



## **DELIBERAZIONE DELLA CONSULTA PERMANENTE CORSO-SARDA**

*Sul riconoscimento della condizione di insularità in attuazione dell'articolo 174 TFUE*

La Consulta permanente corso-sarda,

**VISTO** il Trattato di Amsterdam firmato nel 1997 che considera le regioni insulari destinatarie di una attenzione particolare nell'ambito della politica di coesione, riconoscendo il fattore penalizzante dell'insularità di per sé come fattore fisico-geografico sufficiente ad individuare un territorio svantaggiato (ex articolo 158 TCE);

**VISTA** la Dichiarazione sulle Regioni insulari n. 30 allegata al Trattato di Amsterdam e che viene in rilievo ai fini dell'interpretazione dello stesso, che enuncia il principio in base al quale risulterebbero giustificate misure specifiche necessarie per compensare gli svantaggi strutturali di cui soffrono le regioni insulari proprio in ragione dell'insularità che ne ostacola lo sviluppo economico e sociale;

**VISTO** l'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che riconosce, accanto a quello economico e sociale, il cosiddetto "terzo pilastro della coesione territoriale" in base al quale l'Unione Europea avrebbe il dovere di intervenire a ridurre squilibri non solo di carattere economico e sociale ma anche territoriale;

**VISTO** l'articolo 175 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) in cui è previsto che "l'elaborazione e l'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengano conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrano alla loro realizzazione" facendo così della coesione un principio faro di diritto originario che deve informare di sé tutte le politiche dell'UE;

**VISTO** l'articolo 170 del TFUE che, per consentire all'insieme delle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza

frontiere interne, favorisce lo sviluppo delle reti transeuropee nei settori delle infrastrutture e dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia e, a tal fine, prevede che l'UE "tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali dell'Unione le regioni insulari";

**CONSIDERATO** che la coesione, ex articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), è inserita tra gli obiettivi prioritari dell'UE e che, pertanto, riveste nel diritto dell'Unione lo stesso rango di valori quali libertà, sicurezza, giustizia e solidarietà tra gli Stati membri, rappresentando proprio "*l'espressione della solidarietà*", come sottolineato dallo stesso Parlamento Europeo nella relazione del 28 ottobre 2015 "Politica di coesione e il riesame della strategia Europa 2020";

**CONSTATATO** che il diritto originario dei trattati, quindi, riconosce un particolare status alle regioni insulari che risulta disatteso dal diritto derivato in quanto, malgrado i ripetuti richiami da parte del Parlamento Europeo, da ultimo anche con la risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità, del Comitato delle Regioni<sup>1</sup> e del Comitato economico e sociale<sup>2</sup>, sono state pressoché ignorate le disposizioni del Trattato, soprattutto a causa dell'adesione all'UE di un numero considerevole di Stati membri dopo il 2004 e il 2007 per i quali tale questione non riveste importanza primaria in quanto, per la stragrande maggioranza, continentali;

**CONSIDERATO** che l'insularità ingenera una **condizione di specialità** intesa come profonda diversità che esige uno specifico riconoscimento giuridico in quanto la discontinuità geografica e la limitata accessibilità determinano una maggiore esposizione ai fenomeni migratori, ai rischi di spopolamento e ai cambi climatici, si ripercuotono sui trasporti, sulla disponibilità di servizi pubblici e privati, sull'approvvigionamento, in particolare energetico, sulla fragilità della produzione agricola e della pesca e su una generale mancanza di diversificazione dell'economia;

**TENUTO CONTO** del fatto che tali specificità alimentano anche un profondo senso di appartenenza al contesto insulare che si esprime in forti identità e tradizioni culturali che, insieme ad un patrimonio ambientale peculiare, contribuiscono a incrementare la ricchezza e le attrattive dell'Unione Europea;

---

<sup>1</sup> Si vedano ad esempio, il parere del 13 marzo 2002 sul tema "La problematica delle regioni insulari dell'Unione europea e le prospettive in vista dell'allargamento" (2002/C/192/10 ); il parere espresso nella sessione plenaria del 6, 7 e 8 ottobre 2014 "Mobility in geographically and demographically challenged regions"; Nel medesimo senso anche il Parere dell'11 febbraio 2016 sul tema "Indicatori dello sviluppo territoriale - non solo PIL" (CdR 4287/2015) e il parere del 12 maggio 2017 sul tema: "L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale" (COTER-VI/022).

<sup>2</sup> In tal senso ad esempio, il parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema "Orientamenti per azioni integrate a favore delle regioni insulari dell'UE, con riferimento all'articolo 158 del Trattato di Amsterdam" (2000/C 268/09) del 12 luglio 2000; il parere sul tema "Problemi specifici delle isole" (2012/C181/03).

**RILEVATO** che molti territori insulari, come Corsica e in Sardegna, registrano la presenza di vere e proprie minoranze linguistiche da salvaguardare e valorizzare in quanto elementi costitutivi della loro specificità e che tali aspetti giustificano ulteriormente la necessità di prevedere a favore delle isole un regime differenziato;

**CONSIDERATO** che la necessità di dare attuazione al principio di coesione nella sua dimensione territoriale deve essere particolarmente avvertita in un momento storico in cui la forte contrazione degli investimenti pubblici, per effetto della crisi economica, spiega i propri effetti in primo luogo su aree caratterizzate da svantaggi strutturali permanenti come quelle insulari, particolarmente bisognose di politiche redistributive;

**CONSTATATA** la particolare congiuntura economica e le conseguenti politiche di *spending review*, che hanno aumentato i divari di sviluppo all'interno dell'UE penalizzando soprattutto le realtà svantaggiate come quelle insulari, tanto che lo stesso Parlamento Europeo ha osservato come la crisi economica abbia provocato una brusca frenata nel processo di convergenza, in quanto a partire dal 2010 la forbice della diseguaglianza ha ripreso ad allargarsi per effetto della crisi (Risoluzione del 26 febbraio 2014 sulla settima e l'ottava relazione intermedia della Commissione sulla politica di coesione dell'UE e la relazione strategica 2013 sull'attuazione dei programmi 2007-2013 (2013/2008 (INI)) del 26 febbraio 2014);

**RILEVATO** che anche la Commissione delle Isole della Conferenza delle regioni periferiche marittime d'Europa (CRPM), nella dichiarazione finale dell'Assemblea generale svolta a Rodi il 20 maggio 2016, nell'esprimere le proprie preoccupazioni per l'aumento del divario tra le regioni d'Europa, ha affermato che se venissero utilizzati i più recenti dati statistici sui Pil regionali per calcolare l'ammissibilità delle regioni ai fondi strutturali, vi sarebbero realtà insulari come la Sardegna a retrocedere dalla categoria "in transizione" a quella delle "meno sviluppate" e che lo stesso dato è confermato anche da recenti pubblicazioni a cura della Commissione Europea (working paper "The EU regional Competitiveness index (RCI) 2016" pubblicato nel febbraio 2017);

**CONSIDERATO**, al contempo, che le politiche redistributive a livello europeo si fondano soltanto sul PIL e che tale indicatore non rappresenta una unità di "misura adeguata ad affrontare questioni come i cambiamenti climatici, l'uso efficiente delle risorse e la competitività delle regioni, la qualità della vita, l'invecchiamento della popolazione, l'inclusione sociale, **le specificità geografiche**, la distribuzione del reddito e la ripartizione geografica delle risorse e dei fattori di crescita economica" (parere del Comitato delle regioni 4287/2015);

**CONSIDERATO** che anche in materia di aiuti di Stato la Commissione Europea ritiene che le condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del Trattato per considerare gli aiuti compatibili con il mercato interno siano soddisfatte nelle regioni con un prodotto interno lordo pro capite inferiore o pari al 75% della media dell'Unione, escludendo pertanto la Sardegna e la Corsica dal relativo ambito di applicazione;

**SOTTOLINEATO** il fatto che, invece, il grado di sviluppo territoriale deve essere rilevato attraverso un approccio complessivo alla competitività (come emerge anche dal working paper a cura della Commissione Europea "The EU regional competitiveness index (RCI) 2016" pubblicato nel febbraio 2017);

**RILEVATO**, infatti, che il processo di convergenza economica delle isole è più lento rispetto al resto delle regioni UE come testimoniano i più recenti studi ufficiali sulla dimensione insulare (Euroislands, relazione finale 2013 *The Development of the Islands - European Islands and Cohesion Policy*) in cui si attesta, ad esempio, che la Corsica e la Sardegna si pongono al di sotto della media europea in relazione all'istruzione universitaria e in relazione alla percentuale di popolazione attiva e che la Sardegna, in particolare, risulta seconda tra le isole europee per tasso di disoccupazione giovanile;

**VISTO** l'articolo 349 del TFUE che, con riguardo a talune isole ultraperiferiche prevede un regime speciale accordato direttamente dalle istituzioni europee in relazione alle politiche doganali, commerciali, fiscali, di agricoltura e pesca, accesso ai fondi strutturali, aiuti di Stato, creazione o implementazione di zone franche determinando una ingiustificata disparità di trattamento;

**RILEVATO** che la previsione per le isole di discipline speciali rispetto alle regole comunitarie generalmente applicabili non darebbe luogo ad un trattamento privilegiato ma risponderebbe al principio di eguaglianza sostanziale, riconosciuto ampiamente dalla stessa Corte di Giustizia<sup>3</sup>, al fine di consentire loro di operare con regole del gioco eque rispetto al resto del Continente;

**CONSTATATO**, infatti, che la politica economica e l'attuazione del mercato interno da parte degli Stati membri dell'UE dev'essere coordinata e condotta al fine di raggiungere gli obiettivi della coesione ex articolo 175 del TFUE e che la rimozione dei divari esistenti, pertanto, si pone come valore prioritario oltre che presupposto logico ai fini dell'applicazione

---

<sup>3</sup>Si veda, ad es., la sentenza 13 novembre 1984, causa 283/83 in cui la Corte di Giustizia afferma che "la discriminazione può consistere nell'applicazione di norme diverse a situazioni analoghe oppure nell'applicazione della stessa norma a situazioni diverse"; nel medesimo senso, tra le altre, anche la sentenza del 14 febbraio 1995 causa C-279/93; così anche la sentenza 17 ottobre 2013, C-101/12 e la sentenza 26 settembre 2013, C-195/12.

delle regole della concorrenza, pena l'acuirsi degli squilibri in assenza di specifici strumenti solidaristici con funzione redistributiva;

**CONSIDERATO** che l'elaborazione di **misure specifiche rivolte alla dimensione insulare** non implica necessariamente un approccio unico alle realtà insulari e che i relativi interventi potrebbero essere calibrati e graduati in relazione a diversi indicatori quali, ad esempio, dimensioni, popolazione, localizzazione geografica, distanza dal continente, grado di accessibilità ecc. che esprimono in un certo senso **“l'intensità del fattore insularità”** cui dovrebbe corrispondere una equivalente intensità di interventi europei;

**TENUTO CONTO** degli accordi di collaborazione tra la Corsica e la Sardegna siglati dal Presidente della Regione Autonoma della Sardegna e del Consiglio Esecutivo di Corsica nel 14-06-2013 e nel 14-03-2016; del Patto tra i tre territori insulari della Sardegna, della Corsica e delle Baleari siglato dai rispettivi Presidenti il 21-11-2016 e della conseguente dichiarazione congiunta sulla mobilità delle regioni periferiche insulari del 21-06-2017;

**TENUTO CONTO**, altresì, delle dichiarazioni sulla necessità del riconoscimento dell'insularità nel diritto UE, rese dal Ministro dei Trasporti Delrio ai Presidenti della Sardegna, della Corsica e delle Baleari in occasione del G7 trasporti del 22 giugno 2017,

## **C H I E D E**

al Consiglio Europeo e in particolare ai capi di Governo Italiano e Francese, di mantenere gli impegni assunti con la Dichiarazione sulle Regioni insulari n. 30 allegata al Trattato di Amsterdam e confermati nelle conclusioni formulate dalla Presidenza Francese del Consiglio Europeo a Nizza nel 2000<sup>4</sup> e, di conseguenza, **di esercitare il proprio ruolo d'impulso e di definizione degli orientamenti e delle priorità politiche generali necessarie allo sviluppo dell'UE (articolo 15 TUE) e di garanzia del rispetto dei principi fondamentali cui sono tenuti gli Stati membri tra cui quello della solidarietà tra i medesimi (articolo 7 TUE);**

alla Commissione Europea in relazione al suo ruolo di promozione dell'interesse generale dell'Unione (articolo 17 TUE), di **esercitare il proprio potere di iniziativa legislativa (articolo 289 TFUE);**

al Parlamento Europeo in quanto co-legislatore dell'UE (articolo 294 TFUE), di **sollecitare la proposta della Commissione Europea (articolo 225 TFUE);**

---

<sup>4</sup> “Il Consiglio Europeo, sulla base della dichiarazione n. 30 allegata al Trattato di Amsterdam, ribadisce la necessità di azioni specifiche a favore delle regioni insulari conformemente all'articolo 158 del Trattato istitutivo della Comunità europea, a motivo dei loro svantaggi strutturali che ne ostacolano lo sviluppo economico e sociale nei limiti delle disponibilità di bilancio”.

al Consiglio dell'Unione in quanto co-legislatore dell'UE (articolo 294 TFUE), di **sollecitare la proposta della Commissione Europea** (articolo 241 TFUE);

ai Governi Italiano e Francese di **sostenere le istanze delle regioni insulari presso le istituzioni dell'Unione Europea**,

**affinché sia data applicazione alla coesione territoriale attraverso la definizione di politiche organiche rivolte alle realtà insulari per costituire un vero e proprio “statuto dell'insularità”** inteso non come una serie di deroghe al diritto dell'Unione Europea di applicazione generale, ma come insieme di **“politiche dedicate”** alle realtà insulari e graduate in base alla consistenza del “fattore insularità”.

In particolare:

- in relazione alla politica di coesione, è necessario istituire **linee di finanziamento dedicate** alle regioni insulari in quanto aree caratterizzate da un deficit strutturale di sviluppo, **fondate su una base di indicatori mirati e calibrati sull'insularità che non tengano conto soltanto del PIL** ai fini dell'eleggibilità al sostegno dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE);
- in relazione alle politiche di settore, è necessario analizzare **l'impatto** delle stesse sulle isole tenendo conto delle loro esigenze attraverso strumenti di tutela, valorizzazione, sostegno e opportunità di finanziamento in base al principio di **proporzionalità**<sup>5</sup> nell'accezione di **idoneità a perseguire l'obiettivo della coesione, valore “finalistico” cui devono tendere tutte le politiche UE ex articolo 175 TFUE**; è indispensabile, inoltre, un approccio integrato a livello orizzontale attraverso una **impostazione intersettoriale** coordinata delle principali politiche con impatto sulle isole;
- con riferimento agli aiuti di Stato, bisogna prevedere **misure specifiche** volte, in particolare, a stabilire le **condizioni di applicazione dei trattati in materia di aiuti alle realtà insulari**, alla stessa stregua di quanto previsto dall'articolo 349 del TFUE con riguardo a talune isole ultraperiferiche; fin d'ora, comunque, l'insularità deve essere considerata come uno **svantaggio competitivo strutturale di carattere permanente tale da integrare i requisiti richiesti dal TFUE all'articolo 107, paragrafo 3 lettera a)**<sup>6</sup> affinché gli aiuti possano considerarsi compatibili con il mercato interno anche alla

---

<sup>5</sup> Sancito nell'articolo 5 del TUE e nel protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

<sup>6</sup> Articolo 107, paragrafo 3 lettera a): “Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale”.

luce di quanto sostiene la Corte di Giustizia, secondo la quale la deroga riguarda le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto a quella dell'Unione nel suo complesso.

Si trasmette la presente deliberazione:

Al Presidente della Regione Autonoma della Sardegna

Al Presidente del Consiglio Esecutivo della Corsica

Al Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana

Al Primo Ministro della Repubblica Francese

Al Presidente della Repubblica Francese

Al Presidente del Senato della Repubblica Italiana

Al Presidente della Camera dei Deputati della Repubblica Italiana

Al Presidente della Assemblea Nazionale della Repubblica Francese

Al Presidente del Senato della Repubblica Francese

Al Presidente del Consiglio Europeo

Al Presidente del Consiglio dell'Unione Europea

Al Presidente della Commissione Europea

Al Presidente del Parlamento Europeo

Ai Parlamentari europei Salvatore Cicu, Giulia Moi e Renato Soru

Ai membri italiani e francesi dell'Intergruppo "Mari, fiumi, isole e zone costiere"

Al Presidente del Comitato delle Regioni