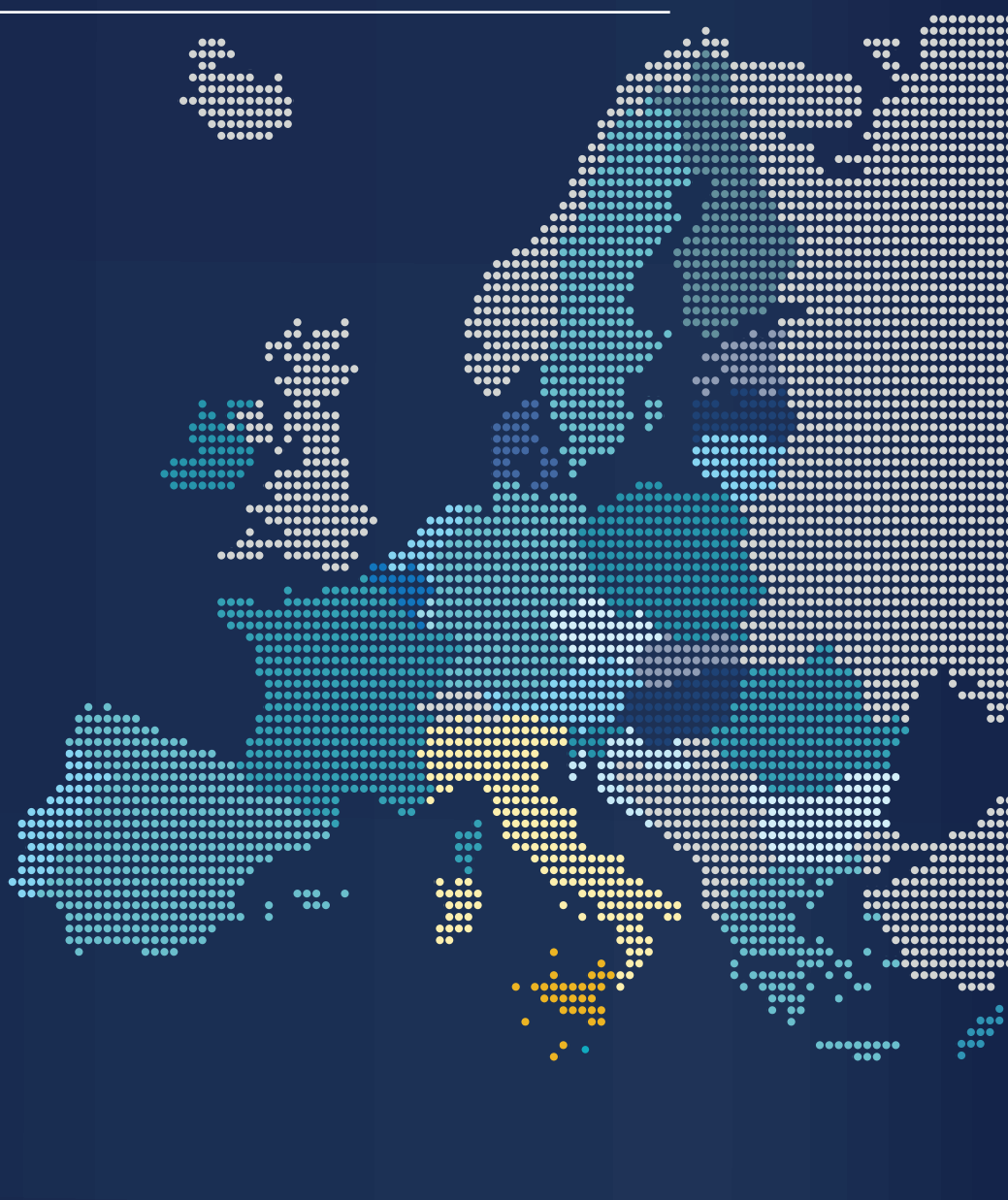




REGIONE SICILIANA

Stima dei costi dell'insularità per la Sicilia



Maggio 2021
Documento Finale

Questo lavoro completa il percorso di analisi avviato con il draft esitato lo scorso ottobre e sul quale si è, come previsto, avviato un confronto con docenti delle Università siciliana e del resto del Paese, raccogliendo osservazioni e proposte, ma anche un serrato dibattito politico e pubblico.

La questione della condizione economica e sociale determinata dalla condizione di insularità e sul ruolo che essa può assumere nello sviluppo e crescita di una regione o di un territorio ed è stato promosso dal Vicepresidente e Assessore all'Economia anche sulla scorta di un confronto con le Istituzioni europee, con l'obiettivo di fornire studi, metodi e stime quantitative dell'impatto della condizione insulare di una regione come la Sicilia, al fine di individuare le necessarie misure compensative rispetto a questa grave forma di disagio.

L'attività di ricerca e i suoi esiti, confluiti nel presente documento, sono stati curati dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) della Regione Siciliana, Presidenza della Regione - Dipartimento della Programmazione (Alberto Dolce, Rosario Milazzo e Domenico Spampinato) e dal Servizio Statistica ed Analisi Economica dell'Assessorato all'Economia della Regione Siciliana con il supporto dell'Istituto di Ricerca Prometeia.

Uno speciale ringraziamento è rivolto al "Gruppo di Lavoro sull'insularità in Sicilia" (GdL)¹ istituito presso l'Assessorato Regionale dell'Economia con D.A. n.1/2021 del 7 gennaio 2021 per analizzare le condizioni di insularità della Sicilia, come ricordato composto da studiosi delle Università siciliane e nazionali e da esperti in materia i quali, attraverso una intensa attività di referaggio e verifica, hanno offerto preziosi contributi per il miglioramento dei contenuti concettuali e metodologici di questo lavoro e per la creazione di una ricca bibliografia di riferimento.

L'entrata in vigore la previsione normativa, giusta la quale si stabilisce che entro il 30 giugno 2021, in attuazione del principio di leale collaborazione, la Commissione paritetica per l'attuazione dello statuto della Regione siciliana, avvalendosi degli studi e delle analisi di amministrazioni ed enti statali e di quelli elaborati dalla medesima Regione, debba elaborare: "stime economiche e finanziarie sulla condizione di insularità della medesima Regione" (l. 30 dicembre 2020, n. 178, art. 1, comma 690), attribuisce allo studio una diversa prospettiva trasformandolo in uno strumento di negoziazione tra Stato e Regione.

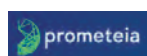
Il documento completato, che apprezzato dalla Giunta regionale viene simbolicamente pubblicato il 15 maggio, giorno di celebrazione dell'Autonomia siciliana, è trasmesso, come già avvenuto con la prima stesura, alla Commissione paritetica per gli adempimenti di competenza.

Contatti: Coordinatore NVVIP Domenico Spampinato
domenico.spampinato@regione.sicilia.it; 0917070021

**Il presente documento viene pubblicato nella ricorrenza
del 75° anniversario della pubblicazione dello Statuto Siciliano
Autonomia Siciliana 1946-2021**



Regione Siciliana



¹Il Gruppo di Lavoro determinato con D.A. n.1/2021 del 7 gennaio 2021 e successive integrazioni è illustrato a pag. 47 del documento

A satellite photograph showing Sicily, Italy, and the surrounding Mediterranean Sea. The island of Sicily is visible in the center, with the Italian mainland to the north and the North African coast to the south. The sea is a deep blue, and the land is a mix of green and brown, indicating vegetation and arid regions respectively.

"Capire la Sicilia significa, dunque, per un siciliano capire sé stesso, assolversi o condannarsi. Ma significa, insieme, definire il dissidio fondamentale che ci travaglia, l'oscillazione fra claustrofobia e claustrofilia, fra odio e amor di clausura, secondo che ci tenti l'espatrio o ci lusinghi l'intimità di una tana, la seduzione di vivere la vita con un vizio solitario.

L'insularità, voglio dire, non è una segregazione solo geografica, ma se ne porta dietro altre: della provincia, della famiglia, della stanza, del proprio cuore. Da qui il nostro orgoglio, la diffidenza, il pudore; e il senso di essere diversi".

(G. Bufalino)

Indice

<i>Premessa</i>	6
<i>Executive Summary</i>	18
<i>1. L'insularità quale condizione di svantaggio</i>	20
<i>2. I principali divari della Sicilia nel contesto europeo e nazionale</i>	25
<i>3. Stime sperimentali dei costi dell'insularità</i>	31
<i>3.1 Stima econometrica sul PIL pro capite</i>	34
<i>3.2 Stima dell'impatto dei costi di trasporto</i>	36
<i>4. Conclusioni</i>	41
<i>Bibliografia di riferimento</i>	44
<i>Gruppo di Lavoro</i>	46



Premessa

La condizione di insularità per il rilancio dell'autonomia speciale siciliana

di

Gaetano Armao

Vicepresidente ed Assessore all'economia della Regione Siciliana

"L'insularità è un fatto, gli uomini che vivono sulle isole sono un po' diversi da quelli che vivono sulla terra ferma. La Sicilia ha avuto una stagione, direi, che non accenna a finire, all'unità ad oggi. La letteratura italiana è in gran parte siciliana"

Leonardo Sciascia L'insularità è un fatto
(intervista di S. Palumbo)

"Gazzetta del Sud", 22 giugno 1986

Lo studio sui costi dell'insularità della più grande Regione insulare d'Europa e del Mediterraneo può sembrare un traguardo ambizioso sia per le dimensioni involte (di popolazione, capitali, merci, trasporti ed in generale dell'area economica interessata), che per il particolare contesto di profonda crisi economica determinata dalle misure di contrasto alla pandemia COVID-19 che spingono, necessariamente, a concentrarsi sulle più urgenti emergenze.

Tuttavia la circostanza che il governo regionale abbia da due anni intrapreso un serrato confronto con quello centrale per la ridefinizione delle relazioni finanziarie e l'ormai improrogabile necessità di concludere tale negoziato - al pari di quanto avvenuto con le autonomie speciali del nord e la stessa Sardegna - rendono ineludibile la definizione di un elemento essen-

le ai fini della ponderazione dei valori alla base di tale accordo finanziario: la determinazione dei costi dell'insularità e l'individuazione delle misure di riequilibrio sul piano della perequazione infrastrutturale e fiscale.

Dopo la pubblicazione del draft nell'ottobre scorso, questa analisi è stato sottoposto alla revisione di studiosi ed esperti di Università ed Istituzioni e viene quindi definitivamente pubblicato nel giorno nel quale si celebra il 75° anniversario dell'Autonomia della Sicilia proprio perché è nella prospettiva dell'insularità che vanno declinate le ragioni dell'inappagato bisogno di riscatto dei siciliani, ma anche dell'autonomia e del suo imprescindibile rilancio.

1.1. La condizione di insularità è elemento che trascende il dato geografico e naturale² per divenire storia, economia, cultura (letteratura, teatro, musica), identità, in alcuni casi lingua, ed in particolare diritto pubblico, proprio per la capacità del mare di circoscrivere marcatamente l'appartenza territoriale tanto da definire le vicende e personalità isolate e di determinare l'insorgere di ordinamenti giuridici peculiari ed autonomi³. Basti la semplice considerazione che non vi sia grande isola o arcipelago in Europa (ma anche in buona parte del mondo, sino nell'accentrata Cina⁴) che non siano Stato o Regione autonoma.

Per quanto riguarda l'Italia, è ormai un dato acquisito in dottrina che il variegato insieme delle Regioni

² La biogeografia va ricondotta ai fondamentali contributi di Alexander von Humboldt (1769-1859) A. VON HUMBOLDT, *Essai sur la géographie des plantes; accompagné d'un tableau physique des régions équinoxiales*, Paris, Levrault, 1805; H.W. WATSON, *Cybele Britannica: or British plants and their geographical relations*, London, Longman, 1847, sino a J. BROWNE, *The secular ark: studies in the history of biogeography*, New Haven-London, 1983; R. J. LINCOLN, G. A. BOXSHALL, P. F. CLARK, *A dictionary of ecology, evolution and systematics*, Cambridge, 1984; D. QUAMMEN, *The Song of the Dodo: Island Biogeography in an Age of Extinctions*, New York, 1996; A. A. SCHOENHERR, C.R. FELDMETH, M. J. EMERSON, *Natural History of the Islands of California*, Berkeley, 2003. Più recentemente si vedano gli studi della International Biogeography Society (IBS, www.biogeography.org)

³ Come osserva G. GIARRIZZO, *Introduzione*, in M. AYMANRD e G. GIARRIZZO (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi*, V, La Sicilia, Torino, 1987, XLIX, tra i caratteri originari della storia siciliana "due spiccano per contrasto: la Sicilia è un'isola, eppure l'insularismo non costituisce un tratto della sua cultura; la sua storia ne ha fatto una realtà policentrica, che ha inciso sul paesaggio, e ha concorso a quelle esaltate irregolarità e diversità, culturali e territoriali, che si è cercato di riassumere - ora con orgoglio, ora con frastuono - nella formula della Sicilia-continente".

Dello stesso A. si veda anche, *Mezzogiorno senza meridionalismo. La Sicilia, lo sviluppo, il potere*, Milano, 1992, 3.

⁴ Per uno studio completo sui temi si veda, da ultimo, D. HAASE, A. MAIER, *Research for REGI Committee. Islands of the European Union: State of play and future challenges*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2021, in [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2021\)652239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2021)652239)

speciali vada distinto in due diversi tipologie di specialità, *“l'autonomia alpina”* comprendente Valle d'Aosta, Trento, Bolzano e Friuli Venezia Giulia, e *“l'autonomia insulare”* che annovera Sicilia e Sardegna, differenziate da diverse condizioni: *“quella alpina caratterizzata da una più ampia acquisizione di competenze e di compiti amministrativi ha realizzato sistemi sociali competitivi sul piano europeo con una protezione ambientale di un certo rilievo”*, mentre *“quella insulare [...] è ricompresa nell'ambito del divario territoriale italiano, per cui le due Regioni “isole” [...] assommano tre condizioni di disagio peculiare: l'insularità, che significa essenzialmente separatezza, un forte flusso migratorio, per via dell'arretratezza economica, e una grave questione ambientale”*⁵.

Peraltro, anche nelle misure di politica di sostegno al Sud⁶, attanagliato da deficit diffusi, anche se con intensità differenziata al proprio interno, e riconducibili ai diritti di cittadinanza: (sicurezza personale, legalità, alla giustizia, istruzione, qualità dell'aria e dell'acqua, trasporto pubblico, infanzia e anziani, rete digitale) ed all'attività produttiva (manifatturiera, ma anche agricola, commerciale e di servizi del welfare), trova nuova rilevanza la distinzione Mezzogiorno continentale o peninsulare e Mezzogiorno insulare, proprio per le peculiarità che riguardano le due regioni insulari sul piano territoriale, economico-sociale ed ordinamentale.

La condizione di insularità costituisce, quindi, un elemento differenziale, sia all'interno dell'insieme della topo-

logia dell'ordinamento speciale delle Regioni italiane, e non solo per le ragioni poste a base del peculiare regime costituzionale, che del pur variegato contesto economico e sociale del Mezzogiorno, e per certi versi anche per l'inferenza reciproca tra questi elementi, di cui riemerge il rilievo sul piano giuridico ed economico.

Sicilia e Sardegna sono due regioni meridionali la cui autonomia speciale è fondata su ragioni e comuni con altre specialità (le condizioni economico-sociali, il retaggio storico, le antiche tradizioni culturali, la posizione di confine) alle quali si aggiunge, quella che tuttavia ne radica il regime peculiare e che si può dire attraversa longitudinalmente le precedenti, una condizione che trova nell'ordinamento europeo ed interno la sua puntuale declinazione: l'insularità. Tale condizione se rinviene nel contesto della coesione economica, sociale e territoriale, disciplinata dal diritto primario europeo, il suo fondamento esplicito, per quanto concerne l'ordinamento interno, nonostante la soppressione del riferimento alle Isole dell'art. 119 Cost. operata nel 2001, trova nella più recente legislazione e nella giurisprudenza costituzionale un crescente riconoscimento⁷.

Le regioni insulari presentano caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali specifiche, che comportano sfide uniche nel quadro dell'applicazione delle politiche europee: dimensioni ridotte (superficie, popolazione, economia), mercato locale limitato e difficoltà a realizzare economie di scala, costi di trasporto elevati, relazioni inter-industriali poco

⁵ Così S. MANGIAMELI, Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione, Relazione introduttiva per la Presentazione del Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea a cura della Camera dei Deputati, Palazzo Montecitorio, 14 marzo 2017, testo disponibile su www.issirfa.cnr.it. Secondo l'A. si tratta di due sistemi speciali che rispondono a condizioni diverse:

⁶ Cfr. Piano per il Sud 2020-2030, in http://www.ministropersud.gov.it/media/2003/pianosud2030_documento.pdf, 70 e ss.

⁷ Sicché risulta evidentemente recessiva la ricostruzione che tende a ritenere venute meno le ragioni della specialità delle Isole, T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI E G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Atti del IV Convegno annuale della rivista *“Diritti regionali”*, Torino, 2020, 681 e ss., secondo la quale *“in questi settant'anni di vita repubblicana le radici della specialità si siano alquanto diradate e non risultino più idonee a giustificare la previsione, almeno nei termini in cui lo si è fatto sino ad ora. Nel caso della insularità e della conseguente situazione di disagio, anche in termini economici, che ne deriva, per molti aspetti Sicilia e Sardegna non versano in una condizione molto diversa da quella di alcune Regioni ordinarie del Sud Italia; nel caso delle Regioni speciali del Nord, invece, al di là della componente linguistica, pur meritevole di tutela, il mantenimento del regime di differenziazione trova un fondamento più solido nelle modalità di svolgimento di alcune funzioni che in altri elementi di tipo culturale o ideologico”*.

svilupgate, deficit di competenze imprenditoriali, di infrastrutture e di offerta di servizi per le imprese (rispetto a quelle continentali), compressione dei servizi sociali e formativi ai cittadini e, più di recente, subiscono, soprattutto quelle mediterranee, in termini più massicci il fenomeno migratorio.

In particolare, le misure di riequilibrio e perequazione rispondono alla necessità di mitigare gli svantaggi strutturali determinati dalla discontinuità territoriale dovuta alla condizione geografica e di assicurare pari opportunità di sviluppo e accesso al mercato unico europeo rispetto alle altre regioni. Insularità e perifericità sono caratteristiche che non solo producono un incremento dei costi, ma creano anche ritardi e debolezza nel processo di sviluppo e di coesione.

Il «fattore insulare» (*hecho insular*), per ricorrere ad una sintesi concettuale del diritto costituzionale spagnolo che lo menziona espressamente nella Carta fondamentale (art. 138, primo comma, ma analoghe considerazioni possono svolgersi per l'ordinamento portoghese, art. 6, secondo comma, Cost.), va declinato quale identità e specialità degli abitanti dell'isola, del loro modo di vivere, studiare e di lavorare alla stessa stregua gli abitanti della penisola. In guisa da assicurare la libera circolazione dei beni, dei trasporti e delle persone garantendo l'esercizio dei loro diritti economici⁸.

1.2. La condizione di insularità, ai sensi degli artt. 174 TFUE e ss. e del (novellato) art. 119 Cost., deve essere affrontata mediante puntuali misure di

riequilibrio (continuità territoriale, fiscalità di sviluppo, incentivi e misure di sostegno allo sviluppo, perequazione infrastrutturale, regimi di aiuto etc.⁹). Non si tratta soltanto di inverare principi ormai conclamati dal diritto europeo e da quello interno, ma di far fronte, concretamente, al fine di garantire l'eguaglianza sostanziale dei cittadini e la parità di trattamento nel godimento effettivo dei diritti sociali, alle situazioni di divario ed ai "costi dell'insularità" mediante misure di sostanziale riequilibrio sul piano legislativo ed economico.

L'articolo 174 TFUE costituisce il fondamento della politica europea di coesione sociale, economica e territoriale. Come noto, il primo e il secondo comma stabiliscono che l'UE mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni attraverso il rafforzamento delle politiche di coesione, mentre il terzo comma invece sancisce che una particolare attenzione deve essere rivolta alle Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali, e tra questi le isole.

Purtroppo, nonostante gli specifici interventi del Parlamento europeo che in merito ha adottato più risoluzioni (da ultimo "Special situation of islands", European Parliament resolution, 4 February 2016) e del Comitato europeo delle Regioni ("Entrepreneurship on Islands: contributing towards territorial cohesion", Opinion of the European Committee of the Regions 2017/C 306/10, May 2017), al di là di circoscritti interventi, può dirsi che la "condizione di insularità" rimane ancora marginale nelle politiche di coesione e di

⁸ Sulla tutela di alcuni elementi propri delle singole Comunità Autonome spagnole, ovvero di quelli che normalmente si indicano come "fatti differenziali" (*hechos diferenciales*): linguistico, culturale, economico-sociale e giuridico-forale cfr. J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomo spagnolo: Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, Padova, 1999, 9 ss. più in generale E. GALVÁN RODRÍGUEZ, *Hecho insular y Unión europea: un aporte histórico-jurídico*, Cuadernos y Debates, n. 72, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998; P. CARBALLO ARMAS, *Canarias y su hecho diferencial. Algunas consideraciones sobre el fundamento histórico de la diferencialidad canaria*, https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/8107/2/0233586_00006_0003.pdf.

⁹ Sulla condizione di insularità si vedano, nell'ampia dottrina, P. FOIS, *Il regime delle isole nell'ordinamento comunitario*, in Riv. giur. sarda, 1999, 903 ss.; T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007; I. MELONI, B. SANJUST DI TEULADA, *La condizione di insularità nell'Unione Europea: accessibilità e incidenza del trasporto marittimo*, Cagliari, 2015; M. CARDIA, *Coesione territoriale e principio di insularità nell'ordinamento dell'Unione europea*, in www.studisullintegrazioneeuropea.eu, 3-2015, 599 e ss.; P. Fois, *La continuità territoriale e l'insularità nell'Unione Europea*, in M. COMENALE Pinto (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri, merci low cost e turismo*, Roma, 2015, 37 e ss.; T.E. FROSINI, «Insularità» e Costituzione, in Riv. giur. Mezz., 2020-1, 247 e ss. e sia consentito, altresì, rinviare ai miei contributi *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Sovaria Mannelli, 2017, e *Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2017-3, 765 e ss.

impiego dei fondi SIE¹⁰.

Le regioni insulari - come noto - presentano caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali specifiche, che comportano sfide uniche nel quadro dell'applicazione delle politiche europee: dimensioni ridotte (superficie, popolazione, economia), mercato locale limitato e difficoltà a realizzare economie di scala, costi di trasporto elevati, relazioni inter-industriali poco sviluppate, deficit di competenze imprenditoriali, di infrastrutture e di offerta di servizi per le imprese (rispetto alle imprese continentali), compressione dei servizi sociali e formativi ai cittadini e, più di recente, subiscono in termini più massicci il fenomeno migratorio.

Nel Documento sulla Programmazione europea 2021-2027, approvato dalla Conferenza delle Regioni italiane il 21 febbraio 2020 è stato evidenziato, fra l'altro, che la politica di coesione post 2020 non solo non deve lasciare indietro le isole ma, al contrario, riconoscere il ruolo strategico e creare le condizioni per uno sviluppo paritario e coerente con le altre aree d'Europa. Più specificamente è stato formalmente richiesto alle Istituzioni Europee di prevedere misure normative e programmatiche specifiche per compensare la discontinuità territoriale, basate su un "indice di perifericità insulare" da definire sulla base dell'estensione territoriale, della popolazione interessata e della distanza chilometrica e temporale dal continente e dalle aree più sviluppate del Paese e di promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale sia nelle aree urbane che nelle aree con gravi e permanenti svantaggi naturali o

demografici che hanno difficoltà ad accedere ai servizi di base (isole e aree interne), in coerenza con il dettato dell'art. 174 del TFUE.

Dopo le citate risoluzioni del Parlamento europeo del 2016 ed il parere del Comitato europeo delle Regioni del 2017, anche in Italia, ed a partire dalla legge di bilancio, si è aperto un dibattito sulla necessità di riconoscere alle isole misure di sostegno finanziario, misure fiscali e di finanziamento infrastrutturale, in quanto ad esse viene riconosciuto lo svantaggio competitivo per i costi delle esportazioni e il reperimento delle materie prime mentre l'Europa deve riconoscere loro gli svantaggi strutturali che derivano dalla loro condizione, in termini di mobilità, infrastrutture stradali e ferroviarie e di sostegno alle imprese.

Ed infatti, soltanto attraverso la compiuta affermazione delle misure di riequilibrio, le isole europee, a partire dalla Sardegna e dalla Sicilia, potranno rilanciare le proprie prospettive di crescita. E in questo senso occorre che le stesse siano capaci di raccordare le proprie iniziative non solo per la continuità territoriale, ma anche per la fiscalità di sviluppo¹¹.

Va peraltro considerato che la pandemia di COVID-19 ha avuto un impatto ancor più negativo sulle comunità insulari in termini, tra l'altro, di crisi sanitaria, crisi d'impresa, perdita di posti di lavoro, in particolare nel settore turistico, sicurezza alimentare, spostamenti, viaggi e rimesse. Occorre ancora stabilire in quale misura la pandemia abbia avuto ripercussioni sulla vita nelle isole e se i nuovi strumenti europei, quali il Fondo per una transizione

¹⁰ Nelle 362 isole dei 15 Paesi all'interno dell'UE con più di 50 abitanti che ne sono dotati vivono complessivamente 17,7 milioni di persone (di cui 3,7 milioni nelle regioni ultraperiferiche ed oltre 6,6 milioni in Sicilia e Sardegna), in queste Regioni il PIL pro capite è meno dell'80% della media UE ed una parte significativa di esse appartiene ancora alla categoria delle regioni meno sviluppate, so trovano ad affrontare difficoltà strutturali e permanenti specifiche di tali territori, che comportano per le loro imprese costi supplementari, che gravano sulle loro prospettive di sviluppo. La maggior parte di tali regioni insulari (classificate NUTS 2 e 3) non ha completato alcun processo di convergenza economica, e negli ultimi 20 anni la loro situazione si è persino deteriorata, in particolare a causa della crisi finanziaria, delle politiche di austerità adottate dagli Stati membri e della carenza di innovazione dell'aggravarsi della situazione dei collegamenti e dei trasporti.

¹¹ In tal senso appare significativo che sia la Commissaria per la coesione Ferreira che la Presidente Von der Leyen hanno comunicato al Governo della Regione siciliana l'impegno a sostenere la condizione di insularità quale elemento essenziale per disegnare la programmazione 2021-27.

giusta e REACT-EU, saranno strumentali e sufficienti per la loro ripresa.

Da ultimo va ricordato lo studio elaborato dal Parlamento europeo-Dipartimento Politica strutturale e di coesione¹², *“Le isole dell'unione europea: situazione attuale e sfide future”*, che pur dovendo rilevare la limitata attenzione alle isole a livello europeo, in quanto il fulcro dei futuri interventi risulta di competenza degli Stati membri, tuttavia prefigura margini di rafforzamento per quanto concerne la rappresentanza dei loro interessi nella formulazione delle politiche, nella condivisione di esperienze e nell'ottenimento di ulteriore assistenza tecnica, anche attraverso azioni comuni con altri settori menzionati all'articolo 174 del TFUE e mediante un più efficiente coordinamento nella condivisione di esperienze e competenze. Per le isole dell'Unione europea, opportunità, soluzioni e misure politiche mirate, sottolinea conclusivamente lo studio, non sono una questione di privilegio, ma un mezzo per garantirne la sopravvivenza in quanto paesaggi unici, preservando il loro patrimonio e le comunità che le abitano da secoli. Ciò impone un notevole sforzo di coordinamento, dal livello europeo a quello macroregionale, nazionale e regionale, per sfruttare al

meglio le raccomandazioni proposte e gli strumenti politici disponibili, al fine di promuovere la vita delle isole.

2. Per quanto concerne l'ordinamento interno giova ricordare che giusta la sentenza n. 6 del 2019 la Corte costituzionale ha ritenuto illegittimo l'articolo 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017 *«nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica»*¹³.

Si tratta di un arresto giurisprudenziale di grande momento ed in linea con quanto la Corte aveva affermato precedentemente circa la necessità che lo Stato ponga in essere una leale collaborazione con le autonomie territoriali nella gestione delle politiche di bilancio. Secondo il chiaro orientamenti del giudice delle leggi nelle relazioni finanziarie tra Stato e Autonomie territoriali, infatti, la *“ragione erariale”* non può essere un *“principio tiranno”*¹⁴.

Al fine di conferire effettività alla propria pronuncia, la Corte ha enuclea-

¹² Così ancora D. HAASE, A. MAIER, Research for REGI Committee. Islands of the European Union: State of play and future challenges, cit., lo studio sottolinea che nell'UE le oltre 2000 isole appartengono a 13 Stati membri: Polonia, Germania, Danimarca, Svezia, Estonia, Finlandia, Paesi Bassi, Italia, Francia, Grecia, Spagna, Portogallo e Croazia. (L'Irlanda, Malta e Cipro sono Stati membri insulari), tra le isole esiste una categoria distinta rappresentata dalle regioni ultraperiferiche (RUP) che appartengono a Francia, Spagna e Portogallo, ma si trovano in aree del mondo lontane dall'Europa, come l'Atlantico o l'Oceano Indiano.

¹³ Su quest'ultima pronuncia, tra gli altri: G. DEMURO, L'Isola, il giudice costituzionale e lo Stato disinformato, in Le Regioni, 2019-1, 319 ss.; F. GUELLA, Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo, ivi, 331 e ss.; R. MONTALDO, Dalla Corte una nuova sentenza “direttiva” in materia di accantonamenti, tra autonomia finanziaria regionale e inerzia del legislatore, in Giur. cost., 2019-1, 56 ss.; E. TALARICO, quando le sentenze costituzionali limitano la discrezionalità delle politiche di bilancio del legislatore. Note alla sentenza della Corte Costituzionale n.6/2019, in www.dirittoeconti.it, 2019-1, 82 e ss.; A. RIVIEZZO, Equilibrio di bilancio, leale collaborazione e la sindrome di Pirro (breve annotazione a Corte costituzionale 11 gennaio 2019, n. 6), in Diritti regionali, 2019-2; C. FORTE, M. PIERONI, Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica, in www.forumcostituzionale.it, 2020-2 ed il mio contributo Condizioni di insularità ed oneri di servizio pubblico aereo, in Rivista dir. dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente, 2020, 36 e ss.

¹⁴ La sentenza censura, tra l'altro, il ritardo con cui lo Stato ha dato attuazione alle precedenti pronunce della Corte, affermando che l'attuazione non può ritardata a piacimento ma deve intervenire tempestivamente dopo la pubblicazione della sentenza e comunque entro la prima manovra di finanza ad essa successiva. È «proprio il meccanismo della “priorità di intervento finanziario” conseguente alle pronunce [della] Corte – si legge nella sentenza – a connotare il principio dell'equilibrio dinamico come giusto temperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'articolo 81 della Costituzione, la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività delle pronunce del Giudice costituzionale». Ne discende che nell'adozione delle politiche di bilancio, il legislatore dispone di una discrezionalità “limitata” dagli effetti delle sentenze della Corte costituzionale, alle quali deve dare attuazione tempestivamente dopo la pubblicazione della sentenza e comunque entro la prima manovra di finanza ad essa successiva. Alla stregua dei principi delineati, e dopo diversi moniti al legislatore per rendere razionale e proporzionata la partecipazione delle Autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, è giunta così la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge di bilancio dello Stato sulle relazioni finanziarie con la Regione autonoma Sardegna nel triennio 2018-2020.

to dalla legislazione costituzionale, da quella attuativa e dai propri indirizzi giurisprudenziali i criteri con cui dovranno essere determinati i contributi spettanti alla Regione autonoma Sardegna per il triennio 2018-2020, in attesa che si perfezioni l'accordo definitivo tra lo Stato e la Regione: 1) la dimensione della finanza della Regione rispetto alla finanza pubblica; 2) le funzioni effettivamente esercitate e i relativi oneri; 3) gli svantaggi strutturali permanenti, i costi dell'insularità e i livelli di reddito pro capite; 4) il valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici nel medesimo arco temporale; 5) il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali¹⁵.

Con particolare riguardo alla condizione di insularità il Giudice delle leggi ritiene, quindi che pur essendo venuta meno l'esplicita copertura in precedenza offerta dall'art. 119 Cost., terzo comma, scomparsa poi nel testo della riforma del 2001, che un rilevante presidio sia offerto dall'art. 27 della l. n. 42 del 2009 che, come noto, garantisce l'adozione di meccanismi di perequazione fiscale ed infrastrutturale volti a garantire il riequilibrio dei divari.

Ebbene secondo la sentenza *“in relazione alla mancata ridefinizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Sardegna secondo i canoni fissati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, va sottolineato come, a quasi dieci anni dall'emanazione di tale legge, il problema dell'insularità non sia mai stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale”*,

avuto riguardo agli effetti di svantaggio economico determinati da tale condizione.

Si tratta, quindi, di una pronuncia - che, per la prima volta, si spinge verso un'interpretazione approfondita dell'art. 27 della l. n. 42 del 2009 - la quale non solo appare rilevante per la considerazione che riserva alla condizione di insularità nell'ordinamento costituzionale, pur in assenza di un esplicito riconoscimento nel testo della Carta fondamentale, ma che soprattutto svolgerà effetti in prosieguo nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni insulari per il precipitato che determina e proprio perché individua proprio *“i costi dell'insularità”* quale parametro ineludibile per delinearne la struttura in modo compiuto ed appropriato¹⁶.

Per quanto concerne la Regione Siciliana giova ricordare, al di là della pacifica applicazione dei principi declinati dalla richiamata pronuncia, che nell'accordo stipulato tra il Presidente della Regione ed il Ministro dell'Economia e delle finanze il 19 dicembre 2018 si è convenuto (punto 7) che *“Al fine di favorire l'insediamento di imprese e cittadini europei ed extraeuropei nel territorio della Regione Siciliana, Stato e Regione si impegnano a verificare la possibilità di individuare forme di fiscalità di sviluppo, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria, con le modalità indicate nei tavoli appositamente istituiti in materia di autonomia finanziaria regionale, fiscalità locale e condizione di insularità”*¹⁷.

Invero la Regione, dopo un lungo periodo nel quale ha sostanzialmente obliterato tale condizione nel rapporto con lo Stato (quantomeno dal

¹⁵ Infine, la sentenza contiene un monito, rivolto non solo alle parti in causa ma a tutte quelle dei giudizi in materia finanziaria, sulla necessità di trasparenza dei conti pubblici, in cui si ribadisce, in particolare, il rispetto delle «regole di bilancio numeriche» così definite dall'Unione europea.

¹⁶ A compendio di quanto sin qui precisato, ma che non può essere declinato in questa sede, giova poi ricordare che la condizione di insularità rileva quale presupposto necessario e sufficiente per l'adozione di misure di fiscalità di sviluppo coerenti con il regime dei Trattati UE e senza che ciò possa configurare aiuto di Stato ai sensi degli artt. 107 e 108 del TFUE e del Regolamento n. 2015/1589 del Consiglio UE del 13 luglio 2015.

¹⁷ In particolare, avuto riguardo ai diritti di continuità territoriale dei siciliani si è richiesto che sia assentito un regime di riduzione del costo dei trasporti aerei e marittimi (come avviene già per la Sardegna), anche mediante la predisposizione delle necessarie risorse finanziarie, con riferimento agli aiuti di Stato, che siano previste misure specifiche volte 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, partendo dal presupposto che l'insularità deve essere

2012), ha ritenuto di rilanciare la questione già nell'accordo preliminare con lo Stato del 2018.

Sempre per quanto riguarda la Regione Siciliana, giova ricordare che con delibera di Giunta regionale n. 265 del 18 luglio 2018 recante *“Legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, articolo 70 – Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario”* 1 ha chiesto al Governo Italiano la puntuale individuazione dei costi dell'insularità e di sostenere le istanze della Sicilia, quale regione insulare, presso le istituzioni dell'Unione Europea, affinché sia data piena ed integrale 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”.

Analoga richiesta è stata effet-

tuata ai Governi Italiano e Francese dalla Consulta inter-istituzionale fra le assemblee rappresentative della Sardegna e della Corsica “Consulta corso-sarda” con la deliberazione del 4 luglio 2017 *“Sul riconoscimento della condizione di insularità”* in attuazione dell'articolo 174 TFUE¹⁸.

Al fine di approfondire le tematiche concernenti l'Autonomia della Regione Siciliana, a seguito dell'accordo del 19 dicembre 2018 tra la Regione Siciliana e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono stati istituiti appositi tavoli tecnici, tra i quali quello relativo alla condizione di insularità (fiscaltà di vantaggio e regimi speciali).

Nel corso degli incontri del predetto tavolo tecnico, la delegazione della Regione ha chiesto che il Governo si faccia promotore nei confronti dei competenti Uffici della Commissione delle istanze di cui alla delibera di Giunta regionale n. 265 del 18 luglio 2018. In particolare è stato chiesto di conoscere ai fini del riconoscimento dell'insularità, anche nell'ambito negoziato per i nuovi fondi strutturali - se la

considerata come uno svantaggio competitivo strutturale di carattere permanente tale da integrare i requisiti richiesti dal TFUE all'art. 107, par. 3 lett. a) affinché gli aiuti possano considerarsi compatibili con il mercato interno anche alla luce degli orientamenti della 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, a partire da alla fiscalità di sviluppo. In relazione alla politica di coesione, è necessario che siano istituite ulteriori linee di finanziamento dedicate alla Sicilia ed alla Sardegna 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) nel rispetto dei principi di eguaglianza sostanziale e di perequazione infrastrutturale; – 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 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 (art.15 TUE) e di garanzia del rispetto dei principi fondamentali cui sono tenuti gli Stati membri tra cui quello della solidarietà tra i medesimi (art. 7 TUE). A questo riguardo è necessario che la Commissione e le istituzioni europee assicurino, e sin dalla prossima programmazione, il pieno rispetto della richiamata risoluzione del Parlamento europeo del 2016 e del parere reso dal Comitato delle Regioni del 2018 e degli impegni ivi sanciti al fine di garantire l'effettività della coesione.

¹⁸ In materia di insularità il Parlamento europeo, con la ricordata risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità: ha incoraggiato la Commissione a fornire una definizione chiara del tipo di svantaggi geografici, naturali e demografici permanenti che le regioni insulari possono presentare con riferimento all'articolo 174 TFUE; invitato la Commissione a illustrare come intende dare attuazione al disposto dell'articolo 174 TFUE relativamente agli svantaggi permanenti delle regioni insulari che ostacolano il loro sviluppo e impediscono loro di conseguire la coesione economica, sociale e territoriale; invitato la Commissione ad istituire uno «sportello isole» collegato alla Direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione e costituito da funzionari incaricati di coordinare ed analizzare le tematiche connesse alle regioni insulari; – invita la Commissione a presentare un'apposita comunicazione contenente una «Agenda per le regioni insulari dell'UE» e, successivamente, un «Libro bianco» che monitori lo sviluppo delle regioni insulari, sulla base delle migliori prassi e con la partecipazione delle autorità locali, regionali e nazionali e di altri attori pertinenti, ivi inclusi le parti economiche e sociali e i rappresentanti della società civile; – chiede che la Commissione avvii uno studio/un'analisi approfondita sui costi supplementari che la condizione di insularità determina a livello dei sistemi di trasporto di persone e merci e dell'approvvigionamento energetico nonché in termini di accesso al mercato, in particolare per le PMI; – ritiene che per le isole dovrebbe esistere una definizione/categorizzazione adeguata che tenga conto non solo delle loro differenze e peculiarità, ma anche della loro situazione specifica; invita la Commissione a istituire una categoria omogenea, composta da tutti i territori insulari, basandosi sull'articolo 174 TFUE, che riconosce la condizione di insularità; invita altresì la Commissione a tener conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale conseguente agli svantaggi naturali permanenti.

Commissione europea abbia riscontrato le richieste indicate nella risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016.¹⁹

Nel corso dei lavori del predetto Tavolo tecnico, i rappresentanti regionali hanno, inoltre, chiesto che, qualora la Commissione non abbia ancora avviato il predetto studio/analisi sui costi supplementari derivanti dalla condizione di insularità, il Governo solleciti la Commissione europea ad avviare uno studio sui costi supplementari derivanti dalla condizione di insularità, anche attraverso i parametri utilizzati dallo European Spatial Planning Observatory Network (ESPON) e l'indice di competitività regionale (RCI).

Al riguardo, la delegazione di parte Statale (Ministero dell'Economia) ha fatto presente che il sollevato tema dell'insularità presenta profili di carattere generale che potrebbero essere rappresentati alla Commissione Europea nell'ambito della predisposizione delle regole in materia di aiuti regionali con riferimento agli orientamenti sugli aiuti Stato regionali, alla definizione della carta per gli aiuti a finalità regionale riguardante i singoli Stati membri e alle pertinenti previsioni contenute nel Regolamento di esenzione in materia di aiuti di Stato.

La Regione ha così richiesto di avviare con le stesse un confronto e un dialogo costruttivo al fine di stabilire le condizioni di applicazione dei trattati in materia di aiuti alle realtà insulari, di cui alla Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016, alla stessa stregua di quanto previsto dall'articolo 349 del TFUE con riguardo a talune isole ultraperiferiche.

3. Sul tema della condizione di insularità vanno poi ricordate alcune

proposte di (re)inserirla a livello costituzionale prevedendo un preciso obbligo dello Stato di intervento per la rimozione delle situazioni di svantaggio e di vulnerabilità di queste aree. Non si tratta soltanto di questione di principio o di vincolo per le misure adottate dallo Stato o dalla Repubblica, ma di un importante elemento di legalità dell'ordinamento derivante dalla specificazione dei principi di coesione, solidarietà, perequazione, già scolpiti dall'art. 119 Cost., in guisa da costituire puntuale parametro di conformità a Costituzione di leggi e provvedimenti amministrativi generali.

In particolare l'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 19 febbraio 2020, ha approvato la legge-voto (ddl n. 199) recante "Inserimento nello statuto speciale della Regione siciliana dell'articolo 38-bis in materia di riconoscimento degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità", che adesso risulta già incardinata presso le commissioni affari costituzionali di Camera (p.d.l.c. n. 2445) e Senato (d.d.l. n. 1792) per la trattazione. La proposta di legge costituzionale di modifica dello Statuto prevede l'introduzione dell'art. 38-bis a norma del quale: "lo Stato riconosce gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità e garantisce le misure e gli interventi conseguenti per assicurare la piena fruizione dei diritti di cittadinanza dei siciliani", in guisa da far divenire l'adozione di congrue misure di riequilibrio della condizione di insularità parametro di costituzionalità le politiche pubbliche statali.

Tale proposta si riconnette, peraltro, a quella, d'iniziativa popolare, che postula l'inserimento della condizione di insularità all'art. 119 della Costituzione (d.d.l. n. 865 recante *"Modifica*

¹⁹ Inoltre, è stato fatto presente che il parere del Comitato europeo delle regioni del 12 maggio 2017 su "L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale", al punto 30: – sottolinea che molti fattori che ostacolano specificamente lo sviluppo delle isole non vengono rilevati ricorrendo al PIL pro capite come indicatore; – propone pertanto di ampliare la gamma degli indicatori complementari utilizzati nell'ambito della politica di coesione, al fine di migliorare l'analisi della situazione socioeconomica delle isole e della loro; – suggerisce, come possibili indicatori da utilizzare, l'indice di competitività regionale (RCI) e l'indice di accessibilità; – raccomanda di proseguire i lavori per la ricerca di altri indicatori che consentano di illustrare pienamente il costo aggiuntivo dell'insularità; – raccomanda la realizzazione, da parte della Commissione, di studi intesi a comparare le prestazioni delle imprese insulari con quelle delle loro omologhe continentali, anche quando il continente è rappresentato da un unico Stato membro insulare.

dell'art. 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento del grave e permanente svantaggio naturale a dall'insularità²⁰ all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato che ha raggiunto l'intesa unanime su un testo finale che, dopo il quinto comma²¹ dell'articolo 119 della Costituzione, inserisce il seguente *“La Repubblica riconosce le peculiarità delle isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità”*²².

Al riguardo sembra opportuno osservare che la formulazione contenuta nella modifica, siccome approvata dalla Commissione parlamentare, consente di identificare direttamente i territori isolani tra quelli che necessitano di interventi speciali senza che sia necessaria la ponderazione imposta dall'attuale stesura dell'art. 119 Cost un accertamento statale da compiersi di volta in volta al fine di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali

Sotto tale profilo non può revocarsi in dubbio che la reintroduzione di uno specifico riferimento alla condizione di insularità in Costituzione assuma un significato pregnante determinando l'inserimento di una disposizione che consentirebbe di disporre di un parametro costituzionale decisamente più esplicito di quello presente nel vigente quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione (che al quinto comma prevede genericamente di

destinare interventi speciali e risorse aggiuntive a favore di comuni, province e città metropolitane in condizioni di particolare svantaggio, anche territoriale) e, quindi, di assicurare una più acconcia tutela per diritti dei quali occorre assicurare il pieno godimento a tutti i cittadini, compresi quelli che risiedono nelle Isole.

In altre parole, la norma in questione consente di identificare immediatamente le comunità isolane tra quelle realtà che necessitano di interventi speciali senza che sia necessario un accertamento da compiersi caso per caso. Sotto tale profilo la reintroduzione di uno specifico comma nell'articolo 119 della Costituzione che faccia espresso riferimento a misure e risorse statali aggiuntive nei confronti delle Isole assume un significato che potrebbe addirittura ritenersi più pregnante di quello espresso dalle norme in vigore prima della modifica costituzionale del 2001 che ne aveva determinato l'abrogazione²³.

Da ultimo occorre ricordare che la legge statale di bilancio per il 2021 (l. 30 dicembre 2020, n. 178) all'art. 1, comma 690, ha stabilito che entro il 30 giugno 2021, in attuazione del principio di leale collaborazione, la Commissione paritetica per l'attuazione dello statuto della Regione siciliana, avvalendosi degli studi e delle analisi di amministrazioni ed enti statali e di quelli elaborati dalla medesima Regione, debba elaborare: *“stime economiche e finan-*

²⁰ ATTI SENATO XVIII leg., Dossier del Servizio Studi sul riconoscimento degli svantaggi naturali derivanti dall'insularità (A.S. n. 865), giugno 2020 n. 262.

²¹ Che giova ricordare, prima della riforma costituzionale del 2001 prevedeva “per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali”, con la conseguente scomparsa del riferimento alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole come finalità prioritaria (ma non esclusiva) dell'intervento statale.

²² Va al riguardo ricordato che all'esame delle Commissioni bilancio e ambiente della Camera dei deputati vi è il d.d.l. n. 1825, recante “Legge quadro per lo sviluppo delle isole minori marine, lagunari e lacustri” di legge, approvato in prima lettura dal Senato il 18 ottobre 2018. L'iniziativa legislativa è preordinata all'introduzione nell'ordinamento di misure per la valorizzazione, lo sviluppo socio-economico, la tutela e la messa in sicurezza del territorio delle isole minori, sul quale si veda <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/Am0034.Pdf>

²³ Cfr. Audizione del Presidente del Consiglio regionale della Sardegna, On. M. Pais, presso la prima Commissione del Senato sul d.d.l. n. 865 “Modifica dell'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento del grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità” https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/194/101/Presidente_del_Consiglio_regionale_Michele_Pais.pdf, il quale richiama l'audizione del Prof. Omar Chessa secondo il quale la formulazione contenuta nella proposta di modifica dell'art. 119 consentirebbe “di identificare immediatamente le comunità isolane tra quelle realtà che necessitano di interventi speciali senza che sia necessario un accertamento da compiersi di volta in volta”.

²⁴ La disposizione è stata introdotta nella legge di bilancio 2021 a seguito di un emendamento, n.125.8, proposto dall'On. G. Bartolozzi cfr. ATTI CAMERA, XVIII leg., Legge di bilancio 2021-A.C. 2790-bis-A, Sintesi degli emendamenti approvati dalla V Commissione Bilancio, http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/ID0014b.htm?_1608539377737.

ziarie sulla condizione di insularità della medesima Regione”²⁴. Si tratta di una previsione solo apparentemente ricognitiva, che è tuttavia destinata a svolgere rilevanti effetti sul negoziato finanziario tra Stato e Regione Siciliana in quanto, in esito alle attività di “elaborazione” affidate alla Commissione paritetica di cui all’art. 43 dello Statuto regionale la determinazione dei costi determinati dalla condizione di insularità assumeranno una valenza oggettiva. E ciò non solo perché scaturenti confronto tra le analisi svolte al livello regionale²⁵ ed in un contesto come la Commissione paritetica, ma soprattutto poiché la valutazione cui essa giungerà, ed entro il termine fissato dal legislatore, alla luce del richiamato arresto della giurisprudenza costituzionale, non potrà essere disattesa da nessuna delle due parti.

Lo studio che vede definitivamente la luce offre un’indicazione chiara sui costi che cittadini ed imprese di Sicilia debbono sopportare a causa della condizione di insularità. costi che svolgono gli effetti di una tassazione implicita, paradossale, oltre che ingiusta e per questo inaccettabile sul piano dell’inveramento del principio di eguaglianza, per una Regione che è ancora, purtroppo, tra le più povere d’Europa. Appare legittimo chiedersi, dopo settantacinque anni, se ancora l’autonomia speciale sia uno strumento utile per i siciliani di oggi e di domani, oppure un feticcio da smantellare al più presto, o piuttosto debba evolvere verso forme diverse e nuove di autode-terminazione come evidenziano altre esperienze europee che rinvergono, anche nella grande questione della insularità e della dimensione frontalie-

ra, le ragioni di un peculiare modello di autogoverno.

In fin dei conti, storia ed assetto istituzionale d’Europa lo dimostrano: nei mari che lambiscono il Continente non si rinvergono grandi isole o arcipelaghi che non siano dotati di forme peculiari di autonomia. Non si tratta, quindi, di alimentare il rivendicazionismo dalle antiche radici storiche o il riparazionismo che tanto influsso ebbe nei redattori dello Statuto e che appare un segno di contraddizione del pur sempre grave divario economico-sociale che ancora colpisce la Sicilia. Questi approcci hanno dimostrato limiti e storture e spinto poi a pretendere di lasciar immobile un’autonomia speciale di fronte al profondo mutamento dell’assetto costituzionale ed economico nazionale ed europeo.

È l’insularità nella prospettiva di un’Europa rafforzata, la nuova dimensione nella quale “risignificare” l’autonomia di una Regione come la Sicilia che guarda al Mediterraneo, alle enormi sfide che nuovi assetti sociali, culturali, economici e demografici imporranno al vecchio continente, ancor di più dopo i drammatici effetti di una pandemia che ha mutato, per sempre, la società e le sue relazioni, il lavoro, i mercati.

Dopo la Brexit l’Italia è il più grande Paese europeo per numero di cittadini insulari: oltre oltre 6,6 milioni (quasi il 12% della popolazione complessiva tra Sardegna e Sicilia), sui quasi venti milioni di insulari europei, non può consentire di continuare ad eludere la questione della condizione di insularità ed il tema dei costi che essa determina tra le priorità delle politiche pubbliche.

²⁵ Si segnala che la Regione ha definito uno studio “Stima dei costi dell’insularità della Sicilia” che determina una forbice tra i 6,04 ed i 6,54 miliardi di euro il costo dell’insularità ricorrendo a due diversi approcci metodologici: “un primo approccio basato sull’analisi dei principali elementi che determinano lo sviluppo di un territorio insulare individuati nei fattori “dimensione”, “distanza” e “vulnerabilità”. Questi fattori sono stati misurati attraverso alcune variabili proxy poste in serie storica e riferite agli ultimi venti anni per tutte le regioni italiane e a seguito dell’applicazione di un modello regressivo, è stata ottenuta una stima econometrica che quantifica il costo dell’insularità per la Sicilia in circa 6,54 miliardi di euro pari al 7,4 per cento del PIL regionale (a valori correnti dell’anno 2018). Un secondo approccio, basato sulla determinazione dei maggiori costi di trasporti che penalizzano la regione e sul loro impatto sugli operatori economici e sui vari settori di attività, ha condotto, in termini contro fattuali, tramite l’applicazione al modello multisettoriale della Regione Siciliana (MMS), ad una stima dell’impatto che una riduzione dei prezzi del settore “Trasporti e magazzinaggio” può determinare sull’economia siciliana. Secondo questa procedura, l’effetto positivo di una riduzione tale da equiparare i costi di trasporto della Sicilia a quelli medi del Mezzogiorno continentale determina un aumento del PIL complessivo regionale (2018) pari al 6,8 per cento, quantificabile in circa 6,04 miliardi di euro”.

Vi è ancora un ritardo ed una grave carenza di attenzione nelle politiche di coesione che, nonostante le iniziative e le prese di posizione sul piano giuridico ed istituzionale sinteticamente richiamate, non consente di guardare alle questioni illustrate da questo studio in termini adeguatamente prioritari.

La circostanza che il Piano di resilienza e ripresa (PNRR), come noto approvato da Governo e Parlamento ed adesso inviato all'esame della Commissione europea²⁶ nel contesto del programma europeo Next Generation EU (NGEU), preveda investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale, come le misure complementari adottate per rafforzarne la spinta in termini di investimenti e riforme, che dovrebbero aggredire alla radice le cause delle disuguaglianze territoriali e dei ritardi di sviluppo, non contemplino misure specifiche di riequilibrio territoriale (a partire dall'inserimento un'infrastruttura come il Ponte sullo Stretto di Messina, opera cantierabile e ritenuta essenziale dagli stessi studi commissionati dal Governo²⁷) e non considerino la condizione di insularità contenendo sporadici ed ininfluenti riferimenti alle Isole (prevalentemente a quelle minori), costituiscono esempi emblematici di quanto ancora ci sia da fare nel senso indicato analiticamente da questo studio.

Leonardo Sciascia, lo scrittore siciliano del quale quest'anno ricorre il centenario della nascita, individuava in

una delle ultime interviste il nocciolo della questione politica e giuridica, ma anche letteraria, dell'insularità nel suo incontrovertibile dato fattuale. Dato che, come ricordato, alcuni ordinamenti costituzionali europei (ma non più quello italiano dopo la riforma del 2001) e lo stesso Trattato sul funzionamento dell'UE individuano come elemento di diversificazione che impone l'adozione di misure di riequilibrio e coesione.

L'auspicio è che la Conferenza sul futuro dell'Europa, che si è appena aperta, conduca ad un più marcato riconoscimento della condizione di insularità e delle misure per garantirne la perequazione sia sul piano fiscale che infrastrutturale, garantendo l'eguaglianza sostanziale dei cittadini europei.

²⁶ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, trasmesso dal Governo alla Commissione europea, è consultabile in <https://www.governo.it/it/articolo/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza/16782>.

Il Piano italiano prevede investimenti pari a 191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, lo strumento chiave del NGEU. Ulteriori 30,6 miliardi costituiscono il c.d. "Fondo complementare", finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile giusta il d.l. 6 maggio 2021, n. 59, recante misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti. Il totale degli investimenti previsti è di 222,1 miliardi di euro.

²⁷ La Sicilia - come risulta dall'analisi di benchmark internazionale tra le grandi isole con riferimento alla necessità/utilità di possedere o meno un collegamento stabile sulla base del loro potenziale di collegamento definito come rapporto fra la popolazione dell'isola e la distanza minima in linea d'aria con la terraferma continentale o con l'isola più grande e popolosa di un arcipelago - è l'isola che presenta il più elevato potenziale di collegamento (in termini di popolazione/distanza) tra quelle che oggi non posseggono un collegamento stabile con la terraferma. Di converso il suo rapporto popolazione/distanza è di molto superiore a quello di diverse isole che posseggono già un collegamento stabile. Cfr. MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILI, La valutazione di soluzioni alternative per il sistema di attraversamento stabile dello Stretto di Messina. Relazione del Gruppo di Lavoro, Roma, 2021, 94 e ss.

Executive Summary

La condizione di insularità impone l'adozione di scelte politiche di contrasto che vanno commisurate all'entità degli svantaggi che devono essere mitigati o rimossi, ma anche ai possibili vantaggi che ne potrebbero derivare. L'insularità, intesa come discontinuità territoriale, determina, infatti, delle ulteriori criticità di natura economica, trasportistica, ambientale, sociale e demografica che determinano un oggettivo svantaggio rispetto ai territori continentali come rilevato nella vasta letteratura di riferimento. In particolare, la Sicilia sconta gravi divari rispetto al resto d'Italia come testimoniato dai principali dati socio-economici i quali restituiscono una fotografia allarmante legati alla presenza di squilibri occupazionali, elevata quota di popolazione a rischio povertà, maggiori costi per i trasporti, arretratezza e sperequazione infrastrutturale, diffusa marginalità e ridotta internazionalizzazione.

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di fornire una stima dei possibili impatti su tali divari causati dalla condizione di insularità della Sicilia, in termini di ridotta ricchezza prodotta dal territorio. La complessità dell'obiettivo di stima ha indotto ad utilizzare due diversi approcci metodologici: un approccio econometrico basato sull'analisi tramite modello regressivo dei principali elementi che determinano lo sviluppo di un territorio insulare individuati nei fattori *"dimensione"*, *"distanza"* e *"vulnerabilità"*, e un approccio controfattuale basato sul modello multisettoriale della Regione Siciliana (MMS) volto a determinare i maggiori costi dei trasporti che penalizzano la regione e il loro impatto sugli operatori economici e sui vari settori di attività.

Entrambi gli approcci utilizzati convergono su un costo annuo dell'insularità per la Sicilia di circa 6 miliardi di euro l'anno, a cui corrisponde una sorta di tassa occulta per ogni siciliano pari a circa 1.200 euro. In particolare, il modello econometrico stima una perdita di PIL pari a 6,23 miliardi di euro mentre il modello controfattuale (MMS) registra una stima pari a 6,08 miliardi di euro.

La stima dei costi dell'insularità permette, infine, di fornire una chiara misura degli svantaggi sofferti dalla Sicilia a causa di questa specifica condizione geografica, stima che dovrebbe condurre non tanto ad una semplice rivendicazione economica, quanto piuttosto (accanto ad essa) alla definizione di una specifica finalizzazione delle risorse rivendicate per garantire la rimozione delle cause di tale svantaggio. Tra le possibili soluzioni dobbiamo annoverare il miglioramento delle infrastrutture di collegamento insieme alla creazione di un sistema di collegamento stabile dello Stretto di Messina che annullerebbe la distanza geografica tra la Sicilia e il continente promuovendo quei processi di crescita e sviluppo che porterebbero all'agognata riduzione del divario socio-economico dell'Isola.



1. L'insularità quale condizione di svantaggio



1. L'insularità quale condizione di svantaggio

Le regioni insulari presentano delle caratteristiche e delle peculiarità permanenti che le distinguono dalle regioni continentali, siano esse più o meno periferiche. Ciò deriva dal fatto incontrovertibile che l'insularità, intesa come discontinuità territoriale, implica delle specificità di natura economica, trasportistica, ambientale, sociale e demografica che determinano un oggettivo svantaggio rispetto ai territori continentali. Le distanze, sia quelle minime sia quelle massime, possono fare la differenza: la difficoltà di garantirsi una fornitura di un bene prezioso come i vaccini in tempi di pandemia mostra quanto sia importante che la produzione non avvenga troppo lontano, nel senso sia della distanza geografica sia di quella geopolitica. È importante quindi che i governi e i parlamenti, nel ridefinire le loro politiche, non dimentichino che la dimensione geografica e la dimensione geopolitica entrino nel calcolo delle politiche da adottare²⁸. (Caserta M, GdL).

In ambito UE, l'insularità rappresenta peraltro un rilevante tema del dibattito politico, economico e sociale, anche per la numerosità e la dimensione di tale tipologia di territorio²⁹. L'insularità è in primo luogo un fattore limitante delle opportunità di crescita, nella misura in cui "...produce ritardi di sviluppo sociale ed economico e fa degli

isolani cittadini con diritti ridotti e affievoliti rispetto ai cittadini della terraferma. Si pensi solo all'annoso problema dei trasporti, che fa lievitare i prezzi dei servizi. Essere un'isola sconta uno svantaggio naturale che non mette in condizioni di pari opportunità con gli altri abitanti della penisola"³⁰.

Di fronte a questo tema, a livello europeo è possibile registrare una certa vivacità del dibattito che ruota intorno alle ricadute di policy³¹. La stessa Commissione Europea³² considera, infatti, le regioni insulari meritevoli di azioni e politiche per recuperare tali divari in coerenza con gli obiettivi della Politica di Coesione³³, nel cui ambito, ad evidenziare esplicitamente la necessità di compensare gli effetti negativi dell'insularità, vi è stato, ad esempio, l'inserimento di fattori di correzione nelle chiavi di riparto delle risorse finanziarie delle Politiche di Coesione e dei fondi FAS per i cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, al fine di incrementare le risorse assegnate alla Sicilia e alla Sardegna per "*compensare*" la loro particolare condizione. Questi indirizzi sono stati confermati anche nell'ambito dei lavori dell'Intergruppo regionale per l'Insularità del Comitato europeo delle Regioni" nei quali si intercetta un'analisi avanzata degli obiettivi di policy³⁴ da conseguire per assicurare agli abitanti delle isole eguaglianza

²⁸ Caserta Maurizio, GdL

²⁹ L'Unione Europea include un elevato numero di isole e una consistente popolazione che vi risiede, il 28 per cento della quale appartenente alla Sicilia (vedi il paragrafo 2). La regione rappresenta quindi un caso di particolare rilevanza all'interno dei territori europei "con specificità geografiche", anche in virtù degli ulteriori sistemi di isole minori che amministra (art. 174 TFUE e risoluzione 3014 del 2015). L'articolo 174 del Trattato di Lisbona statuisce che "Al fine di promuovere armonicamente il suo sviluppo complessivo, l'Unione dovrebbe sviluppare e perseguire le sue iniziative direzionandole verso il suo rafforzamento economico e sociale e alla coesione territoriale. In particolare, l'Unione dovrebbe ambire alla riduzione della disparità tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni e dal sottosviluppo delle regioni meno favorite. Tra le regioni coinvolte, particolare attenzione deve essere data alle aree rurali, aree sottoposte alla transizione industriale, e alle regioni che soffrono di un severo e permanente handicap naturale o geografico come ad esempio le regioni dell'estremo Nord con una densità di popolazione veramente scarsa, le isole, le regioni montane e le aree transnazionali."

³⁰ Tommaso Edoardo Frosini, Insularità e Costituzione, Rivista giuridica del Mezzogiorno, anno XXXIV, 2020, n. 1.

³¹ Il fatto che l'insularità determini uno svantaggio geografico è stato affermato anche dalla Commissione Europea che ha argomentato che le regioni insulari sono meritevoli di azioni politiche specifiche finalizzate al superare questo gap. A supporto di questa, cfr. lo studio Europeo "The Development of islands – European Islands and Cohesion Policy" (EUROISLANDS 2011) che fornisce alcune indicazioni sui parametri ambientali ed economici che possono influenzare negativamente e/o positivamente l'attrattività delle Isole. In questo caso da intendere come fattore altamente correlato all'accessibilità e quindi a quegli aspetti legati alla discontinuità geografica e anche alle difficoltà di accesso alle infrastrutture trasportistiche.

³² Haase, D & Maier, A 2021, Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels

³³ Alla Politica di Coesione è affidata, tra le altre, la peculiare missione di concorrere al riequilibrio economico-sociale e alla competitività di specifici territori

³⁴ Manifesto per le isole europee, approvato dall'Intergruppo regionale per l'insularità del comitato europeo delle regioni, Dicembre 2019: rafforzare la dimensione territoriale garantendo alle isole pari opportunità di sviluppo, porre le questioni dell'insularità e della discontinuità territoriale al centro della politica dei trasporti europea, dotare l'Europa di una politica di investimenti che preveda delle misure e degli strumenti specifici per i governi insulari, modificare la normativa vigente sugli aiuti di stato a finalità regionale in maniera da armonizzare la disciplina dei territori insulari europei, predisporre misure che compensino la vulnerabilità specifica dei territori insulari di fronte agli effetti dei cambiamenti climatici, incentivare la transizione delle isole verso un modello di economia circolare, migliorare la competitività dell'imprenditoria insulare, rinforzare gli strumenti europei di analisi territoriale tramite la creazione di una categoria statistica insulare, creare degli organi specifici competenti sulle questioni insulari in seno alle istituzioni europee.

sostanziale e parità di trattamento nel godimento effettivo dei diritti sociali³⁵. A riguardo, il Comitato Economico e Sociale Europeo nel 2017 ha fornito una serie di raccomandazioni politiche volte a definire e caratterizzare il concetto di "*isole inclusive*", attuando i principi di "*efficienza*" ed "*equità*" quali fattori chiave per la promozione della competitività e della coesione sociale di tutte le isole europee: "*efficienza*": assicurare che tutte le isole possano raggiungere un pieno sviluppo; -"*equità*": assicurare che tutti i cittadini abbiano accesso a opportunità e servizi a prescindere dal contesto territoriale in cui vivono³⁶.

A livello nazionale, invece, si rileva una carenza o inadeguatezza di azioni concrete o atti normativi volti a tenere in debito conto questo svantaggio, al fine di garantire i diritti dei cittadini che abitano nelle isole e di assicurare le adeguate compensazioni atte a superare gli svantaggi determinati dalla condizione di insularità. Sulla base di tali evidenze oggettive, il governo della Regione Siciliana si è particolarmente impegnato sul tema della compensazione degli svantaggi dovuti all'insularità³⁷, all'interno del negoziato per l'attuazione dell'autonomia fiscale e finanziaria aperto da oltre un anno con il governo nazionale, ponendolo insieme ad altre questioni fondamentali correlate, quali la fiscalità di sviluppo per l'attrazione degli investimenti, di imprese, persone, e la perequazione infrastrutturale.

Tali intendimenti sono richiamati e rafforzati nei documenti regionali di programmazione (DEFR, NaDEFR, ecc.) in cui si esplicita la necessità di concludere uno specifico accordo con lo Stato e l'UE per

l'introduzione di misure compensative della discontinuità territoriale, in favore dei cittadini e delle imprese siciliane³⁸.

Diverse analisi e alcune proposte sono state inoltre avanzate sul piano delle politiche, in talune sedi di dibattito. In termini generali, sono state ad esempio selezionate le dimensioni sottostanti allo svantaggio derivante dallo stato di isola³⁹, rispetto alle quali è possibile identificare alcune precipe caratteristiche⁴⁰ che rendono possibile una diversa lettura del territorio:

1. Isolamento e distanza geografica;
2. Limitata dimensione dei mercati insulari;
3. Difficoltà del trasporto stradale insulare;
4. Impatto della mono-specializzazione dell'economia insulare;
5. Vulnerabilità economica;
6. Mancanza d'attrattività per la manodopera e per le imprese;
7. Accesso limitato alle tecnologie di informazione e di comunicazione;

Occorre considerare che alcune di queste caratteristiche non si addicono pienamente a un'isola "*maggiore*" come la Sicilia. Ne sono esempio la "*mono-specializzazione*" produttiva e la "*limitata dimensione dei mercati*". Con riferimento a quest'ultimo, infatti, va considerato che la popolazione della regione Sicilia è in realtà di poco inferiore a quella di intere nazioni come Norvegia, Finlandia, Serbia e superiore a quella di altre, come Irlanda, Croazia. Da questo punto di vista il limite dimensionale del mercato, comunque esistente e discriminante, è da considerarsi per la Sicilia come il risultato della debolezza economica del sistema, più

³⁵ Si veda a proposito l'importante sentenza n. 6 del 2019 della Corte Costituzionale italiana che riconosce "i costi dell'insularità" e "gli svantaggi strutturali permanenti" delle regioni insulari.

³⁶ Cfr. "Le isole dell'UE: da svantaggio strutturale a territorio inclusivo", Parere del Comitato economico e sociale europeo, ECO/418, Adozione in sessione plenaria 29/03/2017

³⁷ Cfr. Documento comune di Sardegna e Sicilia approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome del 14/11/2019 "Per il riconoscimento di misure di compensazione dell'insularità nella legge di bilancio per il 2020" e nell'ordinamento fiscale.

³⁸ Cfr. quanto precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 6 del 2019 e il recente DDL Costituzionale n. 865 con il quale si intende modificare l'articolo 119 della Costituzione introducendo dopo il quinto comma: «Lo Stato riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità e dispone le misure necessarie a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili».

³⁹ A titolo esemplificativo, in letteratura esistono numerosi modelli teorici che analizzano l'effetto delle caratteristiche distintive dell'insularità sullo sviluppo economico. Tra questi possiamo citare il "Trade Gravity Model" che considera l'effetto dannoso della lontananza sul commercio, la "Nuova Geografia Economica" che si concentra sull'effetto congiunto della distanza e della piccolezza che rispettivamente influenzano la scelta della localizzazione di un'azienda, oppure la New Trade Theory che valuta il ruolo chiave delle economie di scala e gli effetti di rete sul commercio.

⁴⁰ Cfr. l'analisi svolta dalla Camera di Commercio della Corsica che dalla rassegna della letteratura raggruppa le ricadute dell'insularità nelle categorie indicate (Chambre de Commerce et d'Industrie de Corse, Impact de l'insularité en Corse sur la performance économique des entreprises, Juin 2019, p. 17 sg.).

effetto delle altre ragioni strutturali di svantaggio legate all'insularità del territorio che causa del divario, ovvero più sintomo che patologia. Lo stesso *"Isolamento"* potrebbe dirsi abbia una valenza relativamente ridotta, data la prossimità fisica e visiva alla penisola italiana. Ovviamente questi caratteri investono invece pienamente i complessi insulari minori che fanno parte della regione (Eolie, Egadi, Pelagie) per un totale di 18 isole abitate e una popolazione complessiva di oltre 33.000 abitanti, a richiamare il tema della *"duplice insularità"* in Sicilia. Altre delle caratteristiche menzionate sono di rilievo specifico per la Sicilia; particolarmente: *"Difficoltà del trasporto stradale e insulare"*, *"Accesso limitato alle tecnologie di informazione e comunicazione"*, che costituiscono elementi primari di *"vulnerabilità economica"*. (Signorino G., Cirà A., GdL)

D'altra parte, possiamo anche osservare che la condizione di insularità così configurata e il conseguente isolamento geografico consentono, in contrapposizione agli svantaggi evidenziati, una più efficace tutela degli ecosistemi e delle specificità ambientali e culturali, molto importanti non solo in chiave di tutela delle tradizioni culturali e del contesto ambientale, ma anche come elementi di sviluppo di specifici settori dell'economia, come ad esempio quello turistico. A tal riguardo, esistono in letteratura anche tesi che sostengono che non conta la posizione geografica, ma contano le istituzioni di cui le comunità si dotano⁴¹. Estendendo questo approccio alla Sicilia si potrebbe concludere che non è l'insularità ad aver determinato il suo ritardo di sviluppo, ma le istituzioni che si è data e che all'isola hanno dato lo Stato Italiano e l'Unione Europea. Le criticità derivanti dallo status di Isola sarebbero superate da appropriate istituzioni che sviluppino la capacità di quella comunità di creare reddito e opportunità di occupazione, riducendo il ruolo di quelle istituzioni, cosiddette estrattive, che mortificano quella capacità estraendo rendite ingiustificate. In verità la geografia conta e pensare che le

distanze non contino è forse una illusione pre-Covid19. La permeabilità dei confini un tempo ritenuta fattore di crescita, poiché rende più facile lo scambio di merci e di persone, oggi appare come una possibile fonte di pericolo. Pertanto l'insularità diventerebbe un fattore benefico in questo contesto, data la maggiore facilità di proteggere i confini di un'isola rispetto ai confini di una regione senza accesso al mare. L'insularità diventerebbe invece un fattore limitante quando occorra distribuire prodotti la cui produzione è concentrata solo in alcune aree del mondo o del Paese. (Caserta M., GdL).

Di fronte alla ampiezza ed alla complessità degli aspetti sopra accennati il presente studio rappresenta un primo contributo di analisi che mira ad avviare specifici approfondimenti, anche settoriali, per innalzare la conoscenza analitica e supportare le decisioni del policy maker. Esso si rende necessario per due ordini di motivi:

- i) individuare ostacoli alla crescita specifici della Sicilia e mettere in campo risorse che siano compensative e di riequilibrio di uno svantaggio che lede la possibilità di eguaglianza sostanziale di diritti tra cittadini italiani e della ridotta possibilità di fare impresa data la maggiore difficoltà di accesso ai mercati e costi più elevati;
- ii) una volta individuati i principali colli di bottiglia nella condizione di insularità si possono meglio disegnare, con risorse dedicate, politiche pubbliche capacitanti per la crescita in quanto attaggiate alle caratteristiche di insularità.

In altri termini, l'insularità ha delle caratteristiche proprie legate agli ecosistemi, alla storia e alla cultura, ma che possono diventare asset unici e interessanti per promuovere la crescita, qualora valorizzati e promossi con opportune politiche pubbliche. E pertanto politiche di coesione dovrebbero tenere conto di tali specificità, riconoscendo anche i costi dell'insularità. (Cerniglia F., GdL).

⁴¹ Un successo editoriale di qualche anno fa (Acemoglu – Robinson, Perché le nazioni falliscono, 2012) comincia con un riferimento alle due Nogales (Arizona e Messico), ossia due città molto vicine, ma una nel territorio degli Stati Uniti, l'altra nel territorio del Messico. Le due città hanno oggi un livello di sviluppo completamente diverso, a testimonianza del fatto – questa è la tesi che informa tutto il libro – che non conta la posizione geografica, ma contano le istituzioni di cui le comunità si dotano. Un altro esempio è fornito dalle due Coree. Una molto sviluppata, l'altra molto povera, malgrado siano identiche dal punto di vista della posizione geografica.





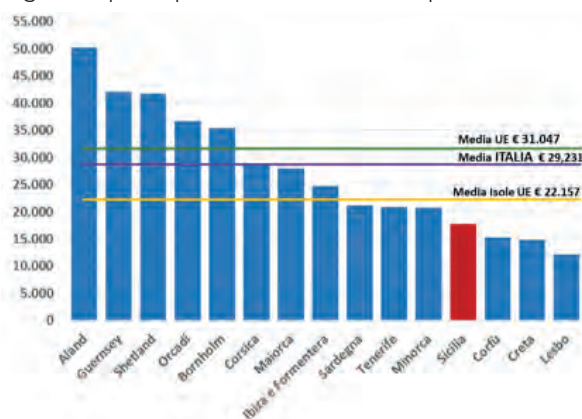
2. I principali divari della Sicilia nel contesto europeo e nazionale

2. I principali divari della Sicilia nel contesto europeo e nazionale

L'Unione Europea si caratterizza per un elevato numero delle isole con oltre 50 abitanti (n. 362), presso cui risiede una popolazione complessiva di 17,7 milioni di abitanti, 3,7 milioni dei quali nelle regioni ultraperiferiche. La Sicilia con i suoi circa 5 milioni di residenti (28 per cento della popolazione "isolana") rappresenta uno dei territori di maggiori dimensioni e rilevanza economica di tale contesto, oltre che un caso con specificità geografiche particolari, in virtù degli ulteriori sistemi di isole minori che le afferiscono. Il PIL pro capite medio di tutta la popolazione così individuata, con una parte significativa delle isole che rientra nella categoria delle regioni europee meno sviluppate, è modesto, risultando pari a circa il 79,2 per cento della media UE⁴².

All'interno delle unità selezionate si registra una forte variabilità rispetto ai livelli della ricchezza come è possibile osservare nella figura 1, che riporta il Pil pro capite di alcune Isole europee classificate territorialmente come Nuts2 e Nuts3⁴³. Dalla figura si evince, che il Pil pro capite delle isole del Nord Europa prese in esame è superiore al livello della media UE e anche del Pil medio pro capite delle 362 Isole europee.

Fig. 1 – Pil pro capite di alcune isole europee – Anno 2018



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

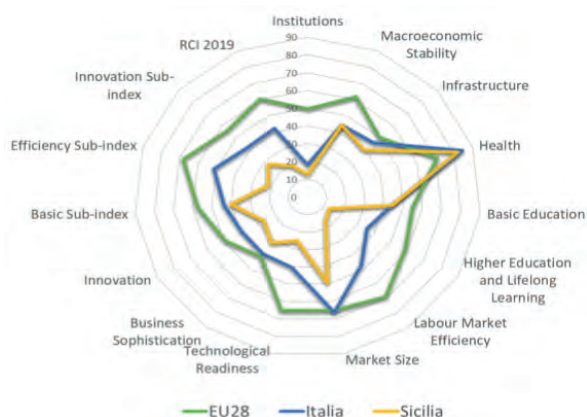
Di contro, le Isole del Sud Europa hanno un Pil pro capite di molto inferiore sia alla media UE, sia alla media delle 362 Isole. In generale, nel contesto dell'UE la Sicilia si colloca al di sotto della media italiana ed europea nella maggior parte degli indicatori sociali ed economici che la Commissione Europea adotta per operare opportuni confronti spaziali e temporali tra le regioni Nuts2. In particolare, merita una specifica attenzione la misura di sintesi della competitività ricorrendo ad un indicatore complesso denominato Regional Competitiveness Index⁴⁴ (RCI), elaborato annualmente e rispetto al quale la Sicilia mostra posizioni negative su alcune dimensioni importanti, quali: le infrastrutture, il capitale umano, l'innovazione e, in generale, anche la qualità dell'azione amministrativa (figura 2). Solo per ciò che riguarda il settore della Salute (Health) misurata in relazione ai livelli di mortalità rispetto a varie cause (suicidi, incidenti stradali, precocità, malattie circolatorie e tumorali), sia la Sicilia che l'Italia nel suo complesso mostrano valori che confermano una migliore condizione rispetto alla media europea. Vale la pena sottolineare che, nella valutazione dell'indice di competitività per l'anno 2019, rispetto al contesto nazionale le dimensioni relative a: "Istruzione di base", "Salute", "Stabilità Macroeconomica" e (in maniera lievemente inferiore) "Infrastrutture" e "Istituzioni", la Sicilia non presentano svantaggi competitivi specifici; più significativo lo svantaggio competitivo connesso alla "Dimensione del mercato", "Business Sophistication", "Innovazione"; drammatica l'arretratezza in termini di "Efficienza del mercato del lavoro" e, soprattutto, "Istruzione superiore e formazione continua". (Signorino G., Cirà A., GdL).

⁴² Dati 2010. I dati sono pubblicati nel Parere del Comitato europeo delle regioni su: «L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale» (2017/C 306/10) presentato da Marie-Antoinette Maupertuis (FR/AE), assessore della regione Corsica.

⁴³ Italo Meloni, Benedetta Sanjust di Teulada, La condizione di insularità come svantaggio economico. Il caso della Sardegna, XXXVIII Conferenza italiana di scienze regionali, Cagliari, 20-22 Settembre 2017.

⁴⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/, Indice di competitività regionale (RCI) il quale misura i principali fattori di competitività negli ultimi dieci anni per tutte le regioni di livello NUTS-2 nell'Unione europea. L'Indice misura, con più di 70 indicatori comparabili, la capacità di una regione di offrire un ambiente attraente e sostenibile affinché le imprese e i residenti possano vivere e lavorare.

Fig. 2- Indice di competitività – Anno 2019



Fonte: Commissione Europea

I divari evidenziati possono anche essere correlati alla perifericità dei territori che potrebbero essere ulteriormente indagati anche ricorrendo all'utilizzo di variabili proxy che ne misurino la rilevanza, come ad esempio il livello medio dei costi di trasporto che incidono su tutto il sistema socio-economico di un territorio.

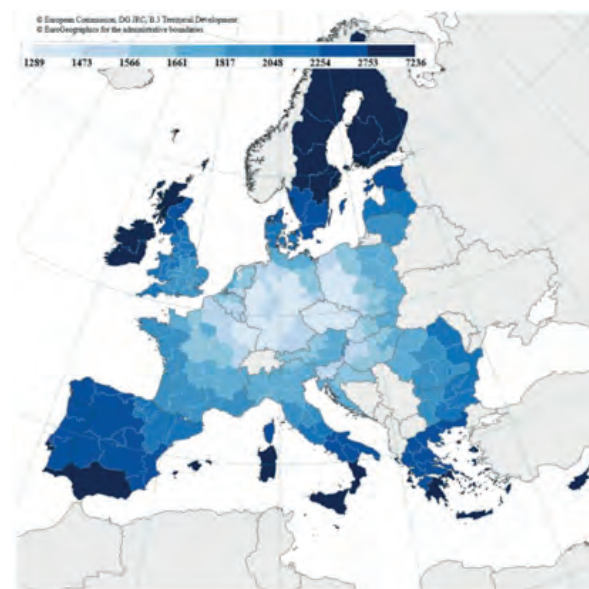
Nella figura 3 è riportato per ogni regione europea (Nuts2) la media dei costi di trasporto rispetto a tutte le altre regioni europee. Il gap della Sicilia in termini di maggiori costi di trasporto è particolarmente evidente, in quanto rappresenta la regione italiana con il costo medio più elevato.

Del resto, anche nel contesto nazionale la Sicilia è storicamente caratterizzata da un pesante divario rispetto alle altre regioni italiane, come registrato dai principali indicatori socio-economici.

Negli ultimi trent'anni, questo divario è peraltro ulteriormente aumentato, soprattutto nei confronti delle regioni del Nord Italia, ed è principalmente da imputare al gap infrastrutturale che inevitabilmente genera squilibri anche di natura competitiva nel sistema produttivo nazionale con effetti sul commercio nazionale ed internazionale. I principali dati macroeconomici evidenziano questi divari, mostrando nel 2018 per la Sicilia un prodotto interno lordo pro capite pari a 17.721 euro che la colloca in penultima posizione tra le regioni italiane (seguita dalla sola Calabria), risultando distante dalla media del Mezzogiorno per un valore pari a 1.266 euro (figura 4). Nello stesso anno, il tasso di disoccupazione (15 anni e più) in

Sicilia è stato pari al 21,5 per cento, distanziando di circa 3 punti percentuali il valore medio del Mezzogiorno (18,4 per cento) e raddoppiando il valore medio dell'Italia (10,6 per cento).

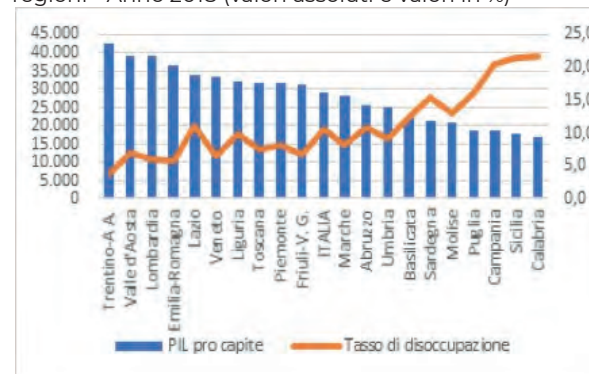
Fig. 3: I costi di trasporto medi per le regioni europee



Fonte: Persyn, D., Díaz-Lanchas, J., and Barbero, J., cit., Fig. 3 a p. 10.

L'analisi cross section del Pil pro capite e del tasso di disoccupazione effettuata sulle regioni italiane con gli ultimi dati ufficiali disponibili, ossia il 2018, conferma l'evidenza della correlazione inversa tra Pil pro capite e il tasso di disoccupazione tra le regioni italiane e tale correlazione assume una diversa rilevanza nelle regioni più sviluppate, in quelle in transizione e, infine, nelle regioni meno sviluppate.

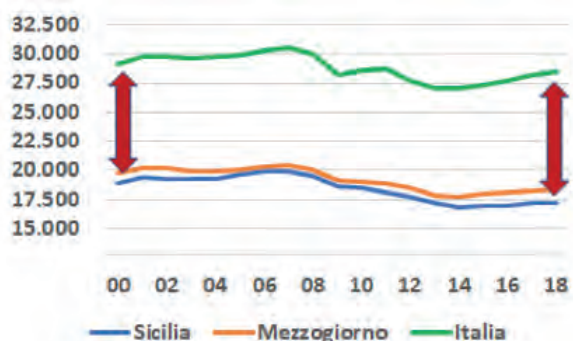
Fig. 4 - Pil pro capite e tasso di disoccupazione per regioni - Anno 2018 (valori assoluti e valori in %)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Inoltre, l'analisi della serie storica del Pil pro capite nel periodo 2008-2018 della Sicilia, del Mezzogiorno d'Italia e dell'Italia nel suo complesso mette in evidenza una distanza tra il dato complessivo nazionale ed il gruppo delle regioni del Mezzogiorno che non accenna a ridursi nell'arco temporale considerato, facendo registrare per la Sicilia una lieve e progressivo distanziamento dal gruppo di regioni del Mezzogiorno a partire dal 2014 (figura 5).

Fig. 5 – Pil Pro capite in Sicilia, Mezzogiorno e Italia– Anni 2000-2018 - (valori concatenati 2015)



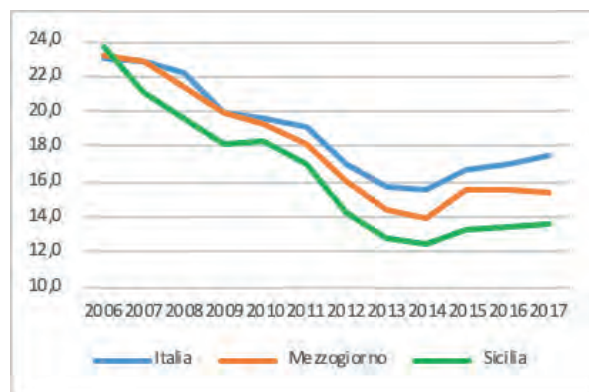
Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Per quanto concerne gli investimenti fissi lordi, ossia la variabile in grado di stimolare l'incremento della capacità produttiva e di mitigare il gap infrastrutturale esistente, in figura 6 è possibile osservare, oltre ai valori pressoché sempre inferiori della Sicilia rispetto all'Italia e al Mezzogiorno, anche come essi tendano a diminuire in misura più marcata nell'Isola, per effetto della minore propensione agli investimenti, specie nel periodo della crisi finanziaria del 2008, con effetti tangibili sui sistemi economici particolarmente fragili come quello della Sicilia fino al 2015.

Per quanto concerne lo scambio commerciale con l'estero (import ed export) esso rappresenta un importante indicatore per valutare l'apertura commerciale di un sistema economico, e in figura 7 possiamo osservare, in particolare, come la Sicilia regi-

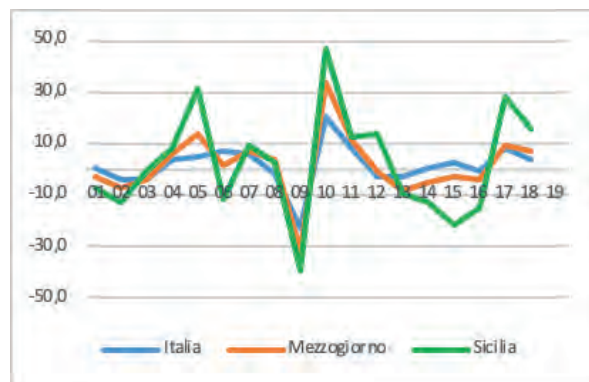
stri maggiori oscillazioni in positivo e in negativo rispetto ai valori nazionali e del Mezzogiorno, mostrando una maggiore sensibilità o vulnerabilità rispetto ai cambiamenti dei mercati di riferimento⁴⁵.

Fig. 6 - Investimenti fissi lordi – Anni 2008-2017 (Incidenza % sul PIL, valori concatenati 2015)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Fig. 7 – Importazioni ed esportazioni con l'estero – Anni 2001-2019 (variazioni %)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

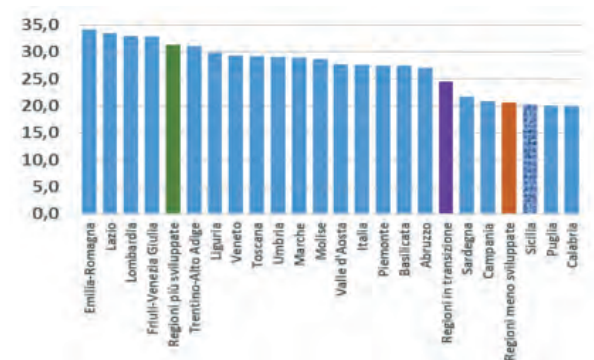
A completare il quadro dei principali divari che caratterizzano la Sicilia va aggiunto un ulteriore elemento che è contemporaneamente causa e conseguenza dello scarso dinamismo economico di un territorio, ossia l'investimento in capitale umano.

In figura 8 possiamo osservare la quota dei soggetti con livelli elevati d'istruzione, (calcolata come rapporto tra la popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un

⁴⁵ Va ricordata, in proposito, la specializzazione della Sicilia nella lavorazione dei derivati del petrolio, la cui produzione copre tradizionalmente oltre il 60% delle esportazioni regionali ed è fortemente influenzata dalle variazioni nei prezzi e nella domanda della materia prima. Tuttavia, va ricordato che trattasi di una economia regionale con una rilevante incidenza delle importazioni ad alto valore aggiunto.

livello di istruzione 5 e 6 della scala “Isced” in percentuale sulla popolazione nella stessa classe di età)⁴⁶.

Fig. 8 – Tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni per regioni – Anno 2019 (valori %)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Il valore regionale si colloca al di sotto sia della media nazionale sia della media del Mezzogiorno. Emerge, in particolare, il basso livello di istruzione terziaria della Sicilia (20,3 per cento), superiore solo ai valori della Puglia e della Calabria e inferiore alla media delle “Regioni meno sviluppate” (20,6 per cento).

Occorre infine aggiungere che in un contesto caratterizzato da una storia di ritardi e svantaggi mai colmati, la Sicilia oggi, a causa della pandemia da Covid 19, sta subendo uno dei peggiori declini dal dopoguerra, con effetti persino più gravi di quelli della bolla speculativa del 2008, in termini di intensità e pervasività degli impatti sui singoli settori e territori. Si assiste cioè non soltanto ad un'emergenza di natura sanitaria, ma anche ad una crisi dai gravi risvolti economici e sociali con effetti negativi non solo congiunturali, ma anche strutturali, acuendo i divari esistenti tra la Sicilia e le altre regioni europee.

Più in particolare, la corrente esperienza della pandemia da Covid 19 ha evidenziato che l'assimilazione qualitativa del sistema sanitario regionale della Sicilia a quello nazionale non è realistica; infatti livelli di diffusione del contagio analoghi o inferiori a quelli di altre Regioni hanno determinato in Sicilia l'adozione di misure restrittive più rigide, con i relativi costi in termini di maggior rallentamento dell'attività produttiva. Ne consegue che l'efficientamento strutturale del sistema sanitario è per la Sicilia un fondamentale obiettivo strategico di preven-

zione e resilienza economica. È opportuno altresì considerare che le isole minori soffrono un serio aggravio della problematica di perifericità e che il potenziamento della medicina territoriale e della telemedicina costituiscono settori di intervento strategico essenziale per l'efficientamento del sistema sanitario (Signorino G., Cirà A., GdL).





3. Stime sperimentali dei costi dell'insularità

3. Stime sperimentali dei costi dell'insularità

La letteratura scientifica offre alcuni esempi di esercizi valutativi volti a stimare l'impatto socioeconomico derivante dalla condizione di insularità su un determinato territorio. Tuttavia, una valutazione complessiva dei costi dell'insularità richiede un impegno significativo per individuare e valutare gli effetti dei diversi fattori che entrano in gioco, scontando la mancata univocità di indirizzo metodologico o politico nel definire l'insularità, tanto che il Parlamento europeo ha approvato la risoluzione del 4 febbraio 2016⁴⁷, affermando che "per le isole dovrebbe esistere una definizione o categorizzazione adeguata che tenga conto non solo delle loro differenze e peculiarità, ma anche della loro situazione specifica" e richiedendo alla Commissione di articolare una categoria omogenea, composta da tutti i territori insulari, sulla base dell'articolo 174 TFUE. La risoluzione invita, inoltre, la Commissione a "tener conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale conseguente agli svantaggi naturali permanenti"⁴⁸.

Nell'intraprendere un percorso analitico di valutazione, si è prefigurato l'obiettivo di ottenere una prima stima macroeconomica sugli effetti/costi dell'insularità per la Sicilia, propedeutica alla successiva costruzione di un modello più complesso che permetta di stimare ogni possibile "voce di costo" e, quindi, poter più efficacemente supportare il decisore politico.

In riscontro, quindi, all'esigenza istituzionale di predisporre una stima preliminare dell'impatto economico dell'insularità e sulla base dell'analisi della letteratura si è scelto di seguire due differenti percorsi metodologici riassumibili nei seguenti approcci, non alternativi e in grado di sostenere, anche quantitativamente, le ipotesi iniziali per orientare al meglio le decisioni politiche. In dettaglio, nel presente paper si intende:

1. stimare con un modello econometrico, attraverso una selezione di variabili esplicative, l'impatto sul PIL pro capite di opportuni indicatori legati ai fattori che determinano la ricchezza di un territorio. Quella che si ottiene è una valutazione macroeconomica complessiva che però non consente di distinguere il costo delle diverse componenti su cui incide l'insularità e che inoltre è condizionata dal modello scelto, dalle variabili disponibili e dal set di dati utilizzati;
2. stimare gli effetti dell'insularità sui costi di trasporto e valutare poi, con il modello multisettoriale della Regione Siciliana (MMS), le ricadute complessive del maggiore costo di trasporto sull'economia dell'Isola, con riferimento sia alle esportazioni internazionali di beni, che ad altre variabili di domanda sensibili a variazioni nei livelli dei prezzi (consumi delle famiglie, ecc.). L'approccio è in parte simile a quello utilizzato per valutare le ricadute economiche delle ZES⁴⁹ in Sicilia e fornisce la stima di uno dei principali effetti dell'insularità.

Il primo approccio prende spunto dal lavoro svolto nel 2020 dall'Istituto IBL⁵⁰ (Istituto Bruno Leoni) sulla base di un modello econometrico che fa riferimento alla letteratura dello sviluppo per quantificare l'impatto medio annuo dell'insularità sul PIL pro capite e sul PIL complessivo, senza però, come anticipato, potere differenziare rispetto alle singole "voci di costo" legate all'insularità. Questo modello in primo luogo definisce un'isola dal "*punto di vista economico*" enunciando tre fattori che devono presentarsi congiuntamente: i) tendenza alla piccola dimensione; ii) lontananza; iii) vulnerabilità. Nello specifico, la tendenza alla piccola dimensione causa a sua volta una tendenza ad una maggiore autoreferenzialità economica e limita un uso efficiente dei fattori della produzione determinando così una condizione di strutturale sotto utilizzo; la

⁴⁷ Procedura 2015/3014(RSP), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0049_IT.html.

⁴⁸ G. Armao, Insularità ed autogoverno, in Saija, M., Anchustegui, E., Armao, G. (2016). Autogoverno e autonomia. Baschi e siciliani a confronto, Padova, 33 e ss.; Cfr. il punto 5 della Risoluzione.

⁴⁹ Cfr. Regione Siciliana, "Piano di Sviluppo Strategico Zone Economiche Speciali Sicilia Orientale", vedi in particolare il paragrafo "5. L'impatto sociale ed economico atteso", pag. 173; <https://www.euroinfocilicia.it/zes-sicilia-orientale-e-occidentale/>

⁵⁰ Carlo Amenta, Carlo Stagnaro e Luca Vitale, Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna, IBL Briefing Paper 189, 24 agosto 2020. Per i riferimenti teorici, vedi, in particolare, pag. 10-11.

lontananza comporta maggiori costi (in senso lato) di trasporto e causa la perdita delle opportunità di specializzazione produttiva che derivano invece dall'integrazione tra mercati più vicini aumentando i costi unitari sia dei beni prodotti in loco sia di quelli importati; infine, la vulnerabilità è legata al maggiore rischio di subire conseguenze negative a causa di shock esogeni sia economici che naturali. Questi tre fattori sono ampiamente correlati tra loro per cui *“gli effetti della piccola dimensione sono tanto più significativi quanto più l'isola è vulnerabile e lontana dai mercati di riferimento, la distanza è più problematica per isole più vulnerabili e di piccole dimensioni, e la vulnerabilità va presa tanto più sul serio per isole piccole e lontane. Se anche una sola di queste condizioni tende a ridursi, buona parte degli svantaggi legati all'insularità si ridimensionano”*⁵¹.

Con particolare riferimento al concetto di lontananza, rappresentato dalla distanza geografica, nella tabella successiva occorre evidenziare alcune ragguardevoli differenze tra contesti diversi come Milano nel cui raggio di 1.200 chilometri esiste un territorio in grado di produrre 24,7 miliardi di euro di PIL, Bologna nel cui territorio identificato dallo stesso raggio esiste un territorio che produce 21,3 miliardi di euro, Roma con 11,5 miliardi di euro e infine Messina rispetto a cui il PIL prodotto nel territorio limitrofo è di 2,1 miliardi di euro pari al solo 8,7 % di Milano. In altri termini, un'impresa produttiva localizzata a Milano ha al suo intorno un mercato potenziale con un valore che è 11,5 volte quello della sua omologa localizzata a Messina: questo è un dato geografico strutturale, che non è destinato a cambiare in modo significativo, almeno fino al pieno sviluppo socioeconomico della sponda sud del Mediterraneo: *“La distanza geografica è amplificata dalla qualità dei collegamenti, che comportano, a parità di distanza percorsa, costi e tempi di viaggio maggiori rispetto a quelli che si devono affrontare nell'Italia Centro Settentrionale”*⁵².

Tabella 1: PIL delle regioni europee raggiungibili con viaggi di diversa lunghezza (migliaia di euro anno 2018)

Distanza km	Milano	Bologna	Roma	Messina
0-440 km	2.603.700	2.227.000	958.600	314.000
0-800 km	13.733.600	10.034.800	2.995.100	819.000
0-1.200 km	24.720.800	21.335.100	11.510.400	2.159.800

Fonte Eurostat

Il secondo approccio intende stimare il gap che l'insularità determina nei costi di trasporto per stimare a cascata gli effetti sugli operatori economici e sui diversi settori economici delle attività di riferimento.

Questo approccio si basa su due differenti “step”: i) stima dei costi di trasporto imputabili all'insularità ricavata dal confronto tra il livello dei costi in Sicilia e quello in un'area benchmark; ii) valutazione degli effetti dei maggiori costi di trasporto individuati come impatto sull'economia della Sicilia, ottenuta attraverso il MMS. In dettaglio, è stato preso a riferimento l'utilizzo della banca dati REGTCS per simulare gli effetti di variazioni nei costi di trasporto già praticato da “JRC Policy”⁵³, che ha valutato le ricadute economiche di investimenti infrastrutturali sull'estensione della rete autostradale e dei conseguenti risparmi nei costi di trasporto⁵⁴.

Una strategia in parte analoga è stata quindi realizzata utilizzando il modello MMS che contiene una rappresentazione completa dei prezzi a livello di 29 branche d'attività dell'economia regionale. I prezzi entrano nelle equazioni che determinano diverse componenti della domanda finale (consumi delle famiglie, esportazioni internazionali di beni, ecc.), nonché nelle equazioni dei redditi da lavoro dipendente.

⁵¹ Ibidem, pag. 8

⁵² “La valutazione di soluzioni alternative per il sistema di attraversamento stabile dello Stretto di Messina”, Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, aprile 2021.

⁵³ “Joint Research Centre” è il centro di ricerche della Commissione Europea che produce consulenze scientifiche a supporto delle policy; https://ec.europa.eu/knowledge4policy/organisation/jrc-joint-research-centre_en

⁵⁴ Vedi Persyn, D., Díaz-Lanchas, J., and Barbero, cit., pp. 14-19.

3.1 Stima econometrica sul PIL pro capite

L'applicazione del modello econometrico si basa su un dataset di dati panel ricostruiti a livello regionale e in serie storica (2000-2018) su cui è stata costruita una procedura regressiva ad effetti fissi⁵⁵. L'uso dei dati panel, i quali riguardano l'osservazione di più unità statistiche per due o più periodi, permette di operare utilizzando un set informativo più potente rispetto ai dati semplici in quanto catturano una maggiore variabilità su soggetti e su periodi temporali tra cui quella determinata dalla presenza di variabili omesse, riducendo il rischio di collinearità⁵⁶ tra le variabili.

Il modello regressivo⁵⁷, con l'obiettivo di controllare i fattori strutturali delle variabili, utilizza il termine ritardato della variabile dipendente all'interno del set delle variabili esplicative in quanto si assume che il livello corrente della variabile dipendente sia fortemente determinato dal suo livello passato. Allo stesso modo, tutte le variabili economiche del modello sono state deflazionate per evitare possibili distorsioni nelle stime derivanti da strutture dei prezzi differenti nel tempo e tra le regioni. Infine, gli standard errors dei coefficienti stimati sono stati corretti per il fatto che le osservazioni non sono indipendenti e identicamente distribuite dato che le regioni appaiono nel campione ripetutamente, un numero di volte pari agli anni osservati.

Sulla base delle precedenti considerazioni, il modello applicato alla stima dei costi dell'insularità per la Sicilia è il seguente:

$$\text{GDPpc}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Distanza_continente}_{it} + \beta_2 \text{Tasso_interessi_attivi}_{it} + \beta_3 \text{Risparmio}_{it} + \beta_4 \text{Autostrade}_{it} + \beta_5 \text{Ferrovie}_{it} + \beta_6 \text{Spesa_pubblica}_{it} + \beta_7 \text{Analfabeti}_{it} + \beta_8 \text{Aeroporti}_{it} + \beta_9 \text{Interscambio_commerciale}_{it} + \beta_{10} \text{Superficie_territoriale}_{it} + \beta_{11} \text{Porti_commerciali}_{it} + \beta_{12} \text{Tasso_istruzione_terziaria}_{it} + \varepsilon_{it}$$

Le variabili presenti nel modello sono qui sotto riportate con le specifiche dei loro metadati:

1. GDPpc: è il Prodotto interno lordo pro capite a valori concatenati 2015 delle regioni italiane. I dati sono di fonte Istat.
2. Distanza_continente: è una variabile che misura la distanza rispetto al continente. Naturalmente la variabile assume valori positivi solo per le due Isole - Continente_ - mediareggio esprime la distanza come media tra la distanza chilometrica di Palermo-Reggio Calabria e Catania-Reggio Calabria per la Sicilia (183);
3. Tasso_interessi_attivi: è il tasso di interesse attivo medio per le banche delle regioni. I dati sono di fonte Banca D'Italia;
4. Risparmio è una proxy del risparmio delle regioni. In particolare, è stato utilizzato il rapporto tra l'ammontare dei depositi bancari e il PIL regionale. I dati sono di fonte Banca d'Italia;
5. Autostrade: è calcolata come rapporto tra i chilometri di rete autostradale e la superficie territoriale della regione. I dati sono di fonte Istat;
6. Ferrovie: è calcolata come rapporto tra i chilometri di rete ferroviaria e la superficie territoriale della regione. I dati sono di fonte Eurostat;
7. Spesa pubblica: è la variabile della spesa pubblica regionale. Tale misura è calcolata come rapporto tra la spesa totale della pubblica amministrazione regionale a valori concatenati 2015 e il Prodotto interno lordo agli stessi valori concatenati. I dati sono di fonte Istat;
8. Analfabeti misura la quota di analfabeti delle regioni. In particolare, la variabile è calcolata come rapporto tra il numero di analfabeti e la relativa popolazione residente al censimento del 2011. Tale variabile rappre-

⁵⁵ La scelta di applicare il modello regressivo ad effetti fissi è data dal tipo di stima che si vuole determinare e in funzione delle caratteristiche dei dati panel presenti nel dataset. In particolare, il metodo applicato presenta delle caratteristiche a nostro avviso importanti per lo studio: è facile e immediato da stimare; lo stimatore LSDV è robusto all'omissione di variabili esplicative time-invariant; è adatto per stimare effetti specifici di dati panel di regioni e di settori; ed infine è consistente anche quando le caratteristiche individuali sono correlate con le esplicative. Per le analisi del modello econometrico è stato utilizzato il software GRET (Gnu Regression, Econometrics and Time-series Library), pacchetto multiplatforma per l'analisi statistica ed econometrica scritto nel linguaggio di programmazione C, open source e gratuito. Un panel è un campione che contiene osservazioni su N elementi per T anni. Le osservazioni su ogni elemento sono, cioè, ripetute nel tempo (dati time series su ogni elemento). Nel presente caso le regioni italiane sono gli elementi.

⁵⁶ La presenza di collinearità indica una situazione in cui i regressori non possono essere stimati in quanto caratterizzati da una forte dipendenza lineare, ossia almeno una delle k colonne della matrice può essere ottenuta come combinazione lineare delle altre.

⁵⁷ Si ringrazia il prof. Michele Limosani, Università di Messina, Dipartimento di Economia, per i validi e preziosi suggerimenti metodologici che hanno permesso di consolidare il percorso analitico e giungere ad una stima più robusta.

sentia una proxy del capitale umano. I dati sono di fonte Istat;

9. Aeroporti misura il numero di aeroporti riconosciuti dall'Enac (vengono esclusi gli aeroporti militari o inattivi). I dati sono di fonte ENAC;

10. Interscambio commerciale è la variabile calcolata come rapporto tra la somma dei valori di Import ed Export deflazionati e il Prodotto interno lordo a valori concatenati 2015. I dati sono di fonte Istat;

11. Superficie territoriale rappresenta la misura della superficie territoriale delle regioni. I dati sono di fonte Istat;

12. Porti commerciali rappresenta il numero dei soli porti a valenza commerciale nelle regioni. I dati sono di fonte Istat;

13. Tasso di istruzione terziaria calcolato come rapporto tra la popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un livello di istruzione 5 e 6 (Isced7) e la popolazione nella stessa classe di età (totale). I dati sono di fonte Istat

Il coefficiente di interesse nel modello è ovviamente **β_1 Distanza_continente**. Questo coefficiente rappresenta una sorta di penalità economica sul reddito pro capite in funzione dell'aumento unitario della distanza dal continente e quindi della condizione di insularità, definibile anche come una tassa implicita per i residenti nelle isole.

Questa penalità, moltiplicata per la distanza dal continente, fornisce una misura approssimata della perdita del PIL pro capite regionale che, moltiplicata per il bacino di riferimento delle regioni (es. popolazione residente), offre una prima stima in termini di PIL complessivo del costo di insularità.

La scelta del modello di misurare le distanze in chilometri è legata ad una scelta logistica di movimento delle merci e delle persone. Per quanto riguarda la distanza dalla Sicilia, la scelta si è indirizzata sulla provincia più vicina in termini di distanza fisica (Reggio Calabria), Ovviamente questa scelta, su cui sono in corso ulteriori approfondimenti, rappresenta una prima, ragionevole e prudente proxy del concetto di distanza, in senso lato, dai mercati economici di riferimento, identificando il punto continentale geograficamente più prossimo.

I risultati dell'applicazione sono riportati in tabella 2. Nello specifico, possiamo osservare come il coefficiente della distanza dalla penisola sia negativo e fortemente

significativo.

Tab. 2 - Risultati delle regressioni – stime modello con effetti fissi

Variabili	GDP_pc	
Continente mediareggio	-6,81	***
Tasso interessi attivi	-2,85	***
Risparmio	2,99	***
Autostrade	5,09	***
Ferrovie	-4,76	***
Spesa pubblica	-5,93	***
Analfabeti	-9,10	***
Aeroporti	4,52	***
Interscambio commerciale	-7,31	***
Superficie territoriale	-1,09	
Porti commerciali	-9,89	***
Tasso istruzione terziaria	-4,37	***
Costante	16,71	***
Osservazioni	380	
R-quadro LSDV	0,8209	
R-quadro intra-gruppi	0,8202	

Fonte: elaborazioni NVVIP della Regione Siciliana con base dati Istat-Eurostat - *** significatività al 99%

Il modello ottiene una perdita del PIL pro capite pari a 1.246 euro, (calcolata sulla base della stima del costo in termini di PIL pro capite per ogni chilometro di distanza, ovvero 6,81 moltiplicata per la media delle distanze di Palermo-Reggio Calabria e Catania-Reggio Calabria pari a 183 chilometri).

Tenendo conto dell'intervallo di confidenza al 95 per cento, il costo dell'insularità per la Sicilia si colloca nella forbice tra 500-2000 euro pro capite. In termini di PIL complessivo è possibile stimare il costo annuale dell'insularità per la Sicilia in circa 6,2 miliardi di euro pari al 7 per cento del PIL (tabella 3).

Tab. 3 – Stima dei costi in termini di PIL e popolazione residente

Variabili	Sicilia
PIL a prezzi correnti (2018)	88.843 milioni di euro
PIL pro capite (2018)	17.721 euro
Popolazione residente (2018)	4.999.891
Costo insularità	6.231 milioni di euro
Quota su PIL	7,0%
Perdita di PIL pro capite	1.246 euro

3. 2 Stima dell'impatto dei costi di trasporto

La stima dei costi dell'insularità tramite modello MMS è stata organizzata in due "step", di cui il primo step è volto a stimare i costi di trasporto imputabili all'insularità ricavata dal confronto tra il livello dei costi in Sicilia e quello in un'area benchmark, mentre il secondo è volto a stimare gli effetti dei maggiori costi di trasporto sull'economia della Sicilia applicando il MM⁵⁸, in modo da ottenere una misura del gap che l'insularità determina nei costi di trasporti e valutarne poi, di conseguenza, gli effetti sugli operatori economici e sui settori di attività. In letteratura, un tentativo di questo genere è stato già condotto per la Sardegna misurando l'accessibilità dell'isola in riferimento al sistema dei trasporti marittimi⁵⁹, attraverso la specificazione di una serie di attributi che fanno riferimento ai parametri di lontananza (distanza reale), isolamento e discontinuità geografica (frequenza e tempi di attesa). L'indicatore sviluppato è stato quindi utilizzato per valutare l'accessibilità della Sardegna rispetto a una regione continentale, proponendo una metodologia per monetizzare lo svantaggio dovuto all'insularità. Considerando sia il trasporto marittimo di merci che quello di passeggeri, l'extracosto totale, comprensivo non solo del tempo totale di viaggio ma anche dei tempi di attesa, è stato stimato nel 2013 in 660,3 milioni di euro, pari al 2,1 per cento del PIL della Sardegna⁶⁰.

Primo step

Con riferimento a una metodologia adottata in sede UE e ad una base di dati più estesa, una stima preliminare dell'impatto dell'insularità sui costi di trasporto può essere ottenuta utilizzando la banca dati REGTCS⁶¹, pubblicata da JRC, che offre una misura relativa a distanza, tempi di percorrenza e costi di trasporto tra le regioni europee per le 267 Nuts2, ovvero tutte le unità

geo-amministrative equivalenti alle Regioni italiane⁶².

Più precisamente, in funzione della stima preliminare del costo dell'insularità sono stati utilizzati due indicatori forniti dalla banca dati REGTCS:

- **il costo totale di trasporto**, riferito al costo medio della percorrenza di un autoarticolato di 40t tra i centroidi di ogni coppia di regioni⁶³. Il parametro comprende gli elementi di costo riferiti a: salari, carburanti, pedaggi autostradali, ecc. Per le isole si è tenuto conto del costo dei traghetti in termini di trasbordo dei mezzi su ruote;

- **il PIL delle regioni europee** di origine e di destinazione dei flussi, che può essere utilizzato per costruire medie pesate dei costi di trasporto che riflettano non solo la distanza tra le regioni, ma anche la dimensione del loro mercato potenziale.

Per ogni regione europea (Nuts2) è stata quindi calcolata la media dei costi di trasporto rispetto a tutte le altre regioni europee, sia semplice che pesata con il PIL della regione di destinazione. I risultati per le regioni italiane sono presentati nella tabella 5, in cui possiamo osservare che il gap della Sicilia in termini di maggiori costi di trasporto la rende la regione italiana con l'indice più elevato.

Infatti, in base alla media semplice, l'indice dei costi di trasporto della Sicilia è superiore a quello medio italiano del 50,7 per cento ed è superiore a quello del Sud (il Mezzogiorno continentale) del 29,8 per cento. Inoltre, se si tiene conto anche della dimensione economica delle regioni di destinazione, gli indici dei costi di trasporto delle regioni italiane si modificano in maniera significativa, riducendosi per le regioni del Nord Ovest (-10,5 per cento), per quelle del Nord Est (-6,4 per cento) e per quelle del Centro (-4,3 per cento).

⁵⁸ Trattandosi di una valutazione preliminare sono indicati nel testo i controlli e i potenziali miglioramenti che possono essere applicati alla procedura, se si ritiene di sviluppare ulteriormente questo approccio.

⁵⁹ Italo Meloni, Benedetta Sanjust di Teulada, cit., p. 1.

⁶⁰ Ibidem Tab. 9 p. 19.

⁶¹ Persyn, D., Díaz-Lanchas, J., Barbero, J., Conte, A., and Salotti, S. (2019). 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., and Barbero, J. (2019). Estimating road transport costs between EU regions. JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No. 04/2019, European Commission, Seville, JRC114409.

⁶² Per la nomenclatura delle unità territoriali (NUTS) vedi: Eurostat, Statistical regions in the European Union and partner countries - NUTS and statistical regions 2021, 2020.

⁶³ Sull'uso dei centroidi per la stima delle distanze tra le regioni vedi Persyn, D., Díaz-Lanchas, J., Barbero, J., Conte, A., and Salotti, S., cit., pp. 6-8.

Le regioni del Sud evidenziano una riduzione dei costi di trasporto medi modesta che peraltro maschera il lieve aumento dell'indice per Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia che sono le regioni che hanno la minore accessibilità ai mercati italiani ed europei. Per la Sicilia, utilizzando la media pesata con il PIL, il gap nei costi di trasporto⁶⁴ raggiunge il 58,8 per cento rispetto alla media nazionale ed il 31,9 per cento rispetto al Sud (tab. 5).

Tab. 5 – I costi di trasporto medi per le regioni italiane.

Regione	Media pesata con il PIL		Media pesata con il PIL		Media pesata / media
	Valori assoluti	Media	Numera indice Italia =	Media	
Piemonte	2.069	1.848	84,0%	78,2%	-10,7%
Valle d'Aosta	1.985	1.740	80,6%	73,6%	-12,4%
Liguria	2.158	1.951	87,6%	82,5%	-9,6%
Lombardia	1.985	1.795	80,6%	75,9%	-9,6%
Provincia Autonoma di B	1.848	1.701	75,0%	71,9%	-8,0%
Provincia Autonoma di T	1.917	1.761	77,8%	74,5%	-8,1%
Veneto	2.002	1.876	81,3%	79,4%	-6,3%
Friuli-Venezia Giulia	1.977	1.902	80,3%	80,5%	-3,8%
Emilia-Romagna	2.113	1.981	85,8%	83,8%	-6,3%
Toscana	2.212	2.077	89,8%	87,8%	-6,1%
Umbria	2.327	2.229	94,5%	94,3%	-4,2%
Marche	2.365	2.277	96,0%	96,3%	-3,7%
Lazio	2.525	2.439	102,5%	103,2%	-3,4%
Abruzzo	2.548	2.479	103,5%	104,9%	-2,7%
Molise	2.704	2.669	109,8%	112,9%	-1,3%
Campania	2.799	2.769	113,7%	117,1%	-1,1%
Puglia	2.910	2.934	118,2%	124,1%	0,8%
Basilicata	2.944	2.952	119,5%	124,9%	0,3%
Calabria	3.243	3.271	131,7%	138,3%	0,9%
Sicilia	3.711	3.753	150,7%	158,8%	1,1%
Sardegna	3.371	3.243	136,9%	137,2%	-3,8%
Nord Ovest	2.049	1.833	83,2%	77,6%	-10,5%
Nord Est	1.971	1.844	80,1%	78,0%	-6,4%
Centro	2.357	2.255	95,7%	95,4%	-4,3%
Sud	2.858	2.845	116,1%	120,4%	-0,4%
Isole	3.541	3.498	143,8%	148,0%	-1,2%
Italia	2.463	2.364	100,0%	100,0%	-4,0%

Fonte: elaborazioni Prometeia sulla banca dati REGTCS.

Sulla base di queste elaborazioni preliminari si può utilizzare quest'ultima informazione come una stima del gap della

Sicilia attribuibile all'insularità⁶⁵.

Secondo step

Nella seconda fase della elaborazione, è stato preso a riferimento l'utilizzo della banca dati REGTCS per simulare gli effetti di variazioni nei costi di trasporto già praticato da "JRC Policy", che ha valutato le ricadute economiche di investimenti infrastrutturali sull'estensione della rete autostradale e dei conseguenti risparmi nei costi di trasporto⁶⁶. Una strategia in parte analoga è stata quindi realizzata utilizzando il modello MMS che contiene una rappresentazione completa dei prezzi a livello di 29 branche d'attività dell'economia regionale. I prezzi entrano nelle equazioni che determinano diverse componenti della domanda finale (consumi delle famiglie, esportazioni internazionali di beni, ecc.), nonché nelle equazioni dei redditi da lavoro dipendente.

In teoria, il costo totale della logistica non coincide con il costo dei servizi di trasporto e magazzinaggio forniti dalla relativa branca. Secondo le indicazioni della letteratura, il costo totale della logistica delle merci è riconducibile a quattro elementi: costi di trasporto, costi di magazzino, costi delle scorte e costi amministrativi⁶⁷. Con tali premesse, la stima del costo della logistica delle merci a partire dalle informazioni dei conti nazionali e delle tavole input-output è un'operazione complessa che richiede diversi passaggi⁶⁸. Tale procedura a livello regionale, per quanto laboriosa, fornirebbe un quadro informativo molto rilevante che potrebbe evidenziare con maggiore precisione le caratteristiche specifiche della logistica siciliana⁶⁹.

⁶⁴ Stime alternative del gap nei costi di trasporto potrebbero essere ottenute utilizzando la banca dati PBL_EUREGIO, originariamente sviluppata da "PBL Netherlands Environmental Assessment Agency" e poi inserita nel modello RHOMOLO di JRC che fornisce una stima dei flussi commerciali di beni e servizi tra le regioni europee con un dettaglio settoriale. L'uso congiunto delle due banche REGTCS e PBL_EUREGIO permetterebbe di calcolare l'incidenza dei predetti costi a livello settoriale per ogni flusso commerciale tra le regioni europee. Cfr.: Thissen, M., Diodato, D., and Van Oort, F. (2013). Integrated regional Europe: European regional trade flows in 2000. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague; Thissen, M., Diodato, D., and Van Oort, F. (2013). European regional trade flows: An update for 2000–2010. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague; Thissen, M., Di Comité, F., Kancs, D., and Potters, L. (2014). Modelling inter-regional trade flows: Data and methodological issues, in RHOMOLO. Working Paper 02/2014, ISBN: 978-92-79-44509-5, doi: 10.2776/871154, European Commission, Directorate General for Regional and Urban Policy, Brussels.

⁶⁵ Il valore del divario (31,9%) si ottiene dal rapporto fra la media pesata della Sicilia (158,8%) e quella delle Mezzogiorno continentale (120,4%).

⁶⁶ Vedi Persyn, D., Díaz-Lanchas, J., and Barbero, cit., pp. 14-19.

⁶⁷ Antonio Dallara (2014) Il costo totale della logistica delle merci a livello nazionale: un metodo di stima, Rivista di Economia e Politica dei Trasporti, n. 3.

⁶⁸ Antonio Dallara, cit., Box 1, pp. 17-18.

⁶⁹ Ad esempio un elemento importante nella metodologia di stima di Dallara è rappresentata dai servizi di trasporto internalizzati (in-house). Nel 2008 i trasporti di merce su gomma realizzati in conto proprio rappresentavano a livello nazionale il 31% del trasporto totale (Antonio Dallara, cit., p. 28). Negli anni si è assistito ad una crescente esternalizzazione dei servizi di trasporto per cui dalla quota del 31,1% del 2008 si è passati al 21,3% del 2015 ed al 16,8% del 2018 (ISTAT, Trasporto merci su strada). Per la Sicilia la quota dei trasporti in conto proprio è più elevata: era del 58,3% nel 2008 ed è poi scesa al 30,3% nel 2018. Per eliminare le oscillazioni dei dati annuali si può fare riferimento alla media degli anni 2013-2018 che per la Sicilia è del 31,1% (20,5% per la media nazionale).

Per una stima preliminare, si è ritenuto sufficiente simulare gli effetti economici di una riduzione dei costi di trasporto della Sicilia che allinei questi ultimi con quelli dell'area benchmark (regioni del Sud). In termini operativi, nel modello MMS è stata quindi imputata una riduzione dei prezzi del settore d'attività Trasporti e magazzinaggio, tale da eliminare il gap stimato in precedenza (31,9 per cento), lasciando che le equazioni del modello trasmettano l'effetto sui prezzi degli altri settori (via costi di produzione) e poi sulla domanda finale e sulle retribuzioni.

Seguendo questo approccio non è possibile distinguere i costi della logistica delle merci da quelli della logistica dei passeggeri, ma si calcolano gli effetti di una riduzione dei prezzi di tutte le attività comprese nella branca (Servizi di trasporto terrestre, Servizi di trasporto marittimo, Servizi di trasporto aereo, Servizi di magazzinaggio e di supporto per i trasporti, Servizi postali e di corriere). Si suppone inoltre che l'indicatore dei costi di trasporto fornito dalla banca dati REGTCS sia rappresentativo non solo dei trasporti merci su strada ma più in generale del gap di tutti i servizi di trasporto e magazzinaggio.

I risultati della simulazione sono riportati nella tabella 6 sotto forma di scostamenti percentuali rispetto allo scenario base che è l'andamento dell'economia siciliana negli anni 2010-2016. Si tratta quindi di un'analisi controfattuale nella quale viene rappresentato, con il MMS, cosa succede se i prezzi del settore Trasporti e magazzinaggio hanno una riduzione esogena pari al 23 per

cento rispetto al livello di inizio periodo (2010).

Per effetto delle interdipendenze tra i prezzi dei settori produttivi l'impatto sul deflatore del valore aggiunto del settore Trasporti e magazzinaggio è di -31,4 per cento (ovvero un valore molto vicino al gap con il Sud stimato in precedenza) nel primo anno di simulazione, per poi progressivamente raggiungere il -47,0 per cento dopo 7 anni quando l'economia si è stabilizzata su un nuovo livello di equilibrio.

In termini aggregati la riduzione dei prezzi innescata dalla riduzione una tantum del costo dei trasporti si diffonde progressivamente nel sistema economico regionale, lungo tutto il periodo considerato, raggiungendo il -9,5 per cento nell'ultimo anno. La riduzione dei prezzi e dei costi ha un effetto importante sulle esportazioni internazionali di beni che a fine periodo aumentano dell'8,1 per cento rispetto allo scenario base. Aumentano anche in termini reali (valori concatenati) i consumi delle famiglie (+2,4 per cento) e le spese per consumi finali delle AAPP (+1,1 per cento) che reagiscono sia alla riduzione dei prezzi sia all'aumento del reddito disponibile delle famiglie (+8,9 per cento in termini reali).

Il PIL aumenta fino a raggiungere un incremento del 6,8 per cento rispetto allo scenario base, mentre gli occupati aumentano del 2,8 per cento dopo 7 anni sempre rispetto allo scenario base (tabella 6). A completamento dell'analisi controfattuale, valgono alcune considerazioni. Occorre tenere presente che nell'attuale struttura del

Tab. 6 - Gli effetti di una riduzione dei prezzi del settore Trasporti e magazzinaggio. Analisi controfattuale 2010-2016. Scostamenti dallo scenario di base (%)

Cod.	Variabili	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Prezzi								
CA_DVA17	Shock esogeno prezzi Trasporti e magazz	-23,0%	-	-	-	-	-	-
DVA17	Prezzi Trasporti e magazzinaggio	-31,5%	-36,4%	-39,1%	-40,8%	-42,9%	-43,6%	-47,0%
DVAT	Prezzi totali economia	-3,1%	-4,4%	-5,4%	-6,4%	-7,2%	-8,0%	-9,5%
Impatto sull'economia regionale: valori %								
PIL	Prodotto interno lordo	2,4%	3,3%	4,0%	4,7%	5,0%	5,6%	6,8%
MX	Importazioni nette	2,1%	3,1%	3,6%	4,2%	5,0%	5,5%	6,9%
XT	Esportazioni internazionali di beni	0,7%	1,4%	2,1%	3,1%	4,5%	6,6%	8,1%
CF	Spesa per consumi finali delle famiglie	0,5%	0,8%	1,2%	1,5%	1,8%	2,1%	2,4%
CC	Spesa per consumi finali delle AAPP	0,2%	0,3%	0,5%	0,6%	0,8%	0,9%	1,1%
IFL	Investimenti fissi lordi	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
KREDD	Reddito disponibile delle famiglie	3,0%	4,1%	5,0%	5,9%	6,6%	7,3%	8,9%
KRED1	Redditi da lavoro dipendente	3,0%	4,1%	4,9%	5,9%	6,6%	7,4%	9,2%
N	Occupati	0,1%	0,3%	0,7%	1,1%	1,6%	2,1%	2,8%

MMS (versione 4.0) gli investimenti fissi lordi sono prefissati (esogeni) e quindi non reagiscono alla riduzione dei costi di trasporto o ad altre variabili economiche regionali, come è evidenziato dai risultati riportati nella tabella 6. Anche le esportazioni verso le altre regioni italiane nel MMS non sono collegate ai prezzi⁷⁰ e di conseguenza ai costi di trasporto.

In effetti nello scenario controfattuale le importazioni nette (in termini reali) seguono l'andamento del PIL, inducendo alla non realistica conclusione che la bilancia della Sicilia con il resto d'Italia non sia influenzata dalla riduzione dei costi di trasporto. Si tratta comunque di limiti, nella rappresentazione dei canali di trasmissione delle variazioni dei costi di trasporto alle variabili dell'economia regionale, che possono essere successivamente modificati con interventi ad hoc, ad esempio sul commercio interregionale⁷¹.

Si deve infine evidenziare che l'effetto sull'economia regionale dei costi di trasporto imputabili all'insularità corrisponde al 6,8% del PIL per la Sicilia, ovvero a un valore superiore a quello stimato per la Sardegna (2,1% del PIL del 2013 nello studio di Meloni e Teulada; cfr. nota 24). Le differenze tra le due stime possono derivare da diversi fattori⁷²:

- per la Sardegna è stato considerato solo l'extra-costi dell'insularità sui trasporti marittimi mentre per la Sicilia si osserva l'intero costo su tutte le modalità di trasporto e sulle attività collegate (magazzinaggio, ecc.);

- se consideriamo i costi di trasporto calcolati sugli indicatori della banca dati REGTCS (comprensiva dei flussi con tutte le regioni d'Europa) la Sardegna presenta un gap minore fra i propri parametri e quelli medi dell'Italia. In effetti, per la Sardegna, i costi di trasporto sono superiori del 36,9 per cento (media semplice) e del 37,2 per cento (media pesata con il PIL) rispetto alla media nazionale, mentre per la Sicilia i valori degli stessi parametri sono rispettivamente superiori del

50,7 per cento e del 58,8 per cento (vedi sopra, Tab. 1).

- i metodi di calcolo sono molto diversi e questo può incidere sui risultati. In Sardegna si calcola il costo monetario del maggiore tempo di viaggio mentre in Sicilia la stima tiene conto di una più ampia gamma di fattori.

⁶⁴ In Italia non si dispone di informazioni sui prezzi a livello regionale (tranne che per l'agricoltura) e quindi non è possibile modellare il commercio interregionale in funzione dei prezzi. I deflatori del valore aggiunto che si possono ricavare dai conti economici regionali di Istat sono la riponderazione con pesi regionali dei deflatori nazionale e di conseguenza sono completamente appiattiti sui dati medi nazionali.

⁶⁵ Nei prossimi aggiornamenti del modello si possono inoltre rivedere le stime delle elasticità di diverse variabili rispetto ai prezzi delle esportazioni internazionali di beni.

⁶⁶ Anche su questo confronto, come su altri aspetti controversi sopra evidenziati, potrà essere approfondita l'analisi, in riscontro alle esigenze dell'amministrazione ed alla disponibilità di informazioni statistiche europee e nazionali.





4. Conclusioni

Conclusioni

La condizione di territorio penalizzato da specificità geografiche limitanti come la perifericità, l'insularità o la scarsa accessibilità, è comune a molte regioni dell'UE e impone l'adozione di scelte politiche di contrasto che, tuttavia, vanno commisurate all'entità degli svantaggi che devono essere mitigati o rimossi, ma anche ai possibili vantaggi che ne potrebbero derivare. In particolare, l'insularità intesa come discontinuità territoriale, determina delle ulteriori criticità di natura economica, trasportistica, ambientale, sociale e demografica che determinano un oggettivo svantaggio rispetto ai territori continentali come rilevato nella vasta letteratura di riferimento. A fronte di una crescente attenzione sia a livello nazionale e sia a livello europeo su questo tema, pochi sono i lavori di matrice economica che danno risultati idonei a indirizzare le azioni di policy. Eppure, i dati sui divari al fine di identificare il disagio e il gap dovuto all'insularità restituiscono una fotografia allarmante: squilibri occupazionali, popolazione a rischio povertà, costi per i trasporti e disagi infrastrutturali, diffusa marginalità e una ridotta internazionalizzazione e decisa sperequazione infrastrutturale.

D'altro lato non bisogna omettere che sarebbe utile guardare anche ai vantaggi dell'insularità per concepirla in termini geopolitici più che in termini strettamente geografici, costruendo un ragionamento che abbia anche il fine di individuare tutte quelle misure che permetterebbero all'isola di offrire al paese ed all'Unione Europea tutti i vantaggi dell'insularità, contribuendo così al percorso di sviluppo nazionale ed europeo. In tal modo, gli interventi a sostegno dell'insularità non sarebbero volti quindi a correggere una differenza iniziale, ma a valorizzare quella differenza, mettendola a disposizione dell'intera comunità nazionale ed europea. I vantaggi competitivi dell'isola, infatti, non sono pochi: porta meridionale dell'Europa; grande biodiversità; giorni di sole in un anno; ricchezza di beni culturali. Molti di questi vantaggi le derivano dalla sua storia e dalla sua geografia. I costi dell'insularità sono anche tutte le occasioni perdute su cui occorre in ugual modo puntare per riequilibrare i rapporti tra centro e periferia.

Nel presente lavoro si è cercato di fornire una stima dei possibili costi legati alla condizione di insularità della Sicilia, ricorren-

do a due diversi approcci metodologici:

- un primo approccio basato sull'analisi dei principali elementi che determinano lo sviluppo di un territorio insulare individuati nei fattori "*dimensione*", "*distanza*" e "*vulnerabilità*". Questi fattori sono stati misurati attraverso alcune variabili proxy poste in serie storica e riferite agli ultimi venti anni per tutte le regioni italiane e a seguito dell'applicazione di un modello regressivo, è stata ottenuta una stima econometrica che quantifica il costo dell'insularità per la Sicilia in circa 6,23 miliardi di euro l'anno pari al 7,0 per cento del PIL regionale (a valori correnti dell'anno 2018).

- un secondo approccio, basato sulla determinazione dei maggiori costi di trasporto che penalizzano la regione e il loro impatto sugli operatori economici e sui vari settori di attività, ha condotto, in termini contro fattuali, tramite l'applicazione al modello multisettoriale della Regione Siciliana (MMS), ad una stima dell'impatto che una riduzione dei prezzi del settore "*Trasporti e magazzinaggio*" può determinare sull'economia siciliana. Secondo questa procedura, l'effetto positivo di una riduzione tale da equiparare i costi di trasporto della Sicilia a quelli medi del Mezzogiorno continentale .

Per quanto modelli di stima più raffinati e maggiormente aderenti alle specificità regionali o fondati su approcci differenti tra cui quelli basati sui "*pillars*" dell'ecosistema (e.g. investimenti in capitale di rischio, presenza di capitale umano formato, innovazione, orientamento al trasferimento tecnologico, infrastrutture, mercato, cultura imprenditoriale, supporto istituzionale) o su appositi indici composti che, al di là del prodotto interno lordo, tengano in considerazione tutte le dimensioni del benessere. possano (e debbano) essere sviluppati, al fine di approntare ulteriori esercizi valutativi, entrambi i due modelli qui elaborati, pur nelle loro differenze metodologiche, si collocano sullo stesso ordine di grandezza nella stima dell'impatto del costo dell'insularità sull'economia della Sicilia, conferendo in definitiva una certa robustezza ai risultati conseguiti.

Oltre a ulteriori approcci, anche altri costi potrebbero essere investigati per completare il quadro generale. Tra questi rientrano i) i costi da sostenere per un'opera di perequazione infrastrutturale, ovvero per la

realizzazione di investimenti in opere pubbliche nella logica della continuità territoriale, ii) i costi da sopportare a livello centrale per dare vita ad una fiscalità di vantaggio volta ad attrarre nel territorio svantaggiato le imprese che hanno delocalizzato all'estero dando un incentivo al back-shoring, fenomeno particolarmente utile a sostenere le strategie di riduzione delle catene globali del valore stimulate dallo shock della pandemia ancora in corso, iii) i costi relativi al depauperamento ambientale e degli ecosistemi dovuto alle estrazioni petrolifere ed al prodotto che viene raffinato per oltre il 40% in Sicilia non compensato certamente dalle royalties e infine iv) i costi relativi alla performance del sistema educativo che possiamo considerare come una proxy del capitale umano poiché, come il CRENoS ha messo in luce, l'essere geograficamente isolati dal resto del territorio nazionale costituisce uno svantaggio rilevante nell'attrarre studenti e docenti dall'esterno.

In definitiva, le riflessioni emerse all'interno di questo lavoro conducono nella direzione di immaginare che la convergenza delle aree insulari debba essere perseguita seguendo una strategia di breve e lungo termine e attraverso politiche mirate che guardino certamente ai profili più strettamente di crescita (dunque, quantitativi) e di sviluppo (cioè anche qualitativi) con conseguenti scelte che dovranno essere orientate al rispetto dei territori e vocate ad uno sviluppo inclusivo e sostenibile. Ciò, sotto il profilo politico, dovrebbe condurre non ad una semplice rivendicazione economica, quanto piuttosto (accanto ad essa) alla definizione di una specifica finalizzazione delle risorse rivendicate per priorità di intervento", in modo da garantire la loro destinazione alla rimozione delle cause di svantaggio legate alla insularità, offrendo al contempo maggiore solidità alla richiesta di specifici interventi volti a compensare i costi della insularità perché definirebbe un impegno formale volto al reale superamento strutturale delle ragioni di svantaggio da insularità.

Occorre, infine, considerare che la Sicilia è una regione con oltre 4,9 milioni di abitanti che necessita, come dimostrato, di una più ampia e articolata connessione con il resto d'Italia e dell'Europa Unita, ad oggi mortificata dalla scarsa qualità delle infrastrutture di collegamento, tra le quali si deve annoverare la mancanza di un attraversa-

mento stabile dello Stretto di Messina. Anche per tali motivi, negli ultimi venti anni si è aggravato il divario socio-economico della Sicilia rispetto alla media del Paese, e alle altre regioni del Mezzogiorno. Indubbiamente, la creazione di un sistema di collegamento stabile dello Stretto di Messina e la conseguente realizzazione di una rete di collegamenti stradali e ferroviari interni al Mezzogiorno, aumenterebbe la connettività interregionale, incrementando il mercato interno e infine riducendo effetti negativi dell'insularità e lo storico divario socio-economico strutturale dell'Isola.

Bibliografia

- Amenta Carlo, Stagnaro Carlo e Vitale Luca, *Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna*, IBL Briefing Paper 189, 24 Agosto 2020.
- Armao Gaetano (2017), *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Sovaria Mannelli e *Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale*, in *Le Ist. del federalismo*, 2017-3, 765 e ss.
- Armstrong, H. W., & Read, R. (2004). *Insularity, remoteness, mountains and archipelagos: A combination of challenges facing small states?*, Paper presented for the Regional Studies Association Conference Europe at the Margins: EU Regional Policy. Peripherality and Rurality: University of Angers.
- Baldacchino, G. (2007). Introducing a World of Islands' in G. Baldacchino (ed.) *A World of Islands*, pp. 1-29.
- Ben-Akiva, M., Lerman, S.R., (1979). Disaggregate travel and mobility choice models and measures of accessibility. In: Hensher, D.A., Sopher, P.R. (Eds.), *Behavioural Travel Modelling*. Croom Helm, Andover, Hants, pp. 654–679.
- Bianchi, L., Fraschilla, A., 2020. Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale. Rubettino.
- Briguglio, L. (1995). Small island developing states and their economic vulnerabilities. *World Development*, 23, 1615–1632.
- Burns, L.D., (1979). *Transportation, Temporal and Spatial Components of Accessibility*. Lexington Books, Lexington/Toronto.
- Cerina, F. (2015). Insularity: Insights from the New Economic Geography. *CRENoS working paper* 15/21.
- Cerina, F., et al. (2020). Insularity and the development of a local railway network, *Economia Politica* (2020) 37:683–702. <https://doi.org/10.1007/s40888-019-00158-4>
- Cocco, L., Deidda, M., Marchesi, M., & Pigliaru, F. (2018). Can islands profit from economies of density? An application to the retail sector, *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1490500>.
- Corrente, S., Greco, S., Nicotra, M., Romano, M. and Schillaci, C.E., 2019. Evaluating and comparing entrepreneurial ecosystems using SMAA and SMAA-S. *The Journal of Technology Transfer*, 44(2), pp.485-519.
- Costanza, R., Kubiszewski, I., Giovannini, E., Lovins, H., McGlade, J., Pickett, K.E., Ragnarsdóttir, K.V., Roberts, D., De Vogli, R. and Wilkinson, R., 2014. Development: Time to leave GDP behind. *Nature News*, 505(7483), p.283.
- Cross, M., & Nutley, S. (1999). Insularity and accessibility: the small island communities of Western Ireland. *Journal of Rural Studies*, 15(3), pp. 317-330.
- Dalvi, M.Q., Martin, K.M., (1976). The measurement of accessibility: some preliminary results. *Transportation* 5, pp. 17–42.
- De Benedictis, L., & Pinna, A. M. (2015). Islands as? Bad Geography?. Insularity, Connectedness, Trade Costs and Trade. *CRENoS working paper* 15/04.
- Deidda, M. (2015). Insularity and economic development: A survey. *International Review of Economics*, pp. 1–22.
- Del Gatto, M., & Mastinu, C. S. (2015). Geography, Cultural Remoteness and Economic Development: A Regional Analysis of the Economic Consequences of Insularity. *CRENoS working paper* 15/03.
- Greco, S., Ishizaka, A., Matarazzo, B. and Torrisi, G., 2018. *Stochastic multi-attribute acceptability analysis (SMAA): an application to the ranking of Italian regions*. *Regional Studies*, 52(4), pp.585-600.
- Greco, S., Tasiou, M. and Torrisi, G., 2021. *A Balanced Development? The Novel σ - μ Efficiency of Italian Regions*. In *Spatial Economics Volume II* (pp. 35-60). Palgrave Macmillan, Cham.
- Meloni, B. Sanjust di Teulada (2015), *La condizione di insularità nell'Unione Europea: accessibilità e incidenza del trasporto marittimo*, Cagliari, 2015
- Nicotra M., Romano M., Del Giudice M., Schillaci C., 2018. *The causal relation between entrepreneurial ecosystem and productive entrepreneurship: a measurement framework*, *The Journal of Technology Transfer*, 43, 640–673.

- Royle, S. A. (1986). *A dispersed pressure group: Comhdhailna nOilean*. Irish Geography, 19, pp. 92-95.
- Spilanis, I., Kizos, T., & Petsioti, P. (2012). *Accessibility Of Peripheral Regions: Evidence From Aegean Islands (Greece)*. Island Studies Journal, 7 (2), 199-214.
- Spilanis, I., Kizos, T., Vaitis, M., & Koukourouvli, N. (2013). *Measuring the Economic, Social and Environmental Performance of European Island Regions: Emerging Issues for European and Regional Policy*. European Planning Studies, 21(12).
- Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J.-P. (2009). Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. Paris. <http://www.stiglitzsen-fitoussi.fr/en/index.htm>
- http://www.dtt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2020/DEF_2020_Allegato_MIT.pdf
- Bontempi M.E., Golinelli R. (2006). *Panel Data Econometrics: Theory and applications*
- European Commission, 2019. European Regional Competitiveness Index. Retrieved from https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/
- Espon (2013). *The Development of the Islands—European Islands and Cohesion Policy (EUROISLANDS)*, Interim Report.
- EUROISLANDS (2011). The ESPON 2013 Programme. *The development of the islands and cohesion policy*. Targeted Analysis.
- Crenos (2020). *Tema di approfondimento. Insularità e isolamento: quali conseguenze per la crescita?*. In Economia della Sardegna, ...Rapporto Crenos, Cuec, pp. 168-172.
- ISTAT. (2018). *Il benessere equo e sostenibile in italia (2019)*. Retrieved from https://www.istat.it/it/files//2019/12/Bes_2019.pdf
- Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, "La valutazione di soluzioni alternative per il sistema di attraversamento stabile dello Stretto di Messina", aprile 2021.

Gruppo di Lavoro



Gruppo di Lavoro (GdL)

Dott. Federico Lasco

Dirigente generale del Dipartimento regionale della Programmazione

Dott. Giuseppe Nobile

*Dirigente del Servizio Statistica del Dipartimento regionale
del Bilancio e del Tesoro – Ragioneria Generale della Regione*

Prof. Carlo Amenta

Università degli Studi di Palermo

Prof.ssa Daniela Baglieri

Università degli Studi di Messina

Dott. Luca Bianchi

SVIMEZ

Prof. Pietro Massimo Busetta

Università degli Studi di Palermo

Prof. Maurizio Caserta

Università degli Studi di Catania

Prof.ssa Floriana Margherita Cerniglia

Università Cattolica del Sacro Cuore di Roma

Prof. Giovanni Battista Dagnino

Università LUMSA

Prof. Vincenzo Fasone

Università Kore di Enna

Prof. Michele Limosani

Università degli Studi di Messina

Prof. Vincenzo Marinello

Università Kore di Enna

Prof. Antonio Nicita

Università LUMSA

Prof. Fabio Mazzola

Università degli Studi di Palermo

Prof. Marco Romano

Università degli Studi di Catania

Prof.ssa Carmela Schillaci

Università degli Studi di Catania

Prof. Guido Signorino

Università degli Studi di Messina

Prof. Benedetto Torrisi

Università degli Studi di Catania

Lavoro concluso il 14 maggio 2021

Credits

Per le foto e le opere d'arte riprodotte si ringraziano Walter Leonardi e Gerardo Sineri

Progetto grafico a cura di Francesco Cimò

