

CONDIZIONI DI INSULARITÀ ED ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO AEREO

Gaetano Armao *

SOMMARIO: 1. L'Italia: il Paese "più insulare" d'Europa – 2.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2019 – 2.2. Regione Siciliana e resipiscenza della condizione di insularità – 3. Insularità e diritto europeo, cenni – 4. Condizione di insularità e programmazione europea (2021-2027) – 5. Il "doppio divario" dei cittadini meridionali insulari – 6. Nota bibliografica.

1. – La condizione di insularità, ai sensi degli artt. 174 TFUE e ss. e dell'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.).

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 concrete sul piano legislativo.

E l'Italia, dopo la Brexit, è divenuto il primo Paese europeo per il numero di cittadini insulari, oltre oltre 6,7 milioni (quasi il 12% della popolazione complessiva tra Sicilia e Sardegna e la Sicilia è ormai la più grande isola europea) sui 17 milioni di insulari europei non può non porre la questione della condizione di insularità tra le priorità delle politiche pubbliche.

2.1. – Al riguardo 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*

* Vicepresidente ed Assessore all'economia della Regione siciliana – Componente del Comitato delle Regioni UE; Ricercatore confermato, con abilitazione a professore associato, di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Palermo.



programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica». 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.

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.

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 contemperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'articolo 81 della Costituzione, la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività delle pronunce del Giudice costituzionale*».

Al fine di conferire effettività alla propria pronuncia, la Corte ha enucleato 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 imposta agli enti pubblici nel medesimo arco temporale;

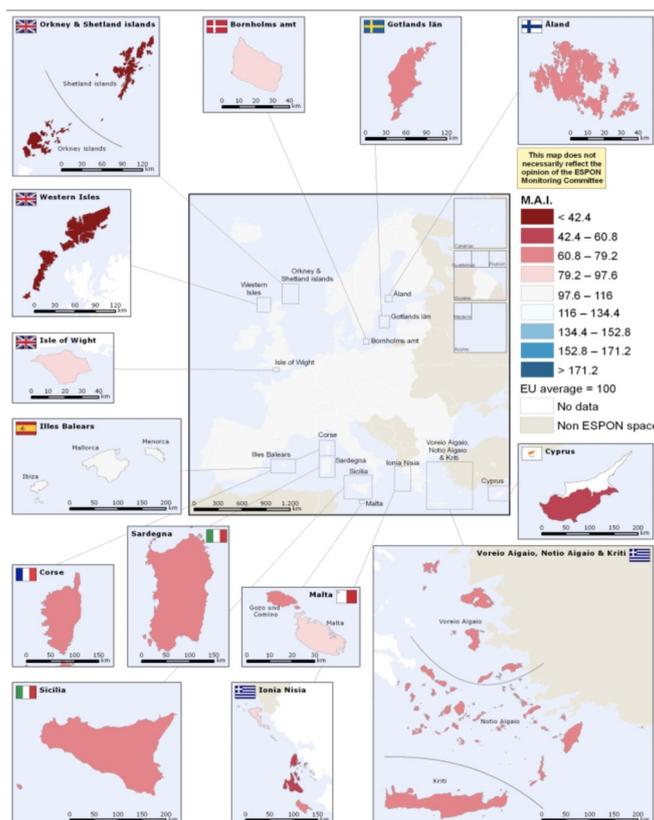
5) il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Infine, la sentenza contiene un monito, rivolto non solo alle parti in causa ma a tutte quelle dei giudizi in materia finanziaria, sulla necessità di trasparenza dei conti pubblici, in cui si ribadisce, in particolare, il rispetto delle «*regole di bilancio numeriche*» così definite dall'Unione europea.

Con particolare riguardo alla condizione di insularità il Giudice delle leggi ritiene, 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 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.

A compendio di quanto sin qui precisato, ma che non può essere compiutamente 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.

Multimodal Accessibility Index



2.2. – 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”.

Invero la Regione, dopo un lungo periodo nel quale ha sostanzialmente obliterato tale condizione nel rapporto con lo Stato (quantomeno dal 2012), ha ritenuto di rilanciare la questione già nell’accordo preliminare con lo Stato.

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”.

¹rt. 70 della L.r. n. 8 del 2018, *Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario* in particolare stabilisce, per la prima volta nell’ordinamento regionale, che:

“1. In attuazione delle previsioni dello Statuto regionale e della Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016, la Regione promuove le azioni e gli interventi di competenza nei confronti delle autorità statali e comunitarie per il riconoscimento della condizione di insularità del territorio regionale e per l’accesso ai benefici e ai relativi regimi derogatori di aiuto, al fine di realizzare una compiuta ed effettiva continuità territoriale e la piena integrazione nelle reti e nei sistemi europei dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell’energia.

2. Entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale procede, su proposta dell’Assessore regionale per l’economia, all’adozione di formale deliberazione, corredata della documentazione a supporto, per l’attivazione nei confronti del Governo nazionale dell’iniziativa volta alla definizione delle necessarie modifiche ed integrazioni al Trattato di adesione dell’Italia all’UE, al fine di ottenere per il territorio regionale l’implementazione dei regimi speciali, in analogia con quanto già previsto nell’ordinamento comunitario per le regioni ultraperiferiche degli altri Stati membri ai sensi dell’articolo 174 TFUE”

In particolare:

– avuto riguardo ai diritti di continuità territoriale dei siciliani 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 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 di quanto sostiene la Corte di Giustizia, secondo la quale la deroga riguarda le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto a quella dell'Unione nel suo complesso, 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);

– 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.

Analoga richiesta è stata effettuata ai Governi Italiano e Francese dalla Consulta interistituzionale 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 TFUE*".

In materia di insularità il Parlamento europeo con la risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità:

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

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

– invita 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.

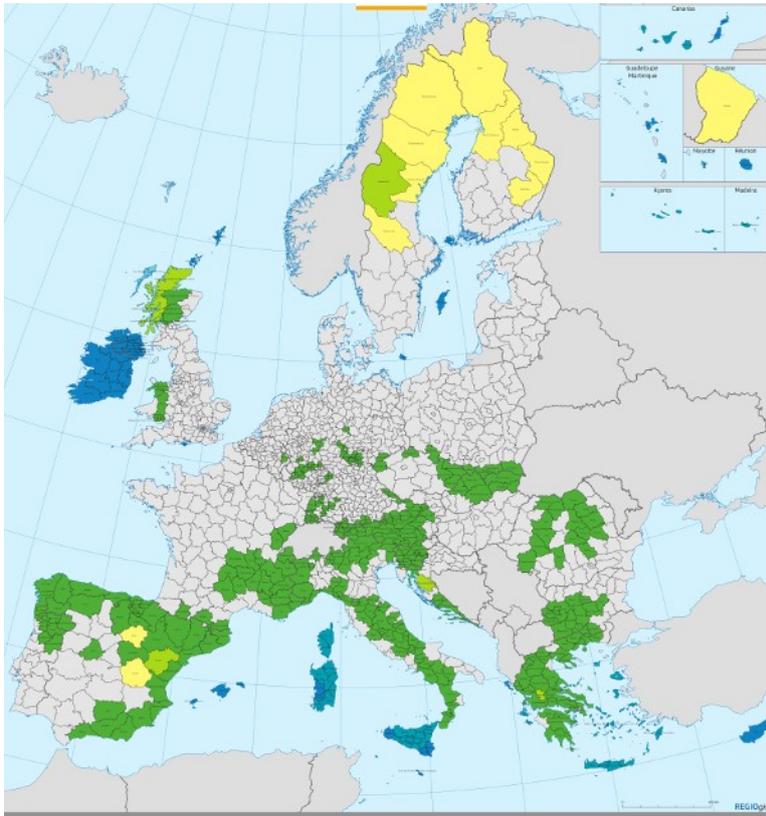
Al fine di approfondire le tematiche concernenti l'Autonomia della Regione Siciliana, a seguito dell'accordo del 19 dicembre 2018 tra la Regione Siciliana e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono stati istituiti appositi tavoli tecnici, tra i quali quello relativo alla condizione di insularità (fiscalità 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 Commissione europea abbia riscontrato le richieste indicate nella risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016.

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 attrattività;
- 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.



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) ².

² A recent analysis shows how 15 Member States (Austria, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Denmark, Finland, France, Greece, Italy, Malta, Portugal, Slovenia, Spain, Sweden and the United Kingdom) dealt with specific challenges due to the insular, mountainous and/or sparsely populated nature of their territories. The analysis which covers the 2014-2020 period details these

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.

Infine va ricordato che l'Assemblea Regionale Siciliana ha approvato la legge-voto (ddl n. 199), promossa dall'Unione dei siciliani, ed approvato nella seduta del 19 febbraio 2020 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 incardinato presso le commissioni affari costituzionali di Camera (pdlc n.2445) e Senato (ddl 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.

challenges and presents solutions via EU Regional Policy. Specifically, it focuses on actions relating to jobs, growth and investment in communities situated on mountains and islands and in sparsely populated areas co-financed by the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), and via mainstream, as well as European Territorial Cooperation (ETC), programmes. Reflecting its full commitment to such areas beyond 2020, the European Commission has proposed an enabling framework that is focused on flexibility and would provide multiple ways to further unlock their rich potential.

3. – L'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea 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 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*" rimanga ancora marginale nelle politiche di coesione e di impiego dei fondi SIE.

Nelle 362 isole dei 15 Paesi all'interno dell'UE con più di 50 abitanti 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.

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 interin-

dustriali 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.

4. – Nel Documento sulla Programmazione europea 2021-2027, approvato lo scorso 21 febbraio dalla Conferenza delle Regioni italiane è stato evidenziato, fra l'altro, che la politica di coesione post 2020 non solo non deve lasciare indietro le isole ma, al contrario, riconoscerne 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;

– 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 risoluzioni del Parlamento europeo del 2016 ed il parere del Comitato delle Regioni del 2017, anche l'Italia, ed a partire dalla legge di bilancio, deve, quindi, 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.

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 fare sistema non solo per la continuità territoriale, ma anche per la fiscalità di sviluppo.

In tal senso sia la Commissaria per la coesione Ferreira che la Presidente Von der Leyen hanno comunicato alla Regione siciliana l'impegno a

sostenere la condizione di insularità quale elemento essenziale per disegnare la programmazione 2021-27³.

5. – In materia di continuità territoriale va ricordato che alla stregua delle previsioni dell'ordinamento europeo - che detta le condizioni ed i requisiti degli oneri di servizio pubblico (OSP-PSO *public service obligation*) giusta gli artt. da 16 a 18 del regolamento n. 1008/2008 - la valutazione circa l'adeguatezza dei servizi aerei è affidata agli Stati membri⁴.

Il complesso ed articolato processo di liberalizzazione del trasporto aereo, sia in Europa che negli USA, ha certamente accresciuto la concorrenza tra le compagnie aeree, e di conseguenza la liberalizzazione dei relativi *network*. Al fine di evitare la distorsione competitiva della concentrazione dei flussi sui soli aeroporti principali, lasciando gli scali regionali con servizi ridotti o nulli, la liberalizzazione è stata sempre accompagnata da deroghe destinate alla protezione delle piccole comunità e/o delle aree periferiche.

In Europa la continuità territoriale – in particolare nel trasporto aereo – è disciplinata essenzialmente da regolamenti, come tali direttamente applicabili nell'ordinamento interno. Invero già a partire dal regolamento n. 2408 del 1992, relativo all'accesso di vettori aerei comunitari nei collegamenti all'interno della Comunità Europea l'art. 4 di tale regolamento già precedeva la possibilità agli Stati Membri di individuare alcune rotte su cui imporre Oneri di servizio pubblico come avviene per larga parte del trasporto pubblico locale e per molte linee di navigazione di verso le isole⁵.

³ Nella nota del 14 febbraio 2020 la presidente della Commissione europea, Von Der Leyen, ha informato il vice presidente della Regione siciliana, di avere preso atto del *Manifesto per le isole europee* inoltrato al suo ufficio e di averlo trasmesso alla commissaria responsabile per la Coesione e le riforme, Elisa Ferreira, *che sta esaminando i temi sollevati*. Il *Manifesto* contiene proposte a tutela dei diritti dei cittadini che vivono nelle isole e per garantire un adeguato risarcimento per superare gli svantaggi causati dalla condizione di insularità.

⁴ Gli OSP sono una compensazione assegnata al vettore nella misura necessaria a garantire che su tale rotta siano prestati servizi aerei di linea adeguati in termini di continuità, regolarità, tariffazione o capacità minima e pertanto un'eccezione al principio generale della libera prestazione di servizi aerei all'interno dell'UE sancito dall'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento.

⁵ Giusta la disposizione richiamata "uno Stato membro può *imporre oneri di servizio pubblico* riguardo ai servizi aerei di linea effettuati verso un aeroporto che serve una regione *periferica* o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o una rotta a bassa densità di traffico, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico della regione in cui si trova l'aeroporto

Sulla base della ponderazione di taluni elementi ritenuti determinanti: 1) interesse pubblico; 2) la possibilità, in particolare per le regioni insulari, di far ricorso ad altre forme di trasporto; 3) le tariffe aeree e le condizioni che possono essere offerte agli utenti; 4) gli effetti combinati dell'operare dei vettori presenti o intenzionati ad entrare nel mercato di riferimento.

Con l'imposizione di un OSP il vettore aereo comunitario è autorizzato a istituire servizi aerei di linea conformi a tutti i requisiti richiesti per l'assegnazione dell'onere di servizio pubblico, incluso il periodo di tempo durante il quale intende effettuare il servizio ⁶.

È così lo Stato membro che, effettuata la ponderazione ex art.16, par. 1 e 4, del regolamento n. 1008/2008, deve informare la Commissione in merito alla propria intenzione di imporre oneri di servizio pubblico i quali, tuttavia, vanno declinati all'interno di un contratto che rispetti la legislazione e europea e l'equilibrio economico-finanziario del servizio aereo ⁷.

to, nella misura necessaria a garantire che su tale rotta siano prestati adeguati servizi aerei cui vettori non si atterrebbero se tenessero conto unicamente del loro interesse commerciale" (corsivo nostro).

⁶ L'accesso al servizio può essere limitato dallo Stato membro in taluni casi: in caso, ad esempio, di una rotta per la quale nessun vettore aereo comunitario *abbia istituito o possa dimostrare di apprestarsi a istituire* servizi aerei di linea sostenibili in relazione all'OSP imposto su tale rotta, che viene assegnata a un unico vettore aereo comunitario, per un periodo non superiore a quattro anni (che può essere incrementato fino a cinque anni qualora l'onere di servizio pubblico sia imposto su una rotta verso un aeroporto che serve una regione ultraperiferica) al termine del quale si procede a un riesame della situazione. Va poi ricordato che il successivo articolo 17 del regolamento disciplina la procedura di gara d'appalto per gli oneri di servizio pubblico: lo Stato membro può compensare il vettore aereo selezionato con i requisiti richiesti per gestire la rotta con onere di servizio pubblico in misura tale da non superare quanto necessario a coprire i costi netti sostenuti per la prestazione del servizio, considerati i ricavi e un margine di profitto ragionevole.

⁷ Gli Stati membri – previa consultazione con gli altri Stati membri interessati e dopo aver informato la Commissione europea nonché gli aeroporti interessati e i vettori aerei operanti sulla rotta – possono imporre oneri di servizio pubblico per i servizi aerei di linea tra un aeroporto comunitario e un aeroporto che serve una regione periferica o in via di sviluppo all'interno del suo territorio o una rotta a bassa densità di traffico verso un qualsiasi aeroporto nel suo territorio, qualora tale rotta sia considerata essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione servita dall'aeroporto stesso.

L'importo definitivo degli OSP assegnati in compensazione per il servizio di trasporto su tali rotte è determinato alla fine del periodo di gestione in relazione ai costi effettivamente sostenuti, così come individuati nella contabilità analitica dell'impresa di gestione, e dei ricavi effettivamente derivanti dal servizio, documentati e documentabili. L'erogazione delle somme previste

Come precisato nell'ultimo documento elaborato dalla Commissione UE in materia del 2017⁸ gli OSP possono prevedere “*prescrizioni relative alle tariffe massime*”. In particolare laddove ritenuto necessario, in quanto le tariffe sarebbero altrimenti eccessive rispetto al contesto delle esigenze economiche della regione interessata, si può prevedere un OSP che si limiti a determinare “*un prezzo massimo*”.

Ne discende che un'accentuata crescita dei prezzi (determinata ad esempio dalla rarefazione dei vettori) o la diminuzione del numero di passeggeri in poco tempo può, a seconda dei casi, indicare la necessità di fissare un prezzo massimale, cui deve corrispondere lo Stato membro.

Ed in tal caso che scatta la competenza dello Stato membro e delle autorità dallo stesso preposte al controllo del sistema del trasporto aereo.

Dal 1994 ben tredici Stati (Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Spagna e Svezia) hanno già attivato questo tipo di servizio.

Tra questi la Francia ha attivato più di ottanta tratte con onere di servizio pubblico, il Portogallo con tredici linee (tutte da e per le isole Azzorre e Madeira, tranne la Lisbona-Villa Real – Braganza che collega due città della terraferma), l'Irlanda con sette servizi (tutte le rotte domestiche tranne la Dublino – Shannon e la Dublino - Cork) e la Gran Bretagna con quindici tratte da e per le isole minori come le Orcadi, le Shetland e le Ebridi. La Germania con 5, la Svezia con 11 e la Spagna (13 tratte all'interno delle isole Canarie), completano il quadro dei paesi che applicano questo regime, oltre all'Italia.

Vale la pena di sottolineare che in Portogallo il numero di posti offerti sulle rotte con oneri di servizio è pari a circa il 40% del totale del mercato domestico, in Irlanda la quota di OSP nel traffico interno è di circa il 70 % (tutte le rotte domestiche tranne la Dublino – Shannon e la Dublino - Cork), in Francia questo valore scende rispettivamente attorno al 10%, con circa 5,7 milioni di passeggeri per anno che volano con OSP, il che significa

nel contratto non costituisce corrispettivo, ma una mera compensazione per la gestione di un servizio «di pubblico interesse» e per questo gravato da oneri proporzionati al rilievo e all'impegno richiesto al vettore.

⁸ Commissione UE, Comunicazione Orientamenti interpretativi relativi al regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, *Oneri di servizio pubblico (OSP)* (2017/C 194/01).

ogni cinque passeggeri nazionali uno viaggia su una rotta soggetta a continuità territoriale.

Ad eccezione di tali Paesi e della Scozia ove si raggiunge il 10%, nelle altre nazioni tale valore è sostanzialmente insignificante a partire dall'Italia che è il Paese continentale con il maggior numero di cittadini insulari (oltre 6,5 milioni, il 12% della popolazione).

Le rotte OSP sono in pratica prevalentemente nazionali e solo 7 di esse collegano aeroporti situati in due Stati membri diversi.

In conclusione sono questi i riferimenti essenziali per inquadrare la questione:

- a) l'articolo 16 della Costituzione tutela e garantisce la libera circolazione di ogni cittadino italiano all'interno del nostro Paese, da sud a nord, isole comprese, difendendo e promuovendo questo diritto;
- b) la Sicilia è la più grande regione insulare d'Europa;
- c) il sistema Sicilia-Sardegna e delle isole minori costituisce una porzione significativa del territorio nazionale e per queste due regioni turismo ed export sono tra le primarie leve di sviluppo economico;
- d) l'Italia, dopo la Brexit, è il primo stato europeo per cittadini insulari (quasi sette milioni, sui 17 milioni di europei insulari, oltre il 12% della popolazione nazionale)

Ebbene l'Italia è lo Stato europeo che investe meno in Europa per oneri di servizio pubblico per abitante insulare e che quindi NON consente l'inveramento di un diritto fondamentale costituzionalmente riconosciuto

Da ultimo, di rilievo per la questione in esame, va ricordato che con la legge di bilancio per il 2020 (l. 27 dicembre 2019, n. 160 "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*"), all'art. 1 c. 705, si introduce una modifica all'art. 135 (Art. 135, *Continuità territoriale per la Sicilia*)⁹ della legge 23 dicembre

⁹ Art. 135.(*Continuità territoriale per la Sicilia*)

1. Al fine di realizzare la continuità territoriale per la Sicilia, in conformità alle disposizioni di cui al regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, il Ministro dei trasporti e della navigazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dispone con proprio decreto:

A) l'imposizione degli oneri di servizio pubblico relativamente ai servizi aerei di linea effettuati tra gli scali aeroportuali della Sicilia e i Principali aeroporti nazionali e tra gli scali aeroportuali della Sicilia e quelli delle isole minori siciliane in conformità alle conclusioni della conferenza di servizi di cui

2000, n. 388, prevedendo al secondo comma che «*Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente della Regione siciliana, indice una conferenza di servizi* » (secondo comma) e che «*Qualora nessun vettore accetti l'imposizione degli oneri di servizio pubblico di cui al comma 1, lettera a), il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente della Regione siciliana, provvede all'affidamento mediante gara di appalto secondo la procedura di cui all'articolo 17 del regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 settembre 2008* » (quarto comma).

Dirimente risulta poi l'abrogazione del settimo comma della norma del 2000 che limita l'entità del cofinanziamento regionale alle agevolazioni al 50 per cento del contributo statale, con la conseguenza di affidare esclusivamente allo Stato l'onere per il finanziamento delle misure.

La novella introdotta nel dicembre 2019 prevede altresì, al comma 706, la modifica dell'articolo 36 della legge 17 maggio 1999, n. 144¹⁰,

ai commi 2 e 3;

B) qualora nessun vettore abbia istituito servizi di linea con assunzione di oneri di servizio pubblico, una gara di appalto europea per l'assegnazione delle rotte tra gli scali aeroportuali della Sicilia e gli aeroporti nazionali.

2. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente della regione Sicilia, delegato dal Ministro dei trasporti e della navigazione, indice una conferenza di servizi.

3. La conferenza di servizi di cui al comma 2 definisce i contenuti dell'onere di servizio in relazione:

- a) alle tipologie e ai livelli tariffari;*
- b) ai soggetti che usufruiscono di agevolazioni;*
- c) al numero dei voli;*
- d) agli orari dei voli;*
- e) alle tipologie degli aeromobili;*
- f) alla capacità dell'offerta;*
- g) all'entità dell'eventuale copertura finanziaria da porre a carico del bilancio dello Stato qualora si proceda alla gara di appalto europea.*

4. Qualora nessun vettore accetti l'imposizione degli oneri di servizio pubblico di cui al comma 1, lettera a), il Ministro dei trasporti e della navigazione, d'intesa con il Presidente della regione siciliana, indice la gara di appalto europea, secondo le procedure previste dall'articolo 4, paragrafo 1, lettere d), e), f), g) e h), del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992.

5. Ai sensi delle disposizioni vigenti, la decisione di imporre gli oneri di servizio pubblico relativi ai servizi aerei sulle rotte tra gli scali siciliani e nazionali è comunicata all'Unione europea.

6. Per le compensazioni degli oneri di servizio pubblico accettati dai vettori conseguentemente all'esito della gara di appalto di cui al comma 4, sono stanziati lire 50 miliardi per l'anno 2001 e lire 100 miliardi a decorrere dall'anno 2002.

7. L'entità del cofinanziamento regionale alle agevolazioni di cui al presente articolo non potrà essere inferiore al 50 per cento del contributo statale.

¹⁰Art. 36. (Continuità territoriale per la Sardegna e le isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali).

apportando modifiche che escludono dall'applicazione la norma gli aeroporti delle isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali

Mentre al comma 707 si procede all'abrogazione dell'art. 1, comma 486, della l. 28 dicembre 2015, n. 208¹¹, ed al successivo è disposto che siano fatti salvi gli atti ed i procedimenti già in essere alla data di entrata in vigore della presente legge ai sensi delle disposizioni modificate dai commi 706 e 707. Infine l'autorizzazione di spesa al comma 709. (*L'autorizzazione di spesa*

1. Il Ministro dei trasporti e della navigazione, al fine di conseguire l'obiettivo della continuità territoriale per la Sardegna e le isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali, in conformità alle disposizioni di cui al regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, dispone con proprio decreto: a) gli oneri di servizio pubblico, in conformità alle conclusioni della conferenza di servizi di cui al comma 2, relativamente ai servizi aerei di linea effettuati tra gli scali aeroportuali della Sardegna e delle isole minori della Sicilia e i principali aeroporti nazionali individuati dalla stessa conferenza; b) d'intesa con i presidenti delle regioni autonome della Sardegna e della Sicilia, una gara di appalto europea per l'assegnazione delle rotte tra gli scali aeroportuali della Sardegna e delle isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali e gli aeroporti nazionali, qualora nessun vettore abbia istituito servizi di linea con assunzione di oneri di servizio pubblico.

2. I presidenti delle regioni interessate, su delega del Ministro dei trasporti e della navigazione, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, indicano e presiedono una conferenza di servizi con la partecipazione, oltre che delle regioni, delle pubbliche amministrazioni competenti.

3. La conferenza di servizi ha il compito I di precisare i contenuti dell'onere di servizio pubblico, senza oneri per il bilancio dello Stato, indicando:

- a) le tipologie e i livelli tariffari;
- b) i soggetti che usufruiscono di sconti particolari;
- c) il numero dei voli;
- d) gli orari dei voli;
- e) i tipi di aeromobili;
- f) la capacità di offerta.

4. Qualora nessun vettore accetti l'imposizione degli oneri di servizio pubblico di cui al comma 1, lettera a), il Ministro dei trasporti e della navigazione d'intesa con i presidenti delle regioni interessate indice la gara di appalto europea secondo le procedure previste dall'articolo 4, comma 1, lettere d), e), p), g) e h), del regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992. Il rimborso al vettore o ai vettori aerei selezionati non può comunque superare l'importo di 50 miliardi di lire per l'anno 2000 e l'importo di 70 miliardi di lire a decorrere dall'anno 2001. L'1 per cento della spesa autorizzata dal presente comma è destinato alle isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali.

5. Sono concessi alle piccole e medie imprese industriali di trasformazione con sete di stabilimento in Sardegna che asportano semilavorati o prodotti finiti, ad eccezione di quelle di distil-

di cui all'articolo 135, comma 6, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, è integrata di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022).

Pur di fronte all'insufficiente stanziamento finanziario rispetto all'ambizione del riordino introdotto, che mirerebbe ad estendere a tutta la Sicilia i benefici della continuità territoriale, va riconosciuto che si tratta certamente di un passo avanti che occorre tuttavia rafforzare ed estendere ulteriormente.

Come appare evidente per la Sicilia, anche alla luce delle esperienze straniere, non sussistono preclusioni ad un più esteso ricorso alla continuità territoriale ¹².

lazione dei petroli, agevolazioni sui costi di trasporto, nei limiti stabiliti dall'Unione europea in materia di aiuti statali alle imprese, mediante credito d'imposta determinato nelle seguenti misu-

re:

a) fino al limite dell'80 per cento dell'importo delle tasse e delle soprattasse di ancoraggio di cui alla legge 9 febbraio 1963, n. 82, e successive modificazioni, pagate per operazioni di commercio nei porti sardi;

b) fino al limite dell'80 per cento dell'importo dei diritti aeroportuali previsti dalla legge 5 maggio 1976 nr. 324, e successive modificazioni, pagati per le operazioni di commercio negli aeroporti sardi.

6. Il Ministro delle finanze, con proprio decreto, emana le norme di attuazione delle disposizioni di cui al comma 5 entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. L'onere complessivo non può superare l'importo di lire 20 miliardi per l'anno 1999 e di lire 30 miliardi a decorrere dall'anno 2000.

7. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, valutato in 20 miliardi di lire per l'anno 1999, in 80 miliardi di lire per l'anno 2000 e in 100 miliardi di lire annue a decorrere dall'anno 2001, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1999-2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 1999, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dei trasporti e della navigazione.

8. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

¹¹ 486. *Al fine di garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia, che consenta la riduzione dei disagi derivanti dalla condizione di insularità e assicuri la continuità del diritto alla mobilità anche ai passeggeri non residenti, è attribuita alla Regione siciliana una somma di 20 milioni di euro per l'anno 2016. Le risorse di cui al presente comma sono impiegate in conformità alle vigenti disposizioni europee e nazionali in materia di oneri di servizio pubblico nei collegamenti aerei infracomunitari.*

¹² Invero il Parlamento italiano è già intervenuto in termini generali in materia giusta una modifica normativa introdotta nell'ambito della legge di stabilità del 2013 (art. 1, comma 310, l. n. 228 del 2012) con la quale sono state stanziare risorse per la continuità territoriale nei collega-

La circostanza che lo Stato e le strutture preposte non abbiano ancora proceduto a sostenere sino ad oggi le ragioni dell'insularità siciliana rende ancor più urgente l'impegno del Governo regionale che già sul punto ha avviato tutte le necessarie misure per il negoziato con il Ministero delle infrastrutture, il Ministero dell'economia e le finanze, la Conferenza delle Regioni, la Commissione UE ed il Comitato delle Regioni.

6. – Sugli oneri di servizio pubblico, anche per una prospettiva di diritto comparato, G. Rinaldi Baccelli, *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, in G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi (a cura di), *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, Milano 1998, 93 e ss.; F. Munari, *La liberalizzazione del trasporto aereo nell'Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali*, in *Dir. Un. Eur.*, 1999, 207 e ss.; G. Silingardi, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. trasp.*, 2000, 45; ID., *La liberalizzazione del trasporto aereo e gli oneri di pubblico servizio: normativa comunitaria ed esperienza italiana*, in E. Fanara (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo*, Messina, 2000, 481 ss.; A. Antonini, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.*, 2000, 67; M. Deiana, *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.*, 2001, 423 e ss.; K. Kostopoulos, *Les obligations de service public dans les lignes aériennes et les aéroports en droit communautaire de la concurrence*, Bruxelles, 2005; G. Camarda, *Le imprese di trasporto aereo nell'ordinamento dei servizi aerei*, in B. Franchi, S. Vernizzi (a cura di), *Il diritto aeronautico tra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Milano, 2007, 25 e ss.; A. M. González Sanfiel, *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, Madrid, 2010; M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, I, Milano, 2011, 312 ss.; F. Gaspari, *Il diritto della concorrenza nel trasporto aereo. La slot allocation*, Torino, 2012; L. Masala, *Il contratto di affidamento dei servizi aerei di li-*

menti aerei per le isole minori della Sicilia, per gli anni dal 2013 al 2016, destinate a coprire la compartecipazione a carico dello Stato per la compensazione degli oneri di servizio pubblico relativi alla continuità territoriale (2,469 milioni di euro per il 2013; 4,253 milioni di euro per il 2014; 4,253 milioni di euro per il 2015; 1,785 milioni di euro per il 2016).

È poi necessario ricordare che per alcune rotte in Sicilia si applica il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 5 del 15 gennaio 2014 che ha imposto oneri di servizio pubblico per le rotte: Pantelleria-Trapani e viceversa; Pantelleria-Palermo e viceversa; Lampedusa-Palermo e viceversa; Lampedusa-Catania e viceversa, collegamenti che sono stati definiti servizio d'interesse economico generale e le modalità di prestazione riguardano: frequenze, fasce orarie, tariffe e continuità del servizio.

nea onerati, in F. Morandi (a cura di), *I contratti del trasporto, Trasporto aereo e marittimo*, Bologna, 2013, 235 e ss.; C. Ingratoci, *Notazioni sulla programmazione e gestione dei collegamenti marittimi in regime di servizio pubblico*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, 1185 e ss.

Avuto riguardo alla strategia del «Cielo unico europeo» i riferimenti sono: M.P. Rizzo, *Il pacchetto di regolamenti comunitari per la realizzazione del «cielo unico europeo»*, in U. La Torre, G. Moschella, F. Pellegrino, M.P. Rizzo, G. Vermiglio (a cura di), *Studi in memoria di Elio Fanara*, I, Milano, 2008, 407 e ss.; A. Antonini, C. Severoni, *L'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel Cielo unico europeo*, in M.P. Rizzo (a cura di), *La gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario ed interno*, Milano, 2009, 71 e ss.; A. Xerri, *Cielo unico europeo: riflessioni su un diritto aeronautico europeo*, in F. Pellegrino (a cura di), *Regole e pratiche della navigazione aerea in Europa: verso un'armonizzazione*, Milano, 2012, 67 e ss.; G. Pruneddu, *Il ruolo del coordinatore per l'assegnazione delle bande orarie*, in *Riv. dir. nav.*, 2016, 607 e ss.

Mentre per quanto concerne la 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.

Infine, sul principio di continuità territoriale v. P. Fois, *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, in *Dir. Trasp.*, 2000, 335 ss.; L. Tullio, M. Deiana (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, Cagliari, 2001, nel contesto del quale v. in part. G. Rinaldi Baccelli, *La mobilità come diritto fondamentale della persona*, 25 e ss. e S. Caruso, *Servizi di trasporto marittimo e principi comunitari*, 181 e ss.; M. Riguzzi e L. Masala (a

cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, Torino, 2002 ed, in particolare, L. Masala, *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, *ivi*, 111 e ss.; S. Zunarelli, *Servizi aerei e continuità territoriale*, in Aa.Vv., XXXIV *Jornadas Latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial*, Padova, 2010, 349 e ss.; Q. Calderon, *Servicios aéreos con destinos ultraperiféricos*, *ivi*, 339 e ss.; P. FOIS, *Introduzione*, in M. Cardia (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda*, Cagliari, 2012, 11 ss.; M. Badagliacca, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in questa *Rivista*, 2013, 165 ss.; M. Comenale Pinto, *Continuità territoriale ed oneri di pubblico servizio*, in F. Bassan (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, Torino 2015, 335 e ss.; M. Comenale Pinto (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri, merci low cost e turismo*, *cit.*; G. G. Carboni, *La mobilità nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 13 e ss.; M.P. Rizzo, *L'utilizzo della infrastruttura aeroportuale: slot allocation*, in questa *Rivista*, 2016, 121 e ss.; F. Pellegrino, *La continuità territoriale nell'Unione europea tra diritto alla mobilità sostenibile e coesione territoriale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, 2016, 1742 e ss. G. Pruneddu, *Le compagnie low cost tra disciplina dei servizi aerei e tutela dell'utente*, Roma, 2017; M. Comenale Pinto, *La continuità territoriale una questione di diritti*, in https://giuriss.uniss.it/sites/st07/files/la_continuita_territoriale.pdf; Id., *Bande orarie e continuità territoriale*, in *Riv. dir. nav.*, 2019-1.

Per la giurisprudenza si veda, in particolare, Cons. Stato 15 settembre 2010 n. 6730, in *Dir. trasp.*, 2012, 207, con nota di G. Pruneddu, *Spunti in tema di grandfather's rule e continuità territoriale*, nonché in *Riv. dir. nav.*, 2011, 918 e ss., con nota di C. Vagaggini, *Il regime delle bande orarie nelle rotte aeree gravate da oneri di servizio pubblico*, *ivi*, 922 e ss., Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 230, in *Dir. mar.*, 2014-4, con nota di C. Ingratoci, *Note sul riparto di competenze nei collegamenti marittimi in regime di servizio pubblico*, ma soprattutto Corte costituzionale 11 gennaio 2019, n. 6, con la quale Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), in riferimento agli artt. 3, 5 e 116 Cost. nonché 7 e 8 dello «Statuto speciale per la Sardegna», “nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate ri-

sorse, determinate secondo i criteri di cui in motivazione”.

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.dirittoeconomi.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.

Abstract

Il contributo esamina le inferenze tra il principio di coesione economica, sociale e territoriale, la condizione di insularità e la continuità territoriale per assicurare il diritto alla mobilità dei cittadini insulari. In particolare viene esaminata la disciplina degli obblighi di servizio pubblico alla luce della più recente evoluzione legislativa e delle iniziative intraprese dal Parlamento europeo, dal Comitato europeo delle Regioni e dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Una specifica considerazione è poi riservata alla sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2019 ed alla necessità di superare il “doppio divario” che pesa sui cittadini sardi e siciliani in quanto meridionali ed in quanto isolani.

The paper examines the inferences between the principle of economic, social and territorial cohesion, the condition of insularity and territorial continuity to ensure the right to mobility of island citizens. In particular, the discipline of public service obligations is examined in the light of the most recent legislative evolution and the initiatives undertaken by the European Parliament, the European Committee of the Regions and the Conference of Regions and Autonomous Provinces.

A specific consideration is then reserved to the decision of the Constitutional Court n. 6 of 2019 and the need to overcome the “double gap” that weighs on Sardinian and Sicilian citizens as southerners and as islanders.