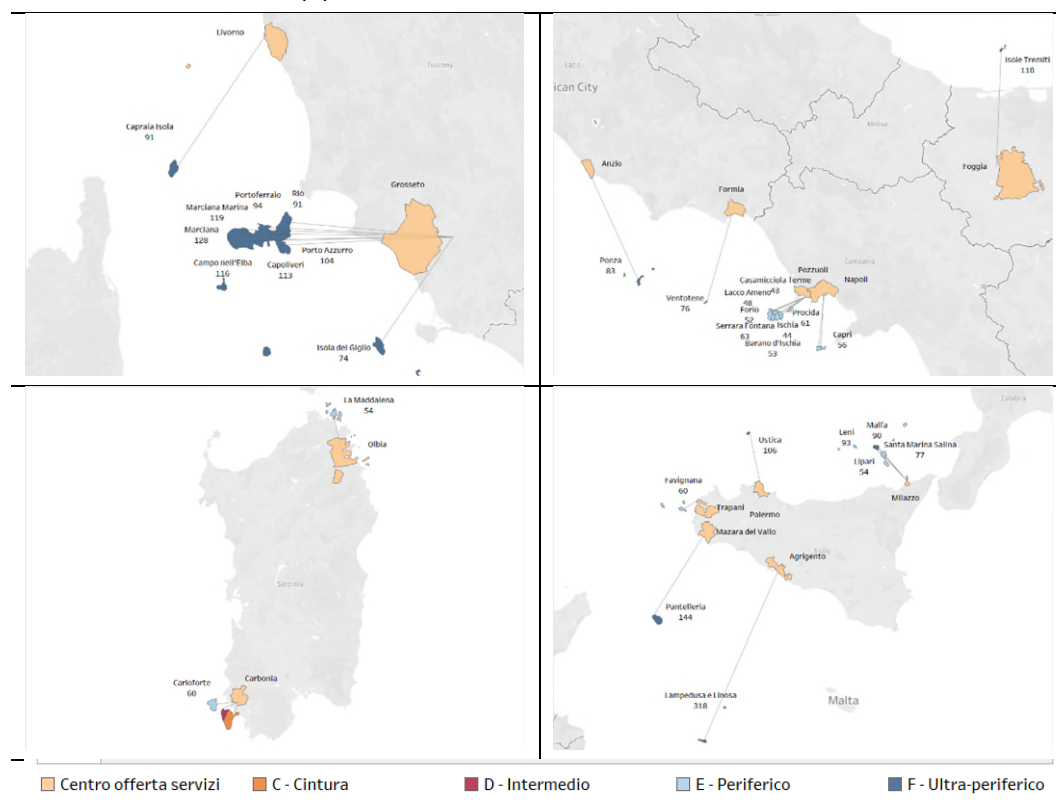
Il "Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne 2021-2027. Isole minori" del Dipartimento per le Politiche di coesione riporta che tutte le isole minori condividono il problema di organizzare un sistema di servizi. Molti Comuni insulari non hanno un pronto soccorso. Le scuole secondarie di secondo grado non sono sempre presenti e anche le scuole di grado inferiore sono a rischio di chiusura nelle isole che vanno incontro a un declino demografico.

Secondo la classificazione Aree Interne 2020¹⁹, quasi tutti i Comuni insulari sono periferici o ultra-periferici. La figura 2 collega tutti i Comuni insulari al più vicino centro

¹⁹ Si veda Istat (2022), "La geografia delle aree interne nel 2020".

di offerta di servizi che, come già menzionato, viene individuato come il Comune o l'aggregato di Comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver. I Comuni sono stati suddivisi in base al tempo di percorrenza in minuti per raggiungere in auto e traghetto il centro di offerta servizi più vicino²⁰ in quattro categorie: aree di cintura (tempo di percorrenza inferiori a 20 minuti), aree intermedie (tra 20 e 40 minuti), aree periferiche (tra 40 e 75 minuti) e aree ultra-periferiche (superiore a 75 minuti). Per i Comuni delle isole minori, il tempo medio di percorrenza per raggiungere il centro di offerta di servizi più vicino risulta essere superiore ai 70 minuti²¹.

Fig. 2 – Collegamento tra Comuni delle isole minori e più vicino centro di offerta servizi e tempo di percorrenza in minuti per raggiungere in auto e traghetto tale centro (1)



Fonte: elaborazioni su dati riportati in Dipartimento per le Politiche di coesione (2021), "Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne 2021-2027. Isole minori".

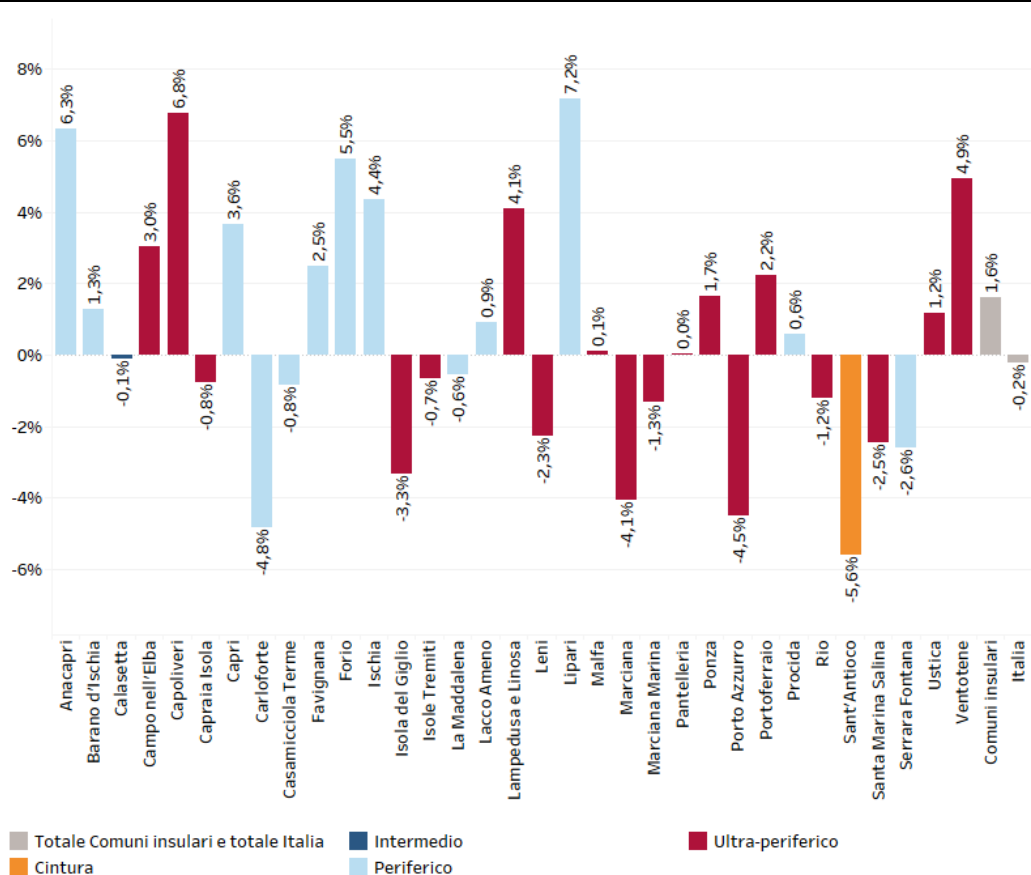
(1) Il punto di riferimento per il calcolo delle distanze tra Comuni sono i centroidi delle sezioni di censimento nelle quali è ubicato il Municipio (Istat, 2022).

²⁰ I centroidi delle sezioni di censimento nelle quali è ubicato il Municipio sono il punto di riferimento per il calcolo delle distanze tra Comuni (Istat, 2022).

²¹ Il tempo di percorrenza medio è ottenuto pesando i tempi di percorrenza dei singoli Comuni per la popolazione comunale.

Le figure 3-6 riportano, per i Comuni delle isole minori, per il loro complesso e per l'Italia nel suo insieme, la variazione percentuale della popolazione tra il 2011 e il 2019, il tasso di occupazione 15-64, la quota di laureati sulla popolazione totale e la quota di persone che effettuano spostamenti quotidiani fuori dal Comune di residenza per recarsi al luogo di studio o di lavoro. I valori sono ottenuti tramite elaborazioni dei dati del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni di fonte Istat. **Nel complesso, dal 2011 al 2019, ossia prima della fase pandemica, le isole minori hanno registrato un modesto incremento della popolazione (+1,6 per cento), in contrasto con il trend leggermente negativo dell'Italia (-0,2 per cento; fig. 3). Tuttavia, i dati del 2020, che tengono conto in parte della crisi pandemica, vedono un graduale peggioramento delle tendenze demografiche anche per queste.** A fronte di Comuni dove la popolazione è aumentata in maniera sensibile, come Lipari (+7,2 per cento), Capoliveri (+6,8 per cento) e Anacapri (+6,3 per cento), ve ne sono altri dove si è riscontrata un'importante contrazione, come Sant'Antioco (-5,6 per cento), Carloforte (-4,8 per cento) e Porto Azzurro (-4,5 per cento).

Fig. 3 – Variazione percentuale della popolazione residente nelle isole minori tra il 2011 e il 2019

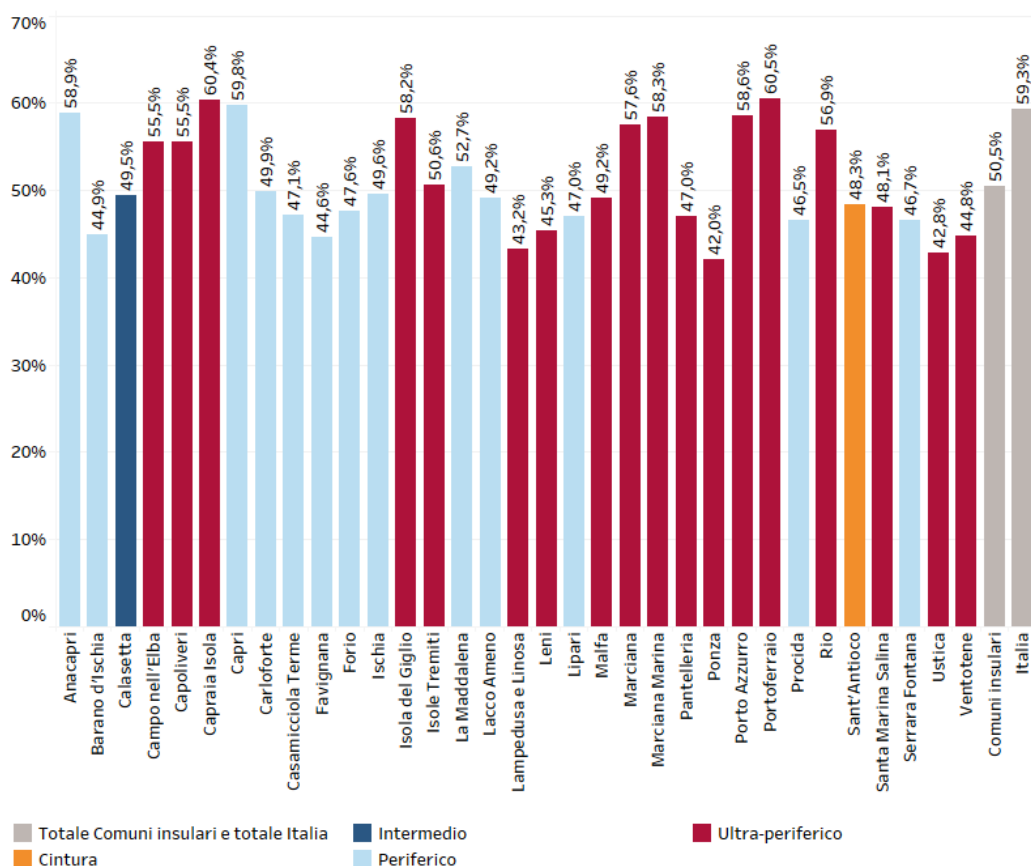


Fonte: elaborazioni su dati Istat - Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni.

Il tasso di occupazione medio nelle isole minori è pari al 50,5 per cento, a fronte di una media nazionale del 59,3 per cento (fig. 4). Gli unici tre Comuni con tassi di occupazione superiori alla media nazionale, anche se di poco, sono Capri (59,8 per cento), Portoferraio (60,5 per cento) e Capraia Isola (60,4 per cento); sono invece 20 i Comuni nei quali il tasso di occupazione è inferiore. Le prestazioni peggiori sono quelle di Ponza (42,0 per cento), di Ustica (42,8 per cento) e di Lampedusa e Linosa (43,2 per cento).

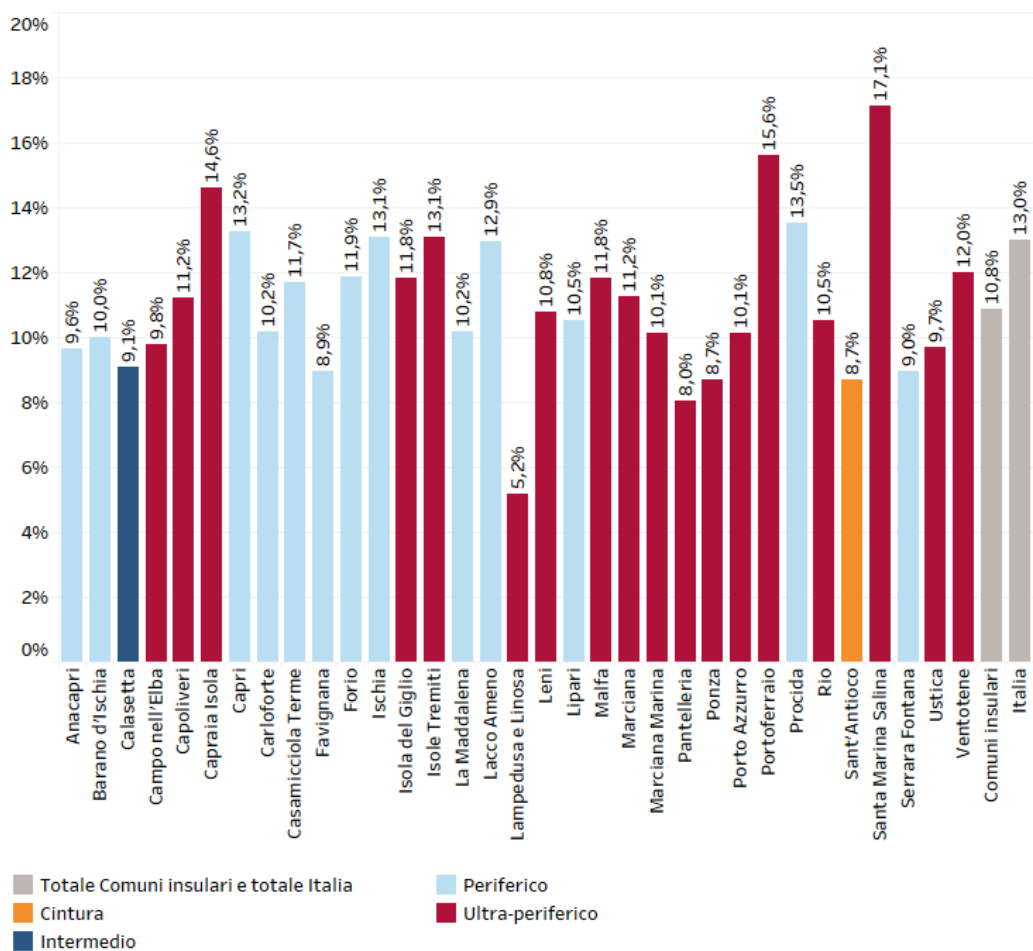
La quota di laureati nelle isole minori nel 2019 si attestava al 10,8 per cento, a fronte del 13 per cento registrato per l'intero paese (fig. 5). Si tratta di una differenza relativamente contenuta se si considerano i tempi di spostamento verso i centri più vicini, comunque raramente dotati di poli universitari, la bassa quota di persone che effettuano spostamenti quotidiani fuori dal Comune di residenza per recarsi al luogo di studio o di lavoro (fig. 6) e il ritardo nella dotazione di banda ultra-larga delle piccole isole. La quota di laureati tra la popolazione delle isole minori nel 2019 è, comunque, molto differenziata: si passa dal 17,1 per cento di Santa Marina Salina al 5 per cento di Lampedusa e Linosa.

Fig. 4 – Tasso di occupazione 15-64 nelle isole minori nel 2019



Fonte: elaborazioni su dati Istat - Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni.

Fig. 5 – Quota di laureati sull'intera popolazione nelle isole minori nel 2019

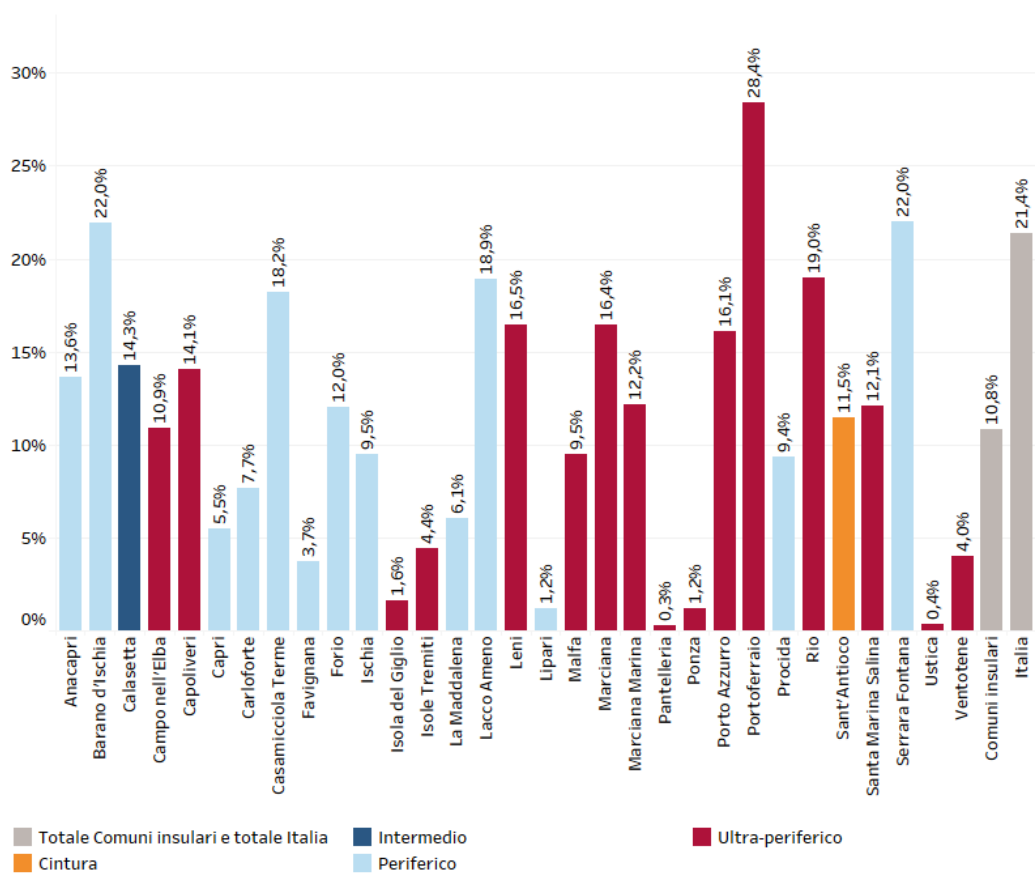


Fonte: elaborazioni su dati Istat - Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni.

Dalla figura 6 emerge come le limitazioni geografiche di collegamento tra i Comuni insulari – perlopiù periferici o ultra-periferici – e i più vicini centri di offerta di servizi incidano sui comportamenti di spostamento quotidiano verso altri Comuni. Nel 2019 la quota di persone che in Italia effettuavano spostamenti quotidiani fuori dal Comune di residenza per recarsi al luogo di studio o di lavoro era pari al 21,4 per cento. Tale valore si dimezza (10,8 per cento) quando si guarda alle isole minori. I valori più bassi si riscontrano per Pantelleria (0,3 per cento) e Ustica (0,4 per cento), che rientrano tra i Comuni con tempo di percorrenza maggiore per raggiungere i centri di offerta di servizi.

Istat (2023) riporta, inoltre, che la stagionalità dei flussi turistici per le isole minori è ancora più marcata di quella rilevata per la Sicilia e, in alcuni casi, di quella della Sardegna.

Fig. 6 – Quota di persone che effettuano spostamenti quotidiani fuori dal Comune di residenza per recarsi al luogo di studio o di lavoro nel 2019



Fonte: elaborazioni su dati Istat - Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni.

2. La variabilità della *performance* economica delle isole europee

L'insularità è definita come un fenomeno permanente di separazione dalla terraferma. Pur condividendo questa caratteristica, le isole presentano tuttavia profonde differenze.

Le isole nella UE appartengono a 13 Stati membri: Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Spagna e Svezia. Irlanda, Malta e Cipro, invece, sono Stati membri con caratteristiche interamente insulari. Nella UE, la raccolta e l'armonizzazione delle principali statistiche socioeconomiche per le isole è realizzata da Eurostat.

La categoria insulare è definita per soli scopi statistici e non rientra nella classificazione Eurostat riconosciuta nella legislazione europea. Il massimo grado di disaggregazione geografica con il quale sono definite le isole corrisponde al livello di classificazione Eurostat NUTS 3 (per l'Italia, le

Province)²². Sono classificate come isole le divisioni geografiche di livello NUTS 3 composte interamente da una o più isole. Le divisioni con isole che comprendono anche aree di terraferma sono classificate come non insulari. Per essere definite insulari, le divisioni NUTS 3 devono avere le seguenti caratteristiche: una superficie minima di 1 km²; una distanza minima tra l'isola e la terraferma di 1 km; una popolazione residente superiore a 50 abitanti; nessun collegamento fisso (ad esempio, un ponte o un tunnel) tra le isole e la terraferma. Possono anche essere parte di un'isola più grande che contiene più di una divisione di livello NUTS 3 (ad esempio, la Sardegna e la Sicilia).

Alla luce della definizione Eurostat, solo 11 Stati membri comprendono regioni insulari di tipo NUTS 3. L'utilizzo di tale definizione porta infatti all'esclusione di un gran numero di isole dalle analisi statistiche comparate a livello europeo. Le regioni NUTS 3 che includono territori costieri e isole, come ad esempio le regioni costiere della Croazia, non sono classificate come regioni insulari. Un esempio simile è quello della Danimarca, che possiede 99 isole, ma di queste solo Bornholm è considerata una regione insulare NUTS 3, poiché non è collegata fisicamente alla terraferma, non fa parte di una regione che comprende anche la terraferma ed è abitata.

Attualmente non esistono informazioni sulle isole della UE a un livello di disaggregazione maggiore²³. Nonostante siano disponibili dati geografici e demografici a livello delle Unità Amministrative Locali²⁴, non vi è una lista aggiornata che identifichi le unità classificabili come isole. Inoltre, la Commissione europea adotta la classificazione NUTS 3 principalmente perché questa costituisce il livello più dettagliato al quale vengono raccolti i principali dati socio-economici annuali²⁵.

Nel complesso della UE vi sono più di venti milioni e mezzo di abitanti che vivono nelle regioni insulari censite da Eurostat. L'Italia, con quasi sei milioni e mezzo di abitanti, è il paese con la popolazione insulare più numerosa, seguita dall'Irlanda, che però è uno stato insulare. La tabella 2 riporta la popolazione delle regioni insulari – nella definizione Eurostat – per paese di appartenenza per l'anno 2022; tale popolazione è cresciuta di quasi il 2 per cento rispetto al 2016²⁶.

²² La classificazione Eurostat delle unità territoriali (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics - NUTS*) è una classificazione geografica che suddivide il territorio della UE in regioni a tre diversi livelli. Al livello 1 appartengono le principali aree socio-economiche (per l'Italia 5 gruppi di regioni: Nord-est, Nord-ovest, Centro, Sud, Isole); al livello 2 sono definite le singole regioni (per l'Italia, le 19 Regioni e le 2 Province autonome); al livello 3 sono definite unità di dimensioni più piccole (per l'Italia, le 107 Province).

²³ Secondo alcuni recenti studi, si stima che nella UE-28 le isole abitate siano circa 2.400 (Haase, D. e Maier, A. (2021), "Islands of the European Union: State of play and future challenges", Research for REGI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels).

²⁴ Le Unità Amministrative Locali (*Local Administrative Units - LAUs*) sono gli elementi costitutivi, di livello inferiore, delle unità territoriali NUTS 3 (per l'Italia i quasi 8.000 Comuni).

²⁵ A un livello di dettaglio così approfondito sono comunque disponibili solo un numero limitato di statistiche.

²⁶ Haase e Maier (2021), op. cit..

Tab. 2 – Popolazione insulare dei paesi membri della UE nel 2022 (1)

Stato	Popolazione	Popolazione senza ultra-periferici
Italia	6.420.742	6.420.742
Irlanda	5.060.004	5.060.004
Spagna	3.476.217	1.223.980
Francia	2.277.860	348.830
Grecia	1.327.689	1.327.689
Cipro	904.705	904.705
Malta	520.971	520.971
Portogallo	487.670	0
Svezia	61.001	61.001
Danimarca	39.638	39.638
Finlandia	30.344	30.344
Totale	20.606.841	15.937.904

Fonte: dati Eurostat.

(1) Nella seconda colonna sono esclusi dal calcolo gli abitanti delle regioni ultra-periferiche.

I territori insulari sono a volte classificati in base alla loro posizione rispetto al bacino idrico di appartenenza. Nell'Oceano Atlantico del Nord vi è l'Irlanda; nel Mar Baltico le Isole Åland (FI), la Contea di Gotlan (SE) e l'Isola di Bornholm (DK); nel Mar Mediterraneo, le Isole Baleari (ES), la Corsica (FR), la Sardegna (IT), la Sicilia (IT), Malta (MT), le Isole Ionie e quelle dell'Egeo (EL), Creta (EL) e Cipro (CY).

Oltre quattro milioni e mezzo degli abitanti delle isole appartenenti ai paesi della UE risiedono nelle cosiddette regioni ultra-periferiche. Queste regioni fanno parte di Francia, Spagna e Portogallo, ma sono situate in zone del pianeta distanti dall'Europa, precisamente nell'Oceano Atlantico e nell'Oceano Indiano. Si tratta di 8 regioni insulari NUTS 3 che appartengono a cinque tra i dipartimenti e le comunità francesi d'oltremare (Martinica, Mayotte, Guadalupa, Réunion e Saint-Martin), alle due regioni autonome portoghesi (Madeira e Azzorre) e a una Comunità autonoma spagnola (Isole Canarie). Per le loro caratteristiche, tali regioni sono escluse dai dati statistici presentati qui di seguito. Nella seconda colonna della tabella 2 è riportata la popolazione delle regioni insulari dei paesi UE per paese di appartenenza, con l'esclusione delle regioni ultra-periferiche, per l'anno 2022. In questo caso, la Spagna perde più della metà della popolazione insulare, la Francia la maggior parte e il Portogallo l'intera popolazione insulare.

La figura 7 riporta la mappa dei principali agglomerati²⁷ di isole dei paesi europei con la rispettiva popolazione. Le isole con maggiore numero di abitanti sono l'Irlanda e la Sicilia (circa 5 milioni di abitanti ciascuna). Hanno popolazione superiore al milione di abitanti anche la Sardegna e l'arcipelago delle Baleari (1,6 e 1,2 milioni di abitanti rispettivamente).

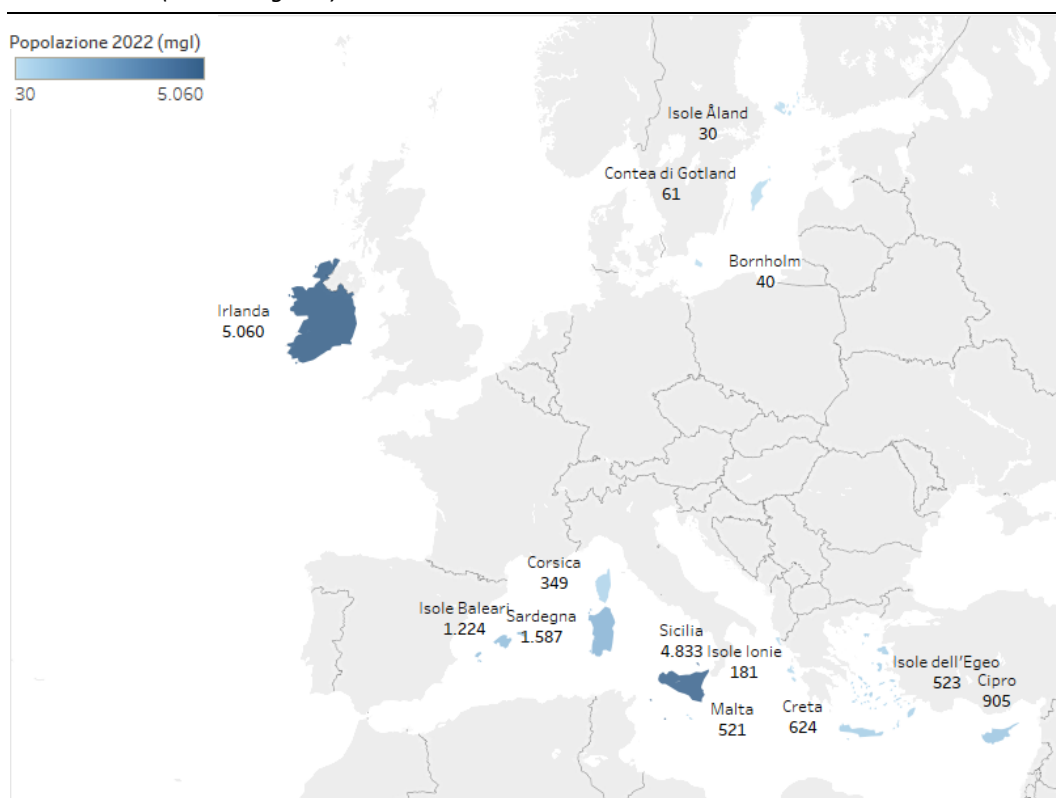
Le isole mostrano una notevole variabilità in termini di sviluppo. Nella figura 8 i territori della UE insulari sono riportati al massimo grado di dettaglio (NUTS 3) e accanto al nome

²⁷ La suddivisione delle isole negli agglomerati riportata nella figura 7 non ha alcuna valenza ufficiale ma serve a facilitare la lettura dei dati demografici delle regioni insulari.

di ogni regione è riportato, in valore percentuale, il rapporto tra PIL *pro capite* della regione insulare e PIL *pro capite* del paese di appartenenza per il 2019. Il confronto è stato effettuato con il paese di appartenenza poiché le conseguenze dell'insularità variano considerevolmente in base allo status istituzionale dell'isola. Per uno "stato insulare", il termine "terraferma" fa riferimento al continente europeo o ad altri continenti vicini; nel caso di una "regione insulare", la terraferma comprende il resto del paese di appartenenza; per un "comune insulare" la terraferma corrisponde al resto della regione²⁸.

Nonostante la notevole variabilità, solo in quattro delle 34 regioni insulari il PIL *pro capite* è superiore a quello del paese di appartenenza: quella che comprende l'isola di Naxos, con un rapporto del 132 per cento; l'isola di Maiorca, con un rapporto del 111 per cento; l'isola di Zacinto, con un rapporto del 111 per cento; le isole Åland, con un rapporto del 105 per cento. Altre sei regioni insulari hanno un PIL *pro capite* che non scende al di sotto del 90 per cento del PIL nazionale. A questo gruppo di 10 regioni, quasi un terzo della popolazione totale delle regioni insulari, corrisponde meno del 23 per cento della popolazione totale delle regioni insulari. Sono sedici, invece, circa la metà del totale, le isole il cui PIL

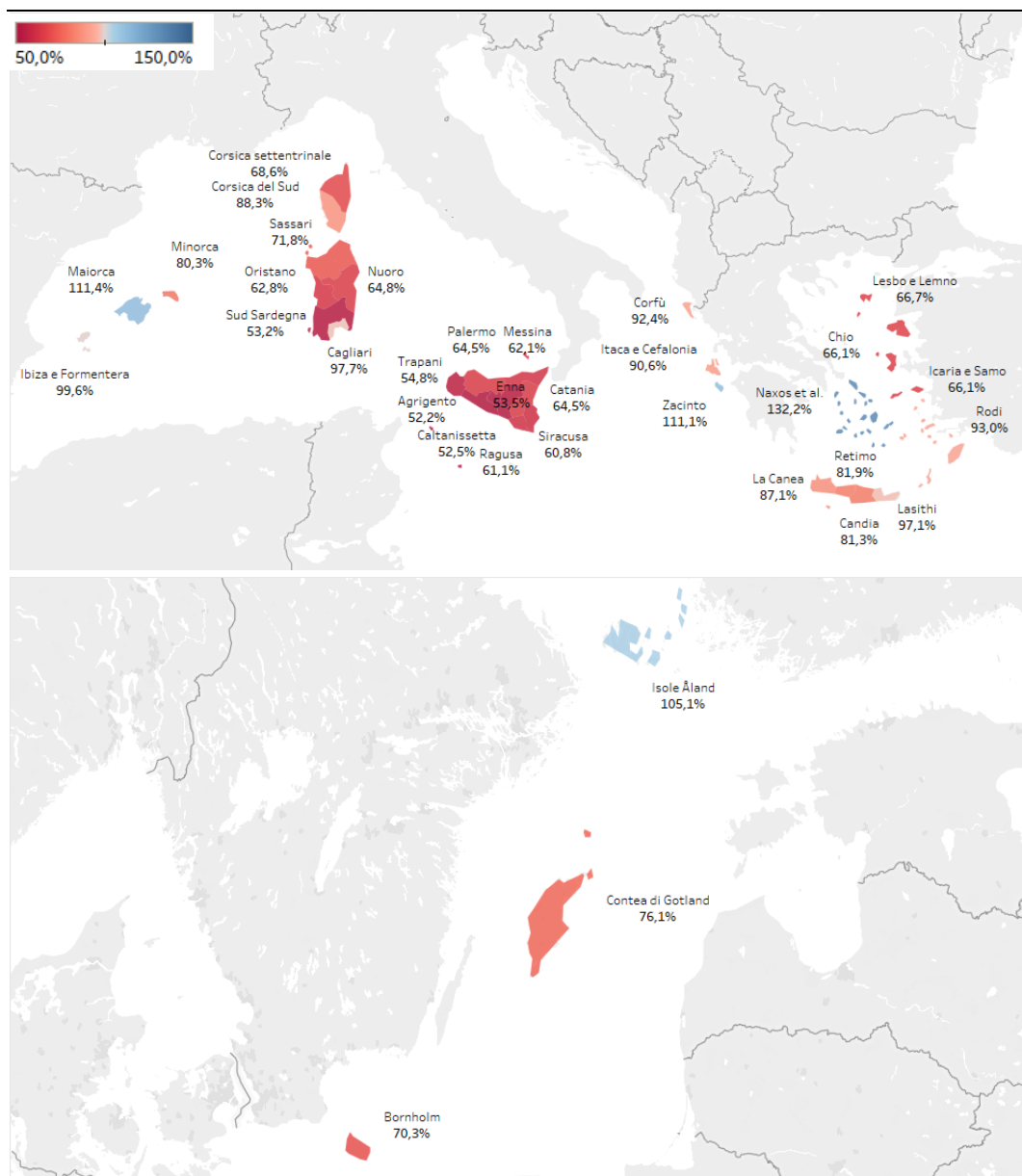
Fig. 7 – Popolazione dei principali agglomerati di isole dei paesi UE
(dati in migliaia)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

²⁸ ESPON (2019), "Balanced Regional Development in areas with Geographic Specificities", Applied Research, Final Report, Version 02/10/2019.

Fig. 8 – Rapporto tra PIL *pro capite* e PIL *pro capite* del paese di appartenenza per le regioni insulari dei paesi della UE nel 2019 (1)
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

(1) I valori non sono riportati per le regioni degli Stati insulari in quanto il paese di appartenenza non corrisponde alla terraferma.

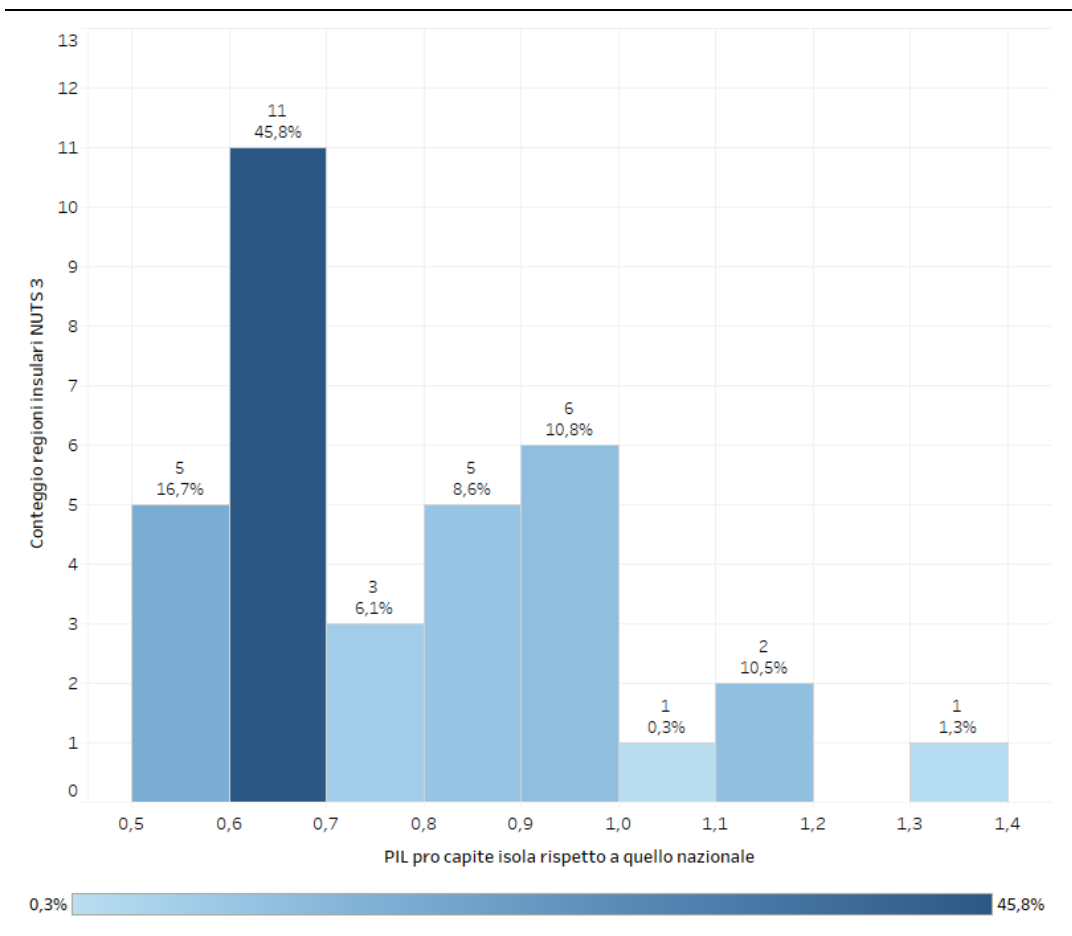
pro capite è inferiore al 70 per cento del PIL nazionale. A queste isole corrisponde più del 62 per cento della popolazione totale delle regioni insulari.

È interessante notare che le cinque regioni con il livello più basso di PIL *pro capite* rispetto al PIL nazionale sono italiane: Agrigento (52 per cento), Caltanissetta (52 per cento), Sud Sardegna (53 per cento), Enna (53 per cento) e Trapani (55 per cento).

Nella figura 9 è riportata la distribuzione delle regioni insulari in base al rapporto tra il loro PIL *pro capite* e quello del paese di appartenenza (si considerano intervalli di 10 punti percentuali), insieme al peso della popolazione appartenente ai vari intervalli sul totale della popolazione insulare della UE.

L'eterogeneità di performance tra le regioni insulari sembra avvalorare l'interpretazione secondo cui il limite nel raggiungere obiettivi di sviluppo economico e sociale da parte delle isole non sia posto dall'insularità in sé, ma dalla combinazione di fattori quali la dimensione economica, la distanza dalla terraferma e i costi di trasporto. La diversità nello sviluppo delle isole del Mediterraneo rispetto alle regioni continentali potrebbe essere collegata, almeno in parte, alla loro particolare specializzazione nel settore del turismo. La figura 10 mostra il rapporto tra la quota dei dipendenti impiegati nel settore "I – Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione" (NACE Rev. 2) nelle regioni insulari e la stessa quota nel complesso del rispettivo Stato di appartenenza UE. Con la sola eccezione

Fig. 9 – Distribuzione delle regioni insulari in funzione del rapporto tra il loro PIL *pro capite* e il PIL *pro capite* del paese di appartenenza e relativo peso della popolazione su quella insulare totale della UE (1)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

(1) I valori non sono riportati per le regioni degli Stati insulari in quanto il paese di appartenenza non corrisponde alla terraferma. A ogni gruppo è attribuito il peso in termini di percentuale della popolazione totale.

Fig. 10 – Rapporto tra la quota dei dipendenti impiegati nel settore turismo nelle regioni insulari e quella del rispettivo Stato di appartenenza (1)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

(1) I valori non sono riportati per le regioni degli Stati insulari in quanto il paese di appartenenza non corrisponde alla terraferma.

delle province italiane di Caltanissetta ed Enna, in tutte le regioni insulari della UE il peso del turismo in termini di addetti è superiore al valore nazionale. Livelli significativamente elevati emergono per le tre regioni delle isole Baleari, le quali si distinguono anche per uno sviluppo più marcato rispetto alle regioni continentali (fig. 8). Tuttavia, l'ipotesi di una correlazione positiva tra lo sviluppo relativo e la specializzazione nel settore turistico non può essere confermata a causa della mancanza di dati sulla percentuale di dipendenti

imprese nelle regioni insulari²⁹. La dimensione di impresa risulta generalmente minore per le isole rispetto alla terraferma³⁰. Tale caratteristica è molto accentuata per le regioni insulari italiane, che sono anche tra le meno sviluppate della UE.

Da ultimo, nella lettura delle evidenze empiriche fin qui richiamate, è necessario tenere conto di come il ritardo nello sviluppo delle isole, oltre a fattori di carattere geografico ed economico, possa essere dovuto a fattori storici e istituzionali di lungo periodo, legati tanto allo sviluppo del paese di appartenenza delle isole quanto alle politiche messe in campo per gestire le asimmetrie tra le isole e la terraferma. Vale come esempio la differenza di reddito *pro capite* di due grandi isole simili dal punto di vista della dimensione della popolazione, Irlanda e Sicilia.

Le differenze di sviluppo tra le isole hanno indotto studiosi e *policy-maker* a ricercare la vera natura delle loro difficoltà e delle conseguenze in termini di risultati economici e sociali.

3. I principali fattori che condizionano lo sviluppo delle isole

La letteratura scientifica ha individuato quattro fattori principali che condizionano lo sviluppo economico e sociale delle isole³¹: 1) la difficoltà di accesso ai centri economici della terraferma, principalmente in termini di tempo e costi; 2) la mancanza della massa critica per la produzione di beni e servizi a una scala efficiente; 3) la vulnerabilità economica e ambientale. A questi si aggiunge un ulteriore fattore legato alla **dispersione del territorio su numerose isole nel caso degli arcipelaghi³²**. I quattro fattori sono tra loro interconnessi. In particolare, una diminuzione dei tempi e dei costi di accesso ai centri economici della terraferma allevia automaticamente i vincoli imposti dagli altri tre fattori.

Nella letteratura è diffusa l'interpretazione secondo cui il limite nel raggiungere obiettivi di sviluppo economico e sociale da parte delle isole non sia posto dall'insularità in sé. Il rapporto ESPON (2019)³³ evidenzia come la maggior parte delle criticità relative alle isole siano comuni a territori caratterizzati da diversi tipi di specificità geografiche. Ad esempio, una piccola isola potrebbe affrontare molte delle stesse sfide di una zona montuosa o di una regione scarsamente popolata. Pertanto, le politiche economiche dovrebbero essere elaborate tenendo conto del contesto peculiare di ciascun territorio piuttosto che

²⁹ Non si dispone dei dati relativi alle isole della Grecia.

³⁰ Si potrebbe immaginare che questo fenomeno possa dipendere dall'alta incidenza che le imprese del settore turismo hanno nell'economia delle isole. Tuttavia, i dati Eurostat mostrano che, nel complesso della UE, sebbene queste imprese non risultino particolarmente grandi, la quota di quelle con più di 10 dipendenti nel settore del turismo è superiore alla media.

³¹ Si vedano al riguardo Deidda, M. (2016), "Insularity and economic development: a survey", in *International Review of Economics*, n. 63, pagg. 107-128, Licio, V. e Pinna, A. M. (2021), "Measuring insularity as a state of nature", in *Papers in Regional Science*, n. 100(4), pagg. 979-1004 e ESPON (2019), op. cit..

³² I territori insulari inclusi in un arcipelago si trovano ad affrontare le sfide di una situazione comunemente identificata come "doppia insularità".

³³ ESPON (2019), op. cit..

assumere la forma di raccomandazioni generiche per territori con particolari specificità geografiche.

Tuttavia, sebbene le caratteristiche che possono incidere negativamente sullo sviluppo dei territori insulari siano presenti con intensità differente e non si manifestino sempre tutte contemporaneamente, le isole presentano una particolare unicità o specificità che le contraddistingue: il fenomeno permanente di separazione dalla terraferma, sempre accompagnato, in forma più o meno grave, dalla dipendenza dal trasporto marittimo e aereo per il collegamento con la stessa. Questo fattore pone un problema di tempi e, soprattutto, di costi e di frequenza dei collegamenti, che è specifico delle isole.

Spesso le imprese che forniscono alle isole servizi di trasporto marittimo e aereo operano in regime di monopolio, determinando un aumento dei costi unitari di trasporto. Per le isole di dimensioni ridotte, incidono negativamente sui costi unitari anche fattori di inefficienza connessi con l'entità limitata dello *stock* di merci scambiate³⁴ e la massa contenuta di passeggeri. Negli arcipelaghi, la frammentazione geografica tende ad aggravare tali problematiche. In queste condizioni il settore privato potrebbe mancare di incentivi alla fornitura dei servizi di trasporto, escludendo completamente le isole dalle principali rotte marittime e aeree. Per tale motivo, la gestione dei trasporti è generalmente di competenza pubblica, oppure dipende da sussidi al settore privato. Sempre nelle isole di dimensioni ridotte e negli arcipelaghi, i problemi legati ai trasporti sono particolarmente pressanti, in quanto i residenti dipendono strettamente dalla connettività per le attività e necessità quotidiane, come il lavoro, le cure mediche e l'istruzione³⁵.

Di seguito si analizzano i canali tramite i quali la difficoltà di accesso ai centri economici della terraferma, la mancanza della massa critica, la dispersione del territorio e la vulnerabilità possono influire sullo sviluppo delle regioni insulari.

Le dimensioni ridotte dei mercati insulari, condizionate dalla difficoltà di accesso ai centri economici della terraferma e dalla scarsa popolazione insulare, comportano una bassa domanda interna e, quindi, una capacità limitata di sfruttare le economie di scala. Le dimensioni contenute dei mercati dei fattori della produzione comportano, inoltre, scarsità e costi più elevati di questi ultimi. Spesso hanno un peso rilevante per i costi delle imprese la disconnessione fisica dalle reti energetiche³⁶ e dalle reti di telecomunicazione. Tutto ciò fa sì che le imprese si trovino a operare con costi di produzione relativamente elevati a un livello inferiore alla scala minima efficiente. Le imprese locali hanno, quindi, difficoltà a essere competitive nelle esportazioni nei mercati regionali e globali. **In questo contesto, i vantaggi comparati favoriscono la specializzazione produttiva in particolare nelle attività del turismo e della pesca.**

³⁴ Scorte sovrabbondanti comportano, invece, più elevati costi di stoccaggio.

³⁵ Si vedano Deidda (2016) e ESPON (2019), op. cit..

³⁶ L'isolamento dalle reti energetiche porta le isole a dipendere in gran parte dalle importazioni di combustibili fossili.

In un mercato di dimensioni ridotte spesso risulta impossibile sviluppare una massa critica di concorrenti, per cui alcuni settori saranno caratterizzati da monopolio od oligopolio, con costi relativamente più elevati per i consumatori. Inoltre, un mercato interno ristretto e poco competitivo influisce negativamente sulla ricerca e sullo sviluppo.

Le isole tendono, pertanto, a essere più esposte agli *shock* esterni dovuti alla maggiore specializzazione e dipendenza dalle importazioni. Da una parte, sono più esposte agli *shock* dei mercati dei pochi beni e servizi che producono internamente e che esportano (che spesso vengono assorbiti dal mercato di un singolo paese, cosa che causa una doppia esposizione alla vulnerabilità) e, dall'altra, sono dipendenti dalle importazioni per i beni che non producono o che producono in quantità non sufficienti (come, ad esempio, alimentari e prodotti energetici).

La specializzazione nei settori del turismo e della pesca rende le isole anche più vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico. Le isole, soprattutto quelle con basse aree costiere, sono più esposte alle conseguenze dell'aumento delle temperature, dell'innalzamento del livello del mare e dell'aumento della frequenza di eventi estremi quali tempeste e inondazioni. Inoltre, lo sviluppo eccessivo di settori caratterizzati da uno sfruttamento intensivo delle risorse naturali rappresenta spesso una sfida perché mette a rischio la biodiversità e causa inquinamento delle acque marine. **Attuare politiche volte a rendere sostenibili il turismo e la pesca è cruciale per garantire stabilità alle economie insulari che più dipendono da tali attività.**

Laddove la mancanza di manodopera qualificata, dovuta al ridotto numero di abitanti e alle carenze dei sistemi educativi insulari, incide sui costi dei servizi, emerge il problema dei maggiori oneri sostenuti dal settore pubblico per fornire i servizi pubblici essenziali³⁷. Tale problema è esacerbato nel caso delle isole minori, nelle quali, spesso, non si raggiunge neanche una massa critica di utenti tale da rendere efficiente la spesa sostenuta per l'offerta del servizio pubblico.

Le sfide legate a difficoltà di accesso ai centri economici della terraferma risultano meno significative per le isole che presentano dimensioni considerevoli e una popolazione relativamente elevata (presenza di massa critica) e che hanno sviluppato propri centri urbani e poli economici. È opportuno, però, sottolineare che la dimensione ridotta di per sé non costituisce uno svantaggio, poiché esistono esempi di paesi di piccole dimensioni e ad alto reddito. La criticità sorge piuttosto dalla combinazione della dimensione ridotta con altri attributi tipici delle isole: in particolare, la disconnessione fisica dalle reti di trasporto terrestri, da quelle energetiche e da quelle delle telecomunicazioni, la cui importanza diventa sempre più rilevante all'aumentare della distanza dalla terraferma e dai centri economici di riferimento.

³⁷ Si vedano Deidda (2016), Licio e Pinna (2021) e ESPON (2019), op. cit..

L'accesso alla banda larga rappresenta un requisito essenziale per contrastare lo svuotamento demografico delle aree insulari. Per una vasta gamma di attività economiche è fondamentale garantire l'accesso a una connessione a banda larga di alta qualità. Questa contribuisce, inoltre, a mitigare gli effetti della distanza fisica nella vita quotidiana, assicurando l'accessibilità virtuale a servizi essenziali come istruzione e assistenza sanitaria. Tuttavia, è importante notare che gli strumenti virtuali non possono compensare interamente le limitazioni dovute alla separazione dalla terraferma³⁸.

Accanto alle caratteristiche che ostacolano lo sviluppo, in alcuni casi le isole presentano specificità favorevoli che possono non solo attenuare gli impatti negativi dell'insularità, ma trasformarla in un fattore di sviluppo.

Le isole, in molti casi, sono dotate di un ricco patrimonio ambientale, culturale e di capitale sociale, come tradizioni ben conservate e comunità solidali, che le rendono attraenti per i turisti. La risposta alle condizioni di marginalizzazione politica, sociale, economica e culturale spesso genera contesti unici che accrescono l'attrattiva delle isole³⁹ traducendosi in opportunità di sviluppo.

Oltre al patrimonio ambientale e culturale, fondamentale per promuovere il turismo, le isole spesso presentano abbondanti risorse ittiche. Questo ha portato alcune isole, in particolare quelle del Nord Europa, a sviluppare un vantaggio competitivo nel settore della pesca.

In letteratura è identificato un ulteriore impatto positivo dell'insularità. La dimensione ridotta, comune a molte isole, potrebbe favorire una *governance* più efficiente, incentivando gli individui a partecipare attivamente sia alla formulazione che all'attuazione delle politiche. Di contro, soprattutto nelle isole di dimensioni più piccole, la prossimità tra i rappresentanti eletti e gli elettori potrebbe favorire pratiche clientelari e ostacolare lo sviluppo⁴⁰.

I meccanismi attraverso cui le dimensioni che caratterizzano l'insularità influiscono sullo sviluppo possono essere identificati utilizzando modelli teorici che analizzano le conseguenze economiche di caratteristiche quali la distanza dai mercati di riferimento, la dimensione e la concentrazione delle attività economiche, pur non considerando l'insularità come una condizione specifica⁴¹.

Deidda (2016) ne contiene una rassegna: i modelli gravitazionali, i modelli della *New Economic Geography* (NEG) e quelli della *New Trade Theory* (NTT). **I modelli gravitazionali sono utilizzati per spiegare i flussi commerciali tra paesi.** Secondo tali modelli il flusso commerciale tra due paesi, o regioni, è proporzionale alle loro dimensioni economiche, generalmente misurate dal PIL, e inversamente proporzionale alla loro distanza, che può

³⁸ ESPON (2019), op. cit..

³⁹ Si vedano Deidda (2016) e ESPON (2019), op. cit..

⁴⁰ ESPON (2019), op. cit..

⁴¹ Negli studi empirici basati sui modelli gravitazionali, i costi del commercio sono spesso approssimati con la distanza bilaterale. Tuttavia, questa rappresentazione non è accurata per le regioni insulari, che presentano costi del commercio specifici. Per questo motivo, negli studi che considerano tali regioni sono spesso utilizzate variabili *dummy* per caratterizzarne la specificità.

essere misurata in termini di spazio, di tempo o di costo. **I modelli della NEG provano a spiegare la concentrazione geografica delle attività economiche e sono utilizzati per comprendere gli spostamenti di lavoratori e imprese e gli effetti che possono avere su di essi le politiche economiche.** I costi di trasporto sono identificati come fattore determinante degli scambi commerciali e dello sviluppo economico. L'approccio è adatto a comprendere le origini delle disparità regionali e delle disuguaglianze internazionali. **La NTT suggerisce che le economie di scala sono determinanti nel commercio.** I mercati più grandi presentano un più elevato livello di concorrenza e maggiore produttività. Solo le imprese altamente produttive sono sufficientemente redditizie da competere sul mercato internazionale.

Sebbene l'insularità, come fenomeno permanente di separazione dalla terraferma, sia una caratteristica comune a tutte le isole, l'intervallo di variazione nell'intensità dei fattori che ne condizionano lo sviluppo evidenziati nella letteratura economica è considerevole. Per le regioni della UE, principalmente al livello di disaggregazione NUTS 2, sono disponibili numerose statistiche al riguardo.

Per quanto riguarda i costi di trasporto, gli indicatori forniti dalla banca dati RegTCs prodotta dal Joint Research Centre (JRC) della Commissione europea sono di particolare interesse per le isole⁴². Il dataset contiene le medie della distanza geodetica⁴³, di quella percorsa su strada, del tempo di percorrenza e del costo di percorrenza⁴⁴ di un camion rappresentativo che viaggia lungo percorsi ottimali tra tutte le possibili coppie di regioni della UE-28⁴⁵. La rete di infrastrutture considerata nello studio comprende le autostrade, le strade primarie, le strade secondarie e le linee di traghetto. I dati sui costi di trasporto sono un *input* fondamentale per le analisi del commercio, della dimensione e della localizzazione delle imprese e, più in generale, dello sviluppo economico.

Su questa base Persyn *et al.* (2020) ottengono una stima del costo medio del trasporto su strada per ciascuna regione della UE come media dei costi di trasporto verso tutte le possibili destinazioni, usando come peso il PIL regionale. Le regioni centrali, grazie alla loro collocazione privilegiata nella rete stradale, godono di costi di trasporto più contenuti

⁴² Si vedano Persyn, D., Díaz-Lanchas, J., Barbero, J, Conte, A., e Salotti, S. (2020), "A new dataset of distance and time related transport costs for EU regions", Territorial Development Insights Series, JRC119412, European commission; Persyn, D., Díaz-Lanchas, J., e Barbero, J. (2019), "Estimating road transport costs between EU regions", JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No. 04/2019, European commission.

⁴³ In geometria differenziale una geodetica è la curva più breve che congiunge due punti di uno spazio; la distanza geodetica è calcolata in uno spazio sferico tridimensionale come la distanza attraverso la superficie curva del mondo.

⁴⁴ Il database riporta sia i costi legati alla distanza che quelli legati al tempo di percorrenza. I primi dipendono dal consumo di carburante, dal pagamento di pedaggi, dal consumo degli pneumatici e dai costi di manutenzione. I secondi dipendono dagli stipendi nel settore dei trasporti, dai limiti di velocità nazionali e dalle normative europee sui tempi di riposo.

⁴⁵ Il trasporto su strada rappresenta oltre il 75 per cento del trasporto merci totale nella UE (Persyn *et al.*, 2019, op. cit.).

rispetto a quelle periferiche⁴⁶. Le regioni caratterizzate da salari nel settore dei trasporti relativamente bassi registrano costi minori legati al tempo, mentre i costi associati alla distanza sono principalmente determinati dal costo del carburante. Le regioni periferiche e i Paesi che applicano imposte elevate sul carburante hanno costi di trasporto legati alla distanza più elevati.

Dalle analisi di Persyn *et al.* (2020) emerge che tutte le regioni insulari NUTS 2 del Mediterraneo⁴⁷ rientrano nella fascia di costo medio più elevata (tra 3.154 e 8.673 euro); l'unica eccezione è rappresentata dalla Corsica, che si colloca nella seconda fascia più elevata (tra 2.631 e 3.154 euro). Nel Nord Europa, l'Irlanda settentrionale e occidentale si inserisce nella fascia di costo medio più elevata, mentre le regioni Irlanda meridionale e Irlanda orientale e interna rientrano nella seconda fascia. Confrontando i risultati dei costi medi di trasporto su strada riportati da Persyn *et al.* (2020) con i valori del PIL *pro capite* del 2019 delle regioni NUTS 2 della UE non emerge una relazione chiara tra le variabili. Gli autori riscontrano una correlazione parziale, evidente soprattutto nell'Europa mediterranea (che comprende tutte le regioni insulari, con l'eccezione dell'Irlanda e delle Isole Åland) e nell'Europa centrale. Per l'Europa orientale, i valori molto bassi del PIL *pro capite* non possono essere completamente spiegati dai soli costi di trasporto, che sono solo mediamente elevati. Nel caso dei paesi del Nord Europa, gli alti costi di trasporto sono invece associati a valori elevati del PIL *pro capite*.

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

Il sottoindice Base incorpora cinque pilastri: Istituzioni, Stabilità macroeconomica, Infrastrutture, Salute e Istruzione di base. Il sottoindice Efficienza consta di tre pilastri: Istruzione superiore, formazione e apprendimento permanente, Efficienza del mercato del lavoro e Dimensioni del

⁴⁶ Questo risultato evidenzia le limitazioni derivanti dall'utilizzo di un indicatore che considera esclusivamente le relazioni tra i paesi della UE.

⁴⁷ Le regioni NUTS 2 della UE composte integralmente da isole sono: le isole Åland (Finlandia), le isole Baleari (Spagna), la Corsica (Francia), le Isole dell'Egeo Meridionale e Settentrionale e Creta (Grecia), la Sicilia e la Sardegna (Italia), le tre regioni dell'Irlanda (settentrionale e occidentale, orientale e centrale, meridionale), Malta e Cipro. Le regioni insulari NUTS 3 che quando incluse nelle rispettive regioni NUTS 2 di appartenenza perdono il loro carattere integrale di insularità sono: la Contea di Gotland (Svezia), l'isola di Bornholm (Danimarca) e le tre regioni NUTS 3 che compongono le Isole Ionie (Grecia). Come accennato in precedenza, di seguito non si parla delle regioni ultra-periferiche.

⁴⁸ Dijkstra, L., Papadimitriou, E., Martinez, B. C., Dominicis, L. e Kovacic, M. (2023), "The EU Regional Competitiveness Index 2.0. 2022 edition", DG REGIO Working Paper Series, n. 1.

mercato. Infine, il sottoindice Innovazione include: Prontezza tecnologica, Sofisticazione aziendale e Innovazione.

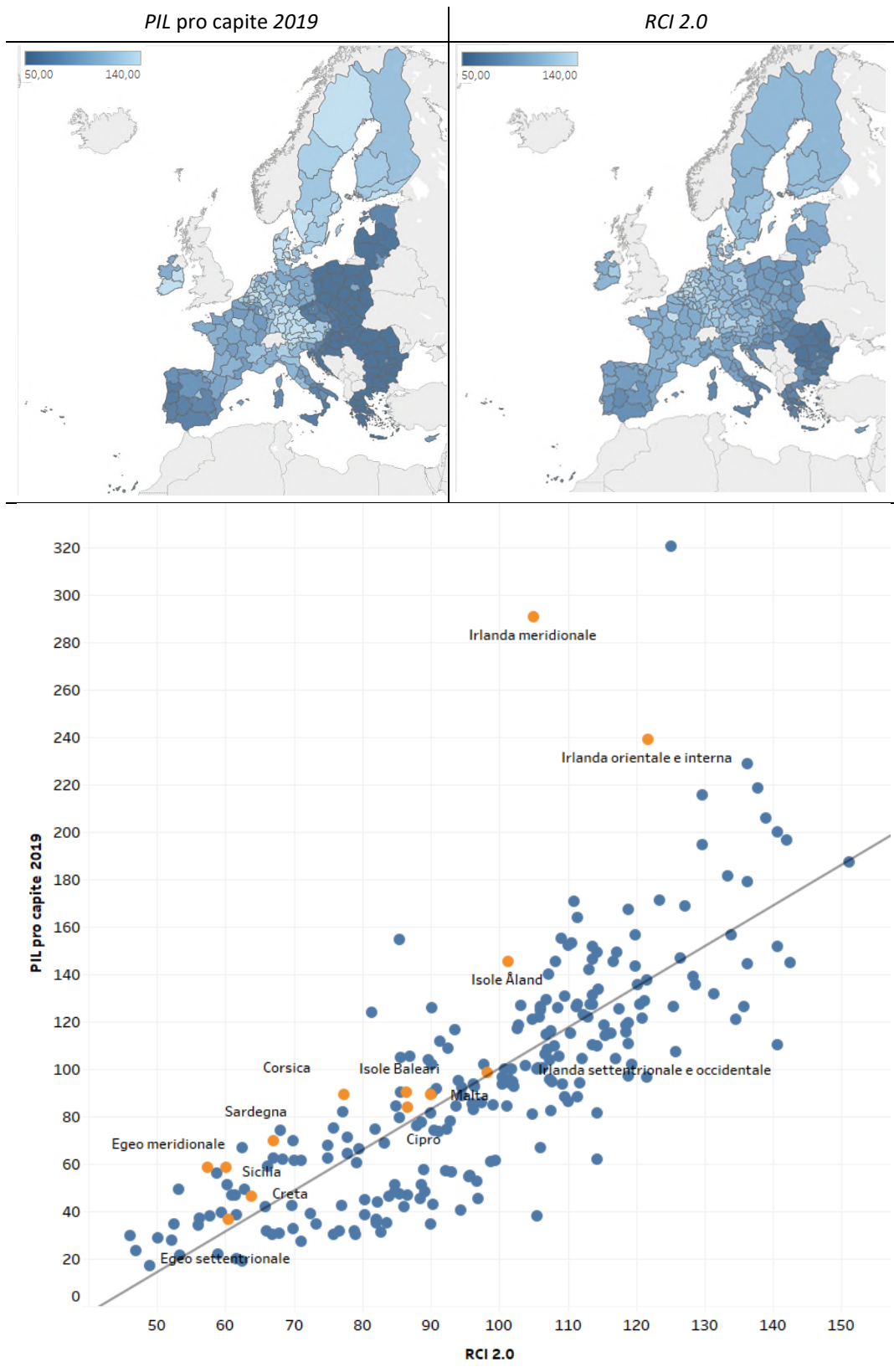
La figura 12 confronta il PIL *pro capite* del 2019 e l'RCI per le regioni della UE, entrambi espressi come percentuale della media UE. Sebbene la relazione tra i livelli di competitività e il PIL sia positiva, essa non segue una traiettoria lineare. Per le regioni meno competitive la correlazione è più marcata, mentre a livelli di RCI più alti gli incrementi di competitività sono associati a incrementi del PIL *pro capite* più che proporzionali. Al crescere dell'RCI aumenta anche il grado di dispersione. In alcune delle regioni altamente competitive il PIL *pro capite* risulta significativamente elevato. Tale andamento potrebbe essere dovuto al fatto che i paesi con un RCI e un'economia più solida rispondono in modo più efficiente a un aumento dell'RCI. Tali paesi hanno infatti infrastrutture e istituzioni già sviluppate e imprese più competitive che possono contare su un mercato dei fattori della produzione maturo e su una maggiore apertura commerciale. Dai primi due pannelli emerge che le regioni degli Stati membri orientali della UE presentano i valori più bassi di RCI e PIL *pro capite*, seguite da quelle degli Stati membri meridionali. Nel grafico a dispersione le isole sono indicate con il colore arancione. **Escludendo le due regioni più ricche dell'Irlanda, si osserva un'elevata correlazione tra l'RCI e il PIL *pro capite* delle regioni insulari. Tutte queste regioni mostrano valori inferiori rispetto alla media della UE sia in termini di PIL *pro capite* che di competitività. I risultati dell'RCI riflettono l'ampia gamma di indicatori di cui è composto, che vanno oltre i costi medi del trasporto su strada e comprendono infrastrutture di diverso tipo, da quelle di base a quelle economiche e sociali.**

Concentrando l'attenzione sull'Italia, nella figura 13 sono messi a confronto il PIL *pro capite* nel 2019, l'RCI e il costo medio di trasporto su strada per le regioni italiane⁴⁹ espressi in percentuale della media nazionale. **La relazione tra i livelli di competitività e il PIL è positiva e segue una traiettoria più lineare di quella delle regioni UE nel loro complesso.** Solo tre regioni, ovvero le due Province autonome del Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta, si distinguono per un PIL significativamente superiore rispetto al valore atteso, mentre per la Sicilia e la Sardegna il grado di correlazione risulta elevato.

La relazione tra PIL e costo medio di trasporto su strada risulta, come atteso, negativa e segue una traiettoria lineare, come evidenziato nel pannello (e). La Provincia autonoma di Bolzano è l'unica che si distingue per un PIL *pro capite* sensibilmente superiore a quanto prevedrebbe la relazione valida per la generalità delle altre regioni. Per la Sicilia e la Sardegna, il grado di correlazione non è elevatissimo, ma i valori del PIL non si discostano significativamente dal valore atteso.

⁴⁹ I costi medi di trasporto su strada per le regioni italiane sono stimati in Regione Siciliana (2020), "Stima dei costi dell'insularità per la Sicilia" sulla base dei dati di Persyn *et al.* (2020). Il lavoro è stato curato dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Siciliana (NVVIP) e dal Servizio Statistica ed Analisi Economica dell'Assessorato all'Economia della Regione Siciliana con il supporto dell'Istituto di Ricerca Prometeia.

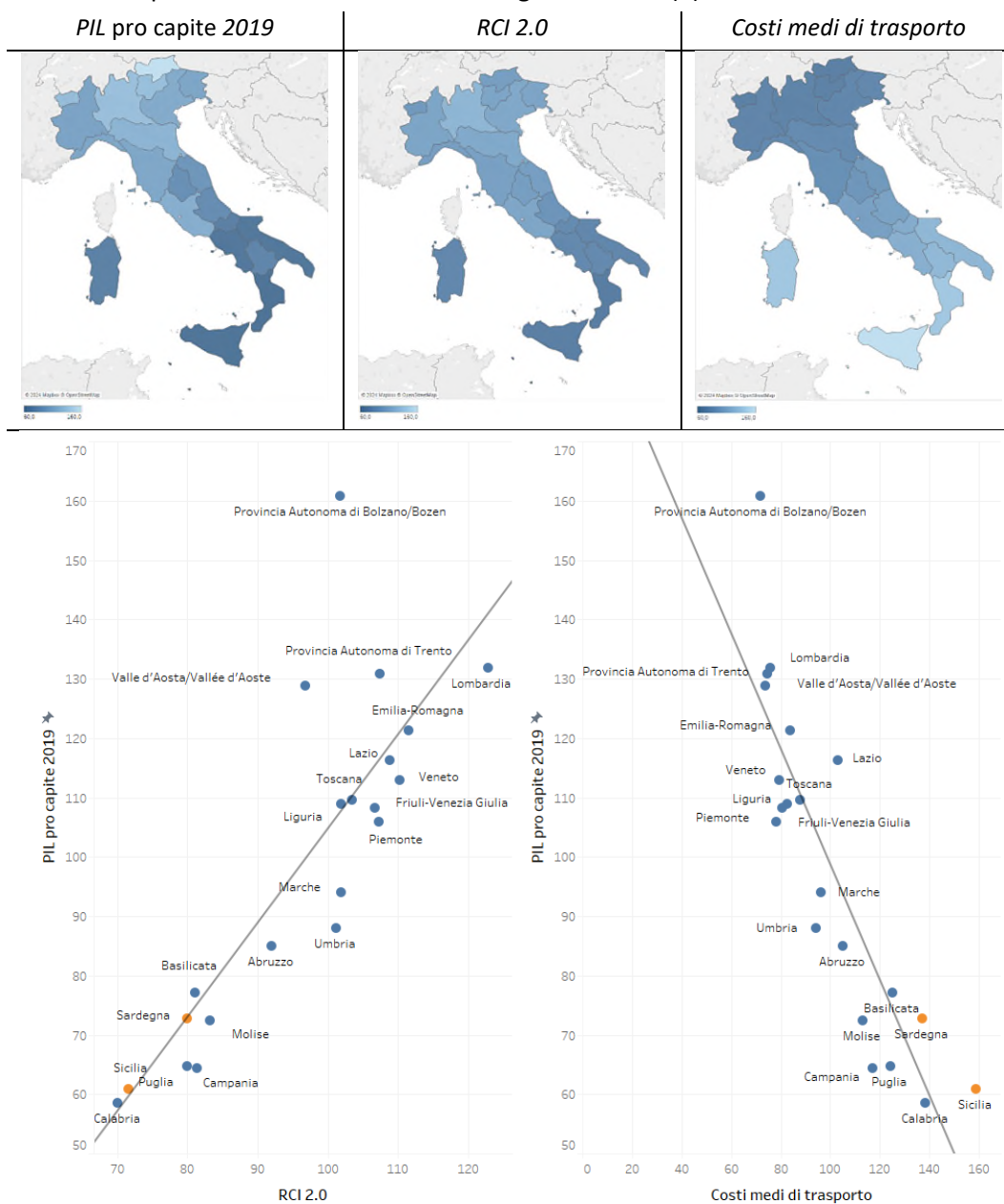
Fig. 12 – Confronto tra PIL *pro capite* 2019 e RCI 2.0 in percentuale della media UE (1)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e su dati RCI 2.0 (2022 *Edition*).

(1) Nel grafico a dispersione le isole sono indicate con il colore arancione.

Fig. 13 – Confronto tra PIL *pro capite* 2019, RCI 2.0 e costi medi di trasporto in percentuale della media delle regioni italiane (1)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat su dati RCI 2.0 (2022 *Edition*) e su dati Regione Siciliana (2020).
 (1) Nei grafici a dispersione le isole sono indicate con il colore arancione.

4. Metodi di stima dei costi degli svantaggi derivanti dall'insularità

Le necessità istituzionali di formulare valutazioni quantitative sull'efficacia di decisioni di politica economica destinate a mitigare gli impatti negativi sullo sviluppo degli elementi

che contraddistinguono le isole incoraggiano l'impiego di modelli di tipo multisetoriale⁵⁰. Anche questi modelli, tuttavia, non sono predisposti in modo specifico per le isole e non considerano, quindi, l'insularità come una condizione specifica. Generalmente, il grado massimo di dettaglio di tali modelli è quello delle divisioni geografiche di tipo NUTS 2, che per l'Italia corrisponde al livello delle Regioni. Ne è precluso, quindi, l'utilizzo per analisi dettagliate delle politiche economiche rivolte alle isole minori.

Nel caso italiano, i principali studi empirici riguardano la Regione Siciliana e la Regione Sardegna⁵¹ e seguono due tipi di approccio.

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

Un secondo approccio, che si avvale dell'utilizzo di modelli di tipo multidimensionale, è stato applicato alla Sicilia per stimare i maggiori costi di trasporto e gli effetti di questi sull'attività economica. In particolare, con il Modello econometrico Multisetoriale per l'economia Siciliana (MMS) sono stati stimati gli effetti, su un'ampia serie di variabili economiche⁵², di una riduzione esogena dei prezzi del settore di attività Trasporti e magazzino⁵³. Per la stima dei costi di trasporto è stata utilizzata la banca dati RegTCs⁵⁴ e, in particolare, le misure relative a distanza, tempi di percorrenza e costi di trasporto di un camion rappresentativo che viaggia su strada e traghetto tra le regioni europee per le divisioni geografiche di tipo NUTS 2⁵⁵. Le equazioni del modello multisetoriale trasmettono la variazione dei costi di trasporto sui prezzi delle altre ventinove branche di attività del modello. I prezzi, a loro volta, determinano le componenti della domanda

⁵⁰ I modelli economici di tipo multisetoriale sono modelli quantitativi che rappresentano, tramite equazioni matematiche, le interdipendenze tra le diverse branche dell'economia, le componenti del valore aggiunto e i settori istituzionali di un paese o di una regione. In genere il database sottostante al modello consiste in una matrice di contabilità sociale (*Social Accounting Matrix* - SAM), ossia un sistema contabile dettagliato e interconnesso che comprende una serie di conti per le branche dell'economia, per le componenti del valore aggiunto, per i settori istituzionali interni e per il resto del mondo. Nei modelli più semplici si tiene conto delle relazioni con l'esterno tramite il settore istituzionale "Resto del mondo", i modelli multisetoriali possono anche rappresentare contemporaneamente diversi paesi e regioni, i loro interscambi e i loro scambi con il resto del mondo e sono generalmente utilizzati come strumento per stimare come uno o più paesi o regioni potrebbero reagire a diversi tipi di politica economica.

⁵¹ Si vedano Amenta, C., Stagnaro, C., e Vitale, L. (2020), "Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna", IBL Briefing Paper 189 e Regione Siciliana (2020).

⁵² Caratteristica specifica dei modelli di tipo multisetoriale è quella di gestire, a un dato livello di disaggregazione, l'insieme delle variabili che caratterizzano il flusso circolare del reddito.

⁵³ Regione Siciliana (2020) riporta come la Sicilia sia la regione italiana con i costi di trasporto medi più elevati, superiori del 58,8 per cento rispetto alla media nazionale.

⁵⁴ Persyn *et al.* (2020), *op. cit.*.

⁵⁵ Nel lavoro si fa riferimento anche alla banca dati PBL_EUREGIO, che fornisce stime dei flussi commerciali tra le regioni europee a livello settoriale. Tuttavia, allo stato attuale, tali dati non sono ancora stati integrati nel MMS.

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

Sempre nell'ambito del secondo approccio, un altro modello multisettoriale, di portata molto più ampia del MMS, è il modello RHOMOLO sviluppato dal JRC e utilizzato per valutare l'impatto della politica di coesione della UE per il periodo 2021-27. Il modello è in grado di stimare l'impatto fino al livello delle divisioni geografiche di tipo NUTS 2 dei paesi UE delle risorse stanziare con il FESR, il FSE+, il FC e il JTF⁵⁶. RHOMOLO è un modello *Computable General Equilibrium* (CGE) dinamico, in grado di considerare le interazioni tra le regioni⁵⁷. Anche questo modello non considera l'insularità come una condizione specifica.

Un approccio diverso, non ancora applicato, sarebbe quello di utilizzare micro-dati a livello di impresa per confrontare i costi e la produttività nelle diverse aree, verificando così se l'insularità costituisca una barriera alla crescita e all'integrazione regionale.

5. Le isole nella legislazione nazionale ed europea

La peculiarità dell'insularità viene riconosciuta negli ordinamenti giuridici, nazionale ed europeo, nella prospettiva di una mitigazione delle conseguenze economiche e sociali attraverso l'intervento pubblico. Nei paragrafi successivi si illustrano brevemente le previsioni relative alle isole contenute nella Costituzione italiana e nel Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

5.1 Le isole nella Costituzione italiana

Nella legislazione italiana, il carattere di unicità delle isole è riconosciuto al comma 6 dell'articolo 119 della Costituzione in cui si afferma che "la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità". Tale comma è stato inserito in Costituzione solo di recente, con l'articolo 1 della legge costituzionale 2/2022. Infatti, sebbene l'originario articolo 119 della Costituzione prevedesse contributi speciali per il Mezzogiorno e le Isole⁵⁸, con la riforma

⁵⁶ Per una breve descrizione della politica di coesione europea e di questi fondi si rinvia al paragrafo 5.2 e all'Appendice.

⁵⁷ Una breve descrizione del modello e alcuni risultati delle simulazioni in esso ottenute sono riportate in Commissione europea (2023), "Cohesion 2021-2027: forging an ever stronger Union. Report on the outcome of 2021-2027 cohesion policy programming", Commission staff working document, part 1/2 and part 2/2.

⁵⁸ Prima delle modifiche, l'articolo 119, comma 3, della Costituzione Italiana stabiliva che "per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali".

del Titolo V della Costituzione, nel 2001, ogni riferimento diretto alle Isole e al Mezzogiorno era stato rimosso per lasciare spazio solo a quello indiretto della promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale e per rimuovere gli squilibri economici e sociali.

Le due maggiori isole, Sicilia e Sardegna, rientrano fra le Regioni e Province autonome che beneficiano di forme e condizioni particolari di autonomia secondo l'articolo 116 della Costituzione. L'autonomia è articolata secondo i rispettivi statuti speciali, adottati con legge costituzionale, che stabiliscono le competenze legislative, quelle amministrative e il sistema finanziario di ogni Regione.

Per quanto riguarda i sistemi finanziari regionali, lo statuto stabilisce i confini della potestà impositiva, tributaria e finanziaria. Le Regioni a statuto speciale concordano con lo Stato, tramite accordi bilaterali, il contributo a loro richiesto per il risanamento dei conti pubblici⁵⁹, l'assegnazione di nuove funzioni e la misura della compartecipazione ai tributi erariali⁶⁰. L'attribuzione di quote di compartecipazione ai tributi erariali è la componente più rilevante della loro autonomia finanziaria. Le quote variano da Regione per Regione, in base al tipo di tributo.

Alla Regione Siciliana spettano 7,1 decimi del gettito Irpef, 3,64 decimi del gettito IVA e l'intero gettito di quasi tutte le altre entrate tributarie; alla Sardegna competono 7 decimi del gettito dell'Irpef, 7 decimi del gettito dell'Ires, 9 decimi dell'IVA e alcuni decimi di quasi tutte le altre entrate erariali⁶¹. Inoltre, per promuovere lo sviluppo economico, sia la Regione Siciliana che la Sardegna possono modificare le aliquote dei tributi erariali per i quali lo Stato ne contempla la possibilità, oltre a prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni^{62 63}.

5.2 *Le isole nel TFUE e nella politica di coesione della UE*

La UE ha tra i suoi obiettivi principali la coesione economica, sociale e territoriale. Secondo quanto stabilito nell'articolo 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), **la UE si impegna a ridurre le disparità nei livelli di sviluppo tra le diverse regioni, con particolare riguardo a quelle meno favorite, tra le quali sono esplicitamente**

⁵⁹ A tale proposito, si ricorda che per la Regione Siciliana e la Sardegna la disciplina del pareggio di bilancio è stata introdotta dal 2017. Inoltre, dal 2020, per compensare la perdita di entrate tributarie causata dall'emergenza sanitaria da COVID-19, il contributo al risanamento dei conti pubblici per le Regioni a statuto speciale è stato ridimensionato.

⁶⁰ Si veda Servizio Studi Camera dei Deputati (2021), "Le regioni a statuto speciale".

⁶¹ La Regione Siciliana sembrerebbe essere penalizzata rispetto alla Sardegna in termini di compartecipazione ai tributi erariali. Tuttavia, una valutazione oggettiva della materia non può prescindere dall'incrocio dei dati delle entrate tributarie con quelli delle spese sostenute per le materie di competenza regionale.

⁶² In attuazione dell'accordo bilaterale tra lo Stato e la Regione Siciliana sottoscritto in data 16 dicembre 2021. Per approfondire, si veda Servizio Studi Camera dei Deputati (2023a), "Accordi bilaterali con la Regione siciliana".

⁶³ Statuto speciale per la Sardegna, Legge costituzionale 3/1948.

richiamate quelle insulari⁶⁴. Questo costituisce una base giuridica per lo sviluppo di misure speciali a loro favore. Tuttavia, probabilmente a causa della grande diversità riscontrabile, manca una esplicita definizione di isola e degli svantaggi propri dell'insularità.

Al contrario, l'articolo 349 del Trattato contiene un elenco delle regioni ultra-periferiche, riconoscendone gli svantaggi permanenti e introducendo la possibilità di affrontare le relative problematiche mediante politiche mirate. Inoltre, l'articolo 175 del TFUE stabilisce che la politica di coesione si debba realizzare principalmente attraverso i Fondi strutturali e di investimento europei.

Nel contesto della politica di coesione, le isole raramente ricevono un'attenzione distinta, ma sono più spesso considerate insieme alle regioni montane e alle aree scarsamente popolate. A livello regionale costituiscono la base per l'applicazione della politica di coesione le unità territoriali di livello NUTS 2, che per l'Italia corrispondono alle Regioni. Il motivo principale per cui le risorse della politica di coesione raggiungono le isole è che queste ultime appartengono in larga parte alle regioni NUTS 2 meno sviluppate o a quelle in transizione, le categorie che raccolgono la maggioranza delle risorse destinate alle politiche regionali⁶⁵. Le regioni NUTS 2 possono contenere al proprio interno uno o più territori insulari di livello NUTS 3 (per l'Italia, le Province).

Nella figura 14 le regioni NUTS 2 che contengono almeno una regione insulare NUTS 3 sono suddivise tra le tre categorie meno sviluppate, in transizione e più sviluppate.

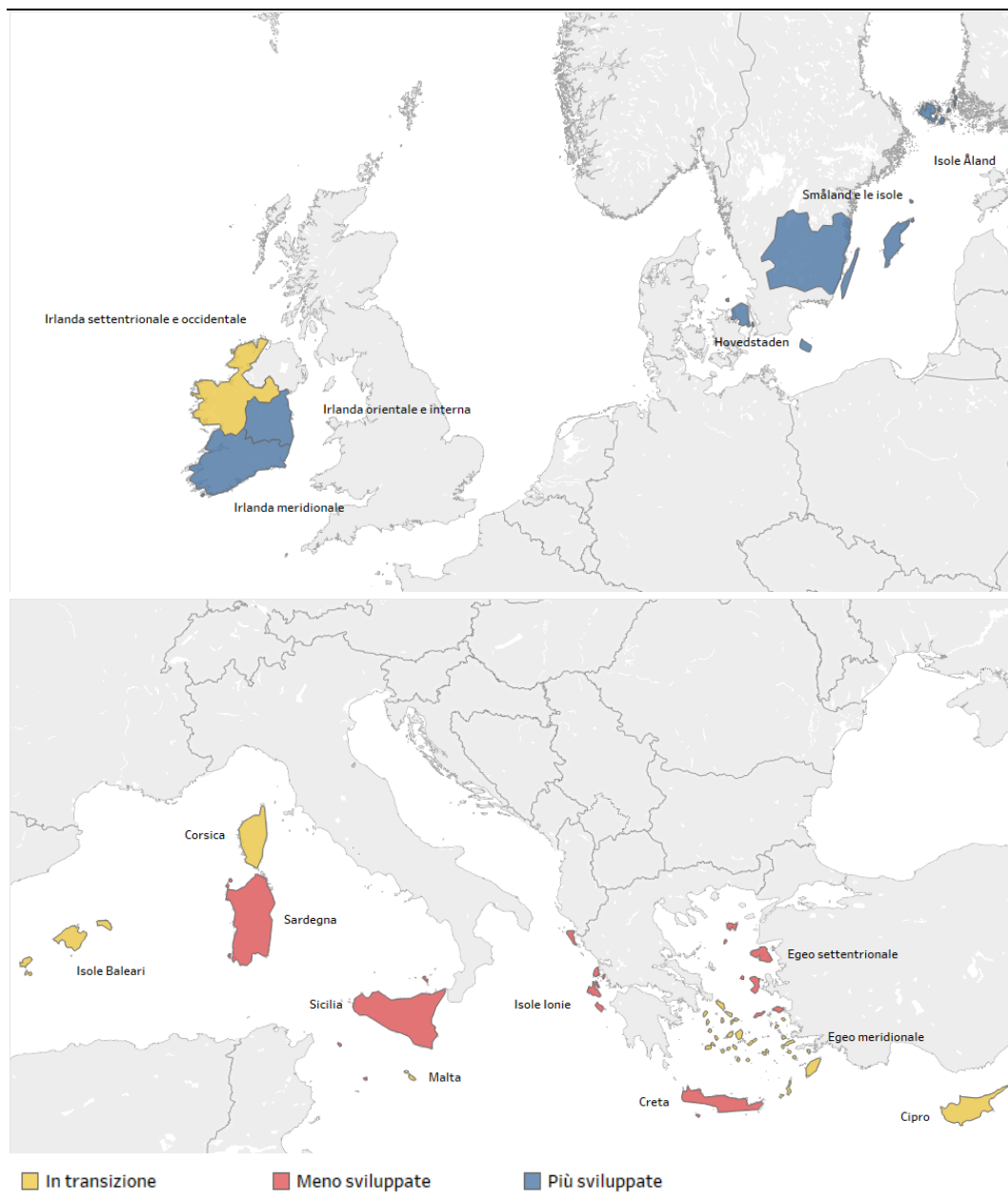
Tutte le isole del Mediterraneo che appartengono a regioni NUTS 2 sono classificate come meno sviluppate o in transizione. In particolare, entrambe le regioni insulari dell'Italia rientrano nella categoria delle regioni meno sviluppate. Al contrario, le isole del nord della UE appartengono a regioni più sviluppate con l'eccezione dell'Irlanda

⁶⁴ "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna" (art. 174).

⁶⁵ "La classificazione delle regioni è determinata in base al rapporto tra il PIL *pro capite* di ciascuna regione, misurato in standard di potere di acquisto («spa») e calcolato in base ai dati dell'Unione per il periodo 2015-2017, e il PIL medio *pro capite* della UE-27 per lo stesso periodo di riferimento" (Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, al Fondo Sociale Europeo Plus, al Fondo di Coesione, al Fondo per una Transizione Giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura). Le regioni meno sviluppate hanno un PIL *pro capite* inferiore al 75 per cento di quello medio della UE-27; quelle in transizione hanno un PIL *pro capite* compreso tra il 75 e il 100 per cento; quelle più sviluppate hanno un PIL *pro capite* superiore al 100 per cento. Circa il 69 per cento dei finanziamenti è destinato alle regioni meno sviluppate e circa il 19 per cento a quelle in transizione. Entro la fine del periodo di attuazione, si prevede che l'impatto sul PIL nel gruppo delle regioni meno sviluppate sarà del +2,6 per cento, rispetto allo 0,4 e allo 0,1, rispettivamente, delle regioni in transizione e di quelle più sviluppate (Commissione europea (2023), "Cohesion 2021-2027: forging an ever stronger Union Report on the outcome of 2021-2027 cohesion policy programming", Commission staff working document, Part 2/2).

settentrionale e occidentale, che è considerata in transizione. Le isole del Mediterraneo, dove risiedono due terzi degli abitanti delle isole della UE⁶⁶, sono regioni in ritardo di sviluppo sia rispetto al paese di appartenenza (fig. 9), sia rispetto alla UE.

Fig. 14 – Regioni NUTS 2 che contengono almeno una regione insulare NUTS 3, divise per categorie di riparto delle risorse regionali della politica di coesione



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat e Decisione di esecuzione (UE) 2021/1130 della Commissione europea del 5 luglio 2021 che definisce l'elenco delle regioni ammissibili al finanziamento del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e del Fondo Sociale Europeo Plus nonché degli Stati membri ammissibili al finanziamento del Fondo di Coesione per il periodo 2021-27.

⁶⁶ Al di fuori del Mediterraneo, pesano in termini numerici solamente i circa 5 milioni di abitanti dell'Irlanda.

Nel periodo di programmazione 2014-2020, le isole hanno beneficiato delle risorse della politica di coesione principalmente in modo indiretto, come regioni con un PIL *pro capite* inferiore alla media europea. Per il periodo di programmazione successivo (2021-27) l'approccio è rimasto sostanzialmente invariato, fuorché per l'istituzione di un nuovo fondo, il Fondo per una Transizione Giusta, che consente l'assegnazione di risorse aggiuntive alle isole⁶⁷. I fondi per la politica di coesione della UE per gli anni 2021-27 ammontano a 378 miliardi, che diventano 545 se si considerano le risorse cofinanziate dagli Stati membri. Sono previste dotazioni specifiche per le regioni ultra-periferiche⁶⁸.

L'attuazione della politica di coesione passa attraverso i seguenti fondi: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR - articolo 176 del TFUE); Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+ - articolo 162 del TFUE); Fondo di Coesione (FC - articolo 177 del TFUE); Fondo per una Transizione Giusta (*Just Transition Fund*, JTF - Regolamento UE 2021/1056)⁶⁹.

L'Italia ha destinato le risorse disponibili del Programma Nazionale *Just Transition Fund* 2021-27⁷⁰ alle province di Taranto e del Sud Sardegna⁷¹. A quest'ultima (in particolare al Sulcis Iglesiente) è stato assegnato un ammontare di risorse aggiuntive dovuto all'insularità, in linea con le sfide connesse con la chiusura delle miniere di carbone. L'importo aggiuntivo assegnato è di circa 367 milioni.

Per le politiche di coesione 2021-27, all'Italia sono assegnati 42,2 miliardi a prezzi correnti⁷². Se si considerano anche gli stanziamenti del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA)⁷³, la somma sale a 42,7 miliardi. Il contributo nazionale di 32,4 miliardi⁷⁴ porta le risorse complessive a 75,1 miliardi.

Ai Programmi Nazionali (PN) gestiti dalle Amministrazioni centrali sono riservati 26,6 miliardi. Non si conosce, però, quante di queste risorse siano destinabili alle due regioni

⁶⁷ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, al Fondo Sociale Europeo Plus, al Fondo di Coesione, al Fondo per una Transizione Giusta, al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura. Decisione di esecuzione (UE) 2021/1131 della Commissione europea del 5 luglio 2021 che stabilisce la ripartizione annuale per Stato membro delle risorse globali per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo Plus e il Fondo di Coesione.

⁶⁸ Haase e Maier (2021), op. cit..

⁶⁹ Si veda l'Appendice.

⁷⁰ Decisione di esecuzione della Commissione del 16 dicembre 2022 che approva il Programma Nazionale *Just Transition Fund* Italia 2021-27.

⁷¹ L'importo massimo dei fondi UE a disposizione dell'Italia è fissato a circa un miliardo.

⁷² Non sono considerate le risorse dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg). Si veda Servizio Studi Camera dei Deputati (2023b), "I Fondi europei per la politica di coesione 2021-2027".

⁷³ Si veda l'Appendice.

⁷⁴ Il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (cosiddetto Fondo IGRUE) provvede alla copertura degli oneri relativi alla quota di cofinanziamento nazionale nella misura del 100 per cento per gli interventi attribuiti alla titolarità delle Amministrazioni centrali dello Stato e per il 70 per cento per gli interventi attribuiti alla titolarità delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, ponendo la restante quota del 30 per cento a carico dei bilanci di questi Enti, nonché degli eventuali altri organismi pubblici partecipanti ai programmi.

insulari e alle isole minori. Dei 48,5 miliardi destinati ai Programmi regionali, 7,4 sono destinati alla Sicilia^{75 76}.

É competenza degli Stati membri introdurre disposizioni che tengano conto della particolare condizione dell'insularità. Le autorità nazionali hanno diversi mezzi per procedere. Tra questi, la legislazione nazionale può concedere forme e condizioni particolari di autonomia alle isole oppure prevedere strategie nazionali di coesione con focus sulle isole maggiori e/o minori (si veda il paragrafo 6).

6. Le politiche nazionali

Le politiche pubbliche possono essere dirette sia a mitigare le conseguenze economico-sociali dell'insularità, sia a valorizzarne le peculiarità come opportunità di sviluppo. Le prime possono essere distinte in **misure di tipo correttivo** (ossia che mirano a ridurre le cause dello svantaggio (ad esempio, l'aumento o il miglioramento della dotazione infrastrutturale) **o di tipo compensativo** (trasferimenti monetari e servizi volti ad attenuare lo svantaggio stesso). Esempi di questa ultima tipologia sono i sussidi per i costi di trasporto, gli incentivi per l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le politiche di attrazione delle imprese, di contrasto dello spopolamento, volte al miglioramento della qualità della vita.

Nella prospettiva che considera le peculiarità dell'insularità come opportunità di sviluppo, le politiche di compensazione come quelle appena accennate andrebbero gradualmente sostituite con politiche proattive, tagliate sulle specificità del territorio.

Va tuttavia tenuto presente che, oltre agli aspetti quantificabili dal punto di vista economico, fattori storici e istituzionali di lungo periodo, legati sia allo sviluppo del paese di appartenenza, sia alle scelte politiche, possono avere un peso di importanza anche superiore al ruolo di fattori quali la distanza⁷⁷. In questa prospettiva, l'attenuazione della discontinuità geografica può non essere sufficiente a garantire la crescita se non accompagnata da strategie che favoriscano lo sviluppo endogeno delle isole. Le politiche dovrebbero dunque avere una connotazione di lungo periodo e utilizzare i diversi livelli di governo, regionale, nazionale ed europeo.

Le politiche di mitigazione degli effetti dell'insularità rientrano negli interventi previsti dal comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione, che stabilisce 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

⁷⁵ Composti da 5,2 miliardi di contributo UE e 2,2 di cofinanziamento.

⁷⁶ Composti da 1,6 miliardi di contributo UE e 0,7 di cofinanziamento.

⁷⁷ Per un'applicazione alle isole minori, si veda Salustri, A. (2022), “A multidimensional analysis of the municipalities of the Italian small islands”, in Sustainability, MDPI, vol. 14(16), pagg. 1-17.

aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

Le politiche per la coesione condotte con risorse nazionali⁷⁸ sono allineate al ciclo di programmazione 2021-27 e trovano applicazione principalmente nel Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)⁷⁹. L'intervento del Fondo è finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, che abbiano il fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Anche per il FSC, come per i fondi europei, il riferimento alle isole è molto generico, mentre è stabilito un criterio di riparto delle risorse che avvantaggia le regioni del Mezzogiorno⁸⁰. Con la Delibera 25/2023 del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) viene definito in 32,4 miliardi l'ammontare delle risorse del FSC del ciclo di programmazione 2021-27 che viene destinato alle Regioni e deve essere impiegato per la realizzazione di spese di investimento. Alla Regione Siciliana e alla Sardegna sono attribuiti rispettivamente 6,9 e 2,5 miliardi.

Il rinnovato interesse per le isole è stato accompagnato da limitati interventi *ad hoc* nelle recenti leggi di bilancio, a favore sia delle isole maggiori che di quelle minori. Al fine di compensare gli svantaggi strutturali derivanti dalla condizione di insularità, la legge di bilancio per il 2022⁸¹ ha attribuito alla Regione Siciliana e alla Sardegna, dal 2022, un contributo di 100 milioni annui^{82 83}. Inoltre, la legge di bilancio per il 2023⁸⁴ ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze il Fondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, con una dotazione di 2 milioni per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025.

Per quanto riguarda le isole minori, con la legge di bilancio per il 2008⁸⁵ è stato istituito un apposito Fondo di sviluppo delle isole minori, con una dotazione finanziaria pari a 20 milioni annui per il biennio 2008-09, mentre con la legge di bilancio per il 2020⁸⁶ è stato istituito il Fondo per gli investimenti nelle isole minori finanziato, con riferimento alle

⁷⁸ Si tratta di risorse differenti rispetto a quelle previste dai fondi comunitari a scopo di cofinanziamento.

⁷⁹ Si veda Servizio Studi Camera dei Deputati (2022a), “Il Fondo Sviluppo e Coesione nel ciclo di programmazione 2021-2027”.

⁸⁰ Il FSC è stato istituito con il DL 88/2011. Si veda anche la L. 178/2020.

⁸¹ L. 234/2021, art. 1, cc. 544 e 546.

⁸² Lo stanziamento corrisponde a una quota di risorse già stanziata dal 2021 per la revisione degli accordi con le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

⁸³ Si vedano Servizio Studi Camera dei Deputati (2023a), op. cit. e Servizio Studi Camera dei Deputati (2022b), “Regione Sardegna”.

⁸⁴ L. 197/2022, art. 1, cc. 806-807.

⁸⁵ L. 244/2007, art. 2, c. 41.

⁸⁶ L. 160/2019, art. 1, c. 553.

annualità 2020-22, con un importo complessivo di 71,5 milioni. Il DDL “Legge quadro per lo sviluppo delle isole minori marine, lagunari e lacustri” (AS 143), incrementerebbe entrambi i fondi rispettivamente di 10 e 20 milioni⁸⁷. Infine, con la legge di bilancio per il 2021⁸⁸ sono stati istituiti due ulteriori fondi destinati, rispettivamente, all’approvvigionamento idrico dei Comuni delle isole minori con popolazione inferiore a 15.000 abitanti (4,5 milioni per ciascun anno del triennio 2021-23) e al finanziamento di iniziative di promozione e attrazione degli investimenti nelle isole minori (1,5 milioni per ciascun anno del triennio 2021-23).

Di particolare rilevanza per le isole minori risulta l’inquadramento, nel 2022, del Progetto speciale Isole minori nella Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), diretta al miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e delle opportunità economiche nei territori interni e a rischio marginalizzazione. La SNAI nasce quale politica territoriale sperimentale nell’ambito della programmazione comunitaria 2014-2020⁸⁹. Nel quadro dei fondi di coesione 2021-27, lo sviluppo territoriale viene trattato come obiettivo autonomo nell’ambito dell’Obiettivo strategico di *policy* n. 5, “Un’Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali”⁹⁰. I 35 Comuni delle isole minori che rientrano nella classificazione SNAI sono quelli presentati nella tabella 1.

Con la Delibera 42/2022, “Strategia nazionale per le aree interne (SNAI). Assegnazione di risorse al «Progetto speciale» Isole minori. Governance”, il CIPESS ha assegnato una quota delle risorse nazionali SNAI, pari a 11,4 milioni, in favore del Progetto Isole minori. Per il ciclo di programmazione 2021-27, il portale [OpenCoesione](#) riporta uno stanziamento di 12,6 milioni di risorse nazionali per la componente Isole minori della SNAI, un dato parzialmente coerente con gli 11,4 milioni appena menzionati.

Un’analisi OpenCoesione⁹¹ riferisce che nel ciclo di programmazione delle politiche di coesione 2014-2020 sono stati monitorati 3.393 interventi nei Comuni delle isole minori, per un costo totale di quasi un miliardo. L’isola che ha ricevuto maggiori finanziamenti risulta essere Ischia, con 240 milioni complessivi.

Infine, **vanno ricordati gli impegni presi nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che in parte si riflettono sulle aree del Mezzogiorno e su quelle insulari.** Le sette missioni del piano – (1) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, (2) rivoluzione verde e transizione ecologica, (3) infrastrutture per una

⁸⁷ Maggiori dettagli sono disponibili sul [sito del Senato](#).

⁸⁸ L. 178/2020, art. 1, cc. 753 e 754.

⁸⁹ Nel periodo 2014-2020, la SNAI ha concentrato la propria azione su 72 aree interne che non comprendevano le isole. L’informativa sullo stato di avanzamento della Strategia Nazionale per le Aree Interne riporta 72 Accordi di Programma Quadro sottoscritti o avviati alla sottoscrizione entro il 31 dicembre 2021 per un totale di circa 1,1 miliardi principalmente divisi tra fondi europei e contributi nazionali.

⁹⁰ Si veda l’Appendice per maggiori dettagli.

⁹¹ Si veda Dipartimento per le Politiche di coesione (2021b), “Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne 2021-2027. Isole minori”. Nel documento sono riportate informazioni sui progetti realizzati nelle isole minori al 30 aprile 2021.

mobilità sostenibile, (4) istruzione e ricerca, (5) inclusione e coesione, (6) salute e (7) *Repower-EU* – affrontano buona parte delle problematiche che sono emerse nella trattazione degli svantaggi delle isole. Inoltre, il piano affronta la questione della coesione sociale e territoriale, prevedendo, per quest’ultima, la destinazione di almeno il 40 per cento delle risorse territorializzabili al Mezzogiorno.

Nel PNRR si ritrovano due progetti, riconfermati senza alcuna variazione nella nuova versione del piano, specificatamente destinati alla modernizzazione infrastrutturale delle isole minori, per un totale di 260,5 milioni. Il più rilevante, del valore di 200 milioni, fa parte della Missione 2, “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, Componente 1, “Agricoltura sostenibile ed Economia Circolare”, Investimento 3.1 “Isole verdi”. Gli investimenti sono rivolti a 19 piccole isole⁹² e riguardano la raccolta differenziata dei rifiuti, la produzione e l’accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, la gestione dei sistemi idrici e le infrastrutture per la mobilità sostenibile. Il secondo, del valore di 60,5 milioni (tra i progetti in essere), fa parte della Missione 1, “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”, Componente 2, “Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo”, Investimento 3.1 “Conessioni internet veloci (banda ultra-larga e 5G)”, e consiste nella sub-misura I.3.1.5 “Collegamento isole minori”, che prevede la realizzazione di collegamenti ottici sottomarini per le isole toscane, Ponziane, Eolie, Egadi, Pelagie, Tremiti, Ustica, Asinara e San Pietro. L’obiettivo è quello di fornire connettività a banda ultra-larga tanto a famiglie quanto a imprese ed Enti pubblici.

Nell’ottica del superamento delle politiche compensative, che si limitano a risarcire i territori insulari senza risolverne le condizioni di svantaggio, si inseriscono le politiche volte a recuperare il divario infrastrutturale.

La legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009) prevedeva, all’articolo 22, una ricognizione delle infrastrutture sia statali che di proprietà delle Amministrazioni locali come prerequisito essenziale per valutarne la distribuzione sui diversi territori e per pianificare gli investimenti in modo da ridurre le disparità tra di essi in conformità con il comma 5 dell’articolo 119 della Costituzione. Tuttavia, queste disposizioni sono state applicate solo relativamente agli aspetti preliminari.

Il DL 121/2021 ha riavviato il censimento infrastrutturale, fissando al 31 dicembre 2021 il termine per la ricognizione delle strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche. Le aree di intervento erano le stesse del 2009, ma si è posta maggiore attenzione agli aspetti prestazionali e qualitativi delle infrastrutture, ossia alle prestazioni che le infrastrutture offrono effettivamente a cittadini e imprese. Il decreto aveva anche istituito il Fondo per la perequazione infrastrutturale (FPI), con una dotazione di 4,6 miliardi (100 milioni nel 2022, 300 milioni dal 2023 al 2027 e 500 milioni dal 2028 al 2033). A seguito dell’esito della ricognizione si sarebbero dovuti stabilire i criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del

⁹² Isole che fanno capo ai Comuni di Santa Marina Salina, Ponza, Lipari, Malfa, Pantelleria, Ventotene, Capraia, Isole Tremiti, Isola del Giglio, Favignana, Lampedusa e Linosa, Leni e Ustica.

divario infrastrutturale con particolare attenzione anche alla specificità insulare. A distanza di due anni dalla data fissata per il termine della ricognizione, quest'ultima non è stata ancora presentata e la dotazione finanziaria del FPI è stata ampiamente ridimensionata.

Attualmente il FPI ha una dotazione residua di poco meno di 900 milioni (quasi 200 milioni di residui di stanziamento relativi al biennio 2022-23 e 100 milioni annui dal 2027 al 2033). In particolare, dopo gli utilizzi di risorse disposti con i DDLL 13, 44 e 145 del 2023, la legge di bilancio per il 2024 ne ha stabilito il definanziamento per 3,486 miliardi (293 milioni nel 2024 e nel 2025, per 300 milioni nel 2026, per 200 milioni nel 2027 e 400 milioni annui dal 2028 al 2033).

Sebbene non siano stati pubblicati documenti ufficiali, contatti inter-istituzionali suggerirebbero che la ricognizione infrastrutturale sia stata comunque completata. I dati utilizzati dovrebbero essere prevalentemente l'Atlante statistico delle infrastrutture dell'Istat⁹³ e gli indicatori di accessibilità e adeguatezza elaborati in Bucci *et al.* (2021) (si veda il paragrafo 1.1), che indicano che le maggiori esigenze infrastrutturali sono riscontrabili nelle regioni del Mezzogiorno e, in particolare, in Sicilia e Sardegna.

Un rilancio delle attività avviate dal DL 121/2021, pertanto, potrebbe portare un beneficio oggettivo alle regioni insulari e, più in generale, alle regioni svantaggiate. Sebbene la dotazione del FPI fosse limitata sia in termini quantitativi che di durata, il fondo adottava un approccio alla perequazione infrastrutturale che superava il criterio di ripartizione delle risorse basato su quote – che segue un approccio di tipo negoziale – passando a un criterio più oggettivo, basato su indicatori, che rispecchia esclusivamente i divari infrastrutturali da colmare. Petrina e Red. Reforming⁹⁴ (2023) suggeriscono che il FPI avrebbe potuto affiancare e fare da complemento, con risorse in conto capitale, ai fabbisogni standard, che hanno invece finalità perequative della spesa corrente (si veda il paragrafo 7).

7. Le isole nel calcolo dei fabbisogni standard

Le risorse di volta in volta stanziare per le politiche nazionali di tipo compensativo o correttivo necessitano di un riparto tra i territori interessati. In relazione a ciò, un tema che potrebbe diventare rilevante è quello del percorso di attuazione del federalismo fiscale, che vede un coinvolgimento progressivamente più attivo delle due regioni insulari⁹⁵. I Comuni di queste Regioni sono stati originariamente esclusi dalla determinazione dei fabbisogni standard, vincolando la distribuzione delle risorse del

⁹³ Si veda la [pagina dedicata](#) sul sito dell'Istat.

⁹⁴ Petrina, F. e Red. Reforming (2023), "Il Fondo di perequazione infrastrutturale, tra i Fondi di coesione e il PNRR", Reforming Note, 10 ottobre.

⁹⁵ Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2021), "Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza".

Fondo di solidarietà comunale (FSC⁹⁶) al criterio di compensazione delle risorse storiche⁹⁷. Tuttavia, dal 2022, al fine di raggiungere gli obiettivi di servizio in riferimento ad alcune prestazioni (servizi sociali, asili nido e trasporto alunni disabili), risorse aggiuntive stanziata nel FSC sono state ripartite tra i Comuni della Regione Siciliana e della Sardegna, in analogia con quanto fatto per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario (RSO), in base anche ai costi e ai fabbisogni standard (FAS)⁹⁸. Questo è stato possibile grazie alla stima dei FAS monetari, relativi alla funzione servizi sociali, per i Comuni delle due Regioni. Per la Regione Siciliana, inoltre, come da accordo tra Stato e Regione, i FAS sono stati definiti per tutte le funzioni fondamentali. Di conseguenza tutti i Comuni siciliani sono sottoposti alla rilevazione dei questionari necessari alla loro stima. La determinazione dei FAS non ha avuto, però, alcun impatto sui criteri di riparto del FSC. Per la Sardegna, invece, la stima dei FAS per tutte le funzioni fondamentali non è stata ancora realizzata.

La Nota SOSE del 16 maggio 2023⁹⁹ riporta la metodologia utilizzata per identificare i FAS monetari dei Comuni nella Regione Siciliana e in Sardegna per la funzione servizi sociali. I coefficienti utilizzati per determinare i criteri di riparto delle risorse tra Comuni sono stimati sulla base dei soli dati relativi ai Comuni delle RSO¹⁰⁰ ¹⁰¹. Come già accennato, però, la stima contenuta nella nota SOSE è, per ora, funzionale al solo riparto, in base ai fabbisogni standard e in analogia con quanto fatto per i Comuni delle RSO, di una specifica *tranche*¹⁰². Il calcolo dei fabbisogni per le funzioni asili nido e trasporto alunni disabili segue procedure semplificate¹⁰³, prendendo come riferimento i relativi costi standard stimati per i comuni delle RSO.

⁹⁶ Da non confondere con il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) discusso in precedenza.

⁹⁷ Va osservato che, a differenza delle altre Regioni a statuto speciale, gli Enti locali appartenenti alla Regione Siciliana e alla Sardegna partecipano al riparto del FSC anche se non viene a loro esteso il riparto perequativo.

⁹⁸ SOSE (2023a), “Nota metodologica Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i Comuni della Regione siciliana e della Regione Sardegna - Anno 2023”. SOSE (2023b), “Obiettivi di servizio asili nido e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2023”. SOSE (2023c), “Obiettivi di servizio trasporto scolastico di studenti disabili e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2023”.

⁹⁹ SOSE (2023d), “Determinazione dei fabbisogni standard dei comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna per il settore sociale al netto del servizio di asili nido. Anno di riferimento 2017”.

¹⁰⁰ SOSE (2020), “Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021”.

¹⁰¹ “I fabbisogni standard dei comuni delle due regioni, sono stati, quindi, determinati inserendo all’interno del modello di stima ottenuto sui dati RSO i valori specifici che caratterizzano i comuni delle due regioni in questione utilizzando le informazioni desunte dalle fonti ufficiali e riassegnando tutti i comuni ai cluster individuati anche essi sui dati RSO” dal Verbale n. 102/2023 della Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

¹⁰² Si tratta di 52 milioni di euro per la funzione servizi sociali per il 2023, circa 40 dei quali in favore dei Comuni della Regione Siciliana e circa 12 in favore dei Comuni della Sardegna. Alla quantificazione del *budget* complessivo hanno concorso i soli fabbisogni standard dei Comuni della Regione Siciliana. La quota per i Comuni della Sardegna è stata determinata tramite la sottrazione dal totale della quota per la Sicilia. Per dettagli si veda SOSE (2023a).

¹⁰³ SOSE (2023b), “Obiettivi di servizio asili nido e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2023”. SOSE (2023c), “Obiettivi di servizio trasporto scolastico di studenti disabili e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2023”.

Una caratteristica rilevante della metodologia di stima dei fabbisogni standard, introdotta ormai da alcuni anni, è la classificazione dei Comuni in *cluster*, che consente di calcolare i fabbisogni anche in base alle peculiarità strutturali dei territori e, in particolare, a quattro aspetti fondamentali del contesto territoriale: le caratteristiche demografiche; la morfologia del territorio; gli aspetti socio-economici; la numerosità della popolazione¹⁰⁴. Questa componente, affinata nel 2019, ha consentito, rispetto al precedente meccanismo di clusterizzazione, di cogliere meglio i differenziali territoriali in base a elementi oggettivi del territorio, differenziali precedentemente identificati esclusivamente attraverso *dummy* regionali. Sono stati individuati 10 gruppi omogenei: (1) Poli urbani, (2) Comuni di piccole dimensioni a bassa densità abitativa localizzati per lo più in aree interne, (3) Comuni localizzati per lo più in aree pianeggianti o collinari con basso livello di benessere, (4) Comuni localizzati per lo più in aree pianeggianti o collinari con alto livello di benessere, (5) Comuni a vocazione turistica, (6) Comuni in territorio montano con livello di benessere medio-alto, (7) Centri meta di elevato pendolarismo, (8) Comuni in territorio montano con basso livello di benessere, (9) Comuni ad elevata densità abitativa, (10) Comuni in zone litoranee.

I *cluster*, introdotti nel contesto di una metodologia di calcolo dei FAS basata sui soli dati relativi ai Comuni delle RSO, non considerano esplicitamente una specificità per i Comuni insulari. Allo stato attuale non potrebbe essere altrimenti. Infatti, a condividere la condizione di insularità all'interno delle RSO sono solo 21 Comuni piccoli o piccolissimi dei 35 – e comunque pochi – Comuni insulari descritti in precedenza. Qualunque variabile legata alla condizione di insularità, se introdotta nei modelli econometrici di stima dei fabbisogni standard, sarebbe statisticamente irrilevante. Con l'eventuale introduzione dei Comuni appartenenti alla Regione Siciliana e alla Sardegna nelle stime, invece, occorrerebbe valutare se siano opportune eventuali modifiche alla metodologia, ossia, se nel caso dei Comuni delle grandi isole, per aspetti legati alla insularità o a specifici elementi istituzionali, i fabbisogni necessitano di affinamenti metodologici¹⁰⁵. Potrebbe apparentemente sembrare sensato valutare la fattibilità della costruzione di un nuovo *cluster* omogeneo "Comuni appartenenti alle grandi isole". Con questo accorgimento si creerebbe di fatto un *cluster* per le Regioni Siciliana e Sardegna, mentre gli altri raggrupparebbero i Comuni distribuiti sul resto del territorio nazionale così rischiando di cristallizzare nella nuova variabile *dummy* fattori storico-istituzionali relativi alle regioni insulari, che nulla hanno a che fare con le concrete esigenze dei Comuni di tali Regioni. Rimarrebbe comunque impossibile trattare le specificità delle piccole isole facendo riferimento alla sola metodologia dei fabbisogni standard, per il motivo sopra indicato. Tra queste, i Comuni completamente insulari appartenenti alla Regione Siciliana e alla Sardegna vivrebbero una condizione di "doppia insularità". Andrebbe valutata, in questi casi, la possibilità di abbandonare la logica dello "standard", non potendo identificare

¹⁰⁴ SOSE (2020).

¹⁰⁵ Alcuni accenni al tema si trovano nel Verbale n. 59/2020 della Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

caratteristiche specifiche di pochissime realtà territoriali, attivando il canale dei trasferimenti speciali (comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione).

La realizzazione di obiettivi perequativi, quando si tratta dei Comuni delle isole minori, non può passare solamente per l'utilizzo della modellistica valida per il complesso dei Comuni, ma necessita di interventi mirati da valutare caso per caso.

Allo stato attuale, in assenza di modifiche alle metodologie, il ruolo dell'insularità nella determinazione dei fabbisogni standard è comunque colto in modo indiretto. Sono diverse le variabili utilizzate nella metodologia dei fabbisogni standard che possono cogliere il ritardo di sviluppo relativo dei Comuni insulari, in particolare, delle grandi regioni Sicilia e Sardegna, ed eventuali specificità nell'impianto amministrativo. Tra questi vi sono l'indice di deprivazione sociale, il costo del lavoro del settore privato, la spesa media per l'uso dei veicoli e i già menzionati *cluster*¹⁰⁶. Inoltre, il reddito imponibile ai fini delle addizionali Irpef influisce direttamente sulla stima della capacità fiscale degli Enti, che, insieme ai fabbisogni standard, entrerebbe in un eventuale riparto delle risorse del FSC. Tuttavia, non sono utilizzate variabili che colgono in modo diretto la sperequazione infrastrutturale, *in primis* il deficit nella rete di trasporti, dato che i fabbisogni standard sono stimati con finalità perequative di risorse della spesa corrente.

Allo stato attuale, in presenza di non trascurabili differenze nelle dotazioni infrastrutturali, la perequazione delle risorse correnti tramite FAS non è sufficiente a garantire una reale parità di accesso ai servizi sul territorio nazionale. Le carenze infrastrutturali, inoltre, incidono negativamente sull'efficienza della produzione dei beni e dei servizi pubblici che la perequazione di parte corrente tenta di offrire in modo uniforme sul territorio nazionale, aumentandone i costi di produzione. Petrina e Red. Reforming (2023) suggeriscono che la perequazione infrastrutturale, nell'affiancare e fare da complemento ai FAS, rafforzando le dotazioni dei territori deficitari avrebbe un effetto di efficientamento delle funzioni di produzione delle prestazioni in quei territori in cui vi è maggiore bisogno e a beneficiarne sarebbero principalmente le regioni insulari e quelle del Mezzogiorno.

8. Considerazioni generali

L'insularità è una specificità geografica che può tradursi in un ostacolo allo sviluppo economico e sociale di un territorio. Si distingue da altre caratterizzazioni geografiche, come ad esempio una zona montana o una zona interna meno popolata, per il minore grado di accessibilità dovuto alla dipendenza da trasporti aerei e marittimi caratterizzati da costi relativamente più elevati e dalla minore frequenza e stabilità dei collegamenti. Su

¹⁰⁶ SOSE (2020).

questi due ultimi aspetti influiscono, oltre a elementi di economicità e di efficienza del servizio, anche fattori metereologici.

Le evidenze riportate in questa Audizione mostrano che le isole presentano profonde differenze in termini di *performance*, avvalorando l'interpretazione prevalente in letteratura secondo la quale gli ostacoli allo sviluppo economico e sociale sono determinati non soltanto dall'insularità, ma dalla combinazione di molteplici fattori: la dimensione, la distanza dalla terraferma e dai centri dei servizi, i tempi e i costi di trasporto e le ridotte dimensioni medie di impresa, oltre ai maggiori rischi di esposizione a *shock* esterni e vulnerabilità agli eventi climatici legati alla specializzazione produttiva in un'unica attività quale il turismo o la pesca. A questi possono aggiungersi fattori storici e istituzionali connessi con lo sviluppo del resto del paese e con le politiche dirette a superare le asimmetrie tra le isole e la terraferma.

Un aspetto cruciale riguarda la dotazione infrastrutturale, sia di tipo economico (reti e collegamenti) che sociale (servizi essenziali ai cittadini) che è sovente inferiore a quella del resto del paese. Su questo aspetto incidono, tra le altre cose, la dimensione geografica, la numerosità della popolazione e la distanza dalla terraferma.

Nella direzione opposta, va considerato che in alcuni casi le isole presentano specificità favorevoli che possono attenuare gli impatti negativi dell'insularità e trasformarla in un fattore di sviluppo: sono dotate di un ricco patrimonio ambientale, culturale e di capitale sociale e conservano tradizioni che le rendono luoghi attraenti per i turisti.

La peculiarità dell'insularità viene riconosciuta negli ordinamenti giuridici, nazionale ed europeo, nella prospettiva di una mitigazione delle conseguenze economiche e sociali attraverso l'intervento pubblico. La Costituzione italiana, in particolare, riconosce il carattere di unicità delle isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

Le politiche pubbliche possono essere dirette sia a mitigare le conseguenze economico-sociali dell'insularità, sia a valorizzarne le peculiarità come opportunità di sviluppo.

Le prime possono rispondere a logiche: 1) di tipo compensativo, assumendo la forma di trasferimenti monetari o di prestazione di servizi (ad esempio, sussidi per i costi di trasporto, incentivi per l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, politiche di contrasto dello spopolamento e volte al miglioramento della qualità della vita); 2) di tipo correttivo, intervenendo sulle cause di squilibrio (ad esempio, migliorando e aumentando la dotazione infrastrutturale). Con riferimento a quest'ultimo aspetto sarebbe opportuno ridare impulso alle attività di ricognizione delle dotazioni infrastrutturali previste dalla L. 42/2009 e riavviate, da ultimo, con il DL 121/2021. In quell'occasione era stata sviluppata una metodologia che adottava un approccio alla perequazione infrastrutturale che superava il criterio di ripartizione delle risorse basato su quote, passando a un criterio più oggettivo basato su indicatori di divario strutturale

da colmare secondo una logica di riequilibrio complessivo. In tale metodologia, aspetti legati all'accessibilità, di particolare rilievo quando si considera l'efficacia delle reti di trasporto, sono affiancati alle più tradizionali dimensioni quantitative e qualitative delle infrastrutture. Ciò rappresenta la base per affrontare in modo proattivo la questione dell'insularità, così come il divario territoriale.

Le politiche volte a sfruttare l'insularità come opportunità di sviluppo dovrebbero contemplare interventi disegnati sulle specificità ed esigenze del territorio.

Infine, una terza tipologia di politica pubblica è quella diretta a favorire lo sviluppo endogeno delle isole, che dovrebbe affiancare quelle volte ad attenuare gli effetti economici della discontinuità geografica.

Il disegno e l'implementazione delle politiche pubbliche devono basarsi su un'adeguata conoscenza degli effetti dell'insularità sulle principali variabili economiche. In questa Audizione abbiamo tentato di fornire alcune evidenze, ma quello che emerge è che occorre arricchire ulteriormente l'informazione di base a livello di singolo Comune per quantificare meglio alcuni aspetti negativi dell'insularità (ad esempio, i dati dettagliati riguardo alle rotte aeree e marittime per la quantificazione dei costi di trasporto) e cercare relazioni tra le variabili coinvolte.

La valutazione quantitativa dell'efficacia delle politiche di contrasto degli effetti dell'insularità dovrebbe avvalersi dell'utilizzo di modelli multisettoriali. Tali modelli non sono predisposti in modo specifico per le isole e non considerano, pertanto, l'insularità come una condizione specifica. Essi sono risultati, tuttavia, utili per stimare gli effetti, su un'ampia serie di variabili economiche, di una riduzione esogena dei prezzi dei trasporti in Sicilia (modello MMS) e della politica di coesione della UE nelle regioni degli Stati membri (modello RHOMOLO).

Un approccio diverso, non ancora applicato, potrebbe essere quello di sfruttare le informazioni dei dati micro a livello di impresa per confrontare i costi e la produttività nelle diverse aree del paese, verificando così se e quanto l'insularità costituisca una barriera alla crescita e all'integrazione regionale.

Appendice

I Fondi per la politica di coesione

Il **Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)** e il **Fondo di Coesione (FC)**¹⁰⁷ contribuiscono a raggiungere l'obiettivo generale del rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale della UE. Il FESR è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali, mentre il FC eroga contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture di trasporto. Il riferimento alle isole e ad altre specificità geografiche è molto vago: il FESR, in relazione alle zone che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali, suggerisce agli Stati membri di definire un eventuale approccio specifico nella suddivisione dei fondi. Al contrario, il FESR e il FC concedono alle regioni ultra-periferiche la possibilità di sostenere spese in campi come le infrastrutture aeroportuali e lo smaltimento dei rifiuti, precluse alle altre regioni. Inoltre, alle regioni ultra-periferiche e, in alcuni casi, agli stati insulari è concessa maggiore libertà nella scelta della ripartizione dei fondi tra obiettivi. La libertà concessa agli Stati membri di utilizzare un approccio specifico per le isole si ritrova in modo più o meno esplicito nei Programmi Regionali (PR) FESR delle singole regioni. Per quanto riguarda il Fondo di Coesione, l'Italia ne è esclusa, poiché sono ammissibili al finanziamento del fondo gli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) *pro capite* (misurato a parità di potere di acquisto e calcolato sulla media del periodo 2015-17) inferiore al 90 per cento della media UE-27.

Il **Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+)**¹⁰⁸ è il principale strumento UE per investire nelle persone e mira a sostenere gli Stati membri e le regioni nel conseguire livelli elevati di occupazione e protezione sociale e nel contrastare il fenomeno della povertà. Per quanto riguarda l'attenzione verso le isole, vi è solo un vago riferimento: gli Stati membri programmano le risorse proprie contribuendo agli obiettivi stabiliti dall'articolo 174 del TFUE. Invece, vi è uno stanziamento specifico supplementare di risorse europee per le regioni ultra-periferiche. Anche nel caso del FSE+, la libertà concessa agli Stati membri di seguire un approccio specifico per le isole si ritrova nei Programmi Regionali (PR) FSE+ delle singole regioni.

Il **Fondo per una Transizione Giusta (Just Transition Fund, JTF)**¹⁰⁹, introdotto solo a partire dal più recente ciclo pluriennale della politica di coesione, ha lo scopo di fornire sostegno ai territori che fanno fronte a gravi sfide sociali, occupazionali, economiche e ambientali derivanti dal processo di transizione verso un'economia climaticamente neutra. Esso garantisce agli Stati membri la possibilità di fornire risorse aggiuntive per le regioni ultra-periferiche e per le isole, anche al livello NUTS 3, come compensazione per le gravi sfide socio-economiche riconosciute negli articoli 174 e 349 del TFUE.

¹⁰⁷ Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

¹⁰⁸ Istituito dal Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

¹⁰⁹ Istituito dal Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

L'obiettivo specifico **“Cooperazione territoriale europea” (Interreg)**¹¹⁰, sostenuto dal FESR, promuove la cooperazione tra Stati membri e le loro regioni e tra Stati membri e loro regioni e paesi terzi. Tra le regioni ammesse al sostegno dei programmi Interreg vi sono anche quelle di livello NUTS 3 che si trovano lungo i confini marittimi. Anche in questo caso il riferimento alle isole è solo indiretto. Al contrario, tutte le regioni ultra-periferiche elencate all'articolo 349 del TFUE sono ammesse al sostegno. Per queste ultime vi è inoltre una assegnazione specifica di risorse. Numerosi sono i programmi Interreg che coinvolgono l'Italia insieme con paesi che si affacciano sugli stessi bacini marittimi¹¹¹.

Esistono altri fondi europei di minore rilevanza, oltre a quelli che sostengono la politica di coesione 2021-27. Tra questi assume importanza per le isole il **Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA)**¹¹². Il FEAMPA promuove la pesca sostenibile e un'economia blu sostenibile nelle aree costiere, insulari e interne. Anche nel caso del FEAMPA è prevista esplicitamente una dotazione speciale per le regioni ultra-periferiche, mentre non si fa alcun riferimento alle isole nella loro specificità.

Tutti i fondi di coesione sostengono cinque **“Obiettivi strategici”** che riguardano tematiche quali le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'economia verde, la mobilità, i diritti sociali e lo sviluppo dei territori. Il JTF invece, come già accennato, ha un suo **“Obiettivo specifico”**. Gli Stati membri preparano **“Programmi Operativi”** per utilizzare i fondi. Ciascun programma contribuisce a uno o più obiettivi strategici e i fondi possono fornire sostegno congiunto ai programmi. L'**Accordo di partenariato** è un documento predisposto da ogni Stato membro e approvato dalla Commissione europea che definisce la strategia e le priorità di impiego dei fondi¹¹³. L'accordo di partenariato Italia 2021-2027¹¹⁴ prevede 9 Programmi Nazionali cofinanziati da FESR e FSE+, il Programma Nazionale *Just Transition Fund* (JTF) Italia e 42 Programmi Regionali finanziati da FESR e FSE+, quasi tutti finanziati da un singolo fondo¹¹⁵. L'Obiettivo strategico 5, **“Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali”**, sostenuto principalmente da programmi finanziati con il FESR, pone attenzione alle aree meno densamente urbanizzate, lontane dai centri di erogazione di servizi, esposte a un crescente isolamento e invecchiamento della popolazione. Tale obiettivo sostiene soluzioni di sviluppo locali anche attraverso Strategie territoriali locali (ST)¹¹⁶. La **Strategia Nazionale per le Aree**

¹¹⁰ Regolamento (UE) 2021/1059 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

¹¹¹ Decisione di esecuzione (UE) 2022/74 della Commissione del 17 gennaio 2022 che stabilisce l'elenco dei programmi Interreg per il periodo 2021-27.

¹¹² Regolamento UE 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021.

¹¹³ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

¹¹⁴ Italia 2021-2027 (CCI 2021IT16FFPA001). Conforme all'articolo 10, paragrafo 6 del Regolamento UE n. 1060/2021. Decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022.

¹¹⁵ Per la programmazione 2021-2027 l'Italia partecipa, inoltre, a 19 Programmi di Cooperazione Territoriale Europea (Interreg).

¹¹⁶ Le strategie territoriali sono, di norma, sostenute anche da programmi operativi non rientranti nell'ambito dell'obiettivo strategico n. 5 e, quindi, ricevono il contributo anche del FSE+ e del FEAMPA.

Interne (SNAI)¹¹⁷, rientra nell’Obiettivo specifico 5.2 “Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree non urbane” (quasi tutti i Programmi delle regioni italiane FESR 2021-2027 prevedono fondi per le aree interne). Oltre al FESR, a esso contribuiscono anche altri Fondi comunitari (in particolare FSE+ e FEASR) e soprattutto fondi nazionali¹¹⁸. Secondo la definizione generale, le Aree interne sono intese come “quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali”. Le aree SNAI definite per il ciclo 2021-27 sono 124, per una popolazione di circa 4,6 milioni di abitanti, divisi tra 1.904 Comuni (circa il 24 per cento dei Comuni italiani e l’8 per cento della popolazione). Tra queste, l’area delle isole minori ha una popolazione di circa 200.000 abitanti sparsi su 35 Comuni che insistono su isole (circa lo 0,5 per cento dei Comuni italiani e lo 0,4 per cento della popolazione).

¹¹⁷ Per approfondire si veda IFEL (2023), “Le Strategie territoriali nella Politica di coesione 2021-2027. Agenda territoriale nazionale e Ruolo dei Comuni italiani”.

¹¹⁸ Per i contributi al ciclo di programmazione 2014-2020 si veda Agenzia per la coesione territoriale (2022), “Informativa sullo stato di avanzamento dell’attuazione degli APQ nell’ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne”.