

CAMERA DEI DEPUTATI N. 206

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PILI

Piano attuativo per il riequilibrio dell'insularità della Sardegna (PARIS), in attuazione dell'articolo 13 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Delega al Governo in materia di risorse economiche per il finanziamento del Piano

Presentata il 15 maggio 2013

ONOREVOLI COLLEGHI — « *PARIS* » in sardo ha un duplice significato: *pari* e *insieme*.

Pari devono essere le condizioni, *insieme* il metodo per perseguire gli obiettivi. Per *pari* s'intende l'eliminazione o la compensazione dei divari insulari nei trasporti, nell'energia, nell'istruzione, nelle infrastrutture, nell'economia e nello stato sociale. Per *insieme* s'intende il popolo Sardo, la regione, lo Stato, l'Unione europea. Si tratta di una nuova visione dell'autonomia regionale sarda concepita in un moderno e paritetico rapporto con lo Stato. È la nuova frontiera del federalismo dei diritti, di ciò che spetta e non di ciò che viene concesso. *PARIS* vuole essere un modello culturale, giuridico, istituzionale

ed economico del nuovo rapporto tra lo Stato, l'Europa, le regioni insulari e la Sardegna nell'ambito della riforma federale.

La presente proposta di legge nasce dall'esigenza di superare un modello desueto e anacronistico di rapporto occasionale tra lo Stato e la regione, per far nascere un nuovo patto istituzionale fondato sul principio fondante del riequilibrio e della coesione.

Questa iniziativa legislativa si inquadra nel solco dell'autonomia speciale riconosciuta costituzionalmente alla Sardegna nel lontano 1948, facendo tesoro di conquiste e sconfitte e aggiornando il patto con lo Stato inquadrandolo nella nuova

configurazione statutale approvata dal Parlamento con la riforma del federalismo fiscale.

Non è un caso che questa proposta di legge si fondi su due precisi capisaldi legislativi dell'architettura storica e moderna dello Stato, da una parte lo Statuto speciale della regione autonoma della Sardegna e dall'altra la legge n. 42 del 2009 sulla riforma federale dello Stato, aggiungendo a questo i trattati europei che da Amsterdam a Nizza hanno riconosciuto la specificità insulare.

In quest'alveo costituzionale, giuridico ed economico, si colloca PARIS, proposta rivolta a definire sul piano giuridico e sostanziale le fondamentali ragioni autonomistiche della Sardegna.

Una proposta di legge che, partendo dalle ragioni stesse dell'autonomia, mira a superare una specialità indefinita, per giungere a riconoscere, misurare e compensare i divari sul piano strutturale e infrastrutturale, economico e sociale, giuridico e istituzionale.

L'idea autonomistica sarda, dalla realtà storica a quella attuale, dagli aspetti sociali a quelli culturali e politici, è caratterizzata da una pluralità di fattori.

Vi è, però, di tutti gli aspetti fondanti dell'autonomia sarda, uno che più di tutti risulta decisivo, quello legato all'insularità. Si tratta del cuore della specialità della regione autonoma della Sardegna.

È, quella dell'insularità, la ragione più condizionante e più indiscutibile della specialità sarda. Insularità esclusiva, unica nelle sue dimensioni e, per richiamare la definizione comunitaria, insularità distante e ultraperiferica.

Con questa proposta di legge si vuole tracciare un percorso legislativo e giuridico che ridisegni le ragioni della specialità definendole in modo puntuale e chiaro.

Un percorso legislativo che nasce come contributo alla predisposizione rivendicata e auspicata, necessaria e inderogabile di un decreto attuativo del federalismo fiscale che riguardi la specialità insulare.

In quest'ottica la presente relazione mira a fornire gli elementi di analisi

giuridica, economica, metodologica necessari alla predisposizione delle azioni attuative del piano.

L'inquadramento giuridico e politico dell'autonomia della Sardegna nel rapporto con lo Stato.

La Sardegna è dichiarata regione autonoma con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.

Con lo Statuto speciale per la Sardegna il legislatore costituente aveva attribuito all'autonomia regionale una duplice valenza, statutale ed economica.

L'intento del legislatore era quello di costituzionalizzare, anche attraverso le procedure di adozione dello Statuto, lo *status* di regione speciale della Sardegna, definendo, sul piano giuridico formale, poteri e funzioni e, sul piano politico sostanziale, interventi economico-sociali.

Queste due rilevanti valenze, politico-sostanziale e giuridico-formale, risultano fondate sul percepito radicamento dell'idea di autonomia nell'isola.

Autonomia sarda che, dal 1948 ad oggi, ha registrato posizioni altalenanti tra rivendicazioni autonomistiche ed economiche.

Un'idea e una tensione autonomistica che non sempre hanno coinciso con la concretezza delle soluzioni e dei progetti necessari a soddisfare i reali fabbisogni della comunità sarda.

Non è un caso che tutti gli elementi portanti delle ragioni autonomistiche non solo restano ancora di stringente attualità ma hanno assunto in alcuni casi un'intensità ancor più rilevante rispetto al passato.

L'autonomia sarda, maturata e formalizzatasi tra il 1943 e 1948, nasce « indefinita » seppur con la valenza di « speciale » e, se da un lato la caratteristica di « indefinita » appare un limite, dall'altro può risultare un'opportunità capace di modellare la « specialità » al servizio delle ambizioni di autogoverno della comunità sarda.

È indubbio che due siano state le ragioni fondanti che spinsero i consultori prima e i costituenti dopo ad attribuire

alla nascente regione sarda la valenza di « speciale ».

Da una parte le condizioni legate all'insularità, assunte come problema evidente ma non codificato, e la situazione economica di profondo sottosviluppo concatenato al primo fattore dell'essere isola.

Non da meno furono le questioni legate all'identità, alla cultura, alla lingua che costituivano di per sé un distinguo rilevante con le altre regioni italiane.

La definizione « speciale » era riconosciuta, però, più per un « percepito politico » che per una reale presa di coscienza delle questioni che riguardavano concretamente la Sardegna.

E in questo va rilevato che, sin dalla Costituzione e dallo statuto speciale, si è ingenerata la subdola dipendenza funzionale, giuridica ed economica delle istituzioni regionali dallo Stato centrale.

È indubbio, infatti, che negli ultimi trecento anni di coinvolgimento diretto della Sardegna nello scenario storico nazionale il rapporto sia risultato esclusivo proprio con lo Stato.

Una sorta di dipendenza esclusiva e di fatto che ha impedito non solo sul piano culturale ma anche su quello concreto di perseguire altri scenari, seppur paralleli, come quelli del Mediterraneo o della stessa Europa.

In questo quadro l'autonomia speciale si è sviluppata su un canale monoistituzionale generando di fatto una limitazione di orizzonti, di fantasia e creatività che hanno pesato non poco nella crescita autonomistica della regione.

Insomma, il contesto storico, sociale e culturale impose come obbligata la scelta autonomista per la Sardegna, ma questa non ebbe mai le caratteristiche di un riconosciuto e oggettivo diritto, ma semmai quelle di una concessione.

Nonostante questa riflessione ieri come oggi, del resto, l'autonomia speciale viene pretesa.

Le rilevanti e profonde critiche che vengono mosse all'idea stessa di autonomia e alla classe dirigente regionale che l'ha esercitata nei sessanta anni di vita non hanno mai messo in discussione l'autono-

mia come conquista istituzionale ma semmai si percepisce sempre più l'esigenza di un suo rafforzamento.

Oggi, appare evidente, si ripropone con forza il tema di come concretizzare questa autonomia e questa specialità alla luce della nuova architettura istituzionale e federale che sta ridisegnando la struttura del Paese.

Ed è evidente che non sia sufficiente una generica rivendicazione autonomista se non vi è da una parte la determinazione istituzionale e popolare per perseguirla e dall'altra una proposta autorevole, ragionata e innovativa dell'autonomia speciale.

Questi due elementi potrebbero risultare alla fine concatenati proprio perché la proposta autorevole, ragionata e innovativa potrebbe generare quella positiva e propositiva determinazione popolare e istituzionale necessaria per perseguirla.

Mantenere le proporzioni tra regioni speciali e ordinarie.

In questo contesto di aspirazioni autonomistiche e di progetti innovativi per l'autonomia sarda si deve collocare un elemento cardine della riflessione tecnico-giuridica e nel contempo sostanziale che riguarda la nuova architettura istituzionale.

In questi anni è prevalsa la logica di non toccare le autonomie speciali, più per la complessità delle procedure costituzionali da mettere in atto che per la tutela delle stesse.

L'articolo 116 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha sostanzialmente ribadito le forme e le condizioni speciali delle cinque regioni autonome.

Recita il nuovo articolo 116 della Costituzione: « Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. »

La regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata ».

Vi è, però, un passaggio nella modifica normativa intervenuta nel 2001 che, seppur non di rango costituzionale, merita particolare attenzione.

Si tratta dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che dispone quanto segue:

« 1. Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite ».

Il combinato disposto delle due norme, da una parte la conferma costituzionale della specialità e dall'altra quella ordinaria che dispone « l'adeguamento » degli Statuti speciali, lascia intendere che la « specialità » debba essere adeguata al fine del mantenimento della proporzionalità dei poteri e non solo rispetto alle nuove prerogative che venissero riconosciute alle regioni ordinarie.

Sarebbe illogico, infatti, prevedere che quella disposizione di adeguamento fosse limitata al raggiungimento dei livelli di autonomia concessi alle regioni ordinarie. Si tratterebbe, se prevalesse un'interpretazione così limitata e restrittiva, di una chiara ed evidente violazione costituzionale proprio perché verrebbe meno la proporzionalità che, invece, è riaffermata con forza costituzionale dalla volontà del legislatore di mantenere le autonomie speciali differenziate da quelle ordinarie.

Dunque, la disposizione che prevede l'adeguamento non va intesa in senso minimalista e riduttivo ma semmai deve fungere da richiamo al mantenimento della proporzionalità tra ordinario e straordinario.

In nessun modo la disposizione che prevede l'adeguamento può essere intesa come allineamento di poteri tra regioni ordinarie e speciali né l'adeguamento può significare mantenimento delle prerogative preesistenti.

È evidente, quindi, che il legislatore costituzionale ha disposto il mantenimento della proporzionale differenza tra le regioni ordinarie e quelle speciali. Ed è anche chiaro che si tratta di una proporzionalità costituzionale la cui violazione costituirebbe un *vulnus* grave ai principi ispiratori della Carta.

Ora si pone il problema di come procedere, sul piano sia legislativo che sostanziale, per evitare che i poteri delle regioni ordinarie sopravanzino quelli delle regioni speciali.

L'ingorgo istituzionale legislativo sembra destinato a determinare la violazione costituzionale in termini di rispetto della proporzionalità richiamata.

Da una parte, infatti, le regioni ordinarie procedono verso la definizione di nuovi poteri, attraverso revisioni ordinarie dei propri statuti e soprattutto con l'approvazione da parte del Governo di decreti attuativi della riforma del federalismo fiscale.

Un *vulnus* costituzionale che deve necessariamente essere affrontato con rigore e con la piena consapevolezza che non può prevalere in alcun modo una latente azione tesa a ridimensionare di fatto e sostanzialmente la proporzionalità delle regioni speciali.

Il rapporto con lo Stato: negoziato o regole certe.

In questi anni è invalsa la regola, non scritta ma consolidatasi nel tempo, secondo la quale anche per le regioni a statuto speciale si debba prevedere una perenne negoziazione con lo Stato, met-

tendo in discussione di fatto le stesse ragioni fondanti dell'autogoverno alla base del riconoscimento della specialità costituzionale.

Si è, insomma, consolidata una prassi che ha sostanzialmente attribuito alla specialità delle caratteristiche contraddittorie di elasticità e variabilità.

E il sistema delle Conferenze Stato-regioni ha finito per uniformare l'atteggiamento negoziale facendo venir meno gli aspetti formali e conseguentemente sostanziali dell'autonomia.

La realtà è che non si può parlare di vera autonomia se si è, conseguentemente alla negoziazione, davanti ad una reiterata concessione statale.

Il dibattito politico istituzionale che da decenni si registra è risultato tutto imperniato sulla prevalenza ora dell'autonomia ora della specialità, fino alla rivendicazione di una generica sovranità.

Si è registrato sino ad oggi un dibattito tutto proteso alle teoriche proposizioni, come appunto quella della sovranità, e alle visioni più o meno federaliste del rapporto con lo Stato.

È prevalsa una retorica teoria dell'autonomia che ha finito per imbrigliare l'intera Sardegna nella spasmodica ricerca di confuse revisioni statutarie facendo venir meno l'esplorazione di nuovi orizzonti per la specialità.

La fuga dalla concretezza e il sistematico ricorso a forzature lessicali destinate ad infrangersi nella compatibilità costituzionale hanno costituito una persistente fuga dai problemi concreti e dalla stessa evoluzione istituzionale del Paese.

La Repubblica è unica e indivisibile, recita la Costituzione. Ed è questo l'unico vero limite dell'attuale e dell'ipotetico nuovo ordinamento della specialità sarda.

È questo un limite che si configura come tale sul piano strettamente funzionale e giuridico. Unità e indivisibilità che risultano, però, disattese per quanto riguarda la definizione e il perseguimento dell'aspetto più rilevante, quello dell'unità economica e sociale dei cittadini in tutto il territorio nazionale.

Lo scenario nazionale, in profondo mutamento sul piano ordinamentale, rischia di gravare ancor di più sull'aspetto sostanziale dell'unità economica e sociale del Paese.

È indubbio, infatti, che se le regioni ordinarie conquisteranno nuovi spazi d'autonomia attraverso i decreti attuativi previsti dalla riforma del federalismo fiscale, legge n. 42 del 2009, l'unica possibilità che avranno le regioni a statuto speciale di vedere evolversi le proprie peculiarità autonomiste sarà quella di aggrapparsi alla clausola di maggior favore dello stesso articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Un processo inverso, dunque, che non solo non vede rispettato il principio costituzionale della proporzionale differenza tra regioni ordinarie e speciali ma che vede quest'ultime costrette a rincorrere le prime.

È evidente, quindi, che occorre porre rimedio sia sul piano giuridico che soprattutto sostanziale a questa evidente discrasia costituzionale che rischia di travolgere le specialità autonomistiche con particolare riferimento a quelle regioni come la Sardegna, con evidenti specificità come l'insularità.

Una questione che sarà affrontata in termini propositivi nel capitolo di questa relazione relativo al percorso legislativo verso il decreto attuativo.

L'unità economica e sociale del Paese è stata affrontata, per quanto riguarda la Sardegna, in modo reiterato ma pur sempre confuso e tardivo, per responsabilità non solo statali ma anche regionali.

Il piano di rinascita e l'intervento straordinario dello Stato.

L'articolo 13 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, dispone che: « Lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola ».

Una nuova strategia quindici anni dopo l'ultimo piano di rinascita.

A distanza di quindici anni dall'ultimo provvedimento legislativo e da tre interventi straordinari precedenti, si ripropone

l'antico tema del rapporto dell'autonomia speciale della Sardegna con lo Stato, fondato innanzitutto su quella clausola contrattuale pattizia per la predisposizione di un piano organico di sviluppo per la regione e successivamente sulla definizione dei divari relativi all'insularità e alle relative compensazioni previste nella riforma del federalismo fiscale approvata nel 2009 (legge n. 42 del 2009).

Il rapporto tra Stato e regione. Dall'emergenza alla strategia. I nuovi scenari europei e mediterranei.

La proposta di legge ha tre fondamentali linee di intervento: il rapporto tra Stato e regione, il passaggio dall'emergenza alla strategia e i nuovi scenari europei e mediterranei.

La storia dei piani di rinascita. Emergenze e assenza di strategie.

In oltre sessanta anni di autonomia nel rapporto tra Stato e regione si possono registrare almeno tre fasi di confronto legate al cosiddetto « piano di rinascita ». Il primo è quello che risale al 1958, il dibattito che ha generato il primo piano di rinascita, legge n. 588 del 1962. Fu un confronto a tutto campo, per un piano *omnibus*, rivolto e risolto tutto all'interno del territorio regionale sardo, senza alcuna proiezione esterna, né economica, né strategica, molti furono i rivoli di spesa, molti i suoi limiti.

E infatti la relazione della Commissione Medici, divenuta base di discussione per il secondo piano di rinascita, rilevava alcuni limiti strategici proprio del primo piano di rinascita e diceva: « È mancata l'aggiuntività dei fondi rispetto all'ordinario, si è registrata l'incertezza degli strumenti di coordinamento, ed infine i poteri delegati alla Regione sarda sono stati mortificati dalle procedure messe in atto dall'amministrazione centrale ».

Su questi presupposti si costruì allora il secondo intervento, con la legge n. 268 del 1974.

L'obiettivo principale fu quello di porre rimedio all'assenza di priorità del primo

piano, ma si finì per fare scelte su settori e su strumenti che alla fine risultarono limitati e intempestivi, registrando un sostanziale disimpegno dello Stato.

Nel 1983, il consiglio regionale della Sardegna avviò la fase elaborativa del suo terzo piano di rinascita, che arriverà, però, solo undici anni dopo, con il decreto-legge n. 248 del 1994, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 402 del 1994, che reca: « Provvedimenti urgenti per lo sviluppo economico e sociale della Sardegna ».

Lo stesso titolo del decreto-legge, con l'aggettivo « urgente », lasciava intendere gli intempestivi presupposti dell'intervento proposto. L'urgenza, affrontata undici anni dopo, e l'assenza di un inquadramento strategico, dopo due piani di rinascita, nati nell'incertezza della strategia e della temporalità, segnò anche l'ultimo intervento dello Stato in Sardegna.

Dunque, la storia lunga, travagliata e molto spesso intempestiva dei piani di rinascita ha segnato un profondo solco tra l'ambizione di sviluppo e di crescita e il rapporto tra lo Stato e la regione Sardegna.

E negli anni a seguire si è sempre preferito un rapporto fugace, frammentario, disorganico ed emergenziale.

Oggi, nonostante la precarietà politica, abbiamo il compito di dare centralità alla strategia dello sviluppo. L'emergenza ha generato in Sardegna altra emergenza e il rapporto con lo Stato deve essere oggi ridisegnato senza nessuna enfasi, ma con la giusta determinazione, individuando con chiarezza gli obiettivi e la concretezza dei mezzi.

Con questa proposta di legge si è inteso ripartire dal dettato costituzionale del citato Statuto speciale della Sardegna, che vincola lo Stato, ma anche la regione, a un piano organico di sviluppo superando la fase emergenziale per ritornare al metodo della strategia di sviluppo.

E la strategia oggi significa ripensare un modello di sviluppo, ben consapevoli che non ci potranno essere colpi di spugna per l'esistente, ma semmai gradualità e decisi riequilibri verso una scelta prioritaria di sviluppo. Occorre riorientare lo svi-

luppo il che non significa accantonare i risultati di trent'anni di piani di rinascita. Significa, invece, pensare con coraggio a una scelta che sappia porre il sistema turismo come processo integrato di crescita, che metta in rete i comparti produttivi, estendendo la propria base di consumo, ampliandone la stagionalità e rafforzandone l'apporto endogeno.

Il sistema economico integrato fondato sul turismo.

Per essere chiari, la base di riferimento non deve essere la sola popolazione residente, ma quella che ogni anno transita sull'isola. Più consumatori significa più produzioni, più produzioni significa più sviluppo, più sviluppo endogeno significa più occupazione, più occupazione significa crescita del « sistema Sardegna ». In quest'ottica la strategia deve puntare a ridefinire l'ambito della pianificazione territoriale rispetto ai processi di sviluppo. Deve riorganizzare le produzioni, calibrandole rispetto ai nuovi *target* di riferimento. Occorre sapere quanti sono i consumatori, quali sono e cosa consumano e in funzione di ciò orientare il processo integrato di sviluppo, dall'agricoltura all'artigianato, dalle infrastrutture alla formazione professionale.

Per questo motivo il nuovo intervento straordinario dello Stato in Sardegna deve essere fondato su un'analisi puntuale che deve saper guidare l'intervento non con ambizioni rivendicazioniste, ma con concreti obiettivi di sviluppo. E in quest'ottica strategica Stato e regione devono tentare di colmare tutti i limiti ereditati dal passato, che, fin dal primo piano di rinascita, hanno eluso il contesto nazionale, europeo e ancora di più quello mediterraneo.

L'unica vera regione insulare europea, la Sardegna, può svilupparsi solo se tiene conto di ciò che le ruota attorno, solo se è in grado di diventare non una semplice gregaria o, peggio, una succube e passiva spettatrice, ma una protagonista, con un proprio ruolo, nello scenario sul quale si posiziona.

Significa guardare a progetti che la ritrovata valenza insulare, unita a processi

commerciali che si sviluppano sempre con maggiore insistenza nel Mediterraneo, possono aprire per la Sardegna con nuovi scenari e con nuove opportunità.

E in quest'ottica lo Stato deve fortemente perseguire quel flebile varco verso l'Europa, puntando a creare, attraverso la Sardegna, una vera e propria cerniera tra il vecchio continente e il nord Africa.

Il coraggio di un nuovo scenario.

La presente proposta di legge punta a perseguire un ruolo strategico della Sardegna nello scenario più complessivo e unitario del Paese: dal metanodotto alle fibre ottiche, dall'autostrada del mare alla valorizzazione culturale del Mediterraneo.

La strategia e gli scenari sono il presupposto fondamentale della presente proposta di legge sul nuovo piano organico di sviluppo economico e sociale della Sardegna.

Armonizzare l'esistente per far diventare la Sardegna un sistema infrastrutturale ed economico.

Sarebbe un errore affermare che il rapporto tra lo Stato e la regione parte da zero. La realtà oggi è un'altra: il processo di intervento dello Stato e lo sviluppo economico sono condizionati dall'assenza di una chiara e definita strategia. Il primo obiettivo diventa quello di ottimizzare. Ottimizzare le infrastrutture rendendole sistema, introdurre strumenti capaci di integrare lo sviluppo territoriale delle zone interne a quelle costiere, integrare lo sviluppo settoriale rendendolo sistema, coordinare le nuove iniziative dal settore turistico a quello della tecnologia dell'informazione, facendole diventare sistema.

Questa proposta di legge mira a definire strumenti e risorse per consentire la creazione del « sistema Sardegna ». Ciò significa applicare un principio edonistico elementare raggiungendo con il minimo sforzo il massimo utile. Significa consentire il collegamento delle dighe esistenti per rendere razionale la pianificazione della risorsa idrica. Significa collegare le arterie stradali con i porti e con gli

aeroporti perché strade a vicolo cieco diventino snodi intermodali cruciali per la crescita delle relazioni interne ed esterne della regione. Significa che i poli di sviluppo tecnologico devono diventare funzionali ai centri abitati, alle zone interne e alle aree di insediamento produttivo.

La partita infrastrutturale nel rapporto con lo Stato.

Prioritario intervento del nuovo rapporto tra Stato e regione deve essere la questione infrastrutturale che si determina su aree di intervento di primaria importanza: la continuità territoriale interna ed esterna, dalla viabilità primaria, ai poli intermodali, ferroviari, marittimi ed aerei. L'infrastrutturazione idrica capace, appunto, di trasformare opere pubbliche in investimento e conseguentemente in sistema integrato. La questione energetica, con particolare riferimento alle reti transeuropee e mediterranee. E, infine, l'infrastrutturazione strategica della tecnologia dell'innovazione dai poli primari alla rete interna ed esterna.

Le risorse finanziarie indicizzate e parametrate.

In questa proposta di legge assume particolare rilievo, infine, la questione delle risorse finanziarie, che devono essere articolate almeno su tre livelli: le risorse strategico-infrastrutturali, indispensabili per il piano di sistema, le risorse indicizzate e parametrate, nonché le risorse compensative e aggiuntive legate all'insularità. In questo caso occorre, sulla base del modello già attuato in altre realtà europee, attivare un processo amministrativo autonomo che possa, con procedure straordinarie, mettere in campo nei prossimi cinque anni la realizzazione e il completamento delle opere strategiche di sistema.

L'insularità, uno svantaggio da colmare permanentemente.

Questa proposta di legge, in attuazione della citata legge n. 42 del 2009, introduce in termini puntuali la questione relativa

alla misurazione e alla compensazione dei divari legati all'insularità, che diventa sempre di più un livello oggettivo, oltre che politico, di definizione dei trasferimenti.

Si mira a definire con certezza la misurazione del livello di *gap* geografico permanente che l'isola subisce sia sul piano economico che sociale, conseguente all'insularità.

Infine, si affronta il problema dei poteri legati alla modernità della questione federale e autonomistica della Sardegna.

È una materia da definire sui modelli europei già consolidati, dall'esperienza della Catalogna e quella dell'Irlanda. La nuova specialità autonomistica deve essere improntata tutta sulla velocità di adeguamento dei poteri all'evoluzione economica.

Il fallimento dei precedenti piani di rinascita, non è un caso, è legato in parte all'intempestività.

Quando si decise di fare scelte a sostegno dell'industria pesante, pensate in termini generici nel primo piano di rinascita, si arrivò a farli quando ormai quella stessa industria era al collasso.

Adeguare tempestivamente i poteri autonomistici all'evoluzione economica.

Oggi, attraverso questa proposta di legge, con la consapevolezza dei limiti del passato e con l'incertezza del presente, abbiamo il compito di prevedere, attraverso un nuovo piano organico, nuovi strumenti e poteri straordinari che possano creare quel « sistema Sardegna » che è finora mancato allo sviluppo dell'isola.

Il federalismo fiscale e il piano strategico della Sardegna.

L'attuazione della riforma federale dello Stato deve porre come centrale l'obiettivo di ripartire le risorse sul territorio nazionale riconoscendo come principio, equo ed oggettivo, quello dei costi *standard* e individuando nel contempo lo *status quo* per determinare il *gap* di partenza e il conseguente piano di riallineamento tra le varie realtà.

Questo è lo snodo cruciale: prevedere costi *standard* da una parte, il relativo piano di riallineamento da un'altra.

E appare evidente che definire i costi *standard* senza definire il piano di riallineamento rischierebbe di far naufragare il virtuoso processo federalista.

Il dogma del federalismo fiscale, nel quale si inquadra la questione insulare, è quello di abbandonare la spesa storica, contenitore di sacrosanti diritti ma anche di deprecabili sprechi, per affrontare la definizione puntuale degli *standard* sia sul piano qualitativo che quantitativo. L'abbandono della spesa storica appare l'obiettivo che meglio sintetizza la ricerca della qualità della spesa, ma costituisce nel subconscio il pericolo maggiormente percepito.

La spesa storica è sempre apparsa come l'attracco più sicuro nel porto della finanza pubblica, ma in realtà non si trattava di un approdo bensì di una secca, rappresentando il limite più evidente allo sviluppo equilibrato e dinamico del Paese. Per questa ragione occorre mettere in campo, a partire dall'attuazione della questione insulare, un progetto federalista che sappia pianificare l'uscita del nostro sistema dalle secche economiche e istituzionali, con una rotta certa e ben definita, sicura e non azzardata, che sappia scongiurare la percezione di una traversata in mare aperto, senza nessun porto sicuro all'orizzonte.

La proposta di legge che intendiamo sottoporre all'attenzione del Parlamento e conseguentemente delle istituzioni regionali ha l'ambizione di un piano strategico che sia antesignano dell'attuazione federalista dello Stato.

Due sono le questioni rilevanti che si pongono al centro di questa proposta di legge in relazione alla riforma federale dello Stato: la definizione degli *standard* e l'individuazione del riparto finanziario.

Si esamina ora la prima, ossia la definizione degli *standard*.

Partiamo da un presupposto: l'Italia è un Paese articolato territorialmente e socialmente, e l'attuazione della riforma federalista deve mettere in campo tutti quegli strumenti di riequilibrio fondamentali per evitare disparità e squilibri. Se la sanità rappresenta uno dei temi cardine

della spesa storica occorre immaginare parametri nazionali ma anche correttivi legati alle diverse connotazioni territoriali. L'indice demografico e l'articolazione territoriale devono costituire elementi imprescindibili seppur parametrati per individuare un corretto *standard* di spesa.

La definizione degli *standard* non può però prescindere dalla fotografia reale del Paese, prima di tutto sul piano infrastrutturale. Se vi è in una determinata area un *gap* infrastrutturale che incide sul sistema complessivo dell'economia e delle pubbliche amministrazioni appare evidente che tale elemento deve essere valutato e parametrato proprio in virtù delle ripercussioni sulla spesa. E proprio per questo motivo che va affiancato al costo *standard* delle prestazioni erogate il piano di riallineamento che deve essere definito con obiettivi, tempi e risorse certi.

Insomma, non può esserci un Paese omogeneo sul piano della spesa se tutti non vengono posti sulla stessa linea di partenza. In questo quadro d'insieme non è pensabile assistere ulteriormente a ritardi e a sprechi e per questo motivo non dovranno più essere tollerati quei modelli di spesa ormai consolidati che dilapidano in mille rivoli le risorse pubbliche senza incidere strutturalmente sui limiti infrastrutturali ed economici. Il nostro obiettivo non deve essere quello di un Paese a due velocità, uno che trascina l'altro, ma quello di rendere il treno più veloce, con meno vagoni e con più locomotori. Se ci fosse una parte del Paese destinata a trainarne un'altra si finirebbe per rallentare tutti. Per questo motivo la prima attuazione concreta della riforma federalista nell'ambito di una regione a statuto speciale deve prevedere, oltre al passaggio dalla spesa storica al costo *standard*, un piano di riallineamento.

Un piano di riallineamento che costituisca la visione strategica del federalismo, protesa all'unità economica e sociale del nostro Paese, non a dividere tra buoni e cattivi.

La presente proposta di legge, dunque, si fonda su obiettivi di medio e lungo termine, attraverso il costo *standard* e il

costo del piano di riallineamento, due elementi destinati a incidere temporalmente e virtuosamente sulle entrate.

Il costo del riallineamento sarà quantitativamente e temporalmente definito generando due effetti: la graduale riduzione del costo di riallineamento e il conseguente adeguamento della spesa e, quindi, prelievo fiscale.

Il nuovo approccio di questa proposta di legge rispetto all'intervento dello Stato è diverso rispetto al mero principio costituzionale della solidarietà.

In questa proposta di legge viene definito un federalismo che conduce all'autonomia e, nel contempo, al riequilibrio del Paese. Consentire a chi non ha strade di farsele non è solidarietà ma riequilibrio. Un riequilibrio al quale tutti devono poter concorrere non nell'interesse dell'area circoscritta ma in quello dell'intero Paese. Se una merce viaggia più velocemente in tutto il Paese non se ne avvantaggia solo una parte ma l'intero sistema. Non si tratta certo di un riequilibrio limitato al solo aspetto finanziario, ma soprattutto di un riequilibrio della *governance*.

Si tratta di semplificare le procedure, di ridurre gli adempimenti e di tradurre le entrate in spese utili al sistema dei servizi e delle opportunità, ribaltando la tortuosa storia burocratica che ha caratterizzato l'intervento straordinario dello Stato in Sardegna.

In questo processo la fiscalità legata all'intervento dello Stato in Sardegna deve essere una leva fondamentale da gestire con equilibrio e con buon senso, che porti a omogeneizzare l'imposizione fiscale sull'intero territorio comunitario.

Questa proposta di legge, che si prefigge di disciplinare l'attuazione coordinata delle norme costituzionali in materia di intervento straordinario dello Stato nella regione Sardegna, introduce una questione rilevante relativa alle regioni a Statuto speciale con particolare riferimento all'insularità. Vi sono ragioni profonde che, ancora oggi, caratterizzano le specialità di alcune regioni italiane, ma ve ne sono alcune, che rivestono carattere strutturale e permanente, che devono obbligatoria-

mente essere assunte dallo Stato e dall'Unione europea come prioritarie. È una questione, quella insulare, che non può e non deve essere considerata alla pari delle altre perequazioni ma semmai un fattore aggiuntivo, in quanto permanente e misurabile. E nel caso di alcune prestazioni *standard* è evidente che si dovrà tenere conto di un riconoscimento fiscale ed economico aggiuntivo e permanente conseguente proprio allo *status* insulare. In questo caso è indispensabile « misurare » il divario e, conseguentemente, la compensazione. Quello dell'insularità è un parametro che necessita di un approccio unitario, fondato sull'effettiva « misurazione » del *gap* e dei relativi riequilibri.

La regione europea.

Nell'ambito di questa proposta di legge si prevede un puntuale e definito rapporto tra la regione Sardegna, lo Stato e l'Unione europea.

La regione Sardegna, lo Stato italiano e l'Unione europea devono definire un patto di *governance* approvato reciprocamente dai propri organi competenti con il quale viene pattuito:

- 1) un regime fiscale autonomo della Sardegna teso ad abbattere i costi dell'insularità sulle produzioni;
- 2) un regime speciale delle tariffe energetiche teso a riequilibrare il divario con la media europea del costo energetico per i cittadini e per le imprese;
- 3) un regime contributivo europeo permanente che compensi il divario economico, sociale e infrastrutturale legato alla condizione geografica permanente dell'insularità;
- 4) un regime permanente di agevolazioni e di oneri del servizio pubblico per quanto riguarda la continuità territoriale tra passeggeri e merci;
- 5) l'imposizione, d'intesa con lo Stato e l'Unione europea, sul territorio regionale

di un onere del servizio pubblico sulla vendita dei prodotti petroliferi ai residenti e agli operatori che svolgano la propria attività sul territorio della regione;

6) l'esenzione di contingentamenti per la regione Sardegna, considerata la limitatezza del territorio e delle potenzialità produttive dello stesso, relativi ad alcuni settori primari del settore agricolo e zootecnico sia per quanto riguarda le quantità produttive che per la realizzazione di superfici irrigue;

7) l'inserimento della regione Sardegna nei progetti europei relativamente alle reti transeuropee energetiche (metanodotto tra Algeria, Sardegna ed Europa) e alle reti commerciali europee delle autostrade del mare prevedendo appositi incentivi per il loro sviluppo;

8) il riconoscimento alla regione Sardegna delle condizioni permanenti di regione insulare al fine di compensare il divario economico, sociale e infrastrutturale e di predisporre con la regione una piattaforma strategica per il suo sviluppo;

9) la piattaforma è finanziata dallo Stato e dall'Unione europea con il concorso della regione anche attraverso risorse private;

10) la piattaforma è finanziata con risorse dirette e attraverso il gettito fiscale ottenibile dall'attuazione della stessa;

11) a tale fine si stabilisce che il gettito della tassazione complessiva pertinente alla realizzazione della piattaforma è destinato al finanziamento dell'intervento straordinario;

12) lo Stato e la regione Sardegna definiscono i regimi fiscali e contributivi da sottoporre all'Unione europea, compresa la realizzazione di una zona franca integrale di produzione per tutti quei settori che saranno individuati con apposita norma di attuazione come strategici nello sviluppo dell'isola.

I divari infrastrutturali e le politiche dello Stato.

L'articolo 22 (Perequazione infrastrutturale) della legge n. 42 del 2009 dispone quanto segue:

« In sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni e gli altri Ministri competenti per materia, predispone una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali. La ricognizione è effettuata tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi:

(...)

g) specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione ».

L'articolo 3 della Costituzione italiana dispone:

« Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese ».

È indispensabile, per questo motivo, un modello di analisi che consenta di ridefinire il fabbisogno e di conseguenza porre le basi per una diversa valutazione del rapporto tra esigenze di infrastruttura-

zione e fabbisogni finanziari, rimettendo in discussione gli attuali criteri di distribuzione delle risorse disponibili.

Il primo elemento di valutazione deve essere quello relativo agli indicatori e alla loro definizione.

L'avvalersi di sistemi di indicatori allo scopo di definire opportuni sistemi informativi da utilizzare per la valutazione delle condizioni di sviluppo socio-economico o per la misurazione delle trasformazioni (possibili o in atto) in un certo contesto territoriale è uno dei metodi maggiormente utilizzati nella ricerca scientifica e nei processi di *policy making*.

Dalla lettura e dall'analisi degli indicatori si giunge alla definizione di indici parametrici.

Nel caso delle infrastrutture di trasporto, un indicatore in grado di misurare in maniera soddisfacente la dotazione infrastrutturale di una realtà territoriale come la Sardegna deve necessariamente tenere conto non solo degli aspetti quantitativi (come ad esempio la lunghezza complessiva della rete viaria e la sua tipologia, o il numero di snodi ferroviari), ma anche degli aspetti qualitativi e prestazionali legati alla qualità della rete, all'orografia del territorio e alla tipologia del reticolo di trasporto. In questo modo è possibile ipotizzare e selezionare alcuni indicatori di tipo nuovo in grado di condurre alla costruzione di specifici indici.

È indispensabile predisporre un sistema di indicatori di dotazione infrastrutturale definito a seguito di un opportuno processo di media, che assuma come riferimento « indici di accessibilità » definiti a livello territoriale.

In attesa di definire con apposite norme l'individuazione di tali indici sono sufficienti a comprendere il divario insulare che grava sulla Sardegna quelli messi a disposizione dall'atlante infrastrutturale (CNEL e Istituto Tagliacarne), dal quale emergono dati di comparazione assolutamente emblematici dell'assenza di coesione e unità nazionale.

Per quanto riguarda le reti energetiche, l'indice è di 100 per l'Italia; di 64,54 per il Mezzogiorno; di 35,22 per la Sardegna.

Per quanto riguarda le reti stradali, l'indice è di 100 per l'Italia; di 87,10 per il Mezzogiorno; di 45,59 per la Sardegna.

Per quanto riguarda le reti ferroviarie, l'indice è di 100 per l'Italia; di 87,81 per il Mezzogiorno; di 15,06 per la Sardegna.

Per quanto riguarda le infrastrutture economico-sociali, l'indice è di 100 per l'Italia; di 84,45 per il Mezzogiorno; di 66,16 per la Sardegna.

A questi indici infrastrutturali di dotazione si aggiungono le analisi compiute dal centro ricerche economiche, sociologiche e di mercato (CRESME) relativamente alle risorse finanziarie *pro capite* e territoriali stanziare negli ultimi dieci anni relativamente alle infrastrutture, contenute nel rapporto del 2 luglio del 2010 predisposto a seguito della deliberazione dell'ufficio di presidenza dell'VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati del 22 luglio 2009.

Nell'analisi che si propone, prescindendo da ulteriori articolazioni e interdipendenze, come per esempio il divario conseguente all'insularità, sono stati presi in esame due parametri oggettivi, quali quello territoriale (spesa per chilometro quadrato) e quello demografico (spesa *pro capite*).

Con riferimento allo stanziamento per chilometro quadrato, il primo parametro preso in esame è quello della superficie territoriale dal quale emerge che il valore medio nazionale del costo dell'intero programma risulta pari a circa 1.190.000 euro per chilometro quadrato.

Nove sono le regioni con valori superiori a questa media nazionale: innanzitutto la Liguria, che sfiora i 4 milioni a chilometro quadrato, seguita dalla Calabria, con 3 milioni. Tra il milione e i due milioni si attestano alcune regioni più grandi, nell'ordine la Lombardia, il Veneto, la Sicilia e la Campania. Seguono tra le altre il Molise, il Friuli e il Piemonte. Leggermente al di sotto della media il Lazio. Ultime della graduatoria risultano la Sardegna con 237.000 euro per chilometro quadrato e le Marche con 225.000 euro per chilometro quadrato.

I dati elaborati sull'intero programma di infrastrutture strategiche, il cui valore complessivo è attualmente pari a 358 miliardi di euro, in base ad una ripartizione sul parametro territoriale, fanno emergere la seguente graduatoria regionale – monitoraggio aprile 2010 – (euro per chilometro quadrato):

Liguria 3.884.719 euro/chilometro quadrato; Calabria 3.074.912 euro/chilometro quadrato; Lombardia 1.646.189 euro/chilometro quadrato; Veneto 1.625.508 euro/chilometro quadrato; Sicilia 1.408.644 euro/chilometro quadrato; Campania 1.379.566 euro/chilometro quadrato; Molise 1.302.502 euro/chilometro quadrato; Friuli Venezia Giulia 1.289.567 euro/chilometro quadrato; Piemonte 1.217.754 euro/chilometro quadrato; Lazio 1.125.066 euro/chilometro quadrato; Emilia Romagna 1.069.755 euro/chilometro quadrato; Umbria 868.401 euro/chilometro quadrato; Basilicata 837.065 euro/chilometro quadrato; Abruzzo 767.266 euro/chilometro quadrato; Toscana 649.124 euro/chilometro quadrato; Puglia 448.032 euro/chilometro quadrato; Trentino Alto Adige 446.560 euro/chilometro quadrato; Valle d'Aosta 290.038 euro/chilometro quadrato; Sardegna 237.463 euro/chilometro quadrato; Marche 225.478 euro/chilometro quadrato;

La rappresentazione economica del divario nella pianificazione infrastrutturale del Paese rende, ad avviso degli interroganti, il dato macroscopico tale da evidenziare una vera e propria emergenza nazionale sul piano della coesione economica ed infrastrutturale, minando i presupposti fondamentali della stessa Carta costituzionale in termini di coesione nazionale, eguaglianza tra cittadini e libertà.

Tale analisi assume una valenza ancor più significativa nel dato relativo al valore *pro capite* dell'investimento infrastrutturale nel nostro Paese.

Con riferimento allo stanziamento *pro capite* – dall'esame dello studio richiamato – il valore *pro capite* del costo dell'intero programma infrastrutturale ad oggi stimato è pari ad una media di circa 6.000

euro ad abitante se si considera l'intero costo, quindi compresa la quota non ripartibile a livello regionale (14.143 milioni di euro).

Il dato *pro capite* fa registrare la Calabria con circa 23.000 euro, il Molise con oltre 18.000 euro ad abitante, la Basilicata con 14.000 euro, la Liguria con 13.000 euro, il Friuli e l'Umbria con oltre 8.000 euro. Tra le regioni più grandi, al di sopra della media regionale si collocano; la Sicilia con oltre 7.000 euro; il Piemonte, con un importo leggermente inferiore (6.978 euro); il Veneto (oltre 6.000 euro). L'Emilia Romagna supera i 5.000 euro, la Lombardia registra un valore intorno ai 4.000 euro, come la Toscana, mentre Lazio e Campania si attestano sui 3.000 euro. La Sardegna si attesta sui 3.423 euro *pro capite*.

Il divario *pro capite* tra regioni è rappresentato dai seguenti dati (euro/persona): Calabria 23.085; Molise 18.018; Basilicata 14.165; Liguria 13.037; Friuli Venezia Giulia 8.231; Umbria 8.212; Valle d'Aosta 7.449; Sicilia 7.187; Piemonte 6.978; Veneto 6.119; Abruzzo 6.206; Trentino Alto Adige 5.965; Emilia Romagna 5.456; Lombardia 4.032; Toscana 4.025; Lazio 3.441; Sardegna 3.423; Campania 3.225; Puglia 2.127; Marche 1.393.

I dati emersi configurano un gravissimo divario di trattamento tra regioni che, anche escludendo opere interregionali o di interesse nazionale, costituisce un vero e proprio ulteriore limite alla coesione nazionale che questa proposta di legge mira superare con parametri oggettivi e obiettivi.

La nuova autonomia sarda e la questione insulare in Europa.

La questione insulare è quella più rilevante della nuova Autonomia Sarda.

L'ordinamento costituzionale italiano, che ha eliminato l'originario, anche se pleonastico, richiamo alle « isole », non ha in alcun modo recepito l'evoluzione ordinamentale dell'Unione europea relativamente alla questione insulare.

Lo statuto di autonomia della Sardegna, legge di rango costituzionale, risulta

anch'esso privo di un seppur minimo richiamo alla condizione insulare e all'ordinamento comunitario in materia.

È prioritario, dunque, prima di analizzare l'evoluzione dell'autonomia sarda, dai piani di rinascita alla riforma federale dello Stato, inquadrare tale proposta di legge rispetto alla questione insulare e all'ordinamento europeo che via via si è sviluppato.

L'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che costituisce la base giuridica per la politica di coesione economica e sociale dell'Unione, fa specifica menzione all'obiettivo di ridurre il ritardo delle regioni insulari. L'articolo 174 recita:

« Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.

In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.

Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna ».

Al Trattato di Amsterdam è seguita la contestuale Dichiarazione n. 30 sulle regioni insulari che definisce gli obblighi della Comunità nei confronti delle regioni insulari, come sancito dall'articolo 174 del TFUE. La Dichiarazione n. 30 prevede:

« La Conferenza riconosce che le regioni insulari soffrono, a motivo della loro insularità, di svantaggi strutturali il cui perdurare ostacola il loro sviluppo economico e sociale. La Conferenza riconosce pertanto che la legislazione comunitaria deve tener conto di tali svantaggi e che possono essere adottate misure specifiche, se giustificate, a favore di queste regioni

per integrarle maggiormente nel mercato interno a condizioni eque ».

Analogo richiamo è contenuto all'articolo 349 del TFUE, dove si prescrive di adottare misure specifiche per le regioni interessate, tenendo conto delle loro caratteristiche e dei vincoli, compresa la loro « insularità ».

L'articolo 170 del TFUE si occupa delle reti trans-europee. Esso prevede che nello sviluppo di reti trans-europee l'Unione « tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni intercluse e periferiche alle regioni centrali dell'Unione.

Al fine di dare attuazione alle disposizioni contenute nei trattati europei la Commissione europea ha fatto predisporre, dal Consorzio Planistat Europe & Bradley Dunbar un rapporto finale riguardante l'analisi delle regioni insulari dell'Unione, dal quale emergono informazioni importanti circa l'esigenza di dotarsi di alcune precondizioni di base per aiutare le regioni insulari ad uscire dal loro isolamento.

L'Eurostat ha classificato 286 territori insulari popolati da circa 10 milioni di abitanti, con una superficie di 100 mila chilometri quadrati (3 per cento della popolazione dell'Unione e 3,2 per cento della superficie totale).

È interessante notare che l'86 per cento di questa popolazione risiede nel Mediterraneo (53 per cento in Sicilia, la stessa che in Danimarca e Finlandia), 17 per cento in Sardegna, 8 per cento nelle Baleari, 5 per cento a Creta e 3 per cento in Corsica.

La sola Italia conta il 78 per cento della popolazione totale con 31 isole (praticamente le più grandi) su 286, che aumenta al 95 per cento (con 123 isole) se si considera l'intero Mediterraneo.

Le analisi sulle strutture economiche delle regioni insulari fanno rilevare che le stesse sono basate su un unico o su un numero esiguo di settori di attività. I problemi principali collegati con l'insularità riguardano indicativamente:

il costo elevato dei trasporti e delle comunicazioni, nonché la forte dipen-

denza da infrastrutture e sistemi di prestazione di servizi spesso insufficienti;

il costo elevato per le imprese obbligate a immagazzinare le materie prime e altre merci in quantità maggiori (in media 2-3 mesi) per difendersi dai rischi di trasporto del clima e altro, che rende i loro fattori di produzione più cari del 20 per cento in media in rapporto alla concorrenza del Centro;

lo scarso approvvigionamento e il costo elevato delle risorse idriche ed energetiche;

la difficoltà di accesso a servizi come ad esempio l'istruzione, la sanità, l'aggiornamento, la comunicazione, l'informazione, le attività ricreative, l'amministrazione;

l'emergere di problemi ambientali come l'inquinamento marino e costiero, l'inquinamento dovuto allo smaltimento di rifiuti solidi e liquidi, l'erosione e la desertificazione delle coste e del territorio in generale, l'esaurimento, la salinizzazione o l'inquinamento delle falde acquifere;

la carenza di superfici utilizzabili e lo sfruttamento eccessivo o insufficiente delle località turistiche;

la carenza di personale specializzato;

la difficoltà di trattenere la popolazione, che impone di affrontare i problemi di diversificazione dell'economia locale, del carattere stagionale delle attività, della promozione di nuove attività produttive.

Tali problemi, dovuti alle piccole dimensioni delle isole, al loro isolamento naturale e alla lontananza rispetto ai centri europei e nazionali, determinano una ridotta competitività nelle imprese insulari e, in generale, una scarsa capacità di attrazione per l'insediamento permanente di individui, imprese e capitali.

Questi limiti, secondo il Rapporto finale sui territori insulari, sono sintetizzabili in cinque grandi questioni:

perifericità, trasporti, e accesso ai mercati;

struttura economica;

popolazione attiva e evoluzioni demografiche;

accesso ai servizi pubblici quali le tecnologie dell'informazione e comunicazione, la salute e l'educazione;

problemi ambientali e limitazione delle risorse naturali.

Su questi temi, in alcuni Stati dell'Unione, sono state sviluppate alcune *best practices*, utili come riferimento per i precedenti giuridici e attuativi nell'ambito europeo. Se ne richiamano alcune.

Per quanto riguarda il settore economico:

interventi complementari e di supporto alle attività agricole e turistiche dalle quali dipende generalmente la struttura economica delle isole;

miglioramento delle prestazioni delle industrie insulari tradizionali quali l'agricoltura, la pesca e l'attività artigianale migliorando la qualità dei prodotti e lanciando delle iniziative di commercializzazione; sviluppo delle strategie turistiche durevoli e del turismo « verde »;

servizi d'aiuto alle piccole e medie imprese quali il sostegno alle imprese emergenti, la modernizzazione degli edifici, l'etichettatura dei prodotti e il sostegno in materia di commercializzazione;

aiuti alle esportazioni delle imprese insulari;

costruzione di locali professionali nei territori con terreno disponibile o modernizzazione dei locali attuali;

creazione di reti di piccole e medie imprese;

creazione di condizioni interessanti per le nuove imprese agendo ad esempio sulla disponibilità e prezzi dei terreni, l'esistenza di parchi tecnologici, permettendo delle sinergie, una fiscalità più favorevole, tipo zone franche, facile accesso agli strumenti di ingegneria finanziaria (capitale di rischio, eccetera) esistenza di

centri di formazione tecnica dei lavoratori a tempo pieno.

Relativamente all'accesso ai servizi pubblici con:

progetti di telemedicina (come quello situato a Creta) nel quadro delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;

progetti di comunicazione a banda larga a favore delle piccole e medie imprese come nelle isole Aland.

Per quanto riguarda la mobilità, i trasporti e l'accesso ai mercati risultano prioritarie azioni che consentano:

introduzione di sovvenzioni per i passeggeri e le merci trasportate per mare e cielo;

miglioramento delle infrastrutture portuali e aeroportuali per ridurre i tempi di percorso (tra le isole e i centri di decisione europei e nazionali).

Relativamente alla demografia e alla popolazione attiva, le priorità risultano le seguenti:

il *management*;

le tecnologie dell'informazione e le nuove tecnologie;

l'esportazione;

il *marketing*.

Per i problemi ambientali e la limitazione delle risorse naturali, è indispensabile affrontare:

il ricorso alle energie rinnovabili;

l'approvvigionamento di acqua potabile;

lo scarico e la gestione dei rifiuti.

Il Rapporto finale sui territori insulari ritiene indispensabile, infine, la creazione di un osservatorio in grado di raccogliere e diffondere tutte le informazioni statistiche e le buone pratiche relativamente alle regioni insulari europee al fine di meglio

orientare le misure straordinarie e permanenti necessarie per ridurre o compensare i divari conseguenti all'insularità.

La moderna frontiera della misurazione e compensazione dell'insularità.

In questo quadro d'insieme emerge in tutta la sua stringente attualità federalista l'indispensabile e preventiva esigenza di riallineamento e di coesione territoriale per le regioni gravate dai limiti rilevanti di un grave divario insulare.

In quest'ottica i presupposti di questa proposta di legge nascono con il principio fondamentale di affermare il diritto al riequilibrio e alla compensazione di tali divari.

Non, dunque, un richiamo a generici principi di solidarietà che appartengono ad una sfera non misurabile e non oggettiva della compensazione ma a parametri certi e misurabili funzionali ad un reale diritto al riequilibrio.

Il presupposto fondante di questa proposta di legge è, quindi, rappresentato dall'analisi, che costituisce fondamento giuridico, metodologico e normativo, della questione insulare.

L'assenza di parametri oggettivi ha, sino ad oggi, non solo reso impraticabile una corretta coesione territoriale ma ha finito per provocare un danno ulteriore alle regioni, come la Sardegna, gravate da un divario insulare unico nel suo genere e ulteriormente penalizzate nell'applicazione di parametri di valutazione tutt'altro che oggettivi e veritieri, come, ad esempio, quello del prodotto interno lordo (PIL).

Un sistema di indicatori statistici per la coesione territoriale

Nella misura in cui il PIL è un indicatore dell'attività economica che determina a sua volta il gettito fiscale e quindi le risorse finanziarie di uno Stato, è normale che il PIL venga utilizzato per calcolare il contributo di ogni Stato al bilancio dell'Unione europea.

Il PIL non può essere, però, l'unico indicatore del risultato economico e del progresso sociale, soprattutto quando non

si tiene conto dei fattori della produzione che hanno determinato l'apparente crescita economica, vedasi il caso della Saras Petroli in Sardegna che ha provocato la fuoriuscita della regione dall'Obiettivo 1, senza aver in alcun modo inciso in modo concreto sull'economia regionale.

È evidente che l'insularità ha una ricaduta su gran parte degli indicatori economici e sociali e che quindi gli stessi devono essere individuati e con puntualità analizzati.

Per quanto riguarda i territori specifici, come le isole, gli indicatori devono riflettere soprattutto i vincoli territoriali, non direttamente correlati alle situazioni economiche e sociali, come l'accessibilità (dimensioni, isolamento, frequenza e costo dei trasporti, disponibilità dei servizi pubblici e privati), le risorse naturali (acqua, energia) e più in generale l'ambiente naturale e culturale (vulnerabilità del territorio alle forme di inquinamento, importanza delle zone protette, patrimonio artistico e culturale).

Valutazione della dotazione infrastrutturale e dello sviluppo socio-economico.

La presente proposta di legge vuole costituire anche un primo contributo all'attuazione dell'articolo 22 della legge n. 44 del 2009 sul federalismo fiscale, che pone come elemento oggetto di valutazione la compensazione del divario infrastrutturale ed economico sociale rispetto alla media nazionale.

Si tratta, insomma, di ridefinire i criteri di valutazione dei fabbisogni infrastrutturali collegandoli a modelli di sviluppo economico e sociale che tengano conto delle diverse specificità territoriali e ambientali in un determinato contesto politico-istituzionale.

Alla base di questa proposta di legge vi è un modello che integri indicatori consolidati di valutazione dello sviluppo con un sistema di valutazione della dotazione infrastrutturale di tipo nuovo.

Il modello di analisi proposto consente di ridefinire il fabbisogno e di conseguenza porre le basi per una diversa valutazione del rapporto tra esigenze di infrastruttu-

razione e fabbisogni finanziari, rimettendo in discussione gli attuali criteri di distribuzione delle risorse disponibili. Permette inoltre di valutare gli effetti indotti dalla realizzazione di una nuova infrastruttura.

Il primo elemento di valutazione è quello relativo agli indicatori e la loro definizione.

L'avvalersi di sistemi di indicatori allo scopo di definire opportuni sistemi informativi da utilizzare per la valutazione delle condizioni di sviluppo socio-economico o per la misurazione delle trasformazioni (possibili o in atto) in un certo contesto territoriale è uno dei metodi maggiormente utilizzati nella ricerca scientifica e nei processi di *policy making*.

La costruzione di un sistema di indicatori deve rispondere a due esigenze fondamentali:

sistematizzare ed organizzare le informazioni disponibili;

integrare i dati settoriali al fine di evidenziare le interrelazioni tra le componenti del sistema.

Generalmente, un indicatore può essere considerato come una variabile che riassume e semplifica un insieme di informazioni rilevanti. Un buon indicatore deve quindi rispondere ad alcuni requisiti fondamentali: semplificare i fenomeni, quantificare gli aspetti esaminati e presentare i problemi complessi in maniera facilmente interpretabile.

Dalla lettura e dall'analisi degli indicatori si giunge alla fine alla costruzioni di indici.

Indici di dotazione infrastrutturale.

Concentrandosi sulle infrastrutture di trasporto, un indicatore in grado di misurare in maniera soddisfacente la dotazione infrastrutturale di una realtà territoriale come la Sardegna deve necessariamente tenere conto, non solo degli aspetti quantitativi (come ad esempio la lunghezza complessiva della rete viaria e la sua tipologia, o il numero di snodi ferroviari), ma anche degli aspetti qualitativi e

prestazionali legati alla qualità della rete, all'orografia del territorio e alla topologia del reticolo di trasporto. In questo modo è possibile ipotizzare e selezionare alcuni indicatori di tipo nuovo in grado di condurre alla costruzione di specifici indici.

La proposta di legge e il conseguente PARIS si fondano su di un sistema di indicatori di dotazione infrastrutturale definito a seguito di un opportuno processo di media, che assuma come riferimento « indici di accessibilità » definiti a livello territoriale.

Si propone un vero e proprio modello matematico che attraverso l'elaborazione e la costruzione dei diversi indici arrivi a comporre l'indice di dotazione infrastrutturale regionale che ne costituisce il risultato finale di sintesi.

L'indice generale di accessibilità territoriale insulare deriva dall'elaborazione di quattro diversi indici, ognuno dei quali fa riferimento ad un ambito tematico specifico:

indice di accessibilità stradale;

indice di accessibilità aeroportuale;

indice di accessibilità portuale;

indice di accessibilità ferroviaria;

L'indice sintetico potrà essere definito operando un'opportuna media, con la possibilità di attribuire pesi differenti ai diversi indicatori tematici.

Indice di accessibilità stradale.

L'indice di accessibilità stradale viene definito come media ponderata di indici di accessibilità locale e territoriale. L'indice di accessibilità locale rappresenta il livello di efficienza funzionale della rete stradale secondaria sul territorio comunale, valutazione che muove, utilizzando la teoria matematica dei grafi, dal calcolo di una serie di parametri capaci di evidenziare il livello di connettività del reticolo stradale; ad esempio: il cosiddetto numero ciclomatico, che esprime il numero di circuiti linearmente indipendenti nel grafo stradale; l'indice di circuitazione, che permette

di misurare sulla base dei nodi e dei legami presenti l'efficienza della rete; e ancora l'indice di ridondanza e l'indice di connettività.

Allo scopo di definire un indice di accessibilità territoriale come misura del livello di connessione alle direttrici stradali primarie, introduciamo preliminarmente un indice di accessibilità del comune rispetto ad un insieme di destinazioni mediante una relazione tra parametri indicanti l'accessibilità complessiva del comune *i*-simo, e l'accessibilità del comune rispetto alla destinazione *j*-sima, corretti mediante un opportuno coefficiente di « gerarchia » della destinazione.

L'indice di accessibilità relativo esprime la « frizione spaziale » tra una origine, nel nostro caso specifico un comune, rispetto ad un certo sistema di destinazioni.

La frizione spaziale tra un'origine e una destinazione viene definita mediante il tempo di viaggio misurato sulla rete infrastrutturale assumendo, in prima approssimazione, che gli utenti viaggino secondo i valori massimi di velocità consentiti dal codice della strada per i vari tipi di infrastruttura viaria; in questo modo si tiene indirettamente conto sia della qualità della rete stradale (segnalata dai limiti di velocità) sia dell'orografia del territorio (legata ai tempi di percorrenza).

Il valore di accessibilità del comune *i* rispetto alla destinazione *j* è quello della *service area* nella quale ricade il comune *i*. Tale valore viene associato mediante una procedura di intersezione spaziale (*overlay topologico*). Quindi, per ogni destinazione, viene generato un *set* di *service area* e ogni comune è caratterizzato da una collezione di valori corrispondenti alle diverse destinazioni, valori che vengono sommati tra loro moltiplicati per un coefficiente di peso che qualifica (gerarchizza) l'importanza della destinazione *j*-esima nel modello di offerta di servizio considerato. Nel caso dell'accessibilità alla rete stradale primaria le destinazioni da considerare sono proprio i caselli autostradali o le rampe di accesso alle vie di scorrimento veloce; l'indice così ottenuto definisce l'indice di accessibilità territoriale e per de-

finizione misura il livello di connessione del comune alle direttrici stradali primarie.

Indice di accessibilità aeroportuale, portuale e ferroviaria.

Gli indici di accessibilità aeroportuale, portuale e ferroviaria, possono essere calcolati allo stesso modo semplicemente impostando come destinazioni gli aeroporti, i porti e le stazioni ferroviarie opportunamente gerarchizzate. Eventualmente, l'indice ferroviario potrà essere integrato mediante un'analisi dell'efficienza della dotazione infrastrutturale locale, definendo un indice di accessibilità ferroviaria locale analogamente a quanto proposto per la rete stradale.

La definizione dell'indice al livello regionale.

Una volta calcolati gli indici di accessibilità per tutti i comuni della Sardegna, ma è ovviamente possibile per ogni regione, è possibile progettare un processo di media allo scopo di ottenere un indicatore di dotazione infrastrutturale al livello regionale. Potrebbe essere opportuno, ad esempio, operare una media tenendo conto della capacità demografica, oppure definire, preliminarmente, degli indici di accessibilità per i sistemi locali del lavoro (SLL) e solo in un secondo momento operare una media tra i SLL tenendo conto della popolazione.

La valutazione dell'impatto di nuove infrastrutture.

Gli indicatori proposti si prestano facilmente ad essere utilizzati come *benchmark* per valutare la capacità delle nuove infrastrutture di produrre effettivamente un miglioramento del sistema di trasporto di un certo territorio, in termini di *performance* e di efficienza.

Per quanto riguarda le infrastrutture per l'acqua e per l'energia o altre tipologie di opere si potrà ricorrere in un primo momento ai criteri dimensionali oggi utilizzati, in attesa di verificare la possibilità

di applicare anche a queste tipologie infrastrutturali criteri simili a quelli sopra descritti.

Indicatori di sviluppo socio-economico.

Allo scopo di definire un indice sintetico di carattere socio-economico da utilizzare per fini comparativi è necessario progettare in maniera opportuna l'insieme di indicatori di partenza, con l'accortezza di selezionare solo quelli strutturalmente meno sensibili a fenomeni di sottodenuncia. Il *data set* utilizzato dall'Agenzia delle entrate nella definizione della territorialità generale applicata negli studi di settore permetterebbe di operare un'analisi ad un livello di dettaglio corrispondente al singolo comune garantendo una lettura del territorio italiano ormai collaudata dopo diversi anni di studi sulla territorialità generale.

Sviluppo economico produttivo (Cerved).

1. U.L. attive servizi alle imprese per 100 abitanti;
2. U.L. attive credito per 100 abitanti;
3. U.L. attive industria non artigiana per 100 abitanti;
4. U.L. attive artigiane per 100 abitanti;
5. U.L. attive trasporti per 100 abitanti;
6. U.L. attive commercio per 100 abitanti.

Livello di benessere.

1. Reddito disponibile per abitante (Agenzia delle entrate);
2. Impieghi bancari per abitante (Banca d'Italia);
3. Depositi bancari per abitante (Banca d'Italia);
4. Autovetture per 100 abitanti (ACI);
5. Autovetture di cilindrata superiore a 2.000 cc per 100 abitanti (ACI).

Scolarizzazione (ISTAT).

1. Percentuale dei laureati e diplomati.
2. Percentuale degli alfabeti senza titolo di studio
3. Percentuale degli analfabeti.

Una volta definiti e calcolati degli indici al livello comunale, sarà possibile operare un *lifting* al territorio regionale mediante opportuni processi di media.

L'applicazione di un'analisi di raggruppamento sui 377 comuni della Sardegna e sugli oltre ottomila comuni italiani utilizzando il *set* di indicatori socio-economici scelti porta ad una mappatura del territorio sardo ed italiano, che risulta così suddiviso in diversi gruppi, esattamente come accade nella territorialità generale dell'Agenzia dell'entrate.

La piattaforma strategica per lo sviluppo della Sardegna.

In quest'ottica si inquadra la proposta di piattaforma strategica per lo sviluppo della Sardegna approvata con delibera della giunta regionale del giugno 2003 dalla regione autonoma della Sardegna e che costituisce l'unica proposta di attuazione dell'articolo 13 del citato Statuto speciale.

La piattaforma elaborata sugli indirizzi del governo regionale e del consiglio regionale della Sardegna, a seguito di un approfondito confronto con le forze sociali e di categoria della regione, è stata elaborata da una *équipe* di economisti guidati dal professor Paolo Savona, con l'ausilio dei professori Valeriano Giorgio Balloni, Michele Fratianni, Beniamino Moro, Giorgio Piras e Dominick Salvatore.

In sintesi la piattaforma prevede quanto segue.

1. *Il quadro demografico, economico e finanziario entro cui la politica deve operare.* Prima di ogni altra considerazione, occorre partire da una chiara percezione del quadro demografico, economico e finanziario entro cui la politica economica è chiamata a operare.

Il quadro demografico della Sardegna mostra un andamento cedente dal punto di vista quantitativo e qualitativo. Nel decennio 1991-2001 la popolazione residente, fino a un decennio orsono in crescita, è diminuita di circa 50.000 unità, situandosi su 1,645 milioni di abitanti. Essa resta di dimensione modesta per fondare uno sviluppo basato sulla domanda proveniente dal mercato interno e ancora meno lo è guardando al futuro. Le previsioni dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sono infatti per una costante riduzione della popolazione residente, che raggiungerà 1,2 milioni circa nell'arco di mezzo secolo.

Anche la qualità della popolazione, valutata ovviamente solo nell'ottica dello sviluppo economico, è peggiorata perché la riduzione della popolazione giovanile si è accompagnata a un aumento di quella anziana, con una sproporzione crescente tra produttori e consumatori di reddito. L'indice di vecchiaia ha registrato 66 punti a Cagliari e 92,3 punti a Oristano e quello di dipendenza 39,7 punti a Cagliari e 46,8 punti a Oristano.

Il tasso di attività, ossia la percentuale di popolazione in grado di lavorare, era pari al 44 per cento dei cittadini di età superiore ai quindici anni contro il 48,6 del nord e del centro Italia. Di questo 44 per cento il 38,3 per cento risultava occupato.

Il quadro economico sardo presenta per il 2001 un prodotto interno lordo (PIL) stimato pari a 26,4 miliardi di euro (elaborazione su dati tratti dal rapporto Svinez 2002) e si rapporta *pro-capite* al 64,7 per cento all'analoga grandezza del centro-nord. Esso è realizzato per il 5 per cento nel primario (agricoltura, silvicoltura e pesca), per il 14,5 per cento nell'industria in senso stretto, per il 7 per cento nelle costruzioni e per il 73,5 per cento nei servizi (dati Banca d'Italia sul valore aggiunto sardo del 1999).

Poiché l'economia del nord presenta servizi nell'ordine del 63 per cento del suo PIL, è evidente la precoce terziarizzazione dell'economia sarda, la quale tuttavia si situa entro la media del sud e delle isole.

Questo è un difetto comune all'economia meridionale, che trova nei servizi una compensazione ai fattori che ritardano il suo inserimento nella divisione internazionale del lavoro.

Sul piano congiunturale, le informazioni statistiche indicano un andamento dell'economia sarda più favorevole rispetto al resto del Paese, sia nel PIL (il 3,5 per cento in Sardegna contro l'1,8 per cento per l'intero Paese nel 2001), sia nell'occupazione, cresciuta di 21.000 unità nel 2001 e stimata in 10.000 unità nel 2002.

In queste condizioni demografiche ed economiche si colloca l'attività imprenditoriale dell'Isola. La Sardegna presenta un indice di « natalità » delle imprese significativamente più modesta rispetto al resto del Paese, con un saldo netto (nascite e cessazione di attività) negativo. L'esame dei dati statistici delle regioni italiane ha suggerito di prendere la regione Marche come riferimento (*benchmark*) anche se non esclusivo, sia per la dimensione analoga della popolazione, sia per il dinamismo della sua crescita. Nelle Marche il saldo tra « natalità » delle imprese e cessazioni di attività è largamente positivo.

Si riscontra, inoltre, nell'isola una staticità nei cosiddetti « sistemi locali del lavoro » (SLL), fermi a 46 unità, contrariamente al resto del Paese il cui numero tende in generale a diminuire, con dinamiche difformi a livello di regioni e di macroregioni. Infatti, in alcune tra esse, come le Marche e il nord-est-centro, tra il 1981 e il 1991, questo numero decresce ragguardevolmente, sintomo che le aree produttive vanno sempre più integrandosi e irrobustendosi industrialmente; in altre, invece, l'indice decresce modestamente o, come in Sardegna, resta stazionario, sintomo di un sistema produttivo che non si integra, né dimostra vivacità nella diffusione di attività produttive a livello spaziale.

In questo contesto statico, la Sardegna, secondo l'algoritmo Istat-Sforzi, nel 1991, aveva soltanto due SLL a caratterizzazione industriale, tre se si utilizza l'algoritmo Cannari-Signorini (Banca d'Italia): Tempio Pausania, Macomer e Iglesias, con la co-

scienza per quest'ultimo del peso ancora rappresentato dall'industria mineraria e metallurgica, non certo in buone condizioni. Le altre aree industriali più note, Macchiareddu e Porto Torres, pur mantenendo un buon livello di attività, si stanno sviluppando più velocemente nei servizi piuttosto che nell'industria.

Siamo perciò in presenza di un andamento produttivo che determina un procedere settorialmente non equilibrato dell'economia isolana.

La bilancia commerciale verso l'estero della Sardegna continua a presentare saldi negativi, ossia un eccesso di domanda interna rispetto alla produzione locale, con un deflusso costante dall'isola di potere d'acquisto in forma monetaria (l'analogia della « pentola bucata »). Nel 2001 le importazioni nell'isola sono state pari a 3,8 milioni di euro e le esportazioni 2,3 milioni di euro, con un deflusso netto, valutato su basi reali, di 1,5 milioni di euro.

I settori esportativi più dinamici appaiono, nell'ordine, le macchine e gli apparecchi meccanici ed elettrici e di precisione, il cuoio e le calzature, la chimica e i prodotti alimentari, mentre gli altri perdono terreno nella competizione internazionale.

In passato la spesa pubblica compensava la perdita di potere d'acquisto interno causato dall'eccesso di importazioni sulle esportazioni. In passato, la spesa statale ha rappresentato il meccanismo di riciclo delle risorse reali perse attraverso la bilancia corrente con l'esterno, ma nell'ultimo decennio la spesa statale corrente si è ridotta di quasi il 19 per cento e quella in conto capitale del 54 per cento. Si hanno motivi per ritenere che negli ultimi anni le maggiori spese turistiche stiano svolgendo il ruolo in precedenza svolto dalla spesa pubblica. Non si dispone, tuttavia, delle informazioni statistiche necessarie per appurare l'ampiezza di questa compensazione. Il fatto però che il PIL sardo e l'occupazione siano recentemente cresciuti più del resto del Paese fornisce un indicatore efficace della capacità di spinta proveniente dall'attività turistica. È

noto, tuttavia, che i servizi hanno un contenuto occupazionale superiore a quello dell'industria ed è quindi probabile che la spinta alla crescita dei posti di lavoro provenga non solo dal turismo, ma più in generale dalla terziarizzazione precoce dell'economia isolana.

Gli indici di specializzazione delle esportazioni forniscono ulteriori informazioni sulla solidità della rimanente attività industriale in Sardegna, in quanto servono a individuare i vantaggi comparati dei settori della trasformazione industriale. I dati del 2001 inducono a ritenere che l'agroindustria, la chimica, i metalli e i prodotti in metallo isolani abbiano questa caratteristica, ma è noto che la chimica e i metalli sono concentrati in due soli centri produttivi in passato fortemente sussidiati. Ne consegue che un solido vantaggio comparato emerge solo nell'agroindustria, peraltro strettamente connesso anche con la dinamica del turismo, ed è per questo motivo che questi due settori di attività sono stati gli unici a essere oggetto di specifico esame in questo documento centrato sulle infrastrutture fisiche e sul capitale umano.

Il mercato dei depositi e del credito in Sardegna registra la situazione economica brevemente descritta. In presenza di una percentuale del PIL sardo pari al 2,2 per cento del PIL totale, i depositi si rapportano all'1,8 per cento e il credito allo 0,2 per cento.

Il diverso spessore del mercato creditizio è ancora più evidente nel rapporto tra crediti in essere e PIL, pari al 54 per cento in Sardegna e al 95 per cento nell'intero Paese. Parte di questa diversità si può far risalire alla cautela con cui le banche affidano la clientela dell'isola, che presenta un tasso di sofferenza nettamente superiore alla media del Paese (il 13,6 per cento contro il 2,5 per cento del nord e il 4,9 per cento del centro Italia) non interamente compensato da un equivalente costo del credito. Ne consegue che questo stato di cose è stato affrontato attraverso il razionamento del credito.

Questo stato di cose ha causato una debolezza strutturale delle banche sarde

che, non avendo voluto razionalizzare la loro eccessiva articolazione nel momento del passaggio dall'economia assistita a quella di mercato, hanno perso la loro autonomia decisionale e la Sardegna il suo cervello finanziario, incappando anche in questo ulteriore vincolo alla sua crescita.

È altresì noto che l'economia meridionale presenta un ampio divario di produttività strutturale rispetto al centro-nord, con ampie oscillazioni da settore a settore e da impresa a impresa. Nonostante questa variabile sia considerata l'indicatore principale di sviluppo, mancano dati in materia e le conoscenze risalgono, per iniziativa della Svimez, a molti anni addietro. La ricerca condotta sull'industria manifatturiera sarda ha permesso di accertare che, a seguito del ridimensionamento e della chiusura delle attività industriali meno efficienti, il divario di produttività per queste imprese si è ridotto al 7 per cento, una dimensione pur sempre rilevante ma lontana dalla percentuale stimata dalla Svimez per il Mezzogiorno.

L'esistenza di un ampio divario nel reddito *pro-capite* rispetto al centro-nord testimonia il permanere di condizioni di ampi divari nella produttività. Partendo da questa informazione, considerato che i divari di produttività sono molto più profondi nel resto del sistema produttivo (anche per la diversa esposizione alla concorrenza dei settori agricolo e dei servizi), si può ricavare un indicatore soddisfacente rapportando il PIL alle unità occupate e non alla popolazione. Questo esercizio consente di stimare un divario negativo di « prodotto-produttività » tra Sardegna e centro-nord d'Italia pari al 24 per cento (al 20 per cento nei confronti dell'intero Paese).

Questo stato di cose si può considerare all'origine del basso reddito *pro-capite* e dell'elevata disoccupazione dell'isola.

La disoccupazione è infatti nell'ordine del 18,7 per cento della forza lavoro, con una particolare concentrazione nei giovani (47,1 per cento tra i quindici e i ventiquattro anni di età) e nelle donne (26,7 per cento contro 14,2 per cento dei maschi). Secondo gli ultimi dati ISTAT, nel

luglio 2002 le persone in cerca di occupazione erano pari a 116.000 unità (di cui circa 60.000 giovani) e gli occupati erano pari a 584.000 (di cui 11.625 stranieri con permesso di lavoro).

In passato si è a lungo dissertato sull'origine dei divari di reddito *pro-capite* e di occupazione, ma molto meno sui divari di produttività che possono essere considerati la principale causa dell'esistenza degli altri due. In materia esistono tre linee di analisi: 1) carenze qualitative e quantitative di capitale produttivo; 2) carenze professionali della forza lavoro; 3) condizioni di ambiente sfavorevoli, ivi incluse le dotazioni infrastrutturali.

Le indagini condotte in più sedi (Banca d'Italia, Svimez e ricercatori privati) hanno accreditato l'ipotesi che nonostante l'azione di tutte queste forze, le carenze infrastrutturali hanno un peso dominante, sintetizzabile in un effetto depressivo superiore vicino al 60 per cento del divario allora esistente.

La costruzione di una piattaforma per lo sviluppo della Sardegna intende affrontare innanzitutto il problema dei divari di produttività, eliminando le principali carenze di infrastrutture e di professionalità dell'imprenditoria e della forza lavoro.

Queste annotazioni « di quadro » non chiariscono, tuttavia, le relazioni tra una situazione demografica ed economica strutturalmente cedente e un andamento congiunturale del reddito e dell'occupazione in crescita. Occorre saldare i due insiemi statistici sollecitando le autorità preposte a colmare le lacune e, ove necessario, i vizi di rilevazione statistica. Sui divari di produttività in Sardegna si conosce assai poco e sull'occupazione reale ancora meno: si noti, ad esempio, che tra occupati e iscritti nelle liste di collocamento (350.000) esiste un divario troppo ampio rispetto alla popolazione in età lavorativa. La messa a punto di una buona politica economica richiede altrettanto buone informazioni sulle variabili rilevanti e sulla loro composizione, condizione oggi mancante nell'intero Paese e, ancora più, nelle regioni meridionali.

2. *I settori di intervento prioritari che compongono la piattaforma strategica.* Il quadro strutturale da cui muove l'elaborazione di un programma di sviluppo presenta quindi uno sfondo strutturale negativo e uno congiunturale a tinte positive che certamente aiutano un corretto e meno affannoso esplicitarsi di una politica economica di più lungo periodo. Anche per questo motivo, il gruppo si è prefisso di dare un contenuto di intervento strategico e operativo a ciò che deve e può essere fatto per invertire le tendenze di fondo dell'economia sarda piuttosto che concentrarsi sulla congiuntura, considerando quest'ultima il risultato prevalente delle condizioni economiche internazionali e dei vincoli che stringono a crescita isolana. Senza rimuovere questi ultimi l'economia sarda resterebbe più vulnerabile ai movimenti congiunturali e non avrebbe la possibilità di collocarsi su un sentiero stabile di crescita del reddito e dell'occupazione.

Gli obiettivi su cui si fonda la proposta di piano strategico elaborato dalla regione Sardegna (2003) al fine di rifinanziare l'intervento straordinario dello Stato sono:

a) il rafforzamento del capitale umano sardo al servizio dello sviluppo dell'isola per la costituzione di una scuola di imprenditorialità e di *management*;

b) lo sviluppo e la razionalizzazione della rete informatica;

c) il potenziamento e la stabilità dell'offerta di risorse idriche e la ripartizione della relativa domanda in funzione dello sviluppo;

d) lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto e la loro finalizzazione in funzione delle scelte di sviluppo;

e) la razionalizzazione dell'approvvigionamento energetico e la sua finalizzazione alle scelte di sviluppo;

f) lo sviluppo qualitativo e quantitativo dell'agroindustria;

g) l'elevazione qualitativa dell'offerta turistica.

3. *L'orientamento e il metodo dell'intervento proposto.* I precedenti piani di rinascita sono maturati in un clima intellettuale e politico che credeva fermamente nella possibilità che l'intervento pubblico potesse prendere la guida dello sviluppo evitando le crisi congiunturali e imprimendo un andamento autopropulsivo alla crescita di lungo periodo. Si riteneva di poter ottenere questi risultati attraverso il governo della domanda globale e concentrando gran parte delle risorse pubbliche nel settore industriale. Questa impostazione ha mostrato i suoi limiti intrinseci e i suoi vincoli esterni di origine interna e internazionale.

In particolare, il settore pubblico ha mostrato l'incapacità di realizzare dinamicamente e in modo efficiente le decisioni prese in sede di programmazione, lasciando numerose iniziative incomplete e accumulando ingenti residui. Inoltre le produzioni isolate si sono scontrate con l'aumento della competizione internazionale, con il dinamismo produttivo fondato sul basso costo del lavoro dei Paesi emergenti e con le regole fissate dalla partecipazione italiana all'unione economica e monetaria europea. L'apertura delle opportunità di investimento sul mercato globale e la proibizione degli aiuti di Stato hanno reso meno conveniente l'investimento in Sardegna. Il ridimensionamento dell'industria isolana, talvolta di dimensioni rilevanti (come il caso della chimica), è posto in chiara evidenza dalle statistiche economiche. Il mercato, a sua volta, ha esercitato e continua a esercitare la sua « dittatura » sullo sviluppo, ridimensionando le iniziative non convenienti e spingendo quelle profittevoli, con modeste possibilità di orientamento e di sostegno da parte del settore pubblico. Questa limitata possibilità di incidere sulle sorti future dell'economia da parte del settore pubblico è particolarmente sentita a livello regionale, per via delle ricordate proibizioni di intervento previste nei trattati europei e per l'eccessivo impegno finanziario dei fondi disponibili per garantire la funzionalità della rete di *welfare*, anche perché quest'ultima viene considerata dal-

l'elettorato come un meccanismo per sostenere redditi e consumi invece che sviluppo e occupazione.

A seguito dell'esperienza fatta e dei vincoli internazionali, una nuova versione di quello che per legge va chiamato « piano di rinascita » deve avere necessariamente un marcato orientamento di mercato, non come scelta ideologica, ma come scelta pragmatica che non offre grandi alternative. Ciò non significa rinuncia all'intervento pubblico — dato che gli stessi iperliberisti hanno accettato il principio che lo Stato debba provvedere a creare « beni pubblici » (*public good*), ossia condizioni economiche e sociali « di ambiente », come un buon livello culturale di base, un'elevata formazione professionale e infrastrutture materiali e immateriali adeguate — ma diversi modi di intervento volti ad aprire nuove possibilità di sviluppo all'offerta globale, allentandone i nodi che tuttora stringono la crescita della domanda globale e dell'occupazione.

In breve, si deve e si può agire secondo le priorità sopra individuate.

Per marcare le diversità d'impostazione dell'intervento pubblico a seguito dei mutamenti del clima culturale e normativo interno e internazionale rispetto ai tre precedenti « piani di rinascita », si è ritenuto opportuno chiamare la proposta avanzata « piattaforma strategica per lo sviluppo della Sardegna ». Continuare a usare in questo documento il solo nome previsto per legge denoterebbe una cattiva percezione del nuovo contesto istituzionale in cui lo sviluppo dell'isola si deve realizzare, trainato dalle forze del mercato propiziate dalla realizzazione della piattaforma strategica e non più dall'intervento diretto nell'economia sarda attraverso incentivi finanziari agli investimenti privati e significativi investimenti pubblici direttamente produttivi.

Poiché si è sollevato il problema del cambio di orientamento dall'intervento pubblico in favore del mercato, si conferma quanto già sottolineato: questo cambiamento non riguarda l'attitudine nei confronti dello sviluppo industriale, anzi si deve combattere l'idea che si è fatta avanti

a seguito delle delusioni patite nel settore industriale che lo sviluppo dell'economia sarda si possa concentrare nei soli servizi. Una buona componente industriale resta una condizione indispensabile per il formarsi di un quadro di riferimento autopropulsivo e stabile.

Poiché questo lavoro ha scelto di concentrare la sua attenzione sulle condizioni di base affinché il mercato abbia interesse a prendere iniziative di investimento non verranno analizzati i bisogni dei singoli settori industriali ma sarà offerto loro di beneficiare:

a) di un processo di attivazione di risorse imprenditoriali e finanziarie già esistenti messo in azione a seguito delle economie esterne che scaturiscono dall'attuazione degli investimenti previsti nella piattaforma strategica e dal clima favorevole agli affari che deve essere creato in Sardegna;

b) di un processo di incubazione di nuove capacità imprenditoriali, soprattutto giovanili, ottenibile con le iniziative di formazione professionale proposte, mirate all'assorbimento della disoccupazione;

c) di un analogo processo di attivazione di risorse imprenditoriali e finanziarie esterne capaci di apportare non tanto capitale, quanto capacità imprenditoriali per inseminare le potenzialità latenti dell'isola.

I due processi di attivazione di risorse imprenditoriali e finanziarie sollevano il problema del tipo di incentivazione da offrire affinché ciò si realizzi. Una meditata valutazione delle esperienze fatte con le incentivazioni finanziarie (al lavoro e al capitale) ha concluso che esse attivano sovente iniziative che, da un lato (peraltro quello più importante ai nostri fini), non sono in condizione di stare sul mercato e di affrontare la concorrenza e, da un altro, svenano le risorse pubbliche, nazionali e regionali, necessarie per colmare i divari infrastrutturali.

Con ciò, il gruppo non intende però atteggiarsi contro gli incentivi in generale,

ma esprime la sua preferenza in favore degli incentivi sotto forma fiscale. Essi, infatti, andrebbero a chi sa stare sul mercato producendo profitti, pertanto incoraggiando maggiori investimenti, piuttosto che sovvenzionando gli incapaci a competere.

Avere concentrato l'attenzione su ciò che si può fare piuttosto che su ciò che è desiderabile si faccia attribuisce alla presente proposta concretezza operativa e finanziaria, togliendo al documento la caratteristica di « libro dei sogni » che ha contraddistinto i precedenti analoghi documenti programmatori. Si insiste sul fatto che l'orientamento strategico-pragmatico scelto non toglie validità alle istanze sociali o ai desideri di sviluppo nei settori o nei sottosettori economici che non sono stati presi in considerazione. Essi devono restare oggetto di attenzione e di cura da parte delle autorità regionali preposte che trovano nella giunta regionale il luogo politico per una loro considerazione d'insieme.

Si ritiene perciò corretto mantenere la dizione di « piano di rinascita » a tutta la documentazione economica e sociale prodotta dalla giunta e approvata dal consiglio regionale. Concorre a questa scelta la valutazione positiva data dal gruppo di lavoro della documentazione economica regionale esaminata, nettamente migliorata rispetto a quella prodotta in passato. Limitare la proposta avanzata alla piattaforma strategica garantisce concretezza alle iniziative in essa contenute, senza riaprire illusioni sulle effettive capacità dell'intervento pubblico a sostenere direttamente sviluppo e occupazione. In un'economia aperta lo sviluppo è dato da un buon funzionamento del mercato e il ruolo dello Stato è di creare le condizioni di ambiente perché esso produca i suoi frutti.

Per quanto riguarda il metodo di realizzazione della piattaforma strategica, data l'importanza che essa riveste nello sviluppo della Sardegna, si ritiene di dover centrare la responsabilità nel presidente della regione che, assistito dal centro di programmazione regionale, provvede a

monitorare l'attuazione del programma, che viene lasciata agli assessorati competenti, dal punto di vista dell'entità della spesa, dei tempi di realizzazione e dell'efficacia della stessa, per procedere in tempo reale alle integrazioni o alle correzioni necessarie. Il programma di interventi non può avere un riferimento immutabile al variare delle condizioni esterne alla Sardegna, ma richiede una continua « manutenzione » in corso di attuazione.

Nelle consultazioni con gli organi democratici della regione che hanno accompagnato questo lavoro è emersa una valutazione comune al gruppo circa l'importanza di affrontare i vincoli normativi insieme a quelli infrastrutturali e finanziari.

Questa è materia tipicamente politica sulla quale gli economisti non possono non concordare. Le carenze infrastrutturali sono in taluni casi di tale gravità (si pensi alla crisi idrica) che l'istanza di ricorrere a un commissario *ad acta*, dotato di poteri straordinari a tempo, deve fare premio su ogni altra istanza, pur restando queste ultime valide sul piano delle autonomie riconosciute ai diversi livelli.

Il suggerimento del gruppo di lavoro è che la componente strategica del IV piano di rinascita, nella sua formulazione finale, contenga una richiesta di poteri straordinari, esattamente domiciliati, per l'intero periodo di durata della sua attuazione. Ma ancora non basta. Occorre un preciso impegno delle forze imprenditoriali nei tempi e nella soluzione delle *impasse* ben note in sede di realizzazione delle opere pubbliche.

4. *La formazione del capitale umano.* Il programma di valorizzazione delle potenzialità e di innalzamento della qualità del capitale umano sardo, ossia del fattore di crescita più dinamico nella moderna economia, parte dalla constatazione che l'innalzamento della professionalità si accompagna non solo a maggiori opportunità, ma anche a un maggiore reddito potenziale percepibile dal lavoratore.

Una ricerca condotta per l'Italia testimonia della validità dei risultati raggiunti in analoghe indagini effettuate all'estero. Vale maggiormente un anno in più di istruzione professionale piuttosto che un anno in più di esperienza lavorativa. Infatti un anno aggiuntivo di istruzione formale genera un rendimento del 6,2 per cento per gli uomini e del 7,7 per cento per le donne, mentre un anno aggiuntivo di esperienza di lavoro — per un dato livello di istruzione professionale — ha un rendimento del 4,1 per cento per gli uomini e del 3,6 per cento per le donne.

Alcuni studiosi segnalano che l'innalzamento dell'istruzione in assenza di un ampliamento dell'offerta di lavoro o di caratteristiche di questa offerta coerenti con quelle espresse dalla domanda accresce la fuga dei cervelli, ossia porta a carico delle aree arretrate l'onere di sostegno delle aree avanzate che beneficiano di queste professionalità. Il gruppo non condivide questa interpretazione miope del problema, poiché anche l'emigrazione « professionalizzata » è un serbatoio da cui attingere le risorse necessarie per lo sviluppo regionale. Questo è il motivo per cui si è iniziato l'esame delle priorità da assegnare al piano di interventi proposto dagli aspetti che riguardano la formazione del capitale umano.

La soluzione del problema parte dall'insegnamento elementare, abbraccia l'intero spettro della formazione culturale e professionale dei giovani e della forza lavoro dell'isola e si salda con lo sviluppo della rete informatica esaminato nel paragrafo successivo. Anche perché composto prevalentemente da insegnanti di professione, il gruppo ha tenuto costantemente presente nei suoi lavori l'esistenza di 60.000 giovani sardi disoccupati, rivolgendo a essi la maggiore attenzione sia in sede di programmazione degli interventi, sia (e soprattutto) in sede di attuazione mirata degli stessi, tema sul quale si aggiungerà un suggerimento specifico in chiusura del lavoro.

Per l'insegnamento elementare si ritiene che il « Progetto Marte » promosso dalla regione Sardegna sia una corretta

impostazione del problema, ma che deve essere accompagnato da un piano di formazione del corpo docente che ne potenzi la capacità didattica nel settore dell'informatica, ma anche la preparazione al fine di orientare l'insegnamento alle esigenze imposte dallo sviluppo economico che si intende imprimere alla Sardegna. Il presente documento, una volta messo a punto, dovrebbe diventare materia di insegnamento « critico » nelle scuole della Sardegna.

Per l'insegnamento intermedio, la soluzione dei problemi di formazione degli insegnanti è ancora più determinante di quella degli insegnamenti delle scuole primarie perché devono preparare gli studenti agli impegni richiesti da un moderno mercato del lavoro e fornire a essi solide basi su cui innestare un proficuo insegnamento universitario.

Per l'insegnamento universitario si ritiene indispensabile che la regione Sardegna crei una struttura che prepari i giovani a livelli di prestazioni tecniche e gestionali elevati. La soluzione più rapida e meno costosa appare quella di procedere a un'alleanza tra università della Sardegna e università italiane ed estere. Si ritiene, tuttavia, che le infrastrutture fisiche debbano essere messe a disposizione del settore pubblico, mentre le infrastrutture didattiche devono essere garantite da un corpo docente misto (interno ed esterno), le cui prestazioni devono essere a carico della regione per il periodo di decollo dell'iniziativa e poi portate sul mercato per accertarne l'avvenuto apprezzamento.

La natura della formazione richiesta in vista dello sviluppo sardo più oltre delineato impone una preparazione a cavallo tra quella dispensata dalla facoltà di ingegneria e quella della facoltà di economia. Insieme alla formazione « orizzontale » di *manager* capaci di operare nella realtà socio-politica dell'isola occorre puntare alla formazione « verticale » di figure capaci di gestire le risorse idriche ed energetiche, nonché le dotazioni di trasporto. Dall'analisi effettuata di un vasto campione di università italiane ed estere è stato possibile individuare l'alleanza più

consona agli obiettivi, più rapida negli effetti attesi e meno costosa nei corsi di imprenditorialità e di *management* dell'innovazione dispensati dall'università di Ancona in collaborazione con la *Kelley School of Business* dell'*Indiana University*. Questa scelta è coerente con il riferimento regionale scelto (le Marche), ma è anche suggerita dall'esperienza diretta e soddisfacente dei suoi proponenti.

Per l'insieme degli interventi volti a dare basi stabili al meccanismo formativo funzionale allo sviluppo sono stati previsti 500 milioni di euro, lasciando all'intervento ordinario il finanziamento della scuola.

Il gruppo di lavoro ritiene inoltre necessario un riesame di tutti gli interventi formativi regionali a livello non universitario in funzione degli obiettivi scelti. Il gruppo considera questa attività rientrante nell'impegno ordinario della politica regionale, ma suggerisce un'indagine specifica prima di avviare ogni altra iniziativa.

5. *La rete informatica.* La rete informatica rappresenta per la Sardegna lo strumento per attenuare gli effetti negativi degli *handicap* economici e sociali dovuti all'insularità e per superare l'isolamento interno derivante dalla bassa intensità demografica dell'isola. Negli ultimi anni, la regione ha dedicato molta attenzione e risorse per sviluppare una rete fisica e una cultura informatica.

L'istanza informatica è stata recepita nell'attività politica ordinaria e ha dato vita a una dettagliatissima documentazione in materia che è stata presa base dei lavori del gruppo. Sono stati inoltre già stanziati importi significativi per realizzare progetti di informatizzazione nel sistema scolastico (« Progetto Marte »), nella pubblica amministrazione regionale (*e.GOS*), nel settore dei servizi (portale turismo) e altri progetti sono stati già appaltati o sono in corso di definizione.

Come già indicato, lo scopo di questo lavoro è di proporre la costruzione di una piattaforma strategica capace di dare impulso allo sviluppo del reddito e dell'occupazione nell'isola, frenato prevalen-

temente dalle condizioni dell'ambiente. L'attuazione di un piano di adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali imprimerebbe una spinta significativa alla domanda regionale e creerebbe economie esterne alle imprese offrendo nuove opportunità per generare *spin off* delle attività esistenti e per immettere forza lavoro sarda nel circuito internazionale prestando servizi informatici fuori della Sardegna.

La ricognizione effettuata della documentazione disponibile in materia di iniziative di informatizzazione della Sardegna intraprese o da intraprendere e delle conoscenze di mercato sul tema ha confermato che l'isola dispone di un'efficace autostrada informatica all'interno e verso il continente, ma presenta alcune lacune nei raccordi interni. In breve, esiste l'autostrada, ma la rete collaterale non è completa e non tutti i centri abitativi della Sardegna risultano serviti « in rete ». Nella documentazione disponibile il problema delle lacune nella rete fisica non ha ricevuto pari trattamento rispetto ai contenuti dei progetti di informatizzazione e alle esigenze di preparazione professionale. Per affrontare questo problema occorre disporre di informazioni esatte sulla dislocazione della rete informatica fisica ma, contrariamente alle infrastrutture tradizionali (acqua, energia e trasporti), essa è indisponibile, essendo in mano privata.

Sulla base delle informazioni esistenti, il gruppo di lavoro non ritiene necessari nuovi investimenti in cavi a banda larga perché quelli esistenti e quelli in via di posa sono più che sufficienti per dotare l'autostrada informatica di potenzialità tali da accogliere i progetti di sviluppo più ambiziosi. Il gruppo ritiene consigliabile raggiungere un accordo con le grandi aziende del settore e propiziare un accordo tra queste entità per sviluppare una rete dedicata sotto il controllo dei centri decisionali pubblici e privati dell'isola. Per la copertura delle lacune nella rete esistono tecnologie a più basso costo della posa dei cavi che possono raggiungere lo scopo di mettere a disposizione di tutta l'area sarda delle strutture informatiche,

aprendo nuove possibilità al lavoro nell'isola.

Oltre alla carenza di informazioni pubbliche, anche per questo settore non si è trovata una soluzione istituzionale soddisfacente per una rapida attuazione delle iniziative pubbliche. I più importanti progetti appaltati, come Marte e GOS, sono stati assegnati, ma la loro attuazione è ferma perché pendono ricorsi. Su questo problema ci si soffermerà appositamente in chiusura di relazione.

Per quanto riguarda, infine, lo sviluppo del telelavoro nell'isola, una volta portata a buon fine la formazione universitaria di cui si è detto, un'accelerazione di questa possibilità può essere ottenuta con l'istituzione di un ente regionale che, come già sperimentato per altri settori (in particolare per l'artigianato), pubblicizzi efficacemente le potenzialità della forza lavoro sarda. Ancora più efficace risulterebbe una società di servizi, possibilmente privata, che coordini e garantisca il buon fine dei servizi assegnati in telelavoro, sostituendo quelle unità che per un motivo o per l'altro non fossero in condizioni di portare a termine le commesse ricevute, screditando il nascente sistema sul mercato.

Tenendo conto delle disponibilità già stanziare per progetti approvati, sono stati previsti 500 milioni di euro destinati alla progettazione dell'infrastrutturazione fisica non prevista nell'attività ordinaria e per la creazione del sistema di garanzia per una soddisfacente realizzazione dei servizi resi in telelavoro.

6. *Il potenziamento e la stabilità dell'offerta di risorse idriche e la ripartizione della relativa domanda in funzione dello sviluppo.* Il problema dell'offerta idrica grava su ogni aspetto dello sviluppo sardo. Si pensi solo all'esperienza del 2002. La gran parte della domanda di acqua proveniente dall'agricoltura sarda non è stata servita, nonostante la componente industriale connessa con queste produzioni di base mostri vantaggi comparati di per sé e per il traino garantito dallo sviluppo turistico dell'isola.

Attualmente l'offerta idrica presenta la seguente composizione: 300 milioni di metri cubi (Mm^3) sono destinati a uso civile, 200 Mm^3 a uso agricolo e 55 Mm^3 a uso industriale, contro un fabbisogno stimato di 300 Mm^3 nell'idropotabile, di 700 Mm^3 nell'agricoltura e di 100 Mm^3 nell'industria. Esiste quindi uno squilibrio tra domanda (1.100 Mm^3) e offerta (555 Mm^3) valutato nell'ordine del 50 per cento. In una prospettiva decennale questo fabbisogno si dovrebbe ridurre a 130 Mm^3 nel settore civile (a seguito di interventi vari volti a ridurre le perdite e a incentivare il risparmio), si dovrebbe inoltre ridurre a 600 Mm^3 nel settore agricolo (a seguito dell'introduzione dei contatori e dell'uso razionale dell'acqua anche in agricoltura) e a una quantità dipendente dalle realizzazioni pratiche nel settore industriale (alcune stime indicano una riduzione della domanda potenziale sui 63 Mm^3).

Attualmente, nel settore idropotabile, a fronte dei 300 Mm^3 immessi in rete, vengono fatturati soltanto 100 Mm^3 , per cui le perdite, includendo in esse sia le perdite fisiche in senso stretto (evaporazione e guasti alle condotte), sia le perdite commerciali (furti e mancata fatturazione), assommano a 200 Mm^3 , ovvero ai due terzi del volume totale immesso in rete.

Nella soluzione delle carenze idriche dell'isola il problema va quindi individuato nell'eliminare innanzitutto tali perdite, dato che, se anche la piovosità o l'utilizzo della dissalazione delle acque marine potessero fare fronte all'intera domanda, nell'attuale situazione occorrerebbe pur sempre immettere nella rete idrica un volume pari a tre volte il fabbisogno apparente che viene fatturato.

Il secondo problema sono gli sprechi dovuti a trascuratezza nella fatturazione e a un sistema tariffario che li incentiva. In agricoltura i consumi vengono pagati a ettaro di terreno irrigato, spingendo così gli agricoltori a usare tecniche di irrigazione inefficienti, mentre nel settore civile i consumi vengono tariffati a prezzi che mediamente coprono solo il 60 per cento del costo di gestione degli enti preposti

all'erogazione della risorsa. Peraltro, nel costo di gestione non si tiene conto né dei costi di manutenzione (che, anche per questo motivo, non vengono effettuate se non in misura minima), né di quelli di costruzione delle opere, portati a carico della collettività (che, perciò, li paga sotto un'altra forma premiando gli sprechi e non i risparmi).

La giunta regionale della Sardegna ha già avviato una serie di iniziative per tamponare le perdite e altre sono in programma. Occorre però dare un assetto stabile all'organizzazione dell'offerta secondo una visione di insieme finalizzata allo sviluppo prescelto. A titolo d'esempio può essere portato il caso del turismo. Se si decidesse di spingere questa attività per portarla dai 10 milioni attuali di giornipresenza ai 20 milioni, come si sente ripetere in più sedi, il fabbisogno aggiuntivo d'acqua, nelle condizioni attuali di erogazione, raddoppierebbe dagli attuali 75 Mm^3 a 150 Mm^3 e sarebbe perciò pari a quasi il triplo del totale attualmente erogato all'industria, trovandosi perciò nella drammatica necessità di cessare la fornitura in favore di questo importante settore produttivo o, come già avvenuto nell'estate scorsa (2002), di ridurre l'erogazione all'agricoltura.

Poiché le previsioni sull'alimentazione naturale dei bacini ipotizzano una piovosità non superiore a quella media riscontrata nell'ultimo decennio, il quadro che si presenta è veramente drammatico.

L'ampliamento della disponibilità d'acqua e la sua finalizzazione allo sviluppo resta un nodo insormontabile finché resta l'attuale organizzazione dell'offerta.

La struttura istituzionale da dare all'offerta nel settore idropotabile è stata già delineata nel piano d'ambito, in decisioni del commissario straordinario per l'emergenza idrica e in delibere del consiglio regionale. Il gruppo di lavoro prende atto di quanto già deciso. Auspica comunque che agli enti pubblici esistenti, cui rimarrà la maggioranza della costituzione di società di gestione, vengano affiancati con asta pubblica uno o più partner privati di minoranza, che si as-

sumano *in toto* l'onere gestionale con criteri di efficienza, distribuendo l'offerta secondo gli indirizzi pubblici di sviluppo definiti dall'autorità d'ambito. In linea con l'orientamento di mercato, questi indirizzi devono tenere conto della pluralità di esigenze degli utenti ed essere oggetto di decisioni correttive dinamiche.

Oltre a soddisfare una domanda in crescita, nel breve termine l'offerta idrica deve mirare anche a ricostituire le scorte depauperatesi in questi anni di relativa siccità, di perdite e di sprechi. Ciò potrà avvenire se seguiranno anni di relativa abbondante piovosità, purché nel frattempo vengano attuati i piani di contenimento delle perdite e di incentivazione del risparmio idrico e se, nel contempo, si sarà risolto il problema della gestione economica della risorsa. Non è perciò escluso che per perseguire questo obiettivo si debba ricorrere anche alla costruzione di dissalatori dell'acqua marina. Si è quindi pensato che l'offerta naturale possa essere integrata da una produzione d'acqua potabile da ottenere industrialmente con uno o due impianti di dissalazione. Ciò per metterla al servizio delle due grandi aree urbane liberando una quota rilevante dell'offerta naturale in favore del resto della domanda proveniente dal settore civile e produttivo.

I conti relativi portano alle seguenti grandezze. Nell'ipotesi che le perdite vengano ridotte del 50 per cento all'anno, cioè dall'attuale 60 per cento delle erogazioni immesse in rete al 30 per cento, considerato un limite fisiologico, l'offerta rivolta al settore civile potrebbe essere ridotta dagli attuali 300 Mm³ all'anno a circa la metà. Questa previsione sconta un leggero incremento delle presenze turistiche fino a un massimo di 12 milioni di turisti all'anno (che di seguito verranno giustificati). All'industria verrebbero erogati circa 62 Mm³, mentre all'agricoltura, se vengono ricostituite le scorte, potranno essere erogati non più di 600 Mm³. Per contenere i consumi in questo settore sarà necessario aumentare immediatamente le attuali tariffe al consumo e installare i contatori in

modo da eliminare l'uso libero a ettaro per l'agricoltura.

La regione Sardegna dispone già di risorse pubbliche da investire nel settore idrico pari a 860 milioni di euro provenienti dall'accordo di programma quadro. In aggiunta, andranno reperite altre risorse pubbliche, sia di fonte europea, sia di fonte nazionale, e, per la gestione della risorsa, occorrerà attirare anche un flusso di investimenti privati, garantendo loro la normale remunerazione media di mercato.

Tenuto conto delle risorse pubbliche già disponibili e di quelle private mobilizzabili, il gruppo ha previsto un fabbisogno aggiuntivo di 3 miliardi di euro.

7. Lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto e la loro finalizzazione in funzione delle scelte di sviluppo. L'apertura di una via di traffico è sempre stata un fattore propulsivo per lo sviluppo economico di un'area geografica. Di converso, l'assenza o l'inadeguatezza di una via di traffico rappresenta un ostacolo allo stesso fine. Per un'area come la Sardegna i collegamenti interni ed esterni sono ancora più importanti perché la modesta dimensione demografica e la sua concentrazione su poche aree urbane non consentono di sviluppare produzioni capaci di suscitare economie di scala. La regione deve perciò puntare sulle esportazioni le quali, a loro volta, dipendono da una rete efficace ed efficiente di collegamenti viari, per mare e per aria. Le caratteristiche dello sviluppo, con gravitazione naturale sul turismo e sull'agro-industria, rendono necessario anche il potenziamento finalizzato dello sviluppo stradale e ferroviario interno all'isola, nonché un rafforzamento delle vie marine.

Costruire o allargare una strada, migliorare una linea ferroviaria, attivare o potenziare una data linea di trasporto per terra, per aria o per mare richiedono tuttavia una preventiva valutazione degli effetti degli orientamenti che si intende imprimere allo sviluppo dell'isola. Se, inoltre, il sistema dei trasporti non è solo al servizio della domanda interna ed esterna, ma intende proporsi esso stesso come un

business, cioè una fonte di reddito e di occupazione — come sarebbe il caso del porto-canale di Cagliari e annessa zona franca o, più in generale, la creazione di una piattaforma logistica al servizio dei traffici del Mediterraneo —, la programmazione dell'offerta deve tenere conto dei tre fabbisogni indicati (interno, esterno e *business*).

Il piano regionale dei trasporti (PRT) non distingue specificatamente le tre istanze, ma le implica, pur non essendo ancora stato esplicitato l'orientamento che si intende dare allo sviluppo dell'isola. Il PRT, tuttavia, risponde alle necessità sentite dalla Sardegna nel settore e, in attesa di una sua messa a punto in funzione degli obiettivi che si intende perseguire, offre materia per stabilire una distribuzione modale (strade e strade ferrate, via aerea e marittima) e nodale (quali aree devono essere destinate agli scopi produttivi o ai consumi).

I nodi da affrontare nel sistema viario e dei trasporti dell'isola sono i seguenti:

- a) vincoli all'accesso interno ed esterno dell'isola;
- b) sistema tariffario non incentivante l'offerta;
- c) bassa qualità;
- d) bassa velocità;
- e) scarso orientamento al *business*.

Il giudizio del gruppo di lavoro sulle proposte del PRT è sostanzialmente positivo, con due riserve:

a) manca un'asse ferroviario a elevata velocità che congiunga i nodi marittimi del nord Sardegna (Porto Torres e Olbia-Golfo Aranci) con il nodo marittimo del sud (Cagliari), che attraversi il capoluogo con una ferrovia leggera e prosegua al servizio della zona turistica di Villasimius. Il gruppo ha ipotizzato di destinare allo scopo 5 miliardi di euro;

b) occorre un riesame delle spese previste nel PRT a seguito della realizzazione della linea a elevata velocità, calco-

lando i risparmi che si avrebbero nella rete di sostegno del trasporto gomma, oggi dominante nel soddisfare i bisogni di trasporto, per fini produttivi e turistici. Il gruppo valuta in 1,5 miliardi di euro le economie possibili rispetto alle previsioni di investimento del PRT.

La regione Sardegna dovrebbe già disporre di risorse finanziarie pubbliche da investire nella viabilità e nei trasporti nell'ordine dei 5 miliardi di euro. Per soddisfare il fabbisogno stimato per le opere già previste e per l'attuazione della rete di alta velocità è stata calcolata la necessità di una spesa aggiuntiva nell'ordine degli 11 miliardi di euro. In questa cifra è stato incluso un intervento per il completamento della rete di porti turistici, per i quali è stato però previsto l'afflusso di significative risorse finanziarie private.

Fatta la scelta di procedere anche alla creazione di una direttrice nord-sud di ferrovia ad alta velocità e di ferrovia leggera verso il sud Sardegna, da realizzare ovviamente fuori dagli attuali tracciati, diviene urgente commissionare un piano esecutivo che verifichi la coerenza dell'insieme delle scelte fatte e ne tracci un quadro finanziario più preciso.

A tal fine il gruppo di lavoro suggerisce di commissionare a un gruppo di esperti, in collaborazione con le università sarde, lo studio di un piano esecutivo come passaggio propedeutico alla realizzazione di questa parte della piattaforma strategica.

8. *La razionalizzazione e la finalizzazione alle scelte di sviluppo dell'approvvigionamento energetico.* Le fonti di energia dell'isola sono attualmente divise tra petrolio (94,4 per cento), combustibili solidi (4,5 per cento), principalmente carbone, ed energia idroelettrica (1,1 per cento), contro le seguenti proporzioni nazionali, 54,6 per cento, 7,4 per cento e 11,2 per cento ed europee, 44 per cento, 16 per cento e 18 per cento. Non solo la Sardegna è dipendente dal petrolio in misura più che doppia rispetto all'Eu-

ropa, ma è quasi assente il metano che conta per il 22 per cento in Europa e per il 26,8 per cento in Italia.

Le previsioni al 2010 indicano la necessità di accrescere l'offerta di energia da un minimo del 10 per cento a un massimo del 25 per cento.

Nel costruire una piattaforma strategica l'obiettivo deve essere quello di raggiungere una minore dipendenza dalle fonti di energia esterne e di avviare un piano di metanizzazione della Sardegna. Il primo obiettivo può essere raggiunto con lo sviluppo di fonti alternative (eolica, solare, da biomasse, da rifiuti solidi urbani e dal mare) e con il migliore sfruttamento delle risorse interne (carbone e rifiuti di lavorazione od organici). Il secondo con l'attuazione di un progetto a lungo coltivato della messa in sito di una *pipeline* che dalle coste dell'Africa approdi a quelle del continente d'Italia transitando dalla Corsica.

Tenendo conto che, nella migliore delle ipotesi, le fonti alternative isolate non potranno raggiungere più del 4 per cento del fabbisogno stimato, l'obiettivo di una minore dipendenza dalle fonti estere è stato finora intravisto nella gassificazione del carbone e dei residui di lavorazione del petrolio. Il primo obiettivo fu suggerito dal Governo Ciampi fin dal lontano 1993, ma la regione Sardegna pose troppi vincoli alle imprese private per la sua realizzazione e non trovò attuazione. Occorre riprendere l'iniziativa, oppure tracciare nuove strade di utilizzo del carbone del Sulcis, come la combustione a letto fluido o l'uso di tecnologie alternative.

La gassificazione dei residui del petrolio, invece, è stata già attuata dalla Saras e la relativa centrale è in funzione dal gennaio del 2001, coprendo attualmente circa il 40 per cento dei consumi di energia elettrica in Sardegna.

La metanizzazione resta l'unico vero progetto di rete infrastrutturale per lo sviluppo sardo ed è su questo che deve concentrarsi l'iniziativa della regione. La metanizzazione porterà benefici economici e ambientali alla produzione e alla

convivenza civile. I benefici economici sono stimati nell'ordine di 160-230 milioni di euro di minori costi nel settore civile e di 20-40 milioni di euro nel settore industriale. I benefici ambientali sarebbero nell'ordine di 6,5-9,7 per cento di riduzione delle emissioni di anidride carbonica (CO₂) rispetto a quelle attuali.

Esaminate le informazioni disponibili, il gruppo di lavoro raccomanda alla regione Sardegna di entrare nel consorzio Sontrach-EnelPowerWintershall per una rapida realizzazione del progetto, al quale destinare una parte dei 4 miliardi di euro dei fondi ottenibili dalle fonti pubbliche europee e nazionali stimate necessarie.

9. *Lo sviluppo qualitativo e quantitativo dell'agroindustria.* Si è visto che la produzione agroindustriale su base industriale e su base artigianale si va sviluppando sotto la spinta di una vocazione naturale di mercato, soprattutto connessa con lo sviluppo turistico e con le esportazioni indotte dalle conoscenze dei prodotti locali che i consumatori ottengono per questa via.

Si è visto anche che l'espansione delle produzioni agropastorali patisce della scarsità di acqua e della non buona organizzazione dei mercati.

Le strutture informatiche possono molto nel processo di espansione di questo settore e questa è un'ulteriore ragione per procedere nella direzione suggerita da questo documento.

Anche in questo settore sono vincenti le fasce elevate di qualità e di prezzo, anche perché esse sono in condizione di affrontare i maggiori costi dell'isolamento. Per ottenere questo scopo, oltre ai benefici indiretti derivanti dalla realizzazione della piattaforma strategica, occorre provvedere a una «infrastrutturazione istituzionale» centrata sulla creazione e sulla diffusione di un marchio di qualità comune con specifiche di prodotto sulla scia delle esperienze fatte dal settore privato e pubblico.

Il gruppo propone di destinare allo scopo 500 milioni di euro, lasciando al-

l'attività ordinaria il finanziamento del fabbisogno corrente.

Anche per questo settore le preferenze del gruppo sono per incentivazioni fiscali concordate con la Commissione europea, piuttosto che incentivazioni finanziarie.

10. *L'elevazione qualitativa dell'offerta turistica.* Per i nodi esistenti nell'offerta di acqua e di servizi di trasporto, nonché per i vincoli nei trasporti e nella viabilità, non si ritiene possibile, né conveniente spingere oltre l'offerta turistica spontanea. Essa, inoltre, procede secondo gli *standard* di costo di un Paese sviluppato (per il lavoro, il capitale e la vita quotidiana) ed è quindi destinata a subire la concorrenza di Paesi che offrono attrazioni ambientali soddisfacenti a costi molto ridotti.

L'esperienza fatta nei settori tradizionali italiani (tessile, meccanica leggera e prodotti agroindustriali) testimonia che il mantenimento di condizioni di sviluppo richiede che l'offerta muova verso una qualità elevata che consente prezzi altrettanto elevati e copertura di maggiori costi e inefficienze. L'offerta turistica non fa eccezione a questa necessità competitiva. D'altronde le stesse caratteristiche delle nostre coste, ormai ben conosciute, e, ancor più, del nostro interno, assai meno noto, impongono, anche in previsione di una « manutenzione » sempre più necessaria, che si punti al turismo di qualità e non a quello di massa; quest'ultimo, peraltro, è attratto spontaneamente dalla presenza del turismo di qualità, per dover essere in un qualche modo incentivato con pubblicità finalizzata, con concessioni edilizie e stanziali a basso livello o, ancor peggio, con contributi a vario titolo concessi. Tali attenzioni devono invece essere destinate al turismo di qualità, come la costruzione di porti turistici, di alberghi a quattro stelle e di servizi di contorno particolarmente curati.

Anche per gli interventi straordinari in questo settore sono stati previsti 500 milioni di euro, considerato che esso riceve una forte spinta naturale del mercato ed

è presente e sostenuto nelle sue manifestazioni ordinarie dall'attività politica corrente a tutti i livelli, dalla regione ai comuni.

Anche per questo settore la spinta alla crescita proverrà dalla realizzazione delle infrastrutture scolastiche e formative finalizzate a sviluppare un'imprenditoria di qualità. La presenza della regione si deve manifestare non solo nell'incentivare le fasce elevate dei servizi, ma anche e soprattutto nel vigilare affinché l'offerta si orienti secondo le linee indicate dalle discipline di *customer satisfaction*.

11. *Previsioni finanziarie complessive e impatto stimato sul reddito e sull'occupazione.* Il fabbisogno finanziario necessario per l'attuazione dell'intera piattaforma strategica è stato stimato nell'ordine di 20 miliardi di euro che, spalmati in un arco di tempo decennale, comportano una spesa annua di 2,0 miliardi di euro. Come ci si prefigge di dimostrare in chiusura di lavoro, questo è un obiettivo alla portata delle risorse finanziarie reperibili dalla regione Sardegna e di quelle mobilitabili sia a livello europeo, sia privato.

Ad avviso del gruppo di lavoro il problema principale nell'attuazione della piattaforma strategica non è la reperibilità delle risorse finanziarie necessarie, ma i vincoli legali e amministrativi che essa incontrerebbe nella realizzazione pratica.

Esaminiamo distintamente i due problemi: reperibilità delle risorse e vincoli nell'attuazione.

Per quanto riguarda il fabbisogno finanziario, il calcolo è stato effettuato secondo le seguenti linee generali.

Dalle ricerche dell'Eurostat sui divari di dotazione infrastrutturali, rielaborati dalla Confindustria su base regionale, si è ricavato una stima dell'esistenza in Sardegna di un divario negativo medio nelle quattro categorie di infrastrutture (energia, telecomunicazioni, viabilità e trasporti, acqua) nell'ordine del 40 per cento con punte del 60 per cento nelle disponibilità idriche.

Tenuto conto che i divari infrastrutturali spiegano il 60 per cento circa dei divari di produttività con il centro-nord stimati intorno al 20-25 per cento del PIL per occupato, l'insieme degli indicatori di base appare coerente. Una differenza di alcuni punti percentuali nelle valutazioni provenienti dalle diverse fonti toglierebbe ben poco al significato di meri indicatori che il gruppo assegna a questi calcoli.

Sempre dalle ricerche in materia si è anche tratta l'informazione che la dotazione di capitale direttamente e indirettamente produttivo è nell'ordine di 2,5 volte il PIL, di cui 1,5 attribuibili al capitale infrastrutturale.

Qualora si volesse eliminare il vincolo infrastrutturale per portare il PIL *pro-capite* al livello del nord e del centro del Paese la Sardegna dovrebbe poter disporre di un capitale di circa 100 miliardi di euro, di cui 60 miliardi di euro per infrastrutture. Sulla base dei parametri indicati, la stima della dotazione infrastrutturale della Sardegna sarebbe di circa 40 miliardi di euro, con un divario di dotazione valutabile nell'ordine dei 20 miliardi di euro, cifra presa a base delle valutazioni per proporre una serie di interventi.

Il gruppo intende assegnare alla stima avanzata di un fabbisogno di 20 miliardi di euro la base per la definizione con le autorità centrali ed europee di una politica di medio termine volta a rimuovere i vincoli ambientali allo sviluppo del reddito e dell'occupazione.

Poiché si è sempre mantenuto uno stretto contatto con le situazioni di fatto entro cui la Sardegna opera, si è anche effettuata una verifica minuziosa delle necessità infrastrutturali dell'isola. L'analisi contabile condotta sui fabbisogni già stimati in altri documenti regionali e su quelli aggiuntivi per le proposte avanzate consente di confermare che, per i principali interventi nei settori dell'acqua, della viabilità e trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, i valori coinvolti non sono molto discosti da queste stime, avvalorando la fondatezza dei dati aggregati presi a base dei calcoli.

Riassumendo le indicazioni avanzate, si previene al seguente riepilogo del fabbisogno finanziari:

A. Settori di intervento. B. Fabbisogno stimato.

1. Formazione capitale umano: 0,5 miliardi di euro;
2. Rete informatica: 0,5 miliardi di euro;
3. Risorse idriche: 3 miliardi di euro;
4. Infrastrutture trasporto: 11 miliardi di euro;
5. Rete energia: 4 miliardi di euro;
6. Agroindustria: 0,5 miliardi di euro;
7. Turismo: 0,5 miliardi di euro;

Totale 20 miliardi di euro.

Verificata la coerenza dei dati di fabbisogno finanziario globale (o macroeconomici) con quelli dei fabbisogni dei singoli settori (o microeconomici) presi in considerazione per colmare i principali divari infrastrutturali, occorre rendere conto della finanziabilità complessiva del programma di opere proposto.

Secondo l'ispirazione propria dei piani di rinascita, si ipotizza che la regione Sardegna non metta a disposizione proprie risorse ordinarie, ma dedichi interamente allo scopo quelle rivenienti:

a) dai programmi di spesa dell'Unione europea nell'ambito dell'ex « Obiettivo 1 ». Si conosce che la regione beneficerà fino al 2006 di 1 miliardo di euro all'anno e che, nel periodo 2007-2013, nell'ipotesi « minima » che venga riconosciuto un periodo di uscita dai benefici (il cosiddetto *phasing out*), si potrà contare su un equivalente importo annuo. In totale, 10 miliardi di euro circa;

b) dal gettito fiscale ottenibile dall'attuazione della piattaforma. Infatti, l'indotto nel settore delle costruzioni è stimato dall'Associazione nazionale dei co-

muni italiani pari a 1,8 volte la spesa iniziale. Poiché il gettito della tassazione complessiva è nell'ordine del 40 per cento del PIL, tenuto conto che il valore aggiunto di una spesa di 32 miliardi di euro è pari a circa il 65 per cento il gettito fiscale sarebbe nell'ordine di 8 miliardi di euro.

Complessivamente si potrebbe disporre di 18 miliardi di euro, 2 miliardi di euro in meno rispetto a quelli stimati come necessari.

In base a questa ipotesi, lo Stato deve prendere l'impegno di destinare alla regione Sardegna l'intero incasso tributario aggiuntivo derivante dall'attuazione della piattaforma strategica, dato che le nuove entrate non si realizzerebbero in assenza dell'attuazione del programma infrastrutturale.

Questo impegno dello Stato non implica necessariamente la rinuncia alle rivendicazioni della regione Sardegna in materia di ristorno delle entrate tributarie già in corso di discussione.

Raggiunto l'accordo, la regione dovrebbe chiedere alle banche di anticipare la cifra stanziata dall'Unione europea dallo Stato italiano per avviare quanto prima possibile l'attuazione dell'intero programma infrastrutturale al fine di dare un forte impulso alla crescita del reddito e dell'occupazione e di sconfiggere l'influenza della prevedibile inflazione dei prezzi che emergerebbe al trascorrere del tempo.

A tal fine occorre anche un impegno preciso da parte delle forze produttive di rispetto dei costi e dei tempi di consegna delle opere. Ovviamente, anche le tecniche di appalto devono tenere presente questa esigenza e il relativo impegno delle imprese a rispettarla, ossia la previsione di procedure amministrative gestite da un commissario *ad acta* dotato di ampi poteri discrezionali non sindacabili.

In questo quadro il fabbisogno di capitale privato sarebbe minimo (2 miliardi di euro). Tuttavia, il gruppo avanza agli organi di governo regionale una forte raccomandazione di avvalersi delle risorse private soprattutto per garantire gestioni

efficienti delle infrastrutture, ivi incluse le manutenzioni.

La gestione delle infrastrutture è un problema parimenti rilevante nello sviluppo, rispetto alla realizzazione rapida e razionale delle opere.

L'intervento privato consentirebbe di spingere l'attuazione del programma oltre i limiti previsti di 20 miliardi di euro, rappresentando un efficace volano per necessità aggiuntive che dovrebbero rilevarsi in sede di attuazione della piattaforma strategica, sulle quali in precedenza è stata già attirata l'attenzione: il piano di interventi proposto deve essere considerato un documento vivo, da adeguare costantemente alle nuove circostanze interne e, soprattutto, esterne-internazionali.

Ovviamente l'ingresso dei privati richiede che i meccanismi di determinazione delle tariffe, le regole di gestione delle concessioni e quelle di governo delle imprese siano fissati in modo certo, pur sotto diretta sorveglianza della regione, purché sia sola sorveglianza della rispondenza agli obiettivi indicati e non ingerenza nelle gestioni.

Il *project financing*, un metodo di finanziamento delle infrastrutture di cui tutto il mondo beneficia, non funziona in Italia per le incertezze in cui si svolgono gli appalti, l'attuazione dei lavori e le gestioni degli stessi (che si svolgono necessariamente su archi di tempo plurienali). Più che nuove regole, occorrono perciò nuove certezze e la regione Sardegna deve saperle garantire.

Sulla base delle conoscenze disponibili su base nazionale ogni miliardo di euro speso in opere pubbliche richiede l'impiego di circa 23.000 unità lavorative, di cui 15.000 nelle costruzioni e 8.000 nell'indotto. Questi calcoli si basano su una dettagliata conoscenza delle dipendenze intersettoriali (ossia di una tavola *input-output* che manca per la Sardegna) e consente di « domiciliare » esattamente gli effetti della domanda di infrastrutture presso l'offerta, concentrandoli nei settori produttivi di interesse della Sardegna con

un'accorta informazione alle imprese assegnatarie dei lavori.

Poiché si creerebbero 46.000 posti di lavoro, anche in questo settore un'apposita e accorta programmazione degli interventi potrebbe indirizzare una buona parte di soggetti di occupazione della Sardegna, concentrandoli in aree e presso le componenti giovanili della forza lavoro disoccupata dell'isola.

A questo proposito è in corso una mappatura dello stato della disoccupazione che serva da guida alle scelte.

In termini di crescita del reddito, la realizzazione su basi decennali dell'intera piattaforma garantirebbe un impulso aggiuntivo e continuativo al PIL sardo prudentemente stimabile nell'ordine del 3-4 per cento annuo ovviamente quando le opere giungono a regime nell'attuazione e se la programmazione degli interventi segue le linee sopra indicate.

A queste condizioni, la crescita dell'economia isolana si situerebbe a livelli coerenti con l'obiettivo di colmare il divario esistente nel reddito *pro capite* con il nord e il centro del Paese.

Conclusioni:

1) la stima di un fabbisogno di 20 miliardi di euro deve svolgere la funzione di servire da base per una trattativa con le autorità centrali ed europee volta a ottenere il consenso per una politica capace di rimuovere i vincoli ambientali allo sviluppo del reddito e dell'occupazione;

2) il problema principale nell'attuazione della piattaforma strategica proposta non è il reperimento delle disponibilità finanziarie, ma l'esistenza di vincoli legali e amministrativi alla realizzazione pratica;

3) secondo le linee di politica indicate, lo Stato deve prendere l'impegno di destinare alla regione Sardegna l'intero incasso tributario aggiuntivo nascente dall'attuazione della piattaforma strategica, dato che queste nuove entrate non si realizzerebbero in assenza della realizzazione del programma di infrastrutturazione;

4) ottenuto il consenso sulla politica proposta, la regione Sardegna deve chiedere alle banche di anticipare la cifra stanziata dall'Unione europea e dallo Stato italiano per avviare immediatamente l'attuazione dell'intera piattaforma strategica;

5) occorre accompagnare l'intervento pubblico con un impegno preciso da parte delle forze produttive di rispettare costi e tempi di consegna delle opere;

6) la regione Sardegna deve avvalersi delle risorse private come volano per eventuali nuove necessità finanziarie nella realizzazione delle opere, ma anche per garantire gestioni efficienti delle infrastrutture, ivi incluse le manutenzioni;

7) la gestione delle infrastrutture è un problema parimenti rilevante nello sviluppo del reddito e dell'occupazione rispetto alla realizzazione rapida e razionale delle opere;

8) il coinvolgimento dei privati nella realizzazione delle opere e nella gestione delle stesse richiede meccanismi di determinazione delle tariffe e regole di gestione delle concessioni e di governo delle imprese concessionarie fissati in modo chiaro nei contenuti e certi nell'applicazione, caratteristica oggi mancante a livello di legislazione nazionale;

9) sulla base delle conoscenze disponibili su base nazionale, ogni miliardo di euro speso in opere pubbliche richiede l'impiego di circa 23.000 unità lavorative, di cui 15.000 nelle costruzioni e 8.000 nell'indotto;

10) in termini di crescita del reddito sardo, la realizzazione su basi decennali dell'intera piattaforma strategica garantirebbe un impulso aggiuntivo e continuativo al PIL isolano prudentemente stimabile nell'ordine del 3-4 per cento annuo.

La strategia moderna di PARIS e la sua attuazione.

Il piano attuativo per il riequilibrio insulare della Sardegna si inserisce nel

solco di una moderna visione federale e di una nuova sovranità nel governo delle entità territoriali, economiche e identitarie.

Questo nuovo orizzonte legislativo costituisce la più concreta e fattibile risposta ad una crisi economica che in Sardegna somma la contingenza nazionale e internazionale ad un divario insulare che costituisce un perenne limite allo sviluppo, alla crescita e all'occupazione.

Questo piano, esposto nell'articolato che segue, si configura di fatto come un intervento attuativo della riforma federale dello Stato e in particolar modo dell'attuazione della legge n. 42 del 2009.

Una proposta di legge che costituisce sostanzialmente il primo vero piano di riequilibrio territoriale in grado di perseguire il progetto di coesione nazionale rimasto sino ad oggi gravemente inattuato.

PARIS costituisce di per sé una nuova frontiera del riequilibrio e della coesione perché si fonda non su aleatorie richieste di risorse economiche ma su una parametrata misurazione del divario e delle ripercussioni economiche e sociali e un'oggettiva e conseguente compensazione.

Niente solidaristiche elargizioni ma riconoscimento di diritti e doveri dello Stato nei confronti della Sardegna.

Questo è il principio fondante di PARIS: riconoscimento oggettivo del divario e sua compensazione.

Una proposta di legge che segna politicamente un passaggio rilevante e decisivo per chiunque sia chiamato al governo del Paese. In una terra drammaticamente segnata dalla crisi economica e occupazionale occorre oggi più che mai dismettere l'atteggiamento vessatorio dello Stato e ristabilire quella specialità che diventa libertà economica e occupazionale per il governo dell'isola.

In sardo la parola *Paris* si accompagna con il termine *Fortza*. È l'urlo dei fanti della Brigata Sassari, oggi impegnati nei teatri di pace e di guerra, lo è nelle missioni più cruente per la difesa della propria Patria. Un motto, *Forza Paris*, con tanti significati ma oggi va onorato senza perdere altro tempo con il rischio di far prevalere egoismi e insanabili fratture.

Ora che questo orizzonte legislativo ha una strada tracciata occorre fare in fretta per evitare che il processo di attuazione e coesione si fermi nei meandri delle riforme nominali ed evitare che quella soglia di sopportazione del popolo sardo possa essere superata.

Fortza Paris è urlo di guerra e di pace, sta allo Stato decidere l'uso da farsene. Un dato, però, è certo la Sardegna non può attendere e la strada tracciata in questa proposta di legge segna un passaggio decisivo dall'autonomia proclamata a quella esercitata.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità).

1. La presente legge reca norme per l'attuazione dell'articolo 13 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

2. In attuazione delle norme di cui al comma 1, la regione Sardegna e lo Stato concorrono alla realizzazione di un piano attuativo per il riequilibrio dell'insularità della Sardegna (PARIS).

3. Il PARIS è fondato sui principi del riequilibrio, della compensazione e della coesione dell'intero territorio nazionale e definisce misure finanziarie, economiche e fiscali per compensare i divari strutturali e infrastrutturali con particolare riferimento alla condizione permanente insulare della regione Sardegna.

4. La condizione permanente insulare è definita, secondo le modalità di cui all'articolo 2, comma 3, attraverso la misurazione di appositi parametri oggettivi che determinano il divario economico, sociale, strutturale e infrastrutturale della regione Sardegna e le relative forme di compensazione e di riequilibrio, temporanee e permanenti.

5. Il PARIS è attuato attraverso:

a) un regime fiscale autonomo della regione Sardegna volto ad abbattere i costi relativi e conseguenti all'insularità anche attraverso l'introduzione di una Zona Franca integrale;

b) un regime contributivo statale volto a compensare il divario economico, sociale e infrastrutturale conseguente alla condizione geografica permanente dell'insularità;

c) un regime speciale delle tariffe energetiche volto a riequilibrare il divario con la media europea del costo energetico per i cittadini e per le imprese;

d) un regime permanente di oneri del servizio pubblico per quanto riguarda la continuità territoriale tra passeggeri e merci;

e) l'imposizione da parte della regione Sardegna, con lo Stato e con l'Unione europea, sul territorio regionale di un onere del servizio pubblico sulla vendita dei prodotti petroliferi ai residenti e agli operatori che svolgono la loro attività sul territorio della medesima regione al fine di riequilibrare i costi aggiuntivi conseguenti alla condizione insulare della regione Sardegna;

f) considerata la limitatezza del territorio e delle potenzialità produttive in alcuni settori primari del settore agricolo e zootecnico, l'esenzione di contingentamenti per la regione Sardegna nell'ambito delle misure nazionali di attuazione di norme dell'Unione europea che pongano limiti quantitativi alle produzioni agricole, anche con riferimento al settore zootecnico nonché alla realizzazione di superfici irrigue;

g) il coinvolgimento della regione Sardegna nei progetti europei relativamente alle reti transeuropee energetiche attraverso l'inserimento, tra l'altro, del metanodotto tra l'Algeria, la regione Sardegna e l'Europa nella programmazione strategica;

h) l'inserimento della regione Sardegna nel piano europeo delle reti commerciali delle autostrade del mare, anche con appositi incentivi per il loro sviluppo.

6. Ai fini della realizzazione del PARIS, è istituito, ai sensi dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nell'ambito delle vigenti politiche di coesione, l'« Obiettivo isole », per un'adeguata compensazione dei divari dovuti alla condizione insulare.

7. Il PARIS è finanziato dallo Stato, anche attraverso l'utilizzo di finanziamenti dell'Unione europea, con il concorso della regione Sardegna e attraverso risorse private.

8. Il gettito fiscale relativo all'incremento del prodotto interno lordo (PIL) della regione Sardegna generato dall'investimento complessivo del PARIS è destinato al finanziamento dell'intervento straordinario, per il quale lo Stato garantisce l'eventuale ricorso a strumenti finanziari anticipatori delle risorse finanziarie necessarie all'attuazione decennale del medesimo PARIS.

9. Lo Stato e la regione Sardegna definiscono i regimi fiscali e contributivi da sottoporre all'Unione europea, compresa la realizzazione di una zona franca alla produzione, per i settori individuati dallo Stato, d'intesa con la regione Sardegna con apposita norma di attuazione, come strategici nello sviluppo dell'isola.

ART. 2.

(Comitato per la coesione economica delle regioni insulari e ultraperiferiche).

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Comitato per la coesione economica delle regioni insulari e ultraperiferiche, di seguito denominato « Comitato ».

2. Il Comitato, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, è composto permanentemente dal presidente della regione oggetto dell'intervento, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dello sviluppo economico o da loro delegati e straordinariamente dai Ministri competenti per materia.

3. Il Comitato, nella prima seduta utile, incarica un apposito organismo esterno e indipendente di redigere, entro tre mesi dal conferimento dall'incarico, un piano di dettaglio sulle disparità regionali dovute all'insularità e all'ultraperifericità con la definizione dei relativi divari strutturali,

infrastrutturali, economici e sociali e con la relativa proposta di compensazione.

4. Il piano di cui al comma 3 valuta, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42, i seguenti elementi prioritari, attraverso parametri statistici e oggettivi:

- a) la posizione e la dimensione geografiche;
- b) le dimensioni demografiche;
- c) le risorse naturali e umane;
- d) lo stato dell'ambiente e del paesaggio;
- e) la disponibilità e i costi delle infrastrutture e dei servizi;
- f) l'esistenza di svantaggi legati all'accesso;
- g) la sostenibilità del mercato di prossimità;
- h) la dipendenza dai diversi settori di attività;
- i) la sostenibilità economica delle regioni insulari;
- l) l'originalità delle culture, delle lingue e dei patrimoni culturali;
- m) i vincoli strutturali.

5. Il Comitato, entro centottanta giorni successivi dalla scadenza del termine di cui al comma 3, approva il Piano, che è sottoposto alla ratifica della giunta regionale della Sardegna e successivamente del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

ART. 3.

(Articolazione temporale del PARIS).

1. Il PARIS è articolato in:

- a) misure straordinarie e temporanee di compensazione e di riequilibrio di durata decennale;
- b) misure permanenti di compensazione e di riequilibrio da aggiornare ogni cinque anni.

2. Fino all'approvazione del PARIS e comunque per un periodo non superiore a cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 4.

ART. 4.

(Regime fiscale: interventi compensativi permanenti e straordinari).

1. In via transitoria e fino all'approvazione del PARIS e, comunque, per un periodo non superiore a cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi con aliquota del 12,50 per cento da applicare ai redditi d'impresa:

a) realizzati per le attività svolte nel territorio della regione Sardegna nei settori del turismo, dell'agroindustria, dell'agropastorizia del manifatturiero legato alle trasformazioni secondarie e terziarie di materie prime prodotte nel territorio regionale e della telematica, individuate in un elenco approvato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Presidente della regione Sardegna, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge;

b) realizzati dalle società di persone e di capitali che operano nel settore dei trasporti e dei servizi annessi negli aeroporti e nei porti della regione Sardegna esclusivamente per i redditi conseguiti da attività di trasporto di passeggeri e di merci in transito da e per la medesima regione.

2. L'imposta sostitutiva di cui al comma 1 non è deducibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive. Per l'accertamento, la liquidazione, la riscossione e il contenzioso si applicano le disposizioni vigenti in materia di imposte sui redditi.

3. In via transitoria e fino all'approvazione del PARIS e, comunque, per un periodo non superiore a cinque anni dalla

data di entrata in vigore della presente legge, le aliquote delle imposte dirette sono ridotte del 50 per cento per:

a) i redditi conseguiti da enti e da società pubblici e privati che operano nell'ambito della ricerca e della formazione limitatamente alla quota realizzata dall'effettiva attività nel territorio della regione Sardegna;

b) i redditi conseguiti in attuazione di progetti sperimentali e produttivi legati alla produzione di energia termodinamica solare e alla produzione di idrogeno limitatamente alla quota realizzata nel territorio della regione Sardegna;

c) i redditi conseguiti in attuazione di progetti di forestazione e di rigenerazione paesaggistica, nonché di attività produttive riconducibili alla ricostituzione del patrimonio ambientale con particolare riferimento alle specie endogene e alle attività produttive collegate alla produzione energetica limitatamente alla quota realizzata nel territorio della regione Sardegna.

4. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta del Presidente della regione Sardegna sono definite, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le modalità di attuazione del presente articolo.

5. L'efficacia delle disposizioni di cui al presente articolo è subordinata alla preventiva approvazione da parte della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

ART. 5.

(Zona franca integrale).

1. Al fine di recuperare gli effetti del divario insulare e le ripercussioni economiche e sociali rispetto alle altre regioni italiane ed europee il territorio della regione Sardegna è posto fuori della linea doganale e costituisce zona franca.

2. Le modalità d'attuazione della zona franca saranno concordate con la regione

e stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico e d'intesa con il Presidente della regione Sardegna.

3. Sino all'entrata in vigore del regime di zona franca di cui al comma 1 previsto per il territorio della regione Sardegna, è consentita l'immissione in consumo finalizzato alla produzione in detto territorio per il fabbisogno locale di prodotti indicati da apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in esenzione dal dazio doganale e dalle imposte erariali di fabbricazione ed erariali di consumo.

4. Le disposizioni del presente articolo hanno efficacia per la durata di anni dieci, prorogabili con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato con le modalità indicate al comma 2.

ART. 6.

(Interventi di riequilibrio dei costi energetici ed elevazione della concorrenza).

1. Il riequilibrio dei costi energetici nella regione Sardegna rispetto a quelli nazionali e dell'Unione europea è articolato in misure permanenti e temporanee.

2. Le misure temporanee di riequilibrio dei costi energetici restano in vigore fino all'effettiva entrata in attività del nuovo collegamento sottomarino a 500 KW in corrente continua di potenza nominale 1000 MW SAPEI, di cui alla delibera del CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001, allegato 4, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 68 del 21 maggio 2002, del metanodotto GALSI di cui all'articolo 27 della legge 12 dicembre 2002, n. 273.

3. Le misure permanenti di riequilibrio dei costi energetici sono definite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa valutazione e definizione dell'impatto sul mercato delle opere di cui al comma 2.

4. L'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, con propria determinazione, in attuazione della presente

legge definisce le tariffe medie europee effettive del costo energetico relativo a tre categorie di utilizzatori:

- a) industriali energivori;
- b) imprese e servizi;
- c) domestici.

5. L'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, al fine di riequilibrare il divario dei costi del mercato elettrico della regione Sardegna dalla media europea nelle categorie di cui al comma 4 e di elevare il livello di concorrenza del mercato elettrico nella stessa regione, entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge e sulla base di indirizzi emanati dal Ministro dello sviluppo economico, adotta misure temporanee finalizzate a riequilibrare i costi rispetto alla media europea e ad ampliare l'offerta di energia nella medesima regione.

6. Il processo di riequilibrio e di ampliamento del mercato di cui al comma 5 è attuato attraverso un meccanismo di imposizione di oneri del servizio pubblico per l'erogazione di energia elettrica stabilendo la media europea come onere massimo da porre alla base dell'acquisizione e della relativa cessione di capacità virtuale fino all'effettiva messa in funzione delle infrastrutture di cui al comma 2.

7. L'imposizione dell'onere del servizio pubblico di cui al comma 6 è attuata nel rispetto delle procedure dell'Unione europea previste per tale misura attraverso l'individuazione concorsuale dei soggetti fornitori.

ART. 7.

(Interventi di riequilibrio per il servizio di continuità territoriale di persone e di merci).

1. Al fine di riequilibrare le condizioni e i costi della mobilità nell'ambito del territorio nazionale e dell'Unione europea di persone e di merci da e per la regione Sardegna è istituito un regime permanente di oneri del servizio pubblico.

2. L'imposizione degli oneri del servizio pubblico di cui al comma 1 è prevista per:

a) il trasporto aereo e marittimo di persone da e per la regione Sardegna attraverso porti e aeroporti dislocati nel territorio nazionale;

b) il trasporto aereo e marittimo di merci da e per la regione Sardegna attraverso porti e aeroporti dislocati nel territorio nazionale.

ART. 8.

(Trasporto aereo di persone).

1. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 7 si intende per:

a) onere di servizio pubblico: qualsiasi onere, imposto a un vettore aereo di adottare tutte le misure necessarie, relativamente a qualsiasi rotta sulla quale sia stato abilitato a operare da parte dello Stato, per garantire la prestazione di un servizio che soddisfi determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione, criteri cui il vettore stesso non si atterrebbe se tenesse conto unicamente del suo interesse commerciale;

b) persone aventi diritto al trasporto in regime di imposizione di oneri del servizio pubblico: qualsiasi cittadino di uno stato membro dell'Unione europea che usufruisca, attraverso aeroporti italiani, di rotte sottoposte a regime di oneri di servizio pubblico con gli aeroporti della regione Sardegna

c) aeroporti della regione Sardegna: tutti gli aeroporti compresi nel sistema aeroportuale sardo;

d) tariffazione: la definizione di un costo unitario chilometrico equiparato al costo più favorevole del trasporto ferroviario nell'ambito del territorio nazionale;

e) regolarità: la frequenza minima dei voli necessaria a garantire un regolare collegamento della regione Sardegna con gli aeroporti nazionali a prescindere dalla stagione.

2. L'imposizione degli oneri di servizio pubblico è disposta con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti su proposta della conferenza di servizi di cui all'articolo 36 della legge 17 maggio 1999, n. 144, e successive modificazioni.

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

a) le tipologie e le tariffe di riequilibrio;

b) il numero dei voli;

c) gli orari dei voli;

d) i tipi di aeromobili;

e) la capacità di offerta;

4. La conferenza di servizi definisce una tariffa massima per il servizio in regime di onere del servizio pubblico, che tenga conto del riequilibrio tra il costo chilometrico ferroviario e quello della mobilità aerea, utilizzando parametri oggettivi internazionalmente riconosciuti relativamente al costo effettivo dell'ora volata e tenendo conto di parametri di ammortamento degli aeromobili in linea con la media europea.

5. L'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) provvede alla pubblicazione del bando degli oneri del servizio pubblico, secondo le modalità indicate nel decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, di cui al comma 2.

6. Le compagnie aeree che intendono accettare l'imposizione degli oneri lo comunicano all'ENAC, secondo le forme previste dal bando, entro trenta giorni dalla pubblicazione del bando stesso.

7. Le compagnie aeree che risultano idonee all'esercizio degli oneri di servizio pubblico possono effettuare riduzioni della tariffa al fine di sviluppare la concorrenza nelle rotte stesse.

8. 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, su deliberazione della conferenza di servizi,

indice una gara di appalto europea secondo le procedure previste dall'articolo 16 del regolamento n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, con offerta al ribasso rispetto all'onere del servizio pubblico.

ART. 9.

(Trasporto marittimo di persone).

1. Il trasporto marittimo da e per la Sardegna è attuato attraverso l'imposizione dell'onere del servizio pubblico per la continuità territoriale marittima da e per la Sardegna dai porti nazionali.

2. Ai fini dell'attuazione della presente norma si intende per:

a) onere di servizio pubblico: qualsiasi onere, imposto ad una compagnia di navigazione, di adottare tutte le misure necessarie, relativamente a qualsiasi rotta sulla quale sia stata abilitata a operare da parte dello Stato, per garantire la prestazione di un servizio che soddisfi determinati criteri di continuità, regolarità, capacità e tariffazione, criteri cui il vettore stesso non si atterrebbe se tenesse conto unicamente del suo interesse commerciale;

b) persone aventi diritto al trasporto in regime di imposizione di oneri del servizio pubblico: qualsiasi cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea che usufruisca, attraverso aeroporti italiani, di rotte sottoposte a regime di oneri di servizio pubblico con la Sardegna;

c) porti della regione Sardegna: tutti i porti ricadenti nel sistema portuale sardo.

3. L'imposizione degli oneri di servizio pubblico è disposta con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, su proposta della conferenza di servizi di cui al comma 4.

4. La conferenza di servizi per il trasporto marittimo è composta dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti o da un suo delegato, dal presidente della regione Sardegna o da un suo delegato, da un

rappresentante per ciascuna autorità portuale della Sardegna.

5. La conferenza di servizi definisce i contenuti dell'onere di servizio pubblico, senza oneri per il bilancio dello Stato, indicando:

a) le tipologie e le tariffe di riequilibrio;

b) il numero delle tratte;

c) gli orari;

d) i tipi di nave;

e) la capacità di offerta.

6. La conferenza di servizi definisce una tariffa massima per il servizio in regime di onere del servizio pubblico.

7. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti provvede alla pubblicazione del bando degli oneri del servizio pubblico, secondo le modalità indicate dalla conferenza di servizi.

8. Le compagnie di navigazione che accettano l'imposizione degli oneri lo comunicano al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le forme previste dal bando, entro trenta giorni dalla pubblicazione del bando stesso.

9. Le compagnie di navigazione che risultano idonee all'esercizio degli oneri di servizio pubblico possono effettuare riduzioni della tariffa al fine di sviluppare la concorrenza nelle rotte stesse.

10. Qualora nessuna compagnia di navigazione accetti l'imposizione degli oneri di servizio pubblico di cui al comma 1, lettera *a)*, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su deliberazione della conferenza di servizi, indice la gara di appalto europea secondo le procedure previste dall'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, con offerta al ribasso rispetto all'onere del servizio pubblico.

11. Eventuali compensazioni definite preventivamente nell'imposizione dell'onere del servizio pubblico sono a carico dei fondi stanziati per i contratti di continuità territoriale con la società Tirrenia-

Compagnia italiana di navigazione, che sono automaticamente revocati qualora la società medesima non aderisca alla prima fase di imposizione dell'onere del servizio pubblico.

ART. 10.

(Trasporto di merci).

1. Al fine di riequilibrare i costi che gravano sul trasporto delle merci per la Sardegna in seguito alla condizione insulare, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Presidente della regione Sardegna, con decreto definisce:

a) un elenco di materie prime destinate alle aziende industriali, artigianali, agricole e di trasformazione con sede di stabilimento in Sardegna;

b) un elenco di prodotti finiti o semilavorati esportati fuori della Sardegna, prodotti nella regione da aziende artigianali, agrozootecniche, estrattive e di trasformazione.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico e d'intesa con il Presidente della regione Sardegna, adotta uno schema-tipo di compensazione dei costi di trasporto delle merci indicate negli elenchi di cui alle lettere a) e b) del comma 1.

3. Lo schema-tipo di compensazione è aggiornato ogni anno tenendo conto degli indicatori statistici previsti per le analisi dei costi e le relative compensazioni.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico e d'intesa con il Presidente della regione Sardegna, definisce uno schema di contratto di oneri di servizio pubblico per i vettori aerei e marittimi che intendono svolgere un servizio regolare e continuativo di trasporto di merci da e per la Sardegna.

5. Lo schema di contratto di oneri di servizio pubblico definisce le tariffe mas-

sime di trasporto per ciascuna delle merci di cui agli elenchi previsti dalle lettere *a)* e *b)* del comma 1, corrispondenti al costo medio nazionale del trasporto ferroviario (costo chilometrico ferroviario) e che tenga conto del divario insulare della regione Sardegna.

6. I vettori che aderiscono al contratto di oneri di servizio pubblico, secondo le modalità previste nel decreto di cui al comma 4, possono effettuare riduzioni delle tariffe rispetto al costo massimo ammissibile al fine di sviluppare un effettivo regime concorrenziale.

ART. 11.

*(Agevolazioni finali sperimentali
per la produzione energetica).*

1. Al fine di favorire la ricerca e la produzione energetica attraverso l'utilizzo di proprie risorse primarie, si applicano nel territorio della regione Sardegna le agevolazioni fiscali disposte dal presente articolo per la produzione e il consumo di idrogeno prodotto da impianti termodinamici solari e per l'utilizzo di combustibili primari disponibili nella medesima regione e che siano utilizzati nella produzione energetica con tecnologie avanzate e sperimentali nella cattura e stoccaggio dell'anidride carbonica;

2. Nell'ambito della regione Sardegna, per dieci anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono ridotti al 50 per cento gli oneri fiscali in favore:

a) dei produttori che realizzano apposite centrali di produzione di idrogeno attraverso l'utilizzo di processi termodinamici solari secondo l'evoluzione scientifica e tecnologica e dei produttori che utilizzano i combustibili primari disponibili nella medesima regione con tecnologie avanzate nella cattura e nello stoccaggio dell'anidride carbonica;

b) dei produttori che generano in proprio energia attraverso la produzione di idrogeno per le proprie esigenze produttive e dei produttori che utilizzano i

combustibili primari disponibili nella medesima regione con tecnologie avanzate nella cattura e nello stoccaggio dell'anidride carbonica;

c) dei grandi e piccoli consumatori di energia prodotta da idrogeno e da combustibili primari disponibili nella medesima regione con tecnologie avanzate nella cattura e stoccaggio dell'anidride carbonica;

3. Alla produzione di idrogeno e alla produzione di energia da combustibili primari disponibili nella regione Sardegna con tecnologie avanzate nella cattura e nello stoccaggio dell'anidride carbonica sono applicati gli incentivi di cui alla delibera del Comitato interministeriale per i prezzi 29 aprile 1992, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 109 del 12 maggio 1992 (CIP 6), e quelli relativi alle fonti energetiche alternative nella misura del più favorevole incentivo.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto adotta le disposizioni necessarie per l'attuazione del presente articolo, definendo in particolare le caratteristiche dei beneficiari, le esenzioni e gli incentivi.

ART. 12.

(Delega al Governo in materia di risorse finanziarie per l'attuazione del Piano).

1. Al finanziamento del PARIS concorrono risorse regionali, statali e dell'Unione europea.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo con il quale sono definite le risorse finanziarie statali da destinare all'attuazione del PARIS, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere l'istituzione di un fondo perequativo, aggiuntivo alle risorse ordi-

narie, con una dotazione collegata alla misurazione e alla compensazione del divario insulare;

b) prevedere che le risorse rivenienti dal bilancio dello Stato e dalle leggi di stanziamento destinate alle infrastrutture, da definire con apposita deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del comitato di coesione delle regioni insulari e ultraperiferiche, siano ripartite proporzionalmente, secondo parametri demografici e territoriali, con l'aggiunta di un importo perequativo aggiuntivo calcolato rispetto al *deficit* infrastrutturale rispetto alla media nazionale definito ogni tre anni dall'organismo indipendente determinato ai sensi dell'articolo 2, comma 3;

c) prevedere che le risorse rivenienti dal bilancio delle società a capitale statale, con particolare riferimento alle società operanti nei settori stradale, autostradale e ferroviario, siano ripartite proporzionalmente secondo i criteri indicati alla lettera b), con l'aggiunta di un importo perequativo aggiuntivo calcolato rispetto al *deficit* infrastrutturale rispetto alla media nazionale definito ogni tre anni dall'organismo indipendente determinato ai sensi dell'articolo 2, comma 3;

d) prevedere che i fondi destinati ai programmi operativi nazionali (PON) siano ripartite proporzionalmente al fine di integrare le risorse destinate a progetti di valenza nazionale ricadenti nel territorio regionale relativi alla compensazione del fattore insularità;

e) definire un obiettivo « Isole » nell'ambito della programmazione dell'impiego dei fondi dell'Unione europea, per riequilibrare gli stanziamenti relativamente al limite permanente dell'insularità.

ART.13.

(Piano infrastrutturale denominato Piastra logistica euro-mediterranea).

1. Nell'ambito del PARIS è definito e finanziato un piano infrastrutturale denominato Piastra logistica euro-mediterrea-

nea, che costituisce parte integrante del piano infrastrutturale strategico nazionale e accede in misura proporzionale alle risorse destinate ai corridoi europei.

2. La realizzazione o il completamento e l'interconnessione delle infrastrutture indicate nel comma 3, con i relativi sistemi, sono finanziati attraverso risorse statali, dell'Unione europea e private.

3. Fanno parte della Piastra logistica euro-mediterranea:

a) il sistema portuale sardo, costituito dai porti di Cagliari, Olbia, Porto Torres, Oristano, Arbatax, Portovesme e Portoscuso;

b) il sistema aeroportuale sardo, costituito dagli aeroporti di Cagliari, Olbia, Alghero, Tortolì e Oristano (Fenosu);

c) il sistema stradale sardo, composto dalle strade statali n. 131 e 131 DCN, n. 125, n. 130, n. 195, n. 297 e n. 128;

d) la rete ferroviaria sarda di interconnessione tra i porti e gli aeroporti della Sardegna.

ART. 14.

(Sistema portuale sardo).

1. La gestione del sistema portuale sardo, costituito dai porti di Cagliari, Olbia, Porto Torres, Oristano, Arbatax, Portovesme e Portoscuso, con le strutture annesse, è affidata a una sola autorità portuale, che predispone il piano strategico gestionale e infrastrutturale per l'intero sistema.

2. Il piano è approvato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa con la regione Sardegna.

3. Il sistema portuale sardo è parte integrante della rete delle autostrade del mare. Lo Stato, unitamente alle risorse rese disponibili dall'Unione europea, ne finanzia lo sviluppo e il funzionamento.

ART. 15.

(Iniziative presso l'Unione europea).

1. Al fine dell'attuazione della presente legge, il Governo adotta iniziative presso l'Unione europea per promuovere l'intro-

duzione nell'ordinamento della medesima di disposizioni che, in considerazione delle condizioni delle regioni insulari, prevedano il riconoscimento di uno *status* speciale in favore delle medesime e l'adozione di conseguenti misure per il riequilibrio dei fattori principali dello sviluppo e della crescita con particolare riferimento ai trasporti, all'energia, alle infrastrutture e alla fiscalità.

2. Le disposizioni e i regimi speciali di riequilibrio insulare previsti nella presente legge sono sottoposti alla preventiva approvazione da parte della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

ART. 16.

(Copertura finanziaria).

1. A decorrere dal 1° gennaio 2014, il CIPE, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica e con le assegnazioni già disposte, assegna agli interventi di cui alla presente legge un importo annuo non inferiore a 400 milioni e non superiore a 600 milioni di euro.

2. All'onere derivante dall'attuazione degli interventi infrastrutturali di cui alla presente legge si provvede mediante riduzione del Fondo per il pagamento dei canoni di locazione di cui all'articolo 1, comma 139, della legge n. 228 del 2012.

3. All'onore derivante dall'attuazione della presente legge si provvede mediante le maggiori entrate conseguenti all'applicazione delle disposizioni del comma 4.

4. Al comma 6 dell'articolo 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, le parole: « 20 per cento » sono sostituite dalle seguenti: « 22 per cento ».

5. È riservato alla regione Sardegna l'intero gettito tributario aggiuntivo derivante dall'attuazione della Piastra logistica euro-mediterranea.

6. Il gettito tributario aggiuntivo di cui al comma 3 del presente articolo è calco-

lato secondo parametri definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Presidente della regione Sardegna, contestualmente all'adozione delle disposizioni per l'attuazione dell'articolo 14.

