

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2882

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Misure straordinarie finalizzate alla compensazione
dei costi dell'insularità della Sardegna

Presentata il 3 febbraio 2021

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il tema dell'insularità è da sempre centrale nei dibattiti sviluppatosi in Sardegna a livello politico, economico e sociale. La consapevolezza dell'importanza di affrontare la questione ha portato il consiglio regionale a istituire in questa legislatura un'apposita Commissione speciale per il riconoscimento del principio dell'insularità, con l'incarico di approfondire le reali cause dello svantaggio insulare, attraverso la puntuale individuazione degli ostacoli politici e normativi e la quantificazione dei costi imputabili a tale condizione, e di porre in essere le azioni necessarie, anche a livello nazionale ed europeo, per colmare il divario economico determinato da tale condizione. Ad oltre un anno dalla sua istituzione, la Commissione speciale ha avuto modo di constatare che il punto cruciale della questione risiede nella discontinuità territoriale, una condi-

zione tipicamente insulare, per sua natura ineliminabile. La problematica richiede, dunque, un'attenzione particolare nei confronti del Mezzogiorno ed è evidente che per la Sardegna, rispetto alla Sicilia, tale problematica è aggravata anche dalla maggiore lontananza dal continente. La Commissione speciale ha, altresì, esaminato i risultati di uno studio condotto dall'istituto « Bruno Leoni » sui costi dell'insularità, elaborato proprio sul caso della Sardegna, che ha quantificato in 5.700 euro *pro capite* all'anno la perdita di prodotto interno lordo (PIL) per la Sardegna. I risultati di tale studio sono stati presi come punto di riferimento per la presente proposta di legge. Di seguito se ne illustrano sinteticamente i contenuti essenziali. La ricerca parte da un'analisi di tre fattori:

1) il PIL *pro capite* in relazione alla specifica composizione dell'economia sarda

(dati della Banca d'Italia relativi all'anno 2020);

2) i dati sugli investimenti in capitale umano e, specificamente, sulla *performance* del sistema educativo (dati dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione relativi all'anno 2019);

3) la dotazione infrastrutturale (dati dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno relativi all'anno 2019).

Dall'analisi dei citati fattori è emerso che la Sardegna si trova al di sotto della media europea e italiana in quasi tutti gli indicatori adottati dalla Commissione europea per esprimere la competitività delle regioni europee. Nella piena consapevolezza che la causa di tale svantaggio competitivo risiede, per la Sardegna e per le altre isole italiane, nella distanza dal mercato nazionale, lo studio si sofferma sulle caratteristiche tipiche dell'economia insulare:

1) la piccola dimensione, che implica una bassa domanda;

2) la lontananza, che comporta il sostenimento di maggiori costi per il traffico di beni e di servizi;

3) la vulnerabilità, ovvero la probabilità che un'economia subisca danni dovuti a *shock* esogeni.

La presente proposta di legge persegue l'obiettivo intermedio di introdurre misure e interventi straordinari finalizzati alla compensazione dei costi sostenuti dai cittadini sardi a cagione dell'insularità, che si distinguono dai costi derivanti dalla mera perifericità, già considerati dalle misure preposte allo sviluppo e alla coesione del Mezzogiorno. Si tratta di interventi straordinari, non soltanto in ragione della speciale motivazione che li richiede, ma anche per il loro carattere temporaneo, limitato al periodo necessario alla conclusione dell'*iter* di revisione dell'articolo 119 della Costituzione concernente il riconoscimento del grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità, avviato con la pre-

sentazione del disegno di legge costituzionale d'iniziativa popolare – atto Senato n. 865 – che recentemente è stato approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica. Ciò ha sicuramente dimostrato la sensibilità del Parlamento rispetto alle difficoltà incontrate nel percorso attuativo dell'articolo 119 della Costituzione, delle disposizioni in materia di entrate dello statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale. Difficoltà riscontrate anche dal giudice delle leggi, chiamato più volte a comporre i conflitti sorti tra lo Stato e la regione Sardegna e che, da ultimo, nella sentenza n. 6 dell'11 gennaio 2019, ha espressamente riconosciuto nell'individuazione degli «svantaggi strutturali permanenti ...», dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito *pro capite* » uno degli elementi fondamentali nella costruzione di un rapporto di leale collaborazione tra lo Stato e gli enti territoriali, sottolineando come «a quasi dieci anni dall'emanazione di tale legge [legge n. 42 del 2009], il problema dell'insularità non sia mai stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale ricorrente ».

Per i motivi e con le finalità enunciati, la Commissione speciale ha elaborato ed esaminato, nel corso di quattro sedute, il testo normativo che si propone, vagliando le diverse ipotesi normative alla luce delle conoscenze maturate in un anno di attività.

Nel corso della seduta statutaria del 1° febbraio 2021, il testo normativo è stato esaminato e discusso dall'assemblea consiliare. Tutti gli oratori intervenuti in rappresentanza dei gruppi politici presenti hanno espresso una valutazione ampiamente favorevole sul testo proposto, una posizione ulteriormente confermata dal voto finale che ha visto la proposta di legge approvata all'unanimità dal consiglio regionale nella medesima seduta.

Il testo approvato è composto da un unico articolo suddiviso in cinque commi, così formulati:

al comma 1 è stata specificata ulteriormente la finalità della norma e sono stati individuati gli strumenti per realizzare la compensazione dei costi dell'insularità nel « Fondo per il riequilibrio e lo sviluppo della Sardegna », con l'indicazione delle fonti di finanziamento; viene, inoltre, stabilito che il fabbisogno complessivo annuale è determinato dal « Piano pluriennale complessivo per il riequilibrio e lo sviluppo » e che quest'ultimo è sottoposto a un monitoraggio da parte della regione autonoma della Sardegna attraverso un aggiornamento annuale;

al comma 2:

è previsto che il Piano di cui al comma 1 è predisposto da un apposito organismo tecnico paritetico (OTP);

è stato ulteriormente valorizzato l'aspetto tecnico-scientifico dell'OTP;

è stata evidenziata la sua natura paritetica;

è stata introdotta una procedura di nomina collaudata come quella prevista dall'articolo 56 del citato statuto di cui alla

legge costituzionale n. 3 del 1948 per la Commissione paritetica per la redazione delle norme di attuazione dello statuto: ciò per evitare che le discussioni sul contenuto e sulle modalità di stipulazione del protocollo di intesa sulla composizione e sull'attività dell'OTP possano dare l'opportunità di frapporre ostacoli e ritardi ingiustificati;

al comma 3 è stata introdotta la possibilità che l'OTP si avvalga di personale statale o regionale per lo svolgimento delle proprie funzioni;

al comma 4 si prevede la trasmissione all'OTP dei programmi attuativi al fine di consentire l'attività di monitoraggio del Piano;

al comma 5 si prevedono la quantificazione del fabbisogno finanziario, pari a 5.700 euro *pro capite* in relazione al numero degli abitanti della regione autonoma della Sardegna in base allo studio citato, e l'estensione della fase di prima applicazione, fino all'effettiva attuazione di tutti gli strumenti, organismi e misure previsti dalla normativa, al fine di salvaguardare la pluriennalità dell'intervento ed evitare che ritardi di ogni natura possano, di fatto, bloccare l'attuazione della stessa normativa.

RELAZIONE TECNICA

(Articolo 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

Ad integrazione della relazione illustrativa allegata alla proposta di legge nazionale si precisa quanto segue.

1) QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RECATI DALLA PROPOSTA

Gli oneri annuali derivanti dall'attuazione della presente proposta di legge sono stimati, in fase di prima applicazione, in euro 9.127.843.200 annuali fino all'effettiva attuazione degli strumenti, misure e interventi indicati nel testo. A tale quantificazione si perviene moltiplicando il fabbisogno finanziario pro capite (euro € 5.700) per il numero di abitanti residenti nella Regione autonoma della Sardegna come risultanti sulla base dei dati ISTAT aggiornati al mese di ottobre 2020 (1.601.376). La stima del fabbisogno finanziario pro capite è stata determinata in ragione delle risultanze dello studio condotto dall'Istituto Bruno Leoni dal titolo *"Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna"*. Nello specifico lo studio valuta il peso della condizione insulare sulle prospettive di sviluppo della Sardegna la stima della perdita di PIL pro capite è stata determinata attraverso un esercizio econometrico.

Si anticipano, brevemente, i criteri utilizzati per pervenire al dato dell'individuazione del fabbisogno finanziario.

È stato individuato un panel di dati che considera le regioni italiane per gli anni dal 2000 al 2018 ed il PIL pro capite annuo della regione presa in considerazione. I dati provengono dai dataset Eurostat con scomposizione NUTS2 e riguardano:

- la distanza rispetto al continente: si precisa che la variabile assume quindi valori positivi solo per le due isole. Sono state prese in considerazione quattro stime differenti in relazione alla distanza:
 - la distanza come media tra la distanza in linea d'aria Cagliari-Roma e Sassari-Roma per la Sardegna (384 km) e Palermo-Catanzaro e Catania-Catanzaro per la Sicilia (249 km);
 - la distanza come media tra la distanza in linea d'aria Cagliari-Roma e Sassari-Roma per la Sardegna (384 km) e Palermo-Reggio Calabria e Catania-Reggio Calabria per la Sicilia (142 km);
 - la distanza come media tra la distanza chilometrica Cagliari-Roma e Sassari-Roma per la Sardegna (495 km) e Palermo-Catanzaro e Catania-Catanzaro per la Sicilia (316 km);
 - la distanza come media tra la distanza chilometrica Cagliari-Roma e Sassari-Roma per la Sardegna (495 km) e Palermo-Reggio Calabria e Catania-Reggio Calabria per la Sicilia (183 km);
- il tasso di interesse attivo medio per le banche della regione (dati provenienti dai report "Economie Regionali" di Banca d'Italia);
- il risparmio della regione. In particolare, è stato utilizzato l'ammontare di depositi bancari normalizzato per il PIL regionale (dati provenienti dai report "Economie Regionali" di Banca d'Italia);

- il fattore dell'Interscambio che rappresenta la somma tra gli Export e gli Import internazionali dell'anno preso in considerazione (dati provenienti dalle serie storiche Istat);
- i chilometri di autostrada rapportati per la superficie della regione. (dati provenienti dai dataset Eurostat);
- i chilometri di ferrovie rapportati alla superficie della regione. (dati provenienti dai dataset Eurostat);
- la spesa pubblica regionale per l'anno preso in considerazione (dati provenienti dalle serie storiche Istat);
- il capitale umano della regione con particolare riferimento alla quota di popolazione analfabeta nell'ultimo censimento. (dati provenienti dall'Istat);
- la superficie della regione presa in considerazione;
- il numero di aeroporti riconosciuti dall'ENAC e attivi durante l'anno (dati provenienti dall'ENAC).

Il coefficiente di interesse indica la penalità sofferta sul reddito pro capite annuo a causa della natura insulare e la sua effettiva dimensione in funzione della distanza dal continente. Per la stima è stato utilizzato uno stimatore a effetti fissi temporali sui dati panel per non perdere la variabile di interesse che costituisce una caratteristica fissa di alcune delle regioni osservate.

Per quanto riguarda la Sardegna si è osservato che i due poli economici dell'isola (Cagliari e Sassari) hanno entrambi come provincia più vicina quella di Roma, che è sia il capoluogo politico del Lazio, sia un'area attrattiva dal punto di vista economico.

Tenendo conto della distanza dal mercato di riferimento, ad una prima approssimazione, lo studio ha determinato quindi la perdita di PIL pro capite annuo per la Sardegna in 5.700 euro. Per stimare tale grandezza si è tenuto conto della perdita di PIL pro capite per chilometro di distanza (circa 11,6) e la media tra le distanze Cagliari-Roma e Sassari-Roma (pari a circa 495 chilometri). Tenendo conto inoltre dell'intervallo di fiducia al 95 per cento, secondo lo studio, la "tassa dell'insularità" per la Sardegna si colloca nella forchetta 3.800-7.600 euro pro capite.

Per quanto riguarda le altre variabili del modello si nota un effetto negativo della variabile riguardante la percentuale di popolazione analfabeta nell'ultimo censimento (usata come proxy del capitale umano), dei chilometri di ferrovie, del tasso di interesse attivo per le banche, della quota di risparmio della regione e dell'interscambio, che potrebbe riflettere inefficienze e costi di transazione elevati negli scambi con l'esterno, accentuando così l'effetto negativo della condizione insulare. La spesa pubblica ha un effetto positivo e significativo data la definizione stessa di PIL. Le altre variabili considerate non danno risultati statisticamente significativi. Complessivamente il modello spiega circa l'85 per cento della variabilità e risulta significativo. L'idea è quindi che la Sardegna subisca effetti negativi peculiari non spiegabili attraverso le altre variabili prese in considerazione (superficie, numero aeroporti, km autostrade etc..).

Si precisa che il modello presentato dallo studio distingue quella che possiamo chiamare "tassa dell'insularità" dall'effetto di altre variabili, quali la dotazione infrastrutturale e il capitale umano, che pure sono evidentemente legate alle caratteristiche di dimensione, distanza e vulnerabilità del mercato. Il risultato principale dell'analisi quantifica il costo dell'insularità per la Sardegna in media in circa 5.700 mila euro (+/- 1.900 euro con un intervallo di fiducia del 95 per cento). Inoltre, la qualità del capitale umano appare come una componente cruciale delle attese di crescita. Analogamente per le infrastrutture, nella misura in cui esse possono contribuire a ridurre il peso della distanza e della dimensione del mercato. Si sottolinea che tanto gli investimenti in infrastrutture, quanto quelli in capitale umano risentono delle citate caratteristiche di distanza, dimensione del mercato e vulnerabilità.

Da ciò si deduce che la Sardegna paga un tributo, in termini di mancato sviluppo, alla propria natura insulare. Poiché l'insularità appare come un costo netto, ma al tempo stesso è foriera di effetti positivi (legati per esempio allo sviluppo turistico), occorre prestare estrema attenzione al disegno delle policy che vengono introdotte allo scopo di garantire ai sardi uguali opportunità rispetto agli altri italiani.

2) COPERTURA FINANZIARIA

Alla copertura degli oneri indicati al punto precedente si fa fronte mediante utilizzo di quota parte delle risorse iscritte nei seguenti fondi iscritti nello Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e pluriennale per il triennio 2021-2023 approvato con legge 30 dicembre 2020, n. 178:

- a) Missione 20 (Sviluppo e riequilibrio territoriale):
 - Programma 20.1 (Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali);
- b) Missione 23 (Fondi da ripartire):
 - Programma 23.1 (Fondi da assegnare);
 - Programma 23.2 (Fondi di riserva e speciali).

PROPOSTA DI LEGGE
D'INIZIATIVA REGIONALE

—
Art. 1.

1. Lo Stato riconosce alla regione autonoma della Sardegna adeguate misure e interventi finalizzati a compensare i maggiori costi derivanti dalla specificità insulare della stessa regione e a consentire un effettivo riequilibrio dello sviluppo sociale ed economico dell'isola. A tale fine è istituito un apposito Fondo per il riequilibrio e lo sviluppo della Sardegna, di seguito denominato « Fondo », contenente gli stanziamenti e le risorse finanziarie necessari per compensare tali maggiori costi. Nel Fondo confluiscono i finanziamenti pluriennali dell'Unione europea e dello Stato per le politiche di coesione e di riequilibrio delle regioni svantaggiate, marginali e insulari e un apposito stanziamento disposto annualmente a valere sul bilancio statale in sede di approvazione della legge di bilancio, individuato sulla base del fabbisogno complessivo annuale determinato dal Piano pluriennale complessivo per il riequilibrio e lo sviluppo, di seguito denominato « Piano », presentato e aggiornato annualmente dalla regione autonoma della Sardegna.

2. Il Piano è predisposto e aggiornato sulla base dei criteri, degli indirizzi e delle linee guida a contenuto tecnico-scientifico redatti da un apposito Organismo tecnico paritetico (OTP), composto da sei membri, di cui tre nominati dal Governo e tre nominati dalla regione autonoma della Sardegna, di elevata e comprovata competenza e istituito, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, secondo le modalità e le procedure di cui all'articolo 56 dello statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.

3. L'OTP, anche avvalendosi di personale tecnico e amministrativo messo a disposizione dal Governo e dalla regione autonoma della Sardegna, elabora, entro il ter-

mine di sei mesi dal suo insediamento, le linee guida di cui al comma 2; ad esso è anche affidato il monitoraggio dell'andamento del Piano, con particolare riguardo alla verifica e alla misurazione degli effetti delle azioni attuate rispetto al divario economico derivante dall'insularità.

4. La regione autonoma della Sardegna predispone ed esegue i programmi attuativi del Piano e li trasmette all'OTP.

5. In sede di prima applicazione, per il primo anno e comunque fino alla concreta operatività degli strumenti, degli organismi e delle misure previsti dal presente articolo, il fabbisogno finanziario è quantificato in 5.700 euro *pro capite* in relazione al numero degli abitanti della regione autonoma della Sardegna.

