



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MELONI e NICITA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 GIUGNO 2024

Disposizioni per l'introduzione del fattore insulare nella legislazione e per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, in attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Con la legge costituzionale n. 2 del 2022, approvata da una maggioranza ampia e trasversale, si ottiene l'inserimento di un nuovo richiamo alla insularità nell'articolo 119 della Costituzione: un traguardo importante che, però, non può ritenersi di per sé sufficiente ad assicurare un miglioramento delle condizioni di vita nelle isole.

Per trasformare l'insularità da condizione sfavorevole in opportunità occorre infatti un'azione sistematica, da attuarsi con interventi puntuali e inseriti in un piano strategico in cui l'insularità medesima diventa parametro di legittimità per le leggi, per i provvedimenti amministrativi e per i regolamenti. È una « differenza potenziata » che deve essere tenuta in considerazione non solo con riguardo a Sardegna e Sicilia, ma anche alle isole più piccole di cui l'Italia è costellata.

Il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione sancisce il dovere della Repubblica di « rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese »; il nuovo comma sesto dell'articolo 119, poi, riconosce le peculiarità delle isole e chiede alla Repubblica di promuovere ogni azione necessaria a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

Le due disposizioni costituzionali richiamate comportano, pertanto, due effetti immediati: l'esistenza del fattore insulare, riconosciuto come caratteristica svantaggiosa, che altera l'equilibrio nazionale, e - nella

cornice dell'articolo 3 - l'evidente configurazione dell'insularità come un « ostacolo » all'uguaglianza sostanziale, costituendo a tutti gli effetti un limite alla possibilità di piena ed equa partecipazione alla vita lavorativa, economica e sociale, in un contesto di parità e competitività non viziata.

Vivere su un'isola, ma anche lavorarvi, intrattenervi rapporti economici o affettivi o avere la necessità - o il piacere - di viaggiare da e verso un territorio insulare, comporta ostacoli significativi. Si tratta di uno svantaggio naturale, grave e permanente, che impedisce o rende comunque complicato per i residenti insulari concorrere ad armi pari con i connazionali continentali.

Il primo passo per valorizzare la specificità trasformandola in risorsa è individuare nel dettaglio gli ambiti di penalizzazione e quantificare il costo economico necessario per colmare il *gap* di opportunità sulla base di calcoli precisi. Diritto allo studio, al lavoro, all'assistenza sanitaria e ai servizi pubblici in generale, devono essere assicurati secondo *standard* uniformi sul territorio nazionale, ma sono difficilmente accessibili per chi vive su un'isola. A tale scopo è nata, nella XIX legislatura, la Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, che ha il compito, tra gli altri, di definire correttivi specifici basati sull'insularità, da considerare nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diritti che rappresentano gli *standard* minimi da assicurare su tutto il territorio nazionale.

D'altronde le isole trovano tutela anche nei trattati europei: l'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nel garantire l'impegno dell'Unione europea

nella promozione di uno sviluppo armonioso dell'Unione stessa e nella riduzione dei divari tra i livelli di sviluppo delle varie aree, rivolge un'attenzione particolare alle regioni insulari, definendole «regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici». L'articolo 349 poi, elencando alcune delle regioni insulari dell'Unione, stabilisce che il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche - relative alle politiche comuni, le politiche doganali e commerciali, la politica fiscale, le zone franche, le politiche in materia di agricoltura e di pesca, condizioni di fornitura delle materie prime e dei beni di consumo primari, aiuti di Stato e condizioni di accesso ai fondi e ai programmi dell'Unione europea - a colmare i danni allo sviluppo di tali regioni derivanti dalla condizione insulare.

Per l'Unione europea, dunque, l'insularità è fattore legittimante di aiuti straordinari da parte dello Stato - e dell'Unione stessa - in deroga alle ordinarie regole, e le misure politiche mirate non sono una questione di privilegio, ma un mezzo per garantire la sopravvivenza delle isole. Nello specifico, l'attenzione speciale rivolta alle isole rientra nel piano strategico di riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee, finalizzato a conseguire il miglioramento armonioso dell'insieme dell'Unione, sostenendo le aree meno favorite per colmarne il ritardo.

Un simile approccio deve essere trasposto e fatto valere anche in sede di normativa nazionale per rivendicare strumenti di attuazione del dettato costituzionale interno e del patrimonio identitario europeo. È la stessa Costituzione, all'articolo 117, a ricordarci che tutti gli atti normativi italiani devono essere adottati nel rispetto del diritto dell'Unione europea.

Pertanto, nelle more di una strategia nazionale e regionale per far includere la men-

zione alle isole italiane nel quadro di deroghe e regole straordinarie europee, il riferimento costituzionale al principio di insularità potrà risultare efficace nel momento in cui si rivelerà quale dispositivo operativo, funzionale ad azioni rivolte a ridurre, fino ad annullare, le distanze in termini di disponibilità e godimento di diritti fondamentali. Ciò che il presente disegno di legge propone, dunque, è un cambio di paradigma: il «fattore insulare» affermato nel testo costituzionale è da ritenersi elemento chiave di identità costituzionale e attivatore di strumenti di promozione dell'uguaglianza sostanziale, da realizzarsi attraverso norme di attuazione e agevolazioni premianti. Attuare il principio costituzionale di insularità significa garantire e tutelare i diritti di cittadinanza delle persone residenti nelle isole e di coloro che hanno una relazione, di natura economica o sociale, con i territori insulari. Una tutela coerente con il diritto dell'Unione europea che, come già accennato, riconosce le isole come parti vulnerabili del territorio europeo e in quanto tali destinatarie di regimi particolari.

Il disegno di legge si compone di tre articoli.

L'articolo 1, richiamando gli articoli 3, comma secondo, e 119, comma sesto, della Costituzione, enuncia gli obiettivi del disegno di legge, destinato a disciplinare le modalità attraverso le quali è assicurata l'adeguata considerazione del fattore insulare nell'elaborazione delle leggi, degli atti aventi forza di legge e degli altri atti normativi, nonché l'adozione delle misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

L'articolo 2 disciplina l'applicazione del fattore di insularità, stabilendo che il legislatore ne tenga conto nell'elaborazione delle politiche pubbliche in materia economica, di salute, istruzione, ricerca, lavoro, energia, trasporti e *welfare*, anche attraverso la previsione di misure di compensazione, mag-

giorazioni di spesa e deroghe alle regole ordinarie (comma 3). Nelle leggi fondamentali in materia economica e sociale occorre cioè che la parametrizzazione e l'individuazione delle risorse destinabili tenga conto del fattore insulare. Il comma 2 prevede che il fattore di insularità sia altresì considerato quando, nelle materie non espressamente citate nel comma 1, si rilevino ostacoli che impediscono alle cittadine e ai cittadini insulari o a coloro che interagiscono con i territori insulari, per motivi economici o sociali, un equo godimento di diritti o l'accesso ai servizi fondamentali in regime di parità rispetto alle cittadine e ai cittadini della penisola.

L'articolo 3 prevede infine che, entro il 30 gennaio di ogni anno, il Governo, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e sentita la Conferenza unificata, presenti alle Camere un disegno di legge per il contrasto agli svantaggi derivanti dall'insularità, collegato alla legge di bilancio. Il disegno di legge reca, in distinte sezioni, norme di diretta applicazione, deleghe legislative e disposizioni recanti i principi fondamentali cui la legislazione regionale dovrà attenersi, finalizzate:

a) all'adozione di misure compensative e di misure idonee a garantire la continuità territoriale nel godimento di beni e servizi, anche attraverso investimenti strategici;

b) a razionalizzare la spesa, attraverso il coordinamento dell'impiego delle risorse tra i diversi centri di spesa, evitando sovrapposizioni e assicurando la perequazione delle risorse tra i territori insulari e quelli non insulari.

Il comma 3 prevede che le Commissioni parlamentari competenti acquisiscano, sul citato disegno di legge, il parere obbligatorio e vincolante della Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, la quale è altresì chiamata – ai sensi del comma 5 – a riferire, con cadenza annuale, sullo stato di attuazione delle misure di cui all'articolo 2 e al comma 2 dell'articolo 3, sui tempi di realizzazione delle stesse nonché sul monitoraggio dell'impegno delle risorse destinate al finanziamento delle medesime misure e delle relative spese.

Il comma 4 prevede che le misure di cui al comma 2 del medesimo articolo 3 siano finanziate a valere sul Fondo nazionale per il contrasto agli svantaggi derivanti dall'insularità di cui all'articolo 1, comma 806, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, la cui dotazione deve essere costantemente incrementata al fine di assicurare la copertura delle maggiori spese derivanti dall'applicazione, su base annuale, delle disposizioni dell'articolo 3.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Obiettivi)

1. In attuazione degli articoli 3, secondo comma, e 119, sesto comma, della Costituzione, la presente legge disciplina le modalità attraverso le quali è assicurata un'adeguata considerazione al fattore insulare nell'elaborazione delle leggi, degli atti aventi forza di legge e degli altri atti normativi, nonché l'adozione delle misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

Art. 2.

(Applicazione del fattore insulare)

1. Al fine di favorire la rimozione degli ostacoli derivanti dalla condizione di insularità, il fattore insulare è espressamente considerato nell'elaborazione delle leggi, degli atti aventi forza di legge e degli altri atti normativi, nelle seguenti materie:

- a) tutela della salute;
- b) mobilità e trasporti;
- c) istruzione, università e ricerca;
- d) lavoro e formazione professionale;
- e) energia e risorse naturali;
- f) politiche sociali;
- g) sistema tributario, coordinamento della finanza pubblica e dei centri di spesa, armonizzazione dei bilanci pubblici e perequazione delle risorse finanziarie.

2. Il fattore insulare è altresì considerato, nelle materie diverse da quelle di cui al comma 1, qualora si rilevino ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono a chi risieda nel territorio insulare della Repubblica italiana o a chi con i suoi abitanti intrattenga relazioni economiche o sociali di godere dei diritti e accedere ai servizi fondamentali in regime di omogeneità e continuità territoriale con il restante territorio della Repubblica.

3. La considerazione del fattore insulare, nei casi di cui ai commi 1 e 2, comporta l'adozione di specifiche misure compensative, che possono consistere nella previsione di maggiori spese per le regioni e i territori insulari, ovvero di compensazioni economiche e deroghe per i medesimi territori.

Art. 3.

(Legge annuale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità)

1. Entro il 30 gennaio di ogni anno il Governo, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, presenta alle Camere un disegno di legge per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, collegato alla legge di bilancio.

2. Il disegno di legge di cui al comma 1 reca, in distinte sezioni:

a) norme di immediata applicazione recanti misure compensative nelle materie di cui all'articolo 2, nonché misure idonee a garantire la continuità territoriale nel godimento di beni e servizi, anche attraverso investimenti strategici;

b) disposizioni finalizzate a razionalizzare la spesa, attraverso il coordinamento dell'impiego delle risorse tra i diversi centri di spesa, evitando sovrapposizioni e assicu-

rando la perequazione delle risorse tra i territori insulari e quelli non insulari;

c) una o più deleghe al Governo aventi la finalità di correggere gli svantaggi derivanti dall'insularità, secondo quanto previsto dall'articolo 2;

d) disposizioni recanti i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano le proprie competenze normative, quando vengano in rilievo profili attinenti agli svantaggi derivanti dall'insularità.

3. Sul disegno di legge di cui al comma 1 le Commissioni parlamentari competenti acquisiscono il parere obbligatorio e vincolante della Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità.

4. Le misure di cui al comma 2 sono finanziate a valere sul Fondo nazionale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità di cui all'articolo 1, comma 806, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, la cui dotazione è annualmente incrementata al fine di assicurare la copertura delle maggiori spese derivanti dall'applicazione su base annuale del presente articolo.

5. La Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità riferisce alle Camere, con cadenza annuale, sullo stato di attuazione delle misure di cui all'articolo 2 e al comma 2 del presente articolo, sui tempi di realizzazione delle stesse nonché sul monitoraggio dell'impegno delle risorse destinate al finanziamento delle medesime misure e delle relative spese.

€ 1,00