



Legge quadro per lo sviluppo delle isole minori marine, lagunari e lacustri

A.S. 143

Informazioni sugli atti di riferimento

A.S.	143
Iniziativa:	Parlamentare

Contenuto

Il disegno di legge prevede una serie di misure volte ad assicurare una crescita sociale ed economica delle isole minori marine, lagunari e lacustri in considerazione del valore naturalistico e del patrimonio culturale che tali isole rappresentano.

Il disegno di legge si compone di ventiquattro articoli.

L'**articolo 1** individua **oggetto** e **finalità** del presente provvedimento, riservando il compito di adottare i necessari interventi di valorizzazione, sviluppo socio-economico, tutela e messa in sicurezza del territorio a Stato, regioni e comuni, sentiti gli altri enti territoriali esistenti nelle isole minori, rafforzando, al contempo, il concorso e il coinvolgimento dei cittadini residenti.

In particolare, si prevede che gli enti locali, anche costituiti in consorzio, gli enti parco e le comunità isolate e di arcipelago, ove esistenti, siano riconosciuti come poli di sviluppo sostenibile e che le isole minori del territorio nazionale (marine, di cui all'allegato A, lagunari e lacustri, di cui all'allegato B) siano considerate un'estensione del territorio regionale di appartenenza.

L'**articolo 2** elenca gli **obiettivi** (di carattere socio-sanitario; ambientale; culturale; fiscale; energetico; urbanistico; trasportistico e di promozione delle attività produttive) che, nell'ambito delle rispettive competenze e nel limite delle risorse disponibili, devono essere perseguiti dagli enti territoriali interessati.

L'**articolo 3** disciplina gli **strumenti di concertazione** per lo **sviluppo** delle isole minori.

In primo luogo, viene previsto che alla predisposizione dello strumento di programmazione degli interventi da realizzare nel territorio delle isole minori (documento unico di programmazione isole minori, DUPIM, di durata settennale, coincidente con la programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea) concorrano i comuni interessati, mediante l'elaborazione di strumenti operativi (progetti integrati di sviluppo territoriale, PIST), con il coinvolgimento delle rappresentanze di categoria imprenditoriali, dei lavoratori e dei cittadini.

In secondo luogo, viene istituito il Comitato istituzionale per le isole minori, a cui viene richiesto di esprimere parere sui criteri di riparto per l'erogazione delle risorse ai comuni interessati e di ricevere le delibere regionali sulla conformità dei progetti rispetto agli obiettivi generali di sviluppo regionali, costituenti atto di adesione alle iniziative previste nei PIST.

L'**articolo 4** detta norme relative alla **dotazione**, e alle relative procedure di monitoraggio, di due **specifici fondi** per lo sviluppo e il sostegno delle isole minori: il Fondo di sviluppo delle isole minori, istituito dalla legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007), di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023, e il Fondo per gli investimenti nelle isole minori, istituito dalla legge di bilancio per il 2020 (legge n.160 del 2019), di 20 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2022 al 2027.

L'**articolo 5**, nel definire le modalità di **ripartizione delle risorse**, stabilisce che esse siano destinate per il 90% ad interventi in favore delle isole minori marine (allegato A) e per il 10% ad interventi in favore delle isole minori lagunari e lacustri (allegato B).

L'**articolo 6** consente ai comuni delle isole minori di destinare il **gettito dell'imposta di scopo** anche alla realizzazione di progetti diversi dalle opere pubbliche cui è generalmente destinato, purché siano comunque orientati a finalità di sostegno delle isole stesse.

L'**articolo 7**, ai fini della quantificazione dei fondi per la **perequazione infrastrutturale**, disciplina le procedure per la ricognizione delle dotazioni delle strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché della rete stradale, fognaria, idrica ed elettrica e delle strutture portuali e aeroportuali, ove esistenti.

L'**articolo 8** demanda, ai comuni delle isole minori, la **ricognizione del patrimonio storico, artistico, archeologico e monumentale** presente nel proprio territorio e, ad opera dei sindaci, la redazione di una relazione sulle risultanze della ricognizione effettuata, al fine di definire i progetti di recupero e valorizzazione.

L'**articolo 9** dispone che i comuni delle isole minori provvedano anche alla **ricognizione** delle **manifestazioni culturali, musicali, religiose, storiche e turistiche** presenti nel proprio territorio e che i sindaci dei medesimi comuni trasmettono una relazione sulle risultanze della ricognizione effettuata, al fine di definire i progetti di valorizzazione e promozione.

Inoltre, si richiede a comuni, regioni e Ministeri interessati di pubblicare l'elenco delle manifestazioni che si svolgono nel proprio territorio e di individuare criteri premiali per l'erogazione di contributi da destinarvi.

L'**articolo 10** detta disposizioni in materia di **censimento e valorizzazione delle piccole produzioni locali**, stabilendo che i comuni delle isole minori, d'intesa con le regioni di appartenenza, provvedano a censire le produzioni presenti sul loro territorio e che i sindaci trasmettono una relazione sui risultati del monitoraggio svolto.

Inoltre, viene espressamente stabilito cosa debba intendersi per "piccole produzioni locali", ossia prodotti agricoli di origine animale o vegetale, primari o trasformati, destinati all'alimentazione, che provengano da un'azienda agricola, ittica o di allevamento e che siano destinati, in piccole quantità, al consumo sul posto e alla vendita diretta al consumatore nell'ambito della provincia in cui si trova la sede di produzione e delle province confinanti. Viene prevista, pertanto, ad opera degli enti e dei soggetti competenti, la pubblicazione dell'elenco delle piccole produzioni locali, con l'individuazione dei criteri di utilizzo del marchio delle isole minori per la promozione dei prodotti.

L'**articolo 11** prevede la facoltà per i comuni delle isole minori di predisporre, nell'ambito dei PIST, **piani** aventi ad oggetto l'**offerta turistica del territorio**, una **diversificazione per aree di interesse** e una **scala di interventi** da realizzare in base alle diverse priorità. Il fine è di favorire un più razionale e adeguato utilizzo del patrimonio edilizio esistente, ma anche una minore occupazione del territorio e per valorizzare e potenziare i servizi turistici e alberghieri. In aggiunta, la norma demanda la promozione e l'organizzazione nel territorio delle isole di corsi di formazione professionale per operatori turistici, nel rispetto delle norme vigenti, con l'intento di sopperire a eventuali carenze formative.

L'**articolo 12** dispone che lo Stato e le regioni territorialmente competenti provvedano alla **riorganizzazione delle strutture sanitarie**, laddove presenti, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di livelli essenziali di assistenza e con particolare riferimento a quanto disposto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n.70, e che spetti alle amministrazioni interessate adottare le misure più opportune per promuovere le **pratiche di volontariato** da realizzare sul territorio.

L'**articolo 13** prevede l'individuazione dei **criteri preferenziali** da applicare, in sede di **assegnazione alle istituzioni scolastiche** che ricadono nei comuni delle isole minori, al personale direttivo, docente, educativo e amministrativo, tecnico e ausiliario di ruolo che dimostri di possedere, contestualmente, la residenza e il domicilio nel comune delle isole minori ove insiste l'istituzione scolastica di assegnazione.

L'**articolo 14** reca disposizioni in materia di **protezione civile** prevedendo, in particolare, che i sindaci dei comuni delle isole minori possano istituire un apposito organismo consultivo per l'esercizio delle funzioni ad essi spettanti in qualità di autorità territoriali di protezione civile, con la possibilità di costituire un fondo per le emergenze, al fine di favorire un intervento tempestivo in caso di catastrofi, e di predisporre il piano di messa in sicurezza.

L'**articolo 15** detta una serie di disposizioni in materia di **accordi di collaborazione e convenzioni con università e istituti di credito**.

Più nel dettaglio, viene consentito di intraprendere iniziative per definire accordi o intese con università e istituti di ricerca volti, tra l'altro, a favorire l'innovazione tecnologica e a superare situazioni di sperequazione infrastrutturale, nonché di attivare accordi con istituti di credito che dichiarino la disponibilità a supportare l'azione del comune e del tessuto produttivo locale, anche per l'installazione di circuiti di sportelli automatici di tipo Bancomat e PagoBancomat, venendo peraltro consentito il ripristino di uffici postali nel territorio isolano.

All'**articolo 16** sono previste misure per i **trasporti locali** nelle isole minori, al fine di assicurare che eventuali sospensioni o interruzioni dei servizi siano causate da ragioni effettive di eccezionalità e indifferibilità, devolvendo alle regioni territorialmente competenti compiti di vigilanza e poteri sanzionatori e la capacità di definire un piano di messa in sicurezza dei porti e degli approdi.

L'**articolo 17** reca misure in materia di **dissesto idrogeologico**, volte alla tutela dell'incolumità fisica dei residenti e dei visitatori e alla salvaguardia del patrimonio naturalistico, turistico ed economico delle isole minori.

L'**articolo 18** prevede che i comuni delle isole minori, al fine di realizzare una corretta gestione dei rifiuti, migliorino la **raccolta differenziata**, il **reimpiego** e il **riciclaggio**, così come altre forme di recupero per ottenere materia prima secondaria dai rifiuti, e si impegnino per l'adozione di misure che prescrivano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti, incentivando altresì il compostaggio domestico, di prossimità e di comunità.

L'**articolo 19** detta disposizioni finalizzate a **prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio** e a favorire il riutilizzo degli imballaggi usati, in particolare, consentendo in via sperimentale il sistema del **"vuoto a rendere su cauzione"** per ogni imballaggio contenente birra o acqua minerale servito al pubblico da alberghi e residenze di villeggiatura, ristoranti, bar e altri locali pubblici, consentendosi, altresì, alle utenze

commerciali che aderiscano a tale sistema di usufruire di agevolazioni nella determinazione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani.

La disciplina delle modalità di sperimentazione è demandata ai regolamenti comunali ed è prevista, in caso di esito favorevole della sperimentazione, la possibilità che il sistema venga esteso anche ad ogni altra tipologia di imballaggio in vetro contenente altre tipologie di liquidi o alimenti.

L'**articolo 20** conferisce alle regioni territorialmente competenti la facoltà di trasferire la **proprietà** o la **gestione dei beni del demanio regionale** ai comuni delle isole minori sul cui territorio i beni si trovino ad insistere, così come la gestione delle **riserve naturali** e dei **parchi** che, pur di competenza regionale, risultino compresi nel territorio delle isole minori.

L'**articolo 21** prevede che le regioni territorialmente competenti possano predisporre, di concerto con la soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio competente per territorio, un piano per **promuovere** la realizzazione di **impianti** di produzione e distribuzione di **energia da fonti rinnovabili** per le isole minori.

L'**articolo 22** prevede che le disposizioni della legge in esame si applichino alle **regioni a statuto speciale** e alle **province autonome di Trento e di Bolzano** compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e le relative disposizioni di attuazione.

L'**articolo 23** detta norme per la **copertura finanziaria** degli interventi previsti dal presente provvedimento.

L'**articolo 24** dispone che la legge **entri in vigore** il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Gli svantaggi derivanti dall'insularità

Gli studi e la documentazione elaborata negli ultimi anni, in particolare in sede di Unione evidenziano come le isole presentino situazioni di svantaggio che si riflettono su vari ambiti, fra i quali si richiamano, senza alcuna pretesa di esaustività, i seguenti:

▪ **Trasporti:**

Le isole si trovano a dover far fronte ad un problema legato alla maggiore complessità nelle connessioni con la terraferma, ciò che impone un aggravio di costi al trasporto delle persone, delle merci e dei servizi. Tale situazione ha giustificato un intervento pubblico nei casi in cui l'attività di libero mercato non sia risultata soddisfacente (ad esempio perché l'offerta di servizi di trasporto è insufficiente nelle tratte scarsamente remunerative). Tale forma di intervento è volta a garantire la c.d. "continuità territoriale".

• **Ambiente:**

Le isole sono spesso caratterizzate da un ecosistema fragile, particolarmente vulnerabile ai cambiamenti climatici e a fenomeni quali l'erosione della costa, la siccità e la scarsità di risorse naturali, che si collega alla dipendenza energetica con la terraferma. Inoltre minacce all'ambiente possono derivare da flussi turistici incontrollati, che sovente costituiscono la principale fonte di reddito per i territori.

Tale situazione ha suggerito un intervento pubblico per favorire la produzione di energia da fonti rinnovabili e, più in generale, l'adozione delle misure volte alla mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici.

• **Ridotta attività economica:**

Le ridotte dimensioni e la scarsità delle risorse naturali spingono ad una minore diversificazione delle attività economiche e favoriscono una specializzazione in settori economici a limitato valore aggiunto (ad es. la pesca e l'agricoltura) e/o caratterizzati da una consistente stagionalità (turismo). Investimenti nelle infrastrutture, incluse quelle della informazione e della comunicazione, potrebbero contrastare tale tendenza e favorire lo sviluppo economico in settori a maggiore valore aggiunto.

• **Consistenza demografica e lavoro:**

Nelle isole si riscontrano, di norma, maggiori tassi di invecchiamento della popolazione, atteso che le minori opportunità economiche incentivano lo spostamento dei giovani verso la terraferma.

Nel complesso, le situazioni di svantaggio connesse all'insularità favoriscono ridotti tassi di occupazione e una minore qualificazione professionale delle forze lavoro.

La legge costituzionale n. 2 del 2022 sul riconoscimento dell'insularità

La legge costituzionale n. 2 del 2022, approvata nel corso della passata Legislatura, ha introdotto un comma aggiuntivo dopo il quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, ai sensi del quale **la Repubblica**:

- «riconosce le **peculiarità delle Isole**»;

- «promuove le misure necessarie a **rimuovere gli svantaggi** derivanti dall'insularità».

La formulazione originaria della proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare prevedeva che lo Stato fosse tenuto a riconoscere «il **grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità**» e a **disporre** «le **misure necessarie** a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili».

Nel testo finale approvato dalle Camere, invece, si è previsto che:



- è la **Repubblica**, e non soltanto lo Stato, a farsi carico dell'intervento pubblico in favore delle Isole;
- il riconoscimento riguarda le «**peculiarità** delle Isole» (e non più il "grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità");
- la Repubblica «**promuove**» (nel precedente testo lo Stato disponeva) misure per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità;
- viene meno il riferimento alla finalità di effettiva parità e di un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili.

Nel dibattito svoltosi in sede parlamentare è stato evidenziato in particolare come le modifiche siano volte ad **evitare** che il termine **insularità** in Costituzione sia considerato **esclusivamente come fonte di svantaggio** e di conseguenti ristori di tipo economico e finanziario. Per tale ragione, è stato inserito il riferimento al riconoscimento delle **peculiarità delle isole**, espressione che - se intesa in **un'accezione ampia**, inclusiva della promozione delle **specificità**, e non ad una mera presa d'atto - sottende una **valorizzazione** delle specificità di carattere culturale, storico, naturalistico di tali territori.

Senato: Dossier n. 62

Camera: n. 62

21 marzo 2023

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori ambiente e territorio	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
Am0016