



**XIX Legislatura**  
**Senato della Repubblica**

**8<sup>a</sup> Commissione permanente (Ambiente, transizione ecologica,  
energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica)**

**Documento di osservazioni e proposte**

**Disposizioni per la valorizzazione delle isole minori marine, lagunari e  
lacustri**

**AS 1837**

**5 giugno 2026**

## **Premessa**

CNA, Confartigianato e Casartigiani esprimono apprezzamento per l'impostazione generale del disegno di legge in titolo. Il provvedimento affronta finalmente in modo organico il tema dell'insularità minore, superando un approccio frammentario ed emergenziale che negli anni ha caratterizzato gran parte delle politiche rivolte a tali territori.

Condividiamo anzitutto l'impostazione del disegno di legge che riconduce la questione delle isole minori all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e al principio di uguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3, comma 2, della Costituzione, riconoscendo l'insularità come fattore di svantaggio strutturale permanente che richiede misure differenziate, stabili e coerenti nel tempo.

Si tratta di un'impostazione importante perché le isole minori non rappresentano soltanto un patrimonio ambientale e paesaggistico da tutelare, ma sono territori produttivi nei quali operano migliaia di micro e piccole imprese dell'artigianato, del commercio, della pesca, dell'agricoltura, del turismo e dei servizi.

Le imprese presenti nelle isole minori garantiscono occupazione, continuità economica, presidio sociale e manutenzione del territorio, spesso operando in condizioni di particolare difficoltà dovute ai costi logistici, alla discontinuità territoriale, alla fragilità infrastrutturale, alla stagionalità economica e alla complessità amministrativa.

A tali criticità si aggiungono i maggiori costi della vita e della produzione che gravano stabilmente sulle comunità insulari. Il costo dell'energia, dei trasporti, dell'approvvigionamento delle merci e dei servizi essenziali incide infatti in modo significativo sia sulle famiglie sia sulle attività economiche, determinando una riduzione della competitività delle imprese e una crescente difficoltà di permanenza stabile delle comunità residenti.

La condizione di insularità produce pertanto effetti che non riguardano soltanto il sistema economico e produttivo, ma investono più in generale la qualità della vita, la sostenibilità sociale dei territori e la possibilità per famiglie e lavoratori di vivere stabilmente nelle isole minori durante tutto l'anno.

Il disegno di legge contiene numerosi elementi condivisibili, soprattutto per quanto riguarda l'introduzione di una programmazione strategica stabile attraverso il Documento unico di programmazione isole minori (DUPIM) e i Progetti integrati di sviluppo territoriale (PIST), la valorizzazione delle produzioni locali e dell'artigianato, la promozione della destagionalizzazione turistica, il rafforzamento dei servizi pubblici essenziali e l'attenzione dedicata alla competitività delle micro, piccole e medie imprese.

Tuttavia, riteniamo necessario rafforzare ulteriormente le misure previste, affinché gli obiettivi condivisibili contenuti nel provvedimento possano tradursi in misure realmente efficaci per le comunità e per il sistema produttivo delle isole minori.

## Osservazioni di merito

Con riferimento agli articoli 2, 4 e 5 del provvedimento, le scriventi Confederazioni valutano positivamente la scelta di introdurre strumenti di programmazione integrata di medio-lungo periodo attraverso il DUPIM e i PIST, nonché la previsione di contratti istituzionali di sviluppo per interventi strategici. Tale impostazione consente di superare la logica degli interventi episodici e annuali che negli anni ha limitato l'efficacia delle politiche dedicate alle isole minori e introduce finalmente una prospettiva di pianificazione più stabile e coerente.

Tuttavia, permangono alcune criticità. In primo luogo, riguardo alle risorse attualmente previste dal provvedimento, in quanto appaiono ancora limitate rispetto ai fabbisogni reali delle oltre quaranta comunità insulari interessate. Ciò espone al rischio concreto che la legge assuma una dimensione prevalentemente programmatica, senza riuscire a produrre effetti concreti sufficientemente incisivi sul piano economico, infrastrutturale e produttivo.

Per questa ragione, riteniamo opportuno rafforzare progressivamente la dotazione finanziaria dei Fondi e prevedere strumenti strutturali di sostegno economico ai territori insulari, anche attraverso misure di fiscalità di vantaggio, compensazioni dei maggiori costi logistici ed energetici, incentivi agli investimenti produttivi stabili e interventi finalizzati a sostenere la residenzialità permanente e il lavoro non stagionale.

In questa prospettiva, appare opportuno valutare anche misure specifiche di defiscalizzazione e compensazione dei maggiori costi connessi ai carburanti, all'approvvigionamento energetico e alla movimentazione delle merci. Per le imprese della pesca, dei trasporti, del turismo, dell'artigianato e dei servizi, tali voci non rappresentano costi accessori, ma condizioni minime di esercizio dell'attività. Una disciplina dedicata dovrebbe quindi consentire di attenuare il differenziale di costo rispetto alla terraferma, sostenendo la continuità produttiva e la permanenza delle imprese nei territori insulari minori.

Ancora, particolare attenzione dovrebbe essere dedicata al coinvolgimento strutturato delle associazioni di categoria territoriali nell'elaborazione dei Progetti integrati di sviluppo territoriale (PIST) e dei processi di programmazione del Documento unico di programmazione delle isole minori (DUPIM). Le associazioni di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale costituiscono, infatti, un presidio fondamentale di accompagnamento delle imprese, di assistenza amministrativa e di costruzione di reti territoriali, soprattutto in contesti caratterizzati da ridotta capacità amministrativa degli enti locali. A tale scopo, potrebbe risultare utile prevedere l'istituzione di piattaforme permanenti di partenariato economico e sociale per le isole minori, con funzioni tecnico-consultive, di monitoraggio degli interventi e di segnalazione delle criticità attuative. Tali strumenti potrebbero inoltre favorire una maggiore continuità nella costruzione delle politiche territoriali e una più efficace valutazione dell'impatto delle misure adottate.

Nell'ambito della programmazione integrata dovrebbe inoltre essere considerata la particolare condizione dei comuni maggiormente esposti a pressioni straordinarie, come quelle derivanti dalla gestione dei flussi migratori, che producono oneri aggiuntivi su servizi locali, raccolta e smaltimento

dei rifiuti, sicurezza urbana, mobilità, decoro e immagine turistica del territorio. Tali costi non possono ricadere esclusivamente sui bilanci comunali e sulle comunità residenti, ma richiedono un sostegno statale stabile, anche attraverso la strutturazione di fondi dedicati e non meramente emergenziali.

Con riferimento all'articolo 3, condividiamo gli obiettivi previsti dal provvedimento relativamente alla competitività delle micro e piccole imprese, alla valorizzazione dell'artigianato, alla promozione delle produzioni tipiche, alla destagionalizzazione dell'offerta turistica, al recupero del patrimonio esistente e alla diffusione della banda ultra-larga.

Riteniamo però necessario rafforzare ulteriormente le previsioni rivolte alle attività produttive, dato che la valorizzazione dell'artigianato non può limitarsi esclusivamente ad attività di promozione o *marketing* territoriale. Le manifatture artigianali presenti nelle isole minori non rappresentano soltanto un elemento identitario o turistico, ma costituiscono un presidio economico e sociale essenziale per la permanenza delle comunità locali.

E infatti, le micro e piccole imprese artigiane favoriscono l'occupazione stabile, garantiscono servizi di prossimità, contribuiscono alla manutenzione e alla cura del territorio e mantengono vive competenze professionali e tradizioni produttive che costituiscono parte integrante dell'identità delle comunità locali. Occorre evitare che la valorizzazione delle produzioni locali rimanga confinata a una dimensione esclusivamente ricognitiva o promozionale, senza tradursi in reali condizioni di competitività economica e di permanenza delle attività produttive nei territori insulari.

Per questa ragione sarebbe opportuno prevedere non soltanto misure di promozione delle produzioni artigianali locali, ma anche strumenti concreti di incentivo agli insediamenti produttivi artigianali, al mantenimento delle attività esistenti e anche alla nascita di nuove imprese nei territori insulari. Al contempo, riteniamo opportuno rafforzare gli strumenti di valorizzazione delle produzioni artigianali locali attraverso meccanismi premiali nei bandi pubblici, strumenti di promozione dedicati alle manifatture identitarie, sostegno alla digitalizzazione e all'accesso ai mercati, incentivi per reti di impresa territoriali e laboratori multifunzionali, nonché misure specifiche per il ricambio generazionale e l'autoimprenditorialità giovanile.

Notevole rilevanza va inoltre dedicata alle attività legate al turismo balneare e alla fruizione diretta del mare, che nelle isole minori sono spesso costituite da microimprese familiari, radicate nel territorio e strettamente connesse alla tenuta economica e occupazionale delle comunità locali. In tali contesti l'applicazione indifferenziata di modelli concorrenziali pensati per mercati più ampi rischia di produrre effetti distorsivi, favorendo operatori dotati di maggiore forza finanziaria e mettendo in discussione la continuità aziendale di imprese che hanno investito nel tempo sulla qualità dell'offerta, sulla manutenzione degli spazi e sulla tutela dell'ambiente costiero.

Con riferimento agli articoli 7, 12 e 16, uno dei principali fattori di svantaggio permanente delle isole minori riguarda la continuità territoriale e la qualità dei collegamenti marittimi e aerei. Per un'impresa insulare il trasporto non costituisce un semplice servizio, ma una vera infrastruttura economica essenziale. Costi elevati, riduzione delle corse, discontinuità dei collegamenti e insufficiente qualità

dei servizi incidono direttamente sulla competitività delle imprese, sull'approvvigionamento delle merci, sulla mobilità dei lavoratori e sulla qualità della vita dei residenti.

Negli ultimi anni il progressivo passaggio da un sistema prevalentemente pubblico a un sistema pubblico-privato ha prodotto, in molti casi, una riduzione della qualità e della continuità dei collegamenti, soprattutto nei periodi di minore afflusso turistico. Pertanto, auspichiamo che vengano irrobustiti i servizi di continuità territoriale, aumentata la qualità e la frequenza delle corse, garantiti collegamenti adeguati durante tutto l'anno, sostenuta la logistica delle imprese e rafforzata la mobilità interna e i servizi di trasporto locale.

Significativo appare, inoltre, il tema della destagionalizzazione economica e turistica. Le isole minori soffrono una forte dipendenza dal turismo stagionale, con conseguente precarietà occupazionale e ridotta stabilità economica delle imprese. In tale contesto assume particolare rilevanza anche il tema dei servizi essenziali e della qualità della vita delle comunità residenti. La fragilità del sistema scolastico, la difficoltà di accesso ai servizi sanitari e sociali e la ridotta disponibilità di servizi permanenti incidono direttamente sulla possibilità per famiglie e lavoratori di vivere stabilmente nelle isole minori durante tutto l'anno.

A ciò si aggiunge il tema della tenuta dei servizi pubblici essenziali. La carenza di personale sanitario, scolastico, tecnico e amministrativo nelle isole minori incide direttamente sulla qualità della vita dei residenti e sulla possibilità stessa di garantire servizi stabili durante tutto l'anno. Appaiono quindi necessarie misure incentivanti per il personale che presta servizio in sedi insulari disagiate, forme di supporto logistico e abitativo, strumenti di telemedicina e teleassistenza, modelli di didattica digitale integrata e misure di sostegno per gli studenti residenti che siano costretti a trasferirsi sulla terraferma per proseguire il percorso scolastico o formativo.

È chiaro che la permanenza delle comunità residenti appare strettamente connessa alla possibilità di mantenere un tessuto economico e produttivo vivo e stabile.

Pertanto, è necessario incentivare modelli di turismo sostenibile e annuale, il turismo scolastico, sociale e della terza età, servizi e attività economiche permanenti e investimenti orientati alla residenzialità stabile e alla permanenza delle famiglie durante tutto l'anno.

Dal punto di vista amministrativo, invece, le isole minori rappresentano uno dei contesti nei quali la frammentazione normativa e la sovrapposizione di competenze producono gli effetti più gravosi per cittadini e imprese.

La presenza di vincoli ambientali, paesaggistici, demaniali e di aree protette determina molto spesso procedimenti complessi anche per interventi di modesta entità. A ciò si aggiungono la ridotta dimensione amministrativa dei comuni, la carenza di personale tecnico, la difficoltà di interlocuzione con amministrazioni competenti ubicate sulla terraferma, l'allungamento dei tempi autorizzativi, la duplicazione degli adempimenti documentali e la difficoltà di accesso fisico ai servizi amministrativi.

In molti casi anche interventi ordinari di manutenzione, recupero o avvio di attività economiche richiedono tempi e costi sproporzionati rispetto ad analoghe attività svolte sulla terraferma.

Al fine di evitare che la complessità burocratica finisca per aggravare ulteriormente gli svantaggi strutturali derivanti dalla condizione di insularità, andrebbero previste misure di semplificazione amministrativa dedicate alle isole minori, prevedendo procedure accelerate per l'avvio e lo sviluppo delle attività economiche, una maggiore interoperabilità tra amministrazioni, l'utilizzo prioritario della conferenza di servizi semplificata e asincrona, il rafforzamento del principio del silenzio assenso, la riduzione degli oneri documentali duplicativi, modelli amministrativi standardizzati, la piena digitalizzazione delle procedure e il rafforzamento operativo dei SUAP e degli sportelli territoriali.

In questo quadro potrebbe essere valorizzata anche la facoltà dei comuni insulari di modulare in modo più adeguato il contributo di sbarco, quale strumento destinato a fronteggiare i maggiori oneri ambientali, infrastrutturali e di servizio connessi ai picchi di afflusso turistico. Un ampliamento della facoltà regolamentare locale, senza trasformarla in obbligo, consentirebbe ai comuni di adeguare gli strumenti finanziari alle effettive esigenze del territorio, preservando al tempo stesso la discrezionalità amministrativa e la gradualità degli interventi.

## **Conclusioni**

CNA, Confartigianato e Casartigiani valutano positivamente l'impostazione generale del disegno di legge AS 1837 e condividono la necessità di costruire finalmente una strategia organica e stabile per le isole minori italiane. Affinché il provvedimento possa produrre effetti realmente efficaci sarà tuttavia necessario rafforzarne la dimensione operativa, economica e amministrativa.

Le isole minori hanno bisogno non soltanto di programmazione e risorse, ma anche di semplificazione amministrativa, continuità territoriale, competitività economica e sostegno stabile alle micro e piccole imprese. Tali attività produttive rappresentano il principale presidio sociale, economico e occupazionale di questi territori. Senza imprese vive, senza servizi permanenti, senza collegamenti efficienti e senza lavoro stabile, il rischio è che la valorizzazione delle isole minori rimanga un obiettivo condivisibile solo sul piano programmatico ma che non riesca a tradursi in una reale prospettiva di sviluppo duraturo per le comunità insulari italiane.

In prospettiva, per le realtà insulari caratterizzate da particolare lontananza, ridotte dimensioni del mercato interno, elevati costi logistici e rischio di spopolamento, può essere valutato anche un percorso di riconoscimento di regimi economici speciali o di zone franche compatibili con il diritto dell'Unione europea. Tali strumenti, se correttamente costruiti, potrebbero rappresentare non una deroga di privilegio, ma una misura compensativa degli svantaggi permanenti derivanti dall'insularità minore, a sostegno della residenzialità, della continuità produttiva e della competitività delle micro e piccole imprese locali.