

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER IL CONTRASTO DEGLI SVANTAGGI  
DERIVANTI DALL'INSULARITÀ**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

8.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 DICEMBRE 2023**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TOMMASO ANTONINO CALDERONE**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Deiana Emiliano, <i>presidente dell'ANCI Sardegna</i> .....	5
Calderone Tommaso Antonino, <i>presidente</i>	2	Ghirra Francesca (AVS) .....	6
<b>Audizione in videoconferenza di rappresentanti di ANCI Sardegna, di ANCI Sicilia e di ANCIM, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto:</b>		Giagoni Dario (LEGA) .....	4
Calderone Tommaso Antonino, <i>presidente</i>	. 2, 4, 5, 6, 7	Lai Silvio (PD-IDP) .....	7
		Nicita Antonio (PD-IDP) .....	7
		Ortelli Sergio, <i>presidente di ANCIM</i> .....	2
		Usai Gian Piera, <i>Segretaria Generale di ANCIM</i> .....	4

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
TOMMASO ANTONINO CALDERONE

**La seduta comincia alle 14.30.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Buongiorno a tutti. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione degli impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione in videoconferenza di rappresentanti di ANCI Sardegna, di ANCI Sicilia e di ANCIM, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione d'insularità e sulle relative misure di contrasto.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, in videoconferenza, di rappresentanti di ANCI Sardegna – ANCI Sicilia ha fatto invece pervenire una nota in cui manifesta l'assenza, su questo discuteremo successivamente – e di ANCIM nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità e sulle relative misure di contrasto.

È presente per l'ANCIM il Presidente Sergio Orтели e la Segretaria Generale Gian Piera Usai.

Do quindi la parola, oltre a salutarlo e dargli il benvenuto, al Presidente Orтели.

SERGIO ORTELLI, *Presidente di ANCIM*. Grazie Presidente. Buon pomeriggio a tutti. La ringrazio per l'invito perché l'audizione di oggi costituisce per noi una grande opportunità, che ovviamente si può trasformare in un importante contributo che le isole possono fornire ai lavori della Commissione. Tanto che le funzioni della Commissione bicamerale corrispondono perfettamente alle sfide che la nostra associazione nazionale sta portando avanti da anni con l'obiettivo di ridurre quelle che sono per noi le differenze – le grandi differenze – tra i cittadini che vivono nelle isole minori e i connazionali che invece vivono sulla terraferma.

È proprio per questo motivo, e per altri motivi, che l'ANCIM nasce nel 1986 nell'isola del Giglio – proprio nel comune da me amministrato – a cui aderiscono tutti i 35 comuni, divisi in sette regioni (anche questo è un dato molto importante) nei cui territori vivono circa 220 mila abitanti che nel periodo estivo di fatto si moltiplicano e diventano milioni in presenze turistiche; e anche questo è uno dei tanti problemi che le isole registrano. Questo giusto per dare qualche dato dimensionale. Quindi l'ANCIM sostiene le isole minori senza contrapporsi alle altre associazioni dei comuni che troppo spesso però si concentrano sulle grandi città. L'ANCIM cerca di superare i *gap* legati all'insularità, e vado a fare una rapida carrellata dei temi che sono i più rilevanti.

La sanità prima di tutto, è in testa; è una sanità non adeguata a un territorio geograficamente distante dai servizi essenziali. Poi la scuola, con i nostri ragazzi che emigrano dal luogo di residenza all'età di 14 anni, a disprezzo del principio di obbligatorietà scolastica che invece dovrebbe durare fino a 16 anni. E poi i costi di

esecuzione delle infrastrutture — stiamo parlando dei costi anche di opere pubbliche — perché realizzare opere nelle isole costa molto di più che nell'entroterra. Il costo esorbitante dei carburanti — stiamo parlando del caro carburante di qualche tempo fa — arrivato anche a sfiorare i 2,50 euro al litro. I trasporti marittimi, che rappresentano il tasto dolente, non sono ancora in linea con il principio di continuità territoriale. E poi ancora la stagionalità, che non rende ottimali i risultati economici delle nostre attività commerciali.

Presidente, è come se vivessimo due vite economiche, una invernale e una estiva, dalle cui rovine però si alimenta un fenomeno, che è un tumore delle isole — se mi permette di chiamarlo in questa maniera — il fenomeno dello spopolamento che cresce con il crescere del disagio di vivere su un'isola minore.

Infine, c'è un aspetto di carattere amministrativo-economico che riguarda gli enti locali, il Fondo di solidarietà comunale, dove ogni anno le amministrazioni delle isole, per un cervellotico meccanismo matematico che mette in rapporto il fabbisogno *standard* e la capacità fiscale, sono costrette a trasferire allo Stato circa il 50 per cento dell'entrata IMU che, nostro malgrado, viene sottratta alla spesa da destinare ai servizi pubblici. Tutti elementi, signor Presidente, da cui si denota una certa emarginazione geografica rispetto alle località della terra ferma da cui traiamo la forza di un agire comune e di un agire integrato tra i nostri territori.

Per questo è nata l'ANCIM, che sono onorato di rappresentare, le cui esperienze metto a disposizione (come dicevo nell'introduzione) dei lavori della bicamerale. Il tema da affrontare è e rimane l'insularità. Non lo dico personalmente, ma credo che l'insularità sia una definizione che rappresenta una condizione che produce ritardi di sviluppo sociale-economico di quei territori e fa degli isolani cittadini con diritti ridotti e diversi rispetto ai cittadini della terraferma.

Sono quindi indispensabili nuove politiche che necessitano perciò di strumenti e

percorsi nuovi. Questo era stato capito, già nel lontano 2000, dall'allora Presidente del Consiglio Giuliano Amato che, per accelerare il procedimento di impegno e spesa di 100 miliardi di vecchie lire, firmò per conto del Governo un accordo di sviluppo locale con le sette regioni e con i comuni aderenti all'ANCIM. I cardini dell'accordo erano un Documento unico di programmazione isole minori (DUPIM) e un progetto integrato di sviluppo integrale (PIM), di sviluppo territoriale, le cui procedure permisero di impegnare e spendere tutto in tre anni creando anche 2000 nuovi posti di lavoro.

L'accordo prevedeva un nuovo modello di *governance* fondato su un Comitato paritetico istituzionale che era l'organo di approvazione, di monitoraggio e anche di riprogrammazione degli interventi. I comuni delle piccole isole da anni propongono di replicare un modello che ha funzionato e soprattutto esce dai binari di interventi parcellizzati e con procedure diverse, che sta caratterizzando l'agire di questi ultimi anni.

È noto a tutti, e credo che sia il fondamento della Commissione bicamerale per l'insularità, che l'articolo 1 della legge costituzionale n. 2 del 2022 ha modificato l'articolo 119 della Costituzione introducendo il sesto comma che così recita: « la Repubblica riconosce la peculiarità delle isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità ». Si tratta, Presidente, di un primo riconoscimento costituzionale, ma altri titoli sono arrivati quando siamo stati ammessi quale settantatreesima area interna ultraperiferica del Paese e poi ancora « Resto al Sud » che comprende anche le isole minori marine. Siamo pieni di riconoscimenti, frutto di osservatori e laboratori di studio che si sono sviluppati in diversi anni, che hanno portato grande interesse sui territori insulari da parte del legislatore, ma solo poche attività sono state portate a un tavolo concreto e ancora oggi manca una programmazione organica per risolvere i problemi. Quindi serve un patto per lo sviluppo, come propone la stessa Comunità europea, un fondo unico, un nuovo DUPIM e un Piano integrato di sviluppo

territoriale (PIST) governato da un comitato istituzionale.

Questo nuovo sistema limiterebbe tutta la pletera di comitati e cabine di regia, nonché la riduzione di bandi di settore e per singoli obiettivi ed un riconoscimento di programmazione integrata fra soggetti pubblici e privati e tra finanza pubblica e privata. Il sistema proposto porterebbe anche a uno sblocco dei cantieri ed una sburocratizzazione e snellimento della produzione, come indicato anche nel Libro Bianco sull'energia di ANCIM – che oggi vi abbiamo consegnato aggiornato al maggio 2023 – e che tra l'altro propone una procedura molto snella per attivare progetti nel campo energetico.

Vado a concludere la mia breve relazione, Presidente. L'insularità rappresenta un disagio e su questo siamo tutti d'accordo. L'insularità è uno svantaggio che, secondo noi, deve essere quantizzato in costi economici e in costi sociali, ai quali però dobbiamo porre rimedio con leggi *ad hoc* che mirino a un'equa compensazione dei costi per evitare che i cittadini delle isole paghino di più solo perché hanno scelto di abitarle.

Una soluzione potrebbe essere la creazione di zone franche che vengono poi accompagnate da politiche di defiscalizzazione e che vanno a facilitare l'introduzione di interessanti vantaggi economici per lo sviluppo di attività imprenditoriali insediate in queste aree, proprio per rispondere al principio di un'equa compensazione dei costi.

Come vedete, le soluzioni ci sono, ma è necessario che tutti insieme si agisca secondo una nuova visione strategica – come proponiamo oggi alla Commissione – unendo anche le forze delle isole che hanno bisogno di trarre in considerazione i grandi risultati attesi.

Grazie. Io e la dottoressa Usai siamo a disposizione per le domande.

**PRESIDENTE.** La ringrazio soprattutto perché, oltre a evidenziare i disagi, che sono noti alla Commissione, ha anche fatto riferimento a qualche soluzione ed è questo lo spirito per cui sta lavorando all'unisono questa Commissione che, come sa-

pete, è di recentissima formazione e creazione.

Chiedo ai colleghi che sono collegati in videoconferenza, all'onorevole Ghirra, ai senatori Nicita e Russo e all'onorevole Lai, se hanno domande o osservazioni. Lo chiedo anche all'onorevole Giagoni qui presente, altrimenti possiamo salutare i nostri ospiti, acquisire i documenti che gentilmente ci hanno fornito e andare avanti nell'audizione.

Non ci sono domande né osservazioni? Sì, onorevole Giagoni, le chiedo scusa.

**DARIO GIAGONI.** Sì, grazie Presidente. Giusto un'osservazione, perché ho visto il documento che ha depositato il Presidente di ANCIM in cui ha citato l'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Mi concentrerei più sull'articolo 175 perché il 174 parla sì di promuovere uno sviluppo armonioso, cercando di ridurre il divario tra le varie regioni, ma l'articolo 175 nello specifico va a toccare proprio le politiche riguardanti le regioni insulari. Però l'aspetto più importante è l'articolo 349, perché noi rientriamo nell'articolo 174, ma sarebbe opportuno che rientrassimo nell'articolo 349 sulle regioni ultraperiferiche, di modo che la Sardegna e la Sicilia possano avere quella fiscalità di vantaggio che attualmente hanno isole come Malta, le Canarie ed altre, dove il costo della vita è inferiore, dove la tassazione è minima e dove c'è una crescita esponenziale – soprattutto a livello turistico – che altre regioni del Mediterraneo, e non solo, non possono permettersi. Grazie.

**GIAN PIERA USAI, Segretaria Generale di ANCIM.** Presidente, se permette, vorrei dare un po' di risposte e ampliare anche la visuale. Infatti il documento è intitolato «L'insularità tra principio e attuazione». Come principio, tutti citiamo il sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione. Noi invece vorremmo richiamare l'attenzione – prima parlerei di Casa Italia, poi parlerò di Europa – su altri commi che, secondo noi, dovrebbero incidere sull'insularità: esattamente il terzo comma che parla di fondo perequativo, il quarto comma che dice che

bisogna prevedere che le entrate coprano integralmente le funzioni attribuite – cosa che per le isole non succede – e il quinto comma che prevede l’assegnazione di risorse aggiuntive in alcune realtà specifiche. Siamo sempre nella fattispecie di realtà specifiche, quindi chiediamo che il sesto comma sia correlato con questi che ho citato.

Sull’attuazione, già il Presidente ha ricordato « Resto al Sud », principio attuativo teoricamente. Praticamente, vorrei ricordare invece che, stabilito il principio, poi viene dimenticato. È proprio di questi giorni un bando fatto dal Ministero per le politiche di coesione in cui si prevede di far assumere personale e c’è scritto « le aree Sud ». Qualcuno si è dimenticato che esiste una norma legislativa che ha affermato che sono Sud anche le due isole del Lazio, sono Sud anche le isole della Toscana – Elba, Giglio e Capraia – ed è Sud anche Portovenere. Dunque quel provvedimento amministrativo che permette di assumere del personale dovrebbe essere esteso anche a questa fattispecie.

Abbiamo già scritto al Ministro, ma chiediamo il vostro autorevole intervento perché queste dimenticanze non succedano più. Succede molto spesso che da un lato si dichiara una cosa e dall’altro viene disattesa totalmente. In realtà gli Stati membri avrebbero dovuto dedicare un capitolo specifico alle isole per le politiche di coesione dell’Unione europea e anche per il PNRR, cosa che non è stata fatta. Quindi rileviamo questa discrasia tra pensiero e azione e quindi credo che il compito di questa Commissione, se mi posso permettere, sia di aiutarci nel sostenere questo perché è molto importante.

Per l’Unione europea faccio il parallelo come per Casa Italia. Al nostro interno dobbiamo estendere la riflessione a queste cose e giustamente l’onorevole Giagoni ha menzionato l’articolo 349 che, in effetti, è stato ipotizzato per delle isole – la Guadalupa e così via – per farsi carico dei problemi dell’insularità. Su questo la stessa Unione europea ha avuto un ripensamento e ha detto « Oddio ma questo si deve applicare a tutte le isole ». Per cui nella riso-

luzione del 7 giugno 2022, quella risoluzione afferma che quell’articolo si deve applicare a tutte. Secondo me quella risoluzione è eccezionale perché è uscita dal solito *cahier de doléances*, dove si citano i problemi delle isole ed è salvifico, e invece è entrata nel merito. Propone di fare un patto, di creare una *task force* specifica e proponeva di dichiarare il 2024 l’anno delle isole. Ora, siccome nel 2024 l’Unione europea credo sarà in tutt’altre faccende affaccendata, chiederei – se posso permettermi – a questa Commissione di dichiarare noi il 2024 l’anno per le isole in modo da mettere intorno allo stesso tavolo non solo i Ministeri italiani, non solo le isole minori italiane, ma anche quelle straniere.

Stiamo procedendo su un altro discorso, cioè che le isole devono crescere globalmente, e quindi, per questa crescita globale, abbiamo registrato un logo, l’Umi, Unione delle isole del Mediterraneo. Dobbiamo uscire dalla logica prettamente italiana per andare verso una logica più europea – siamo europei – e per costringere l’Europa a essere più coerente con ciò che afferma. Grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie, dottoressa. Ci attribuisce più poteri di quelli che abbiamo, però cercheremo di fare il nostro meglio. Adesso do la parola al dottor Emiliano Deiana, Presidente di ANCI Sardegna, collegato in videoconferenza, che saluto. Buon pomeriggio, Presidente, a lei la parola.

**EMILIANO DEIANA, Presidente dell’ANCI Sardegna.** Buonasera a tutti. Un ringraziamento al Presidente e a tutti i componenti della Commissione bicamerale sugli svantaggi dell’insularità. Come ANCI Sardegna premetto che presenteremo alla Commissione un documento completo, in modo da poter avere anche un dialogo documentale rispetto alle esigenze che arrivano dai comuni della Sardegna.

Innanzitutto, come ho detto, un ringraziamento per la sensibilità dimostrata.

Andrebbe fatto un primo *focus* rispetto ai disagi che i nostri concittadini devono affrontare soprattutto in tema di trasporti e mobilità e in relazione soprattutto alla



sanità. Sono drammatici i dati sul turismo sanitario, sulla necessità di spostarsi per via delle problematiche relative alle cure che devono avvenire fuori dalla nostra regione.

Inoltre abbiamo la necessità di intervenire con urgenza sulla struttura della sanità in Sardegna, perché i dati sono drammatici e le politiche sanitarie finora fatte non sono soddisfacenti e hanno necessità di regole un po' diverse rispetto al resto della nazione italiana. Il decreto ministeriale n. 70 del 2015 e il decreto ministeriale n. 77 del 2022 non hanno finora espresso delle cose positive per quanto riguarda la materia sanitaria.

Così come in materia di istruzione abbiamo una normativa nazionale direi vessoria nei confronti della nostra terra, come il decreto direttoriale n. 558 del 2023 e la legge di stabilità stanno disegnando una nuova geografia sull'istruzione. Su 270 autonomie scolastiche se ne chiuderanno 42 e questo in una terra come la Sardegna, che ha i numeri di espressione di abbandono scolastico più alti d'Italia, credo che sia l'ennesimo colpo fatale a un sistema che andrebbe assolutamente rafforzato.

Così come è necessario aggiornare sull'attuazione dello Statuto di autonomia, in particolare sull'articolo 8, che riguarda i rapporti finanziari tra lo Stato la regione, e a questo proposito, in un documento che nelle prossime settimane presenteremo alla vostra Commissione, cercheremo di dimostrare come i comuni sardi (al pari dei comuni siciliani probabilmente) hanno necessità di interventi urgenti. I comuni appartenenti alla Sardegna sono al terzultimo posto per approvvigionamento da risorse nazionali, mentre sono al primo posto per approvvigionamento da risorse regionali.

La regione Sardegna fin dal 2006 ha istituito il Fondo unico per le autonomie locali che finanzia in gran parte le attività di pura sussistenza dei comuni della Sardegna, che hanno maggiori difficoltà di tassazione, soprattutto quelli delle aree interne e delle aree rurali. L'autonomia finanziaria dei comuni sardi è molto bassa e questo deriva dal fatto che esistono dei *gap* infrastrutturali e socio-economici che an-

drebbero colmati e lo strumento dell'introduzione del principio di insularità in Costituzione dovrebbe andare esattamente in questi termini.

Così come le regole sulla democrazia locale dovrebbero essere tarate. Penso, ad esempio, alla reintroduzione dell'elezione diretta degli organismi provinciali e delle unioni di comuni e ci sarebbe da fare un *focus* anche su questo tema. Purtroppo lo Stato, il Governo, i vari Governi che si sono succeduti hanno sempre impedito un'autonomia gestione di queste partite così importanti.

Inoltre è inattuata ormai da quarant'anni una previsione statutaria dell'articolo 13 dello Statuto sul Piano di rinascita che dev'essere fatto in concorrenza tra lo Stato e la regione.

Quindi questi sono i punti salienti che chiediamo alla vostra Commissione di analizzare. Faremo un documento, già in via di predisposizione, che vi trasmetteremo, in modo che le cose che ho espresso a voce possano essere più chiare e documentate dal punto di vista anche numerico e finanziario. Grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie a lei, Presidente. Chiedo ai colleghi e all'onorevole Ghirra se intende intervenire. Prego, onorevole Ghirra. Aspetti presidente non l'abbiamo licenziata, qualche minuto. Prego, onorevole Ghirra.

**FRANCESCA GHIRRA.** Grazie, Presidente. Buon pomeriggio alle colleghe, ai colleghi e al Presidente dell'ANCI Sardegna che ci ha fatto un quadro, che purtroppo già conosciamo, degli svantaggi legati all'insularità, in particolare sui trasporti. Anche in Commissione trasporti stiamo portando avanti un'indagine conoscitiva e oggi abbiamo deliberato che venga prorogata dal 31 dicembre al 30 giugno del prossimo anno, proprio per verificare come poter risolvere le problematiche relative al sistema trasportistico in Sardegna, al caro voli soprattutto nel periodo delle festività natalizie e pasquali e durante il periodo estivo.

Ha sollevato dei problemi reali e concreti che riguardano la scuola, che riguar-

dano la sanità. Proprio ieri c'è stata una mobilitazione a Cagliari sui sistemi sanitari. Credo che, durante questo periodo di audizioni che stiamo svolgendo, stiamo raccogliendo quelle che sono le reali problematiche e criticità. In particolare la Sardegna, come diceva il Presidente, ha dalle caratteristiche particolari e specifiche anche rispetto allo Statuto. Credo che sarà necessario rivedere le previsioni dell'articolo 8; ricordava anche l'articolo 13 su cui, come prima firmataria insieme agli altri colleghi dei gruppi di opposizione, abbiamo presentato una proposta di Piano di Rinascita. Quindi, anche grazie al documento che invierà, confido che riusciremo a raccogliere un numero di dati che ci consenta — spero anche prima della legge finanziaria — di portare avanti dei ragionamenti che possano colmare gli svantaggi dell'insularità sia in Sicilia che in Sardegna. Confido che anche la maggioranza voglia accogliere tutte le suggestioni che stanno arrivando e non accogliere le proposte del Governo senza intervenire con emendamenti migliorativi per la nostra situazione.

Grazie e buon lavoro a tutti noi. Credo che ci sia tanto da fare e confido che, con la buona volontà anche della Commissione bicamerale, si possano raggiungere delle soluzioni.

**PRESIDENTE.** Grazie onorevole Ghirra. Onorevole Lai desidera intervenire?

**SILVIO LAI.** No, non faccio un intervento. La ringrazio, Presidente, e ringrazio anche il presidente di ANCI Sardegna per il contributo. Aspettiamo un contributo scritto. Grazie.

**PRESIDENTE.** Benissimo. Do la parola al senatore Nicita.

**ANTONIO NICITA.** Solo una richiesta per i documenti che ci farete pervenire, che è quella di approfittare per fare un *focus* sulla insularità tutta. Per le cose che abbiamo sentito, perché ho sentito che avete riproposto anche disegni di legge sulle isole minori, perché rischiamo da una parte di avere una frammentazione confermata.

Personalmente penso che, avendo questa Commissione, dovremmo — è una mia opinione personale — andare a modulare le questioni dentro l'insularità e dall'altra dovremmo approfittare delle dimensioni delle isole maggiori del Mediterraneo per cercare di superare il punto che sempre ripetiamo — domani vedremo anche con l'Antitrust — cioè il tema che riguarda la concorrenza e gli aiuti di Stato nell'articolo 16 della Direttiva n. 1008 del 2008.

Cioè l'idea di immaginare tutte le isole in quanto tali come un luogo per quello che riguarda il trattamento dei trasporti. In questo caso si tratta del trasporto aereo, ma va esteso a tutte le tipologie di trasporto, come un luogo nel quale indipendentemente dalla dimensione, dalla distribuzione interna, dalla densità della popolazione, in ogni caso l'isola in sé costituisce un elemento di peculiarità.

Quindi la richiesta che vi faccio, che nelle documentazioni può essere utile, è quella di capire (avete fatto riferimento allo spopolamento, avete fatto riferimento ai servizi essenziali), gli ultimi dati di cui disponete dal punto di vista del fabbisogno e degli squilibri finanziari rispetto ai servizi essenziali.

**PRESIDENTE.** Sì è una buona idea quella del senatore, soprattutto perché fa riferimento all'approccio che si deve avere rispetto a eventuali apparati normativi e quindi al collegamento logico sistematico che anche a me pare importante.

Va bene, non ci sono altri interventi e dichiaro conclusa l'audizione.

Ricordo ai colleghi la seduta di domani alle 8 e 45. È un'audizione particolarmente importante e attuale perché riguarda il caro voli e, come sapete, è un momento particolarmente difficile soprattutto per Sicilia e Sardegna.

**La seduta termina alle 15.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 19 gennaio 2024*



\*19STC0068700\*