

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

GIUNTA REGIONALE

Deliberazione n. 59 del 13 febbraio 2020.

“Proposta di ricerca valutativa inerente la stima dei costi dell'insularità in Sicilia”.

La Giunta Regionale

VISTO lo Statuto della Regione;

VISTE le leggi regionali 29 dicembre 1962, n.28 e 10 aprile 1978, n. 2;

VISTA la legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19 e ss.mm.ii.;

VISTO il D.P.Reg. 18 gennaio 2013, n. 6;

VISTO il D.P.Reg. 27 giugno 2019, n. 12 concernente: “Regolamento di attuazione del Titolo II della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19.

Rimodulazione degli assetti organizzativi dei Dipartimenti regionali ai sensi dell'articolo 13, comma 3, della legge regionale 17 marzo 2016, n.3.

Modifica del decreto del Presidente della Regione 18 gennaio 2013, n. 6, e successive modifiche e integrazioni”;

VISTO il proprio Regolamento interno;

VISTO il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) ed, in particolare, l'art.174;

VISTO il Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione” e che abroga il Regolamento (CE) n. 1080/2006;

VISTO il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

GIUNTA REGIONALE

europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio;

VISTA la Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/3014 RSP);

VISTO l'articolo 70 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, concernente: 'Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario';

VISTA la deliberazione n. 265 del 18 luglio 2018 con la quale la Giunta regionale ha disposto di attivare, ai sensi del predetto articolo 70, comma 2, della legge regionale n. 8/2018, l'iniziativa nei confronti del Governo nazionale, volta alla definizione delle necessarie modifiche ed integrazioni al Trattato di adesione dell'Italia all'Unione Europea, 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 del TFUE;

VISTA la deliberazione della Giunta regionale n. 358 del 10 ottobre 2019: "P.O. FESR Sicilia 2014/2020 – Decisioni della Commissione Europea C(2018) 8989 del 18 dicembre 2018 e C(2019) 5045 *final* del 28 giugno 2019. Adozione definitiva";

VISTA la deliberazione della Giunta regionale n. 399 del 5 novembre 2019: "Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale (NaDEFER) 2020/2022";

VISTA la nota prot. n. 1004 del 13 febbraio 2020 con la quale l'Assessore



REGIONE SICILIANA

GIUNTA REGIONALE

regionale per l'economia rimette il Documento 'Proposta di ricerca valutativa inerente la stima dei costi dell'insularità in Sicilia', predisposto dal Dipartimento regionale della programmazione della Presidenza della Regione;

CONSIDERATO che nel predetto Documento, dopo una premessa recante la definizione di insularità, intesa come discontinuità spaziale di alcune regioni rispetto alle altre, che determina una specificità di natura economica, trasportistica, ambientale e sociale, caratterizzandole per un oggettivo svantaggio rispetto ai territori continentali, il Dipartimento regionale della programmazione fa presente, tra l'altro, che: nell'Unione Europea ci sono 450 isole con 14 milioni di abitanti, e di questi ben 5 milioni, il 36%, sono in Sicilia; lo svantaggio derivante dall'essere Isola registra una carenza di azioni concrete o atti normativi volti ad operare una giusta compensazione; la Sicilia, nell'ambito del negoziato per l'attuazione dell'autonomia fiscale e finanziaria, aperto da oltre un anno con il Governo statale, intende trattare anche le misure di compensazione dell'insularità, intendimento rafforzato nella nota di aggiornamento al DEFR 2020/2022 della Regione Siciliana, in cui si esplicita la necessità di concludere uno specifico accordo con la Stato e l'U.E. sulla continuità territoriale per l'introduzione di misure compensative in favore dei cittadini e delle imprese siciliane;

CONSIDERATO che nel Documento di che trattasi il Dipartimento regionale della programmazione, nel richiamare l'esperienza svolta dalla Regione Sardegna, che nel 2012 ha commissionato una attività di ricerca ad un consorzio di ricerca e Università in ordine all'attività valutativa molto complessa e di carattere multidisciplinare sulla stima dei costi dell'insularità,

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

GIUNTA REGIONALE

relaziona sugli *step* metodologici ed operativi individuati per procedere ad una quantificazione oggettiva dei predetti costi dell'insularità, precisando che in fase di avvio si dovrebbe individuare il Gruppo di lavoro, composto da circa 12 soggetti da impegnare in due giorni a settimana in media, e una governance dell'attività rapida e concisa, e che per la realizzazione si potrebbe attingere alle risorse finanziarie dell'Asse Assistenza Tecnica del PO FESR Sicilia 2014/2020, presumendo una spesa tra 150.000,00 e 170.000,00 euro;

RITENUTO di apprezzare il Documento 'Proposta di ricerca valutativa inerente la stima dei costi dell'insularità in Sicilia', predisposto dal Dipartimento regionale della programmazione;

SU proposta dell'Assessore regionale per l'economia,

D E L I B E R A

per quanto esposto in preambolo, di apprezzare il Documento 'Proposta di ricerca valutativa inerente la stima dei costi dell'insularità in Sicilia', predisposto dal Dipartimento regionale della programmazione della Presidenza della Regione, accluso alla proposta di cui alla nota dell'Assessore regionale per l'economia prot. n. 1004 del 13 febbraio 2020, costituenti allegato alla presente deliberazione.

Il Segretario

Il Presidente

BUONISI

MUSUMECI

AM

REPUBBLICA ITALIANA



Regione Siciliana
Assessorato regionale dell'Economia
L'Assessore

Palermo, 13.2.2020
N° prot. 1004

13/2/2020
equivalente in fondi
A3

Oggetto: Costi dell'insularità

Segreteria di Giunta

E, p.c.: Dipartimento regionale della Programmazione

In relazione a quanto trasmesso in precedenza, concernente l'oggetto, cui è allegata la proposta di ricerca valutativa inerente i costi dell'insularità, si trasmette il documento aggiornato con riferimento anche alla Nota di aggiornamento al DEF 2019 – 2021.

Giuseppe Armano

**DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA
PROGRAMMAZIONE**

PROPOSTA DI RICERCA VALUTATIVA

LA STIMA DEI COSTI DELL'INSULARITÀ IN SICILIA

13/02/2020

Premessa

La letteratura scientifica, ai fini di un'analisi dei suoi impatti e costi su un determinato territorio, tende a definire l'insularità come una **discontinuità spaziale** di alcune regioni rispetto alle altre che determina una specificità di natura economica, trasportistica, ambientale e sociale, caratterizzandole per un obiettivo **svantaggio** rispetto ai territori continentali.

Il concetto di “svantaggio di un territorio” rappresenta un rilevante tema politico economico e sociale a livello europeo anche in considerazione del fatto che nell'Unione Europea ci sono 450 Isole con 14 milioni di abitanti, e di questi ben il 36%, 5 milioni, sono in Sicilia, rendendoci un caso particolare anche all'interno dei territori europei con specificità geografiche anche in virtù degli ulteriori sistemi di isole minori che le afferiscono (art. 174 TFUE e risoluzione 3014 del 2015)¹.

Tuttavia, lo svantaggio derivante dall'essere isola pur essendo un tema molto dibattuto, soprattutto a livello europeo mentre a livello interno ha perduto un certo interesse, registra una carenza o inadeguatezza di azioni concrete o atti normativi volte ad operare una giusta compensazione, nonostante la stessa **Commissione Europea** ritenga le regioni insulari meritevoli di azioni politiche capaci di far superare questo gap, in coerenza con gli obiettivi della **Politica di Coesione** alla quale è affidata la peculiare missione di concorrere al riequilibrio economico-sociale e alla competitività di specifici territori.

Su questo tema la Sicilia, nell'ambito del negoziato per l'attuazione dell'autonomia fiscale e finanziaria aperto da oltre un anno con il Governo statale, intende trattare, oltre alla fiscalità di sviluppo per l'attrazione degli investimenti, di imprese e persone e alla perequazione infrastrutturale, anche le **misure di compensazione dell'insularità**. Tali intendimenti sono richiamati e rafforzati nella nota di aggiornamento del **DEFR 2020-2022** della Regione Siciliana in cui si esplicita la necessità di concludere uno specifico accordo con lo Stato e l'UE sulla continuità territoriale per l'introduzione di misure compensative in favore dei cittadini e le imprese siciliane, anche sulla base di quanto precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 6 del 2019. Occorre qui riportare anche 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»*.

¹ 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.”.

I costi dell'insularità

La stima dei costi dell'insularità rappresenta un'attività valutativa molto complessa dal carattere multidisciplinare e che richiede elevate competenze specifiche.

Uno dei principali esempi che è possibile riscontrare in letteratura a tal riguardo sono relativi all'esperienza svolta dalla **Regione Sardegna** che nel 2012, ha commissionato questa attività di ricerca ad un consorzio di enti di ricerca e Università (UNICA/Crenos, università delle Marche e Nomisma) da cui è emerso l'elevato costo complessivo, per macrosettori, dell'insularità per la Sardegna. I risultati sono stati presentati nel 2015 e sono attualmente citati e utilizzati come strumento tecnico e argomento politico per introdurre in modo ancora più netto in Costituzione il tema del principio dell'insularità come svantaggio.

Un altro esempio di valutazione e compensazione dell'impatto dell'insularità è possibile rilevarlo tra i criteri di **riparto nazionale delle risorse delle Politiche di Coesione** e dei fondi FAS per il 2007-2013 e per il 2014-2020: infatti, a suggellare l'esternalità negativa dell'insularità, nella costruzione delle chiavi di riparto delle risorse disponibili per le regioni Convergenza e per le regioni meno sviluppate, è stato introdotto un fattore di correzione che incrementava, seppur in lieve misura e senza una chiara parametrizzazione, le risorse finali sia della Sicilia che della Sardegna.

A partire da questi esempi, per operare una stima corretta dei costi dell'insularità e indurre la compensazione di tale svantaggio occorre, quindi, in primo luogo individuare una sua misura attraverso cui potere procedere ad una quantificazione oggettiva (stima parametrica) e quindi ad una sua traduzione in costi finanziari.

Il concetto/parametro, misurabile, multidimensionale e simmetrico del concetto della discontinuità spaziale associato operativamente all'insularità è quello di **accessibilità**: in pratica, se è possibile stimare un livello di accessibilità sarà anche possibile successivamente stimare i costi dell'insularità.

In letteratura, il concetto di accessibilità non è univoco, ma in generale è accettato che i parametri dello svantaggio dovuto all'insularità possano essere i seguenti: ridotte dimensioni (sia in termini territoriali sia di popolazione), lontananza, isolamento, e discontinuità geografica. Queste caratteristiche implicano alti costi (d'installazione ed operativi) per le aziende, gli isolani e lo Stato, secondo la seguente classificazione:

- **costi di tempo**: quasi tutte le isole dipendono principalmente dal trasporto pubblico (connessioni navali ed aeree) e, di conseguenza, l'accessibilità da e per le isole dipende sia dalla frequenza dei collegamenti sia dalla distanza con la terraferma e/o con altre isole;
- **costi monetari**: tutte le merci trasportate ed i servizi dipendono fortemente dal limitato numero di connessioni (sia marittime che aeree) che normalmente sono dominate da una singola compagnia o da un ristretto numero. Un mercato altamente monopolistico o oligopolistico che caratterizza il trasporto da e per le isole (ed anche dentro le isole) corrisponde a prezzi spesso molto alti;

- **costi delle infrastrutture ed operativi dei servizi pubblici di base:** le infrastrutture ed i servizi devono essere forniti a ciascuna isola separatamente, rendendo ciò molto costoso in termini di realizzazione ed operatività;
- **costi legati alla assenza di alternative:** in molte isole la mancanza o carenza di adeguate infrastrutture e servizi unito ad un mercato piccolo e frammentato significa per gli abitanti, essere gravati da spese addizionali sia in termini monetari che di tempo.

L'individuazione di una **misura dell'accessibilità** attraverso un indicatore complesso basato su questi costi permette di interpretare le caratteristiche di distanza, isolamento e discontinuità geografica che caratterizzano le regioni insulari, quindi di confrontare i livelli di accessibilità tra isole e continente e infine di determinare "la condizione di svantaggio" rispetto a una regione continentale o una regione continentale periferica, infine di stimare i costi.

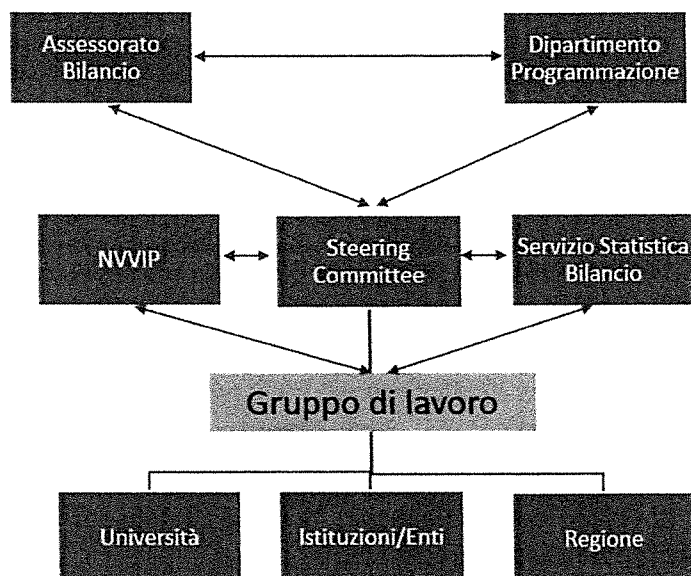
Attività

Lo svolgimento di questa attività richiede almeno due **step metodologici ed operativi** che in forma generale possono essere di seguito rappresentati:

- 1 Costituzione di un gruppo di lavoro multidisciplinare e multisetoriale, di livello tecnico,** con il coinvolgimento di alte professionalità, presieduto dall'Assessorato Bilancio (Servizio statistica ed analisi economiche) e con la partecipazione del Dipartimento Regionale Programmazione e del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP), nonché di rappresentanti del mondo accademico. Il Gruppo di lavoro potrà essere supportato altresì da istituzioni di ricerca di livello nazionale e regionale (Università, enti di ricerca) con competenze specifiche e multidisciplinari, individuati al fine di garantire anche la presenza di expertise di alto livello soprattutto econometriche e trasportistiche, necessarie alla identificazione del modello di analisi e alla costituzione e rilevazione delle basi dei dati.

Un'ipotesi di modello della governance di questo progetto di ricerca valutativo potrebbe essere il seguente

Governance della ricerca



2 Definizione del piano di lavoro – fasi principali (caso studio Sardegna)

1. Review della letteratura scientifica per integrazione e aggiornamento sulle conseguenze economiche e sociali della condizione di insularità;
2. Definizione del modello interpretativo e dell'approccio metodologico-valutativo da utilizzare;
3. Ricognizione e raccolta delle basi informative necessarie alla misurazione del fenomeno dell'insularità;
4. Misurazione delle difficoltà di accesso a reti infrastrutturali dovute all'insularità e studio delle relazioni geografico-economiche tra la Sicilia e i principali mercati di sbocco per le merci e i principali luoghi di connessione con le reti infrastrutturali continentali;
5. Misurazione delle possibili ricadute in Sicilia del fenomeno degli spillovers tecnologici, processi attraverso cui un'attività svolta in una determinata area produce un conseguente impatto più vasto sullo spazio circostante, la società e l'economia nel suo complesso, attraverso tecniche di econometria spaziale;
6. Misurazione delle differenze di costo tra insularità e remoteness (lontananza) per le imprese multi-impianto localizzate sia in Sicilia che in regioni "remote" ma non insulari, analisi di Bilancio funzionale alla costruzione di un'analisi comparata della struttura dei costi delle imprese finalizzata a identificare quelli attribuibili direttamente all'insularità e analisi comparata della produttività delle imprese, volta a quantificare la parte di gap di produttività direttamente attribuibile all'insularità.;

7. Misurazione dei costi sociali e sanitari, anche non monetari, per i siciliani per l'insularità.
8. Analisi di benessere sociale e definizione di scenari alternativi (aggregati e settoriali) associati all'effetto dell'insularità su prezzi, varietà e qualità dei beni e servizi disponibili nell'isola
9. Definizione di una proposta di indirizzi politici basati su approccio place-based (ESPON).

Tempi previsti e risorse

Alla luce dell'importanza dell'attività, dei suoi obiettivi e dei suoi possibili impatti, dei soggetti istituzionali da coinvolgere, si stima in modo approssimativo un periodo compreso tra ottobre 2019 e febbraio 2020 per il conseguimento di una stima affidabile e robusta. In particolare, sarà opportuno che la fase di avvio consistente nell'individuazione del GDL e di una governance dell'attività sia rapida e concisa.

Il GDL dovrebbe essere composto da circa **12** soggetti, con un impegno variabile di circa due giorni a settimana in media

La valutazione potrebbe essere finanziata anche a valere sulle risorse finanziarie dell'Asse AT del PO FESR 2014-2020. presumendo una spesa tra **150.000 e 170.000 euro**, da suddividere in:

- Spese per convenzioni con Istituzioni/Enti esterni al livello regionale: circa 90.000 euro
- Spese di gestione del gruppo di lavoro: circa 25.000 euro
- Spese per attività di rilevazione informazioni sul campo e desk: circa 45.000 euro.

Fase / Attività	Marzo 2020	Aprile 2020	Maggio 2020	Giugno 2020	Luglio 2020
Definizione e formalizzazione del GDL					
Review della letteratura scientifica per integrazione e aggiornamento sulle conseguenze economiche e sociali della condizione di insularità;					
Definizione del modello interpretativo e dell'approccio metodologico-valutativo da utilizzare;					
Ricognizione e raccolta delle basi informative necessarie alla misurazione del fenomeno dell'insularità;					
Misurazione delle difficoltà di accesso a reti infrastrutturali dovute all'insularità e studio delle relazioni geografico-economiche tra la Sicilia e i principali mercati di sbocco					
Misurazione delle possibili ricadute in Sicilia del fenomeno degli spillovers tecnologici, processi attraverso cui un'attività					
Misurazione delle differenze di costo tra insularità e remoteness					
Misurazione dei costi sociali e sanitari, anche non monetari, per i siciliani per l'insularità.					
Analisi di benessere sociale e definizione di scenari alternativi (aggregati e settoriali) associati all'effetto dell'insularità su prezzi, varietà e qualità dei beni e servizi disponibili nell'isola.					
Definizione di una proposta di indirizzi politici basati su approccio place-based (ESPON)					
Report finale					

Come meglio si preciserà da un anno è stato aperto il negoziato per l'attuazione dell'autonomia fiscale e finanziaria con il Governo statale (che negli ultimi mesi ha subito un rallentamento a causa del rinnovo della compagine governativa) che occorre concludere entro breve, trasferimento di competenze e risorse in attuazione dello Statuto (artt. 36, 37 e 38), introducendo la fiscalità di sviluppo per l'attrazione degli investimenti, di imprese e persone, le misure di compensazione dell'insularità, la perequazione infrastrutturale.

- 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 piena perequazione infrastrutturale;