

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

67.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 GENNAIO 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANCARLO GIORGETTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3	Demuro Gianmario, <i>Assessore degli affari generali, personale e riforma della Regione Sardegna</i>	11
Audizione del Presidente della Regione autonoma della Sardegna, Francesco Pigliaru, sul federalismo fiscale nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano (ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione):		Fornaro Federico (PD)	11
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3, 8, 10, 13	Guerra Maria Cecilia (PD)	9
		Lai Bachisio Silvio (PD)	8
		Pigliaru Francesco, <i>Presidente della Regione autonoma della Sardegna</i>	3, 10, 11
		ALLEGATO: Documentazione consegnata dal Presidente della Regione autonoma della Sardegna, Francesco Pigliaru	14

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 8.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Presidente della Regione autonoma della Sardegna, Francesco Pigliaru, sul federalismo fiscale nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione, l'audizione di Francesco Pigliaru, Presidente della Regione autonoma della Sardegna.

Il tema è quello che presidia tutte queste audizioni, cioè il federalismo fiscale nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano. Abbiamo, infatti, già audito diversi presidenti di Regione.

Do ora la parola al presidente Pigliaru – che ringrazio per la disponibilità – per lo svolgimento della relazione.

FRANCESCO PIGLIARU, *Presidente della Regione autonoma della Sardegna.* Ringrazio sinceramente il presidente della Commissione bicamerale per il federalismo fiscale, Giancarlo Giorgetti, e i membri della Commissione per l'opportunità di

discutere temi che sono molto importanti e che si trovano all'incrocio tra il problema del federalismo fiscale e alcuni aspetti specifici della Regione autonoma della Sardegna.

Svolgo una breve introduzione, forse un po' formale, e poi sarò un po' più di libero nel dire le cose che ho in mente. Naturalmente, depositeremo la relazione che è più tecnica, lasciandola a vostra disposizione.

Siamo qui, oggi, a parlare di « specialità » e « bilateralità », dove la parola « bilateralità » è particolarmente importante in questo contesto.

A fondamento dell'idea stessa del federalismo fiscale naturalmente c'è il riconoscimento costituzionale delle autonomie speciali. Non è infatti un caso che la legge n. 42 del 2009, con riferimento all'attuazione del federalismo, preveda l'utilizzo dello strumento pattizio delle norme di attuazione.

La fase che viviamo oggi è enormemente diversa da quella che si viveva nel 2009, e la parola chiave è crisi economica e finanziaria, cioè crisi economica con conseguente crisi finanziaria dello Stato, che inizia appunto a partire dal 2009 e che si dirama ancora ai giorni nostri.

Tale crisi, come a volte è accaduto in altri contesti, tende a generare un movimento in direzione abbastanza opposta a quella della stagione del federalismo fiscale, cioè una tendenza che porta a un maggiore controllo dal centro – forse necessitato – della spesa pubblica in situazioni di grande difficoltà. Il controllo che si esercita con maggiore forza, fisiologicamente, porta a un maggiore accentramento.

In effetti, oggi ci troviamo, dopo una stagione di grandi entusiasmi – forse non

tutti giustificati — per il federalismo fiscale e per il decentramento, in una stagione in cui — è inutile negarlo — c'è un riaccentramento dei poteri. La legge n. 42 del 2009 ha un impianto che, per un verso, come ho detto, è legata a una fase del passato, però può ancora oggi essere utilizzata per pensare al futuro, rafforzando in modo chiaro, appunto, lo strumento della bilateralità sul quale voglio fermarmi: credo che questo abbia dei significati che vanno anche oltre il problema specifico delle Regioni a statuto speciale.

Vorrei proseguire traendo spunto dalla relazione finale dei lavori della Commissione tecnica per la revisione degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione. Si tratta di un documento che è stato approvato ad Aosta il 26 agosto del 2015. Quel documento ha suggerito che la previsione di innovative procedure di preventiva intesa sui contenuti delle riforme può aprire concretamente la strada a una nuova stagione di produttiva modernizzazione del regime di specialità che in tutti i sistemi di autonomia differenziata ha sempre, in maggiore o minore misura, delle fasi di negoziato e di concertazione. In particolare, il riferimento è alle norme di attuazione, di cui ha proposto di ampliare lo spettro di azione, consentendo alle norme di attuazione non soltanto di operare il trasferimento — se vogliamo banale — di uffici e di servizi ma, in modo più importante, di assolvere alla funzione di raccordo e di armonizzazione fra la legislazione nazionale e l'ordinamento della Regione o Provincia autonoma, anche eventualmente delegando ulteriori funzioni, in virtù delle particolari condizioni di autonomia attribuite.

La Sardegna, quindi, vuole continuare a lavorare in maniera coerente e proattiva per la realizzazione del principio di bilateralità delle decisioni Stato-Regioni, con particolare riferimento ai rapporti finanziari.

Voglio ricordare, visto che dobbiamo parlare anche di attuazione — cioè di quale è lo stato di attuazione delle idee che nel 2009 sono state proposte alla nostra attenzione — che c'è un combinato disposto

tra l'articolo 119 della Costituzione e l'articolo 27, comma 2 della legge n. 42 del 2009, che è particolarmente interessante per quello che dirò nei prossimi minuti.

Ricordo, visto che mi sembra un argomento particolarmente interessante, che l'articolo 119 della Carta costituzionale prevede misure di perequazione a carico dello Stato per i territori con minore capacità fiscale per abitante: cioè facciamo la fotografia della situazione, vediamo le differenze tra le regioni e poi c'è un meccanismo di perequazione. In qualche modo, credo che l'articolo 119 dia per statica la situazione, cerchi di compensarla, prevedendo meccanismi di compensazione rispetto alla situazione statica.

C'è poi, in particolare, il comma 2 dell'articolo 27 della legge n. 42 del 2009 che disciplina, invece, l'obbligo a carico dello Stato di prevedere correttivi in ragione degli svantaggi strutturali permanenti e dei costi interessanti per noi, cioè quelli della insularità. Qui, la cosa per me molto interessante è che, da una parte compenso le differenze che oggi vedo, dall'altra, « traduco » io, cerco di intervenire perché queste differenze si riducano.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione, sia sul lato della perequazione a carico dello Stato dal punto di vista formale, sia sul lato dei correttivi per aggredire gli svantaggi strutturali, non credo di svelare nulla nel dire che c'è moltissimo da fare.

Per quanto riguarda la Sardegna in particolare, si tratta di un'isola, ma non rientra fra le Regioni ultraperiferiche dell'Unione europea, che riconosce uno stato particolare alle isole lontane, come le Azzorre e le Canarie.

In qualche modo, noi siamo qui per dire che il problema dell'insularità — al quale farò riferimento tra un attimo — è in gran parte poco conosciuto e poco analizzato. In questo momento, è particolarmente difficile dare attuazione al citato articolo 27, comma 2, perché non è a tutti chiaro quali siano gli interventi che potrebbero essere attuati per aggredire gli svantaggi strutturali permanenti, con particolare riferimento all'insularità.

In merito, è naturalmente nostra intenzione essere molto proattivi da questo punto di vista, per ovviare a questa situazione e per far riconoscere il problema dell'insularità in dettagli — a volte non particolarmente intuitivi — che preciserò fra un attimo, perché crediamo che sia molto importante ovviare a questa situazione di disparità, costruendo un percorso istituzionale finalizzato al riconoscimento del problema dell'insularità, che implica la necessità di avere specifiche deroghe al divieto di aiuti di Stato, tali da ridurre appunto il divario con altre realtà.

Per esempio, il terreno fondamentale che ci riguarda è quello della continuità territoriale dei trasporti. Certo, è un po' assurdo che, quando si parla di regole che definiscono gli aiuti di Stato, si applichino gli stessi criteri, sia nel caso di una regione periferica nella quale però ci sono alternative di trasporto rispetto — per esempio — all'aereo, sia nel caso di un'isola che non ha queste alternative.

C'è tutto un *dossier* sull'insularità che noi riteniamo debba essere aperto e che io sfiorerò per un attimo, per poi fare un discorso più generale.

Sull'insularità vorrei spendere qualche minuto per dire cose non tutte intuitive sul significato di insularità. Per rendere tangibile e numericamente chiaro il costo di questo aspetto permanente di una regione come la Sardegna, noi abbiamo recentemente presentato al Governo un *dossier*, nel quale ci sono numeri e ci sono analisi smentibili, ma certamente precise.

La Sardegna, per esempio, è l'isola europea più isolata rispetto al continente e ha un mercato interno molto ridotto e una densità di abitanti che non supera i 68 abitanti per chilometro quadrato. Inoltre, caratteristica è la distanza in particolare dalla terraferma, che produce un incremento dei costi di trasporto, di merci, di reti di distribuzione e di comunicazione, nonché varie diseconomie di scala, creando anche discontinuità, aleatorietà, ritardi, debolezze nelle connessioni e nei processi di fusione spaziale dello sviluppo.

La Sardegna, ovviamente, non ha mezzi di trasporto alternativi alla nave e all'aereo,

non ha infrastrutture passanti da sfruttare e non ha regioni confinanti con cui realizzare sinergie.

Certo, si parla molto di università e di università del Sud. Il Ministero ha alcuni parametri che sono, dal punto di chi vive in un'isola, assurdi, com'è assurdo che siano ancora lì e che nessuno li abbia cancellati. Per esempio, si danno premialità sulla base della capacità di attrarre studenti da regioni limitrofe. Tuttavia, si dà il caso che la Sardegna abbia qualche problema, perché fa più fatica ad attrarre persone da regioni limitrofe che in termini tecnici non esistono.

Siamo pieni di tante di queste cose che sono lasciate lì e che sarà nostra cura, naturalmente, portare all'attenzione di chi, poi, dovrà fare le correzioni.

La Sardegna non può avvantaggiarsi del contagio geografico delle conoscenze. Questo è un tema un po' astratto forse, ma tutti sappiamo che, oggi, la conoscenza passa anche per contiguità, per connessioni e per scambi di persone. Non esisterebbe la Silicon Valley se non ci fosse un problema di densità geografica e di scambi di rapporti. Un'isola ha dei problemi anche da questo punto di vista. C'è un'interruzione spaziale nella continuità territoriale che crea problemi anche da questo punto di vista.

La discontinuità data dall'insularità e dalla perifericità non ha reso conveniente alla Sardegna per esempio — punto davvero importante e non sempre considerato — il completamento di rami periferici di *network*. Parliamo di economie di *network*, ma le isole hanno un problema di connessione al *network*, com'è del tutto evidente.

Fatemi illustrare soltanto due esempi, lontanissimi uno dall'altro, o forse persino tre, su cui ritornerò fra un secondo. Il primo: la nostra rete ferroviaria non è collegata direttamente a quella nazionale. Questo ha implicato una « scarsa attenzione » degli investimenti a favore del trasporto ferroviario in Sardegna, perché l'inefficienza della rete ferroviaria sarda incide soltanto sugli utenti della Sardegna e non sugli altri. Credo che, se provate a

fare un esperimento mentale, immaginando che la Sardegna si trovi per un attimo al centro della rete nazionale, quegli investimenti sarebbero stati investimenti statali sulla rete ferroviaria sarda e, in quel caso, sarebbero stati enormemente più alti, perché ogni difetto della rete sarda collocata in questo modo e in questo momento astrattamente pensato avrebbe danneggiato l'intera rete.

I ritardi della rete sarda dentro un'isola danneggiano, invece, « limitatissimamente » e soltanto gli utenti di quell'isola. Questa è una difficoltà di collegamento alla rete con conseguenti minori investimenti da parte di chi è interessato a creare un *network* nazionale.

L'altro punto — direi piuttosto ovvio — è quello dell'energia. La Sardegna è l'unica regione che non ha il metano e che non ha il metano per un motivo semplice. È molto più facile portare il metano, per esempio, verso la Puglia con la continuità territoriale, perché i costi per portare il metano e per costruire l'infrastruttura possono essere spalmati man mano che ci si avvicina alla Puglia, dove ci sono dei consumatori che comprano il servizio; mentre per arrivare in Sardegna dobbiamo superare un paio di centinaia di chilometri dove non ci sono consumatori, cioè il mare. Anche questo, quindi, è un fattore che nei nostri calcoli determina un aggravio dei costi per i cittadini interessati, pari a 400 milioni di euro all'anno che, forse, sono solo costi diretti, perché ce ne potrebbero essere anche di indiretti.

Infine, cito un fatto, anche questo pochissimo sconosciuto. Persino quando si parla dei *network* in termini di logistica — per esempio della grande distribuzione — abbiamo evidenza che la grande distribuzione ha dei costi diretti dal 10 al 12 per cento in più per via della discontinuità territoriale e per motivi che sicuramente intuì. Tutto ciò rende più difficile avere una logistica efficiente e di dimensioni sufficienti per servire un mercato piccolo e distante, il che si traduce, quindi, in costi maggiori per chi lavora nella grande distribuzione e, dal punto di vista del consumatore, in assortimenti che sono infe-

riori in termini di differenziazione del prodotto rispetto a quelli che si trovano nel resto d'Italia.

Ci sono molti aspetti che non continuo ad argomentare e che dicono che c'è una specialità, in effetti, e che quel comma 2 dell'articolo 27 è particolarmente importante, perché ci sono dei dati strutturali che andrebbero aggrediti e che — secondo me — vanno aggrediti. Li stiamo aggredendo? Naturalmente li stiamo aggredendo. In modo sufficiente? Stiamo discutendo appunto di questo.

Voi sapete che, in questo momento, è in discussione con il Governo l'insieme dei patti tra le regioni del Mezzogiorno, le città metropolitane del Mezzogiorno e il Governo, appunto per far sì che nel 2016-2017 qualcosa cambi significativamente in termini di aggressione ai problemi strutturali che la Sardegna ha, cioè quelli che ho appena spiegato, e che il Mezzogiorno naturalmente ha in quota parte anche maggiore nel suo complesso.

In merito, qualcosa si sta facendo, però voglio sottolineare appunto che, mentre noi parliamo di federalismo fiscale e parliamo di Regioni speciali, questa storia della bilateralità, quindi dello strumento delle norme di attuazione, è particolarmente interessante, perché in fondo cos'altro è se non lo strumento per sedersi intorno a un tavolo, decidere davvero quali sono i fattori strutturali che rallentano il dispiegamento dello sviluppo in queste regioni e scrivere un accordo pattizio, nel quale si decide come aggredire questi problemi.

Questo a me sembra il punto essenziale sul quale bisogna lavorare molto più di quanto si è fatto fino adesso. Certo, si sta già facendo con il patto con le regioni del Sud ed è un buon inizio, ma bisogna andare molto avanti in questa direzione.

Mi permetto di dire che, secondo me, questo è un tema che vale per le Regioni a statuto speciale e, in particolare, per quelle del Sud che hanno un ritardo di sviluppo. Io credo che sia un metodo che, in realtà, abbia dentro di sé qualcosa che dovrebbe essere pensato, utilizzato e forgiato per affrontare il principale — lo dico

senza tema di smentita — problema del nostro Paese, che è il ritardo economico del Mezzogiorno.

C'è un enorme problema di politiche specifiche. Ogni ritardo economico — direbbe Tolstoj — ha una sua storia che andrebbe vista, conosciuta e aggredita con precisione. Ci sono regioni che hanno problemi di criminalità molto maggiore di altre e regioni che, magari, hanno un problema geografico importante, come lo abbiamo noi. Inoltre, ci sono problemi che dovrebbero essere conosciuti con la massima attenzione e che dovrebbero essere aggrediti.

Io ricordo — ho fatto questi calcoli qualche tempo fa — che, come voi sapete meglio di me, al di là dell'articolo sulla perequazione, di fatto, il trasferimento dall'Italia verso le regioni del Sud è qualcosa che sfiora gli 80 miliardi di euro all'anno. Inoltre, stiamo parlando di trasferimenti che raramente possono essere interpretati come investimenti, cioè come risorse che vengono utilizzate per aggredire con precisione, consapevolezza e condivisione i problemi che frenano lo sviluppo in queste regioni.

Tornando al caso della Sardegna, ho già detto che abbiamo un problema di insularità e ho detto anche che, in quanto Regione a statuto speciale, abbiamo a nostra disposizione l'importante strumento della bilateralità dei rapporti, che va sfruttato al meglio per definire con precisione i problemi e cercare di aggredirli, nello spirito del citato comma 2 dell'articolo 27.

Concludo dicendo, quindi, che stiamo facendo già delle cose, ma che si può fare di più. In tal senso, faccio riferimento a un aspetto che sfioro, cioè quello degli accantonamenti, perfettamente legittimi e, che lo Stato prevede per gestire l'enorme problema — ancora drammatico — del debito pubblico.

È giusto che ogni Regione contribuisca — in quota parte — alla gestione sostenibile del debito che, tutti noi, abbiamo contribuito naturalmente a generare. Tuttavia, devo ricordare che, nel caso specifico, una regione come la Sardegna, sommando

tutte le varie iniziative dei vari Governi e, soprattutto, se non sbaglio quelle del Governo Monti, oggi — quindi nel 2016 — ha quasi 700 milioni di euro di accantonamenti, che servono appunto come contributo alla gestione del debito pubblico.

Io credo che nel contesto di cui abbiamo parlato fino adesso una domanda vada posta: sono soldi ben spesi in questo modo e ben allocati? Attenzione, lo chiedo perché abbiamo appunto 682 milioni di euro del bilancio del 2016 e, se facciamo la somma — ho qui le cifre che troverete nella relazione — per l'arco temporale 2012-2016, stiamo parlando di una riduzione delle entrate a nostra disposizione di 2 miliardi e 622 milioni di euro rispetto alla nostra compartecipazione: quindi si tratta di una cifra estremamente importante di cui sicuramente lo Stato ha bisogno. Ma bisogna fermarsi un attimo e ragionare.

Come quando il Governo Renzi va di fronte all'Europa a chiedere maggiori spazi finanziari, per poter dare copertura a fondamentali investimenti che sono a loro volta essenziali per spingere la crescita e che rappresentano l'unico meccanismo attraverso il quale possiamo ridurre il rapporto tra il debito e il PIL, analogamente, conviene per me fermarsi un attimo e chiedersi se cifre così importanti siano allocate in modo più efficiente.

In merito, dico una cosa molto semplice: facciamo anche qui un esperimento mentale, immaginando di sapere cosa dobbiamo fare, per esempio, per aggredire il problema dell'insularità e, attraverso l'aggressione al problema dell'insularità, muovere lo sviluppo di una regione che, oggi, ha un prodotto interno lordo *pro capite* che è pari al 75 per cento della media nazionale, quindi soffre di bassa produttività, che non è escluso sia legata appunto ai fattori dell'insularità, i quali non sono stati mitigati da interventi strutturali.

Questo è un problema. Poi, abbiamo 700 milioni di euro che vengono allocati al servizio del debito pubblico. Tuttavia, mentre i 700 milioni vengono allocati al servizio del debito pubblico, il residuo fiscale della Sardegna è intorno ai 2.900

euro *pro capite* che provengono attualmente dal gettito fiscale generato in altre regioni.

Siamo sicuri che questo schema è interamente razionale e che è il modo migliore per utilizzare queste risorse? Almeno il dubbio dovrebbe sfiorarci e dovremmo chiederci se non sarebbe più utile per la Sardegna, ma anche per il Paese e per le finanze dello Stato, non nel brevissimo periodo, ma almeno immediatamente dopo, ragionare sulla possibilità di consentire di poter spendere una parte di questi 700 milioni di euro nella filosofia del comma 2 dell'articolo 27, per aggredire i problemi strutturali che sono probabilmente all'origine della bassa produttività.

Lo dico perché, se avessimo la chiave per superare i problemi strutturali e quindi far aumentare la priorità della Sardegna, in realtà ci sarebbe un grandissimo vantaggio per lo Stato italiano, in ragione del fatto che i trasferimenti dovrebbero ridursi di molto. Questo vale per la Sardegna e per l'intero Mezzogiorno, vale per un fattore molto maggiore rispetto a quello che sto citando per la Sardegna.

Concludo, dicendo semplicemente che, siccome qui c'è un enorme valore della bilateralità dei rapporti, è chiaro che avremo lo strumento per sederci con lo Stato e non dire semplicemente « liberami un po' di accantonamenti perché io possa spendere », ma avremo uno strumento per dire « mettiamoci d'accordo su qual è la scommessa di sviluppo che si può fare », dopo aver studiato i problemi specifici di una certa regione che in questo momento chiamo « Sardegna », ma che potrebbe benissimo essere un'altra regione con ritardo di sviluppo.

Scriviamo un patto per usare questi soldi intorno a scommesse condivise e per vedere se siamo in grado di attuare il comma 2 dell'articolo 27 rapidamente con risorse che esistono, anche se generano qualche sacrificio in termini di immediata gestione del debito pubblico. Forse, nello spazio di due o tre anni, tali risorse potrebbero portare a casa un risultato del tipo *win-win*, in cui vince la regione e

vince anche la Nazione, perché nel caso di successo di politiche concordate attraverso la bilateralità dei rapporti la regione potrebbe vedere il proprio PIL *pro capite* aumentare e quindi — tendenzialmente in tempi brevi — avere molto meno bisogno di trasferimenti dal resto d'Italia nella forma di assistenza. Lo sviluppo scaccia l'assistenza e genera maggiore sostenibilità ovunque nel Paese.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente. Innanzitutto, vorrei complimentarmi per la sua relazione che mi sembra molto ragionata e molto partecipata e che ben ha, in qualche modo, chiarito le ragioni ancora attuali della specialità della Regione Sardegna.

Prima di dare la parola ai colleghi, vorrei chiederle un chiarimento, per capire le competenze della Regione rispetto agli enti locali, intesi come province — sappiamo che c'è tutta una letteratura sulle province della Sardegna — e anche come comuni. Noi abbiamo già ascoltato i presidenti di Regioni autonome e, nell'ultima audizione, la presidente Serracchiani della Regione Friuli Venezia Giulia ci ha spiegato il modo « un po' brusco » con cui si è intervenuti per quanto riguarda la ridefinizione delle aree vaste e quant'altro.

Mi interessa capire quali sono le competenze della Regione Sardegna che mi sembra abbastanza incisiva in proposito e come, in qualche modo, sta intervenendo la Regione su questo tema e anche eventualmente in tema di « perequazione » rispetto a comuni più o meno svantaggiati. Glielo chiedo perché immagino che anche nella stessa Regione Sardegna le necessità di perequazione rispetto a diverse situazioni siano evidenti. Quello del federalismo fiscale — in senso discendente verso le autonomie locali della Sardegna — è un primo aspetto che mi interessa chiarire.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire porre quesiti o formulare osservazioni.

BACHISIO SILVIO LAI. Per quanto riguarda il tema che ha posto degli ac-

cantonamenti, io mi sono permesso di interromperla e le chiedo scusa. Tuttavia, l'ho fatto perché fosse in qualche modo segnalato che non si tratta di una cifra assoluta, ma di una cifra che, ogni anno, rappresenta una trattenuta rispetto al patto costituzionale tra la Sardegna e la Regione.

Ovviamente, le Regioni a statuto ordinario si trattengono le risorse con i trasferimenti e le Regioni a statuto speciale si fanno gli accantonamenti che, nel nome insidioso, danno la sensazione che, poi, saranno in qualche modo restituiti. Questo ovviamente non avverrà, salvo che si realizzi uno sviluppo dell'entità di quello cinese.

In merito, vorrei fare una domanda al presidente Pigliaru. Come ci ha detto la scorsa settimana la presidente Serracchiani, sono convinto che ogni specialità, da una parte ha origini differenti e, dall'altra, ha motivazioni per il suo mantenimento più o meno valide e differenti.

Nel caso della Sardegna, mi pare che il tema dell'isola più lontana dal suo continente — salvo quelle che sono appunto extracontinentali — è evidentemente un *gap* strutturale molto delicato. In questi giorni se ne vedono gli effetti sui trasporti merci, quando vengono lasciati a terra dei cargo, perché ci sono problemi di competizione commerciale.

La mia domanda riguarda il fatto che alcune regioni hanno deciso di scambiare questi accantonamenti con nuove competenze. Io vorrei capire se la Regione Sardegna sta valutando l'ipotesi per cui alcune competenze che sono esercitate dallo Stato possano essere in qualche modo messe in un piano di scambio, per cui, come ha fatto il Trentino-Alto Adige con la Carta di Milano, prenderebbe più competenze in cambio di minori trattenute su questo piano.

La seconda domanda che vorrei porre al presidente è un po' più specifica.

Sul tema della insularità, da parte del Governo, oltre il segnale molto importante di un nuovo contributo sul tema della continuità territoriale e aerea dopo molti anni — visto che era dal 2005 che sul tema

della continuità territoriale e aerea la Sardegna faceva da sé con le proprie risorse e che quest'anno c'è un primo contributo che non copre tutto quanto il fabbisogno, ma che comunque è significativo —, vorrei capire a che punto si è sul tavolo del confronto col Governo. Lo chiedo perché ritengo giusto il meccanismo per il quale non ci sono le Regioni a statuto speciale — nell'insieme — e il Governo, ma ci sono le singole Regioni a statuto speciale che trattano con il Governo un proprio modo di coprire le differenze e i *gap*, quindi le esigenze dovute alla specialità.

MARIA CECILIA GUERRA. Per quanto riguarda il tema dell'insularità, la ringrazio molto, perché a noi che non la viviamo ha dato dei suggerimenti in più, anche se va sottolineato che i colleghi che provengono dalla Sardegna il tema lo pongono continuamente.

Le chiedo se dal punto di vista della « massa critica politica » esiste qualche possibilità o realtà di alleanza con l'altra isola, la Sicilia, che ha problemi simili, ma che capisco sono anche molto diversi, perché c'è un problema di perifericità che è diverso, per esempio, per i collegamenti ferroviari. Tuttavia, mi sembra che quello sia un tema che almeno anche nei nostri dibattiti si pone.

L'altra cosa più futuribile che abbiamo già chiesto a quasi tutti i presidenti di Regioni a statuto speciale che sono venuti, e che mi sembra particolarmente interessante chiedere a lei, riguarda questo vago, nel senso di indefinito, dibattito sulle macroregioni di cui si parla e su cui, anzi, abbiamo persino votato un ordine del giorno che impegna il Governo a studiare la possibile riduzione del numero a dieci o a dodici regioni. Tale aspetto per la Sardegna mi sembra ponga un problema anche serio, nel senso che un'aggregazione che richiederebbe un qualche tipo di contiguità non è facile da immaginare ma, nello stesso tempo, confrontarsi poi con regioni che assommano una dimensione —

quindi un peso anche politico – diverso potrebbe essere problematico.

Vorrei capire se c'è qualche riflessione su questi due temi.

PRESIDENTE. Do ora la parola al nostro ospite per la replica.

FRANCESCO PIGLIARU, Presidente della Regione autonoma della Sardegna. Per quanto riguarda, in particolare, le sperequazioni interne e gli enti locali, devo dire che io mi auguro che stamattina venga approvata in via definitiva la nostra riforma sugli enti locali.

Noi abbiamo, come tante regioni italiane, il problema di avere un vero frazionamento della struttura degli enti locali, infatti abbiamo 377 comuni, di cui il più piccolo credo abbia 95 abitanti. Abbiamo una geografia un po' particolare, perché si tratta di un'isola e per tanti altri motivi, tra cui il fatto di aver avuto un'economia di un certo tipo, con un'agricoltura poco ricca.

Insomma, abbiamo una struttura un po' particolare che ci ha lasciato, forse, in dote un numero di comuni che crea una situazione amministrativamente molto frammentata, che crediamo sia un elemento di debolezza appunto per la coesione territoriale interna.

Inoltre, abbiamo bisogno di salire sulla scala della gestione dei servizi, quindi abbiamo spinto sulle unioni dei comuni e abbiamo fatto anche una cosa che un giorno sarebbe interessante discutere. Noi abbiamo avuto un fortissimo dibattito in Sardegna, per esempio, sul concetto di Città metropolitana e stiamo approvando una legge che è a fianco della Città, per non rischiare di dare al concetto di Città metropolitana significati che non dovrebbe avere.

Secondo me, la Città metropolitana è principalmente una città che ha caratteristiche di dimensioni e di densità particolari e che deve affrontare il problema di organizzare la propria densità. Noi, per non dare al concetto di Città metropolitana caratteristiche che non dovrebbe avere, abbiamo ricordato che l'Italia in

generale, e anche la Sardegna, è fatta non solo di agglomerati – quindi da Città metropolitane – caratterizzati da densità, ma anche da reti di città medie e di città piccole. Inoltre, abbiamo ricordato che il problema della specificità di alcune forme urbane, in realtà, non è quello di gestire la densità, ma di gestire la rete e di rinforzare le reti.

Noi, per esempio, abbiamo nel nord-ovest della Sardegna una città di 130.000 abitanti, un'altra città di oltre 40.000 abitanti, un'altra di oltre 20.000 abitanti. Inoltre, ci sono città che, in quanto hanno vissuto forme amministrative troppo indipendenti l'una dall'altra e hanno collaborato poco, benché siano a pochi chilometri l'una dall'altra, hanno un problema di rete e non di densità, anzi hanno il problema di aumentare la densità. Stiamo, quindi, lavorando molto sugli enti locali.

Voglio soltanto dire che la Sardegna trasferisce agli enti locali cifre molto importanti. In merito, sarebbe interessante un giorno avere un confronto dei trasferimenti dalle regioni verso gli enti locali nel quale credo che noi appariremmo come la regione che trasferisce di più – se i miei dati non sono sbagliati – agli enti locali, per cui lo dobbiamo fare in un modo migliore. Di 377 comuni, molti sono molto piccoli e molti si stanno spopolando, perché l'economia va male. Questo – per la verità dalla Sardegna fino al Giappone – è un tema della modernità molto importante da affrontare e particolarmente importante da noi che vogliamo mantenere caratteristiche della Sardegna paesaggistica ed economica che la rendono diversa.

Certo, diamo molti soldi, ma non credo che li diamo nel modo più efficace per aggredire il problema dello spopolamento. Anche su questo, naturalmente, faremo dei ragionamenti, perché l'ultima cosa che vogliamo in Sardegna è avere una Sardegna che si concentri tutta sulle coste e sul turismo balneare, il che sarebbe una vera sconfitta e anche un modello economico poco sostenibile.

Non so se il mio collega su questo tema voglia aggiungere qualcosa.

GIANMARIO DEMURO, *Assessore degli affari generali, personale e riforma della Regione Sardegna*. Per quanto riguarda gli enti locali, la Regione Sardegna, come le altre Regioni a statuto speciale, ha competenza esclusiva che, come ricordava prima il presidente Pigliaru, è stata utilizzata per adattare la legge Delrio alle caratteristiche della Sardegna.

Questo è avvenuto con l'identificazione di una Città metropolitana nella conurbazione di Cagliari, con l'abrogazione delle quattro province cui lei, presidente, immagino facesse riferimento prima e con il superamento delle altre quattro a partire dal prossimo mese di ottobre a séguito — poi vedremo — del referendum di revisione costituzionale. L'uso dello strumento dell'unione dei comuni è la novità, com'è stato ricordato dal presidente Pigliaru, delle reti di città ed è appunto un concetto europeo che in Sardegna potrebbe essere applicato e che detiene gli elementi di collegamento alla rete. Rispetto al Friuli-Venezia Giulia che ha fatto degli interventi più...

FEDERICO FORNARO. Mi scusi, assessore. Vorrei un chiarimento: sono unioni obbligatorie o volontarie?

GIANMARIO DEMURO, *Assessore degli affari generali, personale e riforma della Regione Sardegna*. Sono unioni obbligatorie, incentivate in alcuni casi.

A differenza del Friuli Venezia Giulia, che è in una fase più avanzata, perché ha già definito il quadro delle unioni, per noi appunto, dopo un lungo periodo di discussione che è durato un anno, oggi ci sarà l'approvazione della legge in Consiglio regionale.

FRANCESCO PIGLIARU, *Presidente della Regione autonoma della Sardegna*. So che il tempo è poco, quindi sarò velocissimo.

Per quanto riguarda la soluzione di alcune Regioni che hanno scambiato gli

accantonamenti con le competenze, io penso che sia un terreno assolutamente interessante, però quello che io ho posto oggi all'attenzione, in realtà, è una cosa diversa. Quella era una cosa secondo me molto interessante a regime infatti, non a caso, lo fanno Regioni che hanno il contrario del nostro problema, cioè che hanno per esempio un livello di produttività rispetto alla media nazionale che è superiore, quindi è molto giusto ragionare in quei termini.

Io credo che noi, invece, abbiamo un problema essenziale che vale per la Sardegna e, come ho detto, in quota parte molto maggiore per altre regioni del Mezzogiorno, cioè quello di aggredire il problema della scarsa produttività. Voglio dire che, per aggredire il problema della scarsa produttività, stiamo facendo delle cose — ci torno fra un attimo — e forse dobbiamo farne di più. Lo dico perché, forse, quegli accantonamenti sarebbero più utili se utilizzati come investimento per fare un vero cambiamento strutturale e per consentire un salto nel livello della produttività che, alla fine, renderebbe molto più sostenibili i conti nazionali. Questo è il punto su cui voglio mantenere l'enfasi.

L'insularità nel nostro caso è il problema specifico. Certo, se parlassimo di altre regioni, per esempio del Mezzogiorno, parleremmo naturalmente di altri problemi. Questo è il valore dei rapporti bilaterali e del mettersi intorno a un tavolo per dire quali sono i problemi specifici e provare a trovare risorse per aggredirli.

Il senatore Lai mi chiedeva qual è lo stato dei rapporti col Governo in tema di insularità. In merito, io non ho timidezze a dire che questo Governo è, a mia memoria, il Governo che certamente negli ultimi anni con più attenzione ha accettato di discutere di insularità, tecnicamente e precisamente. Noi abbiamo fatto tutte le richieste e su tutte e tre le richieste che ho detto prima stiamo lavorando. Insularità vuol dire, in primo luogo, continuità territoriale, in secondo luogo — meno intuitivamente — una rete di trasporti interna

su ferro adeguata e portata a livelli medi nazionali, perché siamo convinti della disastrosa situazione attuale.

Tenete conto che, pari a 100 l'infrastrutturazione media italiana di trasporto su ferro, in Sardegna è pari a 17, per cui non stiamo parlando di un *gap* piccolo, ma gigantesco e in aumento, quindi dobbiamo aggredire quest'aspetto. Il tema del trasporto su ferro, tra l'altro, ci consentirebbe di collegare i tre aeroporti della Sardegna, quindi di rendere più facile il collegamento, poi, nella continuità territoriale col resto del Paese.

Terzo tema è quello dell'energia e del metano.

Sono tutti aspetti legati all'insularità. Inoltre, su questi tre aspetti stiamo lavorando molto col Governo, non soltanto nel patto con il Governo.

Sulla continuità territoriale — come ha detto il senatore Lai — abbiamo avuto il riconoscimento della necessità che lo Stato contribuisca a pagare la continuità territoriale, come ponte virtuale con il resto d'Italia. Sono già arrivati 30 milioni di euro per il 2016 e aspettiamo la conferma sul periodo pluriennale, perché senza pluriennale non possiamo fare i bandi, quindi non possiamo — di fatto — finanziare una continuità territoriale migliorata.

Per quanto riguarda i collegamenti su ferro, con il Governo in generale, e con il Ministro Delrio in particolare, stiamo facendo un bel lavoro. Spero che nei prossimi giorni o settimane potremo annunciare un'allocatione di risorse molto importanti per realizzare cose normali, cioè fare percorrere 250 chilometri in due ore, perché non stiamo parlando di alta velocità, ma di roba normale, e stiamo parlando di uscire dai romanzi russi dell'Ottocento.

Inoltre, sul metano stiamo lavorando con forza e determinazione. Mi piace ricordare che la Sardegna è l'unica regione italiana senza metano. La Sicilia, per esempio, è un'isola, ma ha il metano, e i collegamenti su ferro sono naturalmente più densi di quelli che abbiamo noi. Mi piace dire una cosa che non tutti sanno, cioè che le Baleari hanno il me-

tano che non viene portato come GNL (gas naturale liquefatto) con navi, ma viene portato con un tubo che è stato interamente finanziato dal Governo ipercentralistico di Madrid.

Stiamo facendo la *bottom line* e il Governo è stato molto sensibile. Tuttavia, io sto suggerendo che, in riferimento agli accantonamenti, ci siano meccanismi che vanno in quella direzione e attraverso i quali quello che stiamo facendo potrebbe esser fatto più velocemente e più intensamente di quanto comunque stiamo facendo: quindi siamo soddisfatti, ma ci permettiamo di dare dei suggerimenti per rendere ancora più denso e più intenso questo movimento, per aggredire i fattori strutturali che tengono bassa la nostra produttività.

Per quanto riguarda la massa critica politica, lascerò poi a ragionamenti più attenti quest'aspetto. Certamente, c'è un problema in Italia. Naturalmente, noi abbiamo alcuni problemi in comune con la Sicilia che riguardano non il metano, ma forse un po' il trasporto ferroviario, anche se in parte ridotto, e certamente il trasporto aereo, quindi questo è un tema sul quale abbiamo tutte le possibilità di ragionare insieme.

A livello europeo, noi tra poco realizzeremo un incontro nelle Baleari, per discutere esattamente di continuità territoriale in una situazione insulare vera — Baleari, Corsica e Sardegna — e faremo il punto per capire come — ai nostri Governi e all'Europa — spiegare in dettaglio con tutta la serietà dei numeri e dei ragionamenti cosa vuol dire insularità e come aggredire le insularità.

Infine, quello delle macroregioni è un gran tema che, naturalmente, affronteremo in qualche altra occasione.

Per concludere, vorrei dire che, se qualcuno ha il dubbio su cosa vuol dire specialità, è giusto e legittimo che abbia tutti i dubbi, perché i dubbi vanno considerati sempre. Tuttavia, nel caso della Sardegna, questi dubbi dovrebbero essere ridotti ai minimi termini, perché la spe-

cialità della Sardegna è ben ancorata sulla caratteristica permanente geografica.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Pigliaru e i suoi accompagnatori, ovvero l'assessore Demuro e la portavoce del presidente Daniela Sari. Ringrazio anche per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.05.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 26 febbraio 2016.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



REGIONE AUTÓNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTÓNOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

Roma, li 27 gennaio 2016

Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale
Audizione del Presidente della Regione Sardegna
Francesco Pigliaru

**Audizione del Presidente della Regione Sardegna
presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del
federalismo fiscale**

Consentitemi, innanzitutto, di rivolgere un sincero ringraziamento al Presidente della Commissione bicamerale per il Federalismo Fiscale, Giancarlo Giorgetti, e ai membri della Commissione per l'opportunità di discutere in questa audizione le questioni relative all'attuazione del federalismo fiscale nella Regione Autonoma della Sardegna.

Ritengo prima di tutto necessario affrontare il tema identificando alcuni temi specifici che ne costituiscono il perimetro.

1) Specialità e bilateralità

Al fondamento dell'idea stessa di federalismo fiscale c'è il riconoscimento costituzionale delle autonomie speciali. Non è un caso, infatti, che la legge 42/2009 con riferimento all'attuazione del federalismo fiscale preveda l'utilizzo dello strumento pattizio delle norme di attuazione. La fase che viviamo oggi della mancata applicazione della citata legge è evidentemente molto diversa da quella in cui fu scritta e pensata nel 2009.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

È nota a tutti la fase di crisi finanziaria dello Stato, che inizia proprio a partire dal 2009 e si dirama fino ai giorni nostri. Crisi che, come molte volte accaduto in altri contesti, ha portato al controllo dal Centro della spesa pubblica, ipotesi questa in netta antitesi rispetto alle idee fondanti del federalismo fiscale. Oggi il tema di fondo che dobbiamo porci è come si possa rilanciare il federalismo fiscale in un contesto di forte riaccentramento dei poteri.

La citata legge del 2009 ha un impianto che, per un verso, è legato alla “specialità del passato” ma può essere utilizzato anche per quella del futuro, rafforzando in modo chiaro lo strumento della bilateralità. Traendo spunto dalla Relazione finale dei lavori della Commissione tecnica per la revisione degli Statuti speciali e delle relative norme di attuazione (nel documento approvato ad Aosta il 26 agosto 2015) ha suggerito che “la previsione di innovative procedure di preventiva intesa sui contenuti delle riforme può aprire concretamente la strada ad una stagione di produttiva modernizzazione dei regimi di specialità che in tutti i sistemi ad autonomia differenziata include sempre, in maggior o minor misura, delle fasi di negoziato e di concertazione” ed, in particolare, con riferimento alle norme di attuazione ha proposto di “ampliarne lo spettro d’azione consentendo loro non soltanto di operare il trasferimento di uffici e servizi, ma anche di assolvere la funzione di raccordo e armonizzazione fra la legislazione nazionale e l’ordinamento della Regione o Provincia autonoma, anche



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

eventualmente delegando ulteriori funzioni, in virtù delle particolari condizioni di autonomia che le sono attribuite”.

La Sardegna vuole continuare a lavorare in maniera coerente e proattiva per la realizzazione del principio della bilateralità delle decisioni Stato-Regioni, in particolare con riferimento ai rapporti finanziari.

2) Il contesto normativo dei rapporti finanziari Stato-Regione Sardegna, insularità, maggiori risorse e fiscalità di vantaggio

I rapporti finanziari Stato-Regione Sardegna sono regolati con accordo bilaterale, che può essere trasfuso in norma di attuazione, come previsto dall’art. 27 legge 5 maggio 2009, n. 42, o in disposizione statutaria, come accadde nel 2006, con la legge 296 del 27.12.2006, che ha modificato il regime delle entrate regionali di cui all’art. 8 dello Statuto (art. 54, comma 5 Statuto; sent. C. cost. 155/2015).

Tale principio pattizio è ulteriormente rafforzato nel disegno di legge di riforma costituzionale (attualmente all’esame della Camera per la seconda lettura). Infatti, il comma 13 dell’art. 39 del ddl costituzionale stabilisce che le disposizioni relative alla riforma del Titolo V “non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

La lettura sistematica della Costituzione e della legge sul federalismo fiscale consente di individuare alcuni principi che è utile richiamare in questa sede.

Innanzitutto, il combinato disposto dall'art. 119 Cost. e dall'art. 27 della Legge 42/2009 stabilisce il principio di connessione e proporzionalità tra risorse (entrate) e funzioni svolte; in secondo luogo, l'art. 119 Costituzione prevede misure di perequazione a carico dello Stato per i territori con minore capacità fiscale per abitante; ed, infine, l'art. 27, comma 2, della L. 42/2009 disciplina l'obbligo a carico dello Stato di prevedere correttivi in ragione di svantaggi strutturali permanenti e dei costi dell'insularità.

La Sardegna non rientra tra le regioni ultraperiferiche dell'Unione Europea di cui all'art. 349 del Trattato della Comunità Europea, per le quali sono stabilite particolari condizioni e misure specifiche di agevolazione in ragione di fattori geografici, climatici ed economici che rallentano o impediscono il loro sviluppo.

Tuttavia, la Sardegna sconta notevoli svantaggi proprio a causa della propria condizione geografica. Affinché l'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) - che dedica particolare attenzione alla riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni dell'Unione Europea e alla riduzione del ritardo di quelle meno favorite tra le quali vengono menzionate le regioni insulari - spieghi efficacia così da non rimanere lettera morta, è necessario uno sforzo comune tra la Sardegna, lo Stato italiano e l'Unione europea affinché



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

venga elaborata una strategia di attuazione di tale disposizione. E' sì vero che il territorio sardo è, in diverse parti, ricompreso nella Carta degli aiuti di stato a finalità regionale 2014-2020. Nondimeno, come è evidente, la stessa misura (anche con poste finanziarie più elevate), interessa altre regioni italiane e europee che pure non soffrono della condizione di insularità.

Al fine di ovviare a questa situazione di disparità, che si concretizza in una palese violazione del principio di eguaglianza -perché tratta situazioni diverse con uguali strumenti normativi- occorre, come detto, costruire un percorso istituzionale finalizzato al riconoscimento della condizione di insularità. Tale riconoscimento determinerebbe la possibilità per le regioni o i territori coinvolti di usufruire di peculiari condizioni di vantaggio, in termini di finanziamenti europei – aggiuntivi rispetto a quelli statali corrisposti per la medesima ragione - o di specifiche deroghe al divieto di aiuti di stato, tali da ridurre il divario con le altre realtà.

Un tale regime deve risultare compatibile con i principi e la normativa comunitaria. La Sardegna, sulla scorta dei principi elaborati dalla giurisprudenza europea (sentenza CGE 6 settembre 2006, C-88/03 [cd sentenza Azzorre]; sentenza CGE 11 settembre 2008, procedimenti riuniti da C-428/06 a C-434/06), potrebbe creare delle misure agevolative "autonome", purché se ne assuma pienamente le conseguenze economiche, garantendo il pareggio di bilancio di cui all'art. 42, comma 10 d.l. 133/2014.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

In poche parole, la Sardegna è pienamente responsabile ed autonoma nella gestione del proprio bilancio, purché lo mantenga in pareggio. In questo senso vengono accentuati gli elementi dell'autonomia finanziaria e di quella decisionale, necessari (tra gli altri) secondo la CGE al fine di considerare compatibili eventuali agevolazioni tributarie ed economiche introdotte da un singolo ente territoriale. La Regione, come richiesto dalla Corte di Giustizia, diverrebbe dal punto di vista fiscale uno "Stato nello Stato" in quanto non sarebbe più l'aliquota media nazionale applicabile all'intero territorio il parametro di riferimento rispetto al quale valutare la portata, generale o particolare, degli effetti delle riduzioni fiscali. Il contesto di riferimento per la valutazione delle misure di vantaggio diventerebbe il territorio regionale e non quello statale.

Per rendere tangibile e numericamente chiaro il costo della richiamata insularità, la Regione Sardegna ha, recentemente, presentato uno specifico dossier al Governo, del quale qui vengono riportati alcuni elementi significativi:

- la Sardegna è l'isola europea geograficamente più isolata rispetto al continente; ha un mercato interno molto ridotto (popolazione pari a 1.68 milioni di abitanti) e disperso (densità



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

68 abitanti per kmq). E' pertanto una regione caratterizzata da insularità e perifericità;

- queste caratteristiche non solo producono un incremento dei costi (trasporto passeggeri e merci, reti di distribuzione e di comunicazione, diseconomie di scala), ma creano anche discontinuità, aleatorietà, ritardi e debolezza nelle connessioni e nei processi di diffusione spaziale dello sviluppo;
- la Sardegna non ha mezzi di trasporto alternativi rispetto a nave ed aereo, non ha infrastrutture passanti da sfruttare, non ha regioni confinanti con le quali fare sinergie, non può avvantaggiarsi per contagio geografico delle conoscenze, delle persone e dello sviluppo. La discontinuità data dalla insularità e perifericità non ha reso conveniente in Sardegna il completamento dei rami periferici dei network (l'ultimo miglio) come viene invece garantito ai territori continentali, anche a bassa densità abitativa, ma contigui rispetto ai grandi bacini di utenza che ammortizzano gli alti costi fissi delle infrastrutture. Dalla Sardegna le merci viaggiano con un extra-tempo di 16.06 ore in inverno e 5.39 ore in estate, rispetto ad una analoga percorrenza in una regione continentale; mentre per i passeggeri l'extra-tempo di viaggio è di 17.34 ore in inverno e 6.67 ore in estate (Meloni et al. 2015). Questo extra-tempo di viaggio comporta ovviamente un costo aggiuntivo che, considerando il



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

volume di traffici del 2013, ammonta a 286 milioni di euro per le merci e 374 milioni di euro per il trasporto passeggeri;

- la Sardegna ha quindi un costo aggiuntivo complessivo da trasporto marittimo pari a 660 milioni all'anno;
- lo Stato per dare piena attuazione al dettato costituzionale di pari opportunità tra i propri cittadini deve garantire la continuità territoriale con l'esterno facendosi carico dei relativi oneri finanziari. Per i collegamenti aerei, quelli che maggiormente garantiscono il diritto alla mobilità dei cittadini, tale onere, che ammonta ad oltre 44 milioni di euro l'anno, ricade integralmente sul bilancio regionale;
- la Sardegna è l'unica regione in Italia senza una autostrada, senza il metano, senza una rete ferroviaria diffusa, senza collegamenti certi e continui con il continente. L'indice infrastrutturale della Sardegna (pari al 50/100 della media nazionale) non solo è il più basso in Italia, ma mostra un forte peggioramento negli ultimi anni;
- Il compito dell'intervento pubblico (nazionale ed europeo) deve essere quindi quello di garantire ai cittadini della Sardegna eguali opportunità e condizioni di sviluppo rispetto agli altri cittadini europei, intervenendo strutturalmente per eliminare gli handicap della insularità e perifericità e, laddove ciò non sia possibile, garantendo interventi finanziari e fiscali a compensazione degli svantaggi;



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

- la mancata metanizzazione della Sardegna, quindi l'impossibilità di accedere con pari opportunità rispetto al resto d'Italia alle fonti energetiche, si traduce in un maggior costo, per cittadini ed imprese sarde, che è stato stimato in circa 430 milioni di euro. Per richiamare un esempio a noi molto vicino, le isole Baleari (che hanno la metà della popolazione della Sardegna) sono state collegate alla rete nazionale del gas, a spese della fiscalità generale dello stato spagnolo, tra il 2009 e il 2012 e con un investimento di quasi 1 miliardo di euro.

Si è di fronte ad un vero e proprio "costo di cittadinanza" che crea un divario rispetto all'ambito nazionale, in quanto cittadini ed imprese sarde sono "obbligati" a sostenere maggiori spese. Queste ultime sono dovute all'assenza del gas naturale e alle politiche tariffarie sulle altre fonti energetiche che mal si coniugano con le peculiarità della Regione Sardegna prima esposte, causando anche sul versante energetico un divario di competitività sia per la vita civile che per l'intrapresa economica.

Alla luce dei principi del nostro ordinamento sopra richiamati, la Sardegna deve essere messa in una condizione di partenza paritaria rispetto alle altre regioni, così da poter svolgere le funzioni ad essa



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

spettanti mediante risorse adeguate alla propria condizione di svantaggio strutturale.

Una volta realizzata tale condizione di parità di partenza, la Sardegna dovrà garantire l'esercizio efficiente delle funzioni da essa svolte.

Ciò è richiesto dalla "determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica" (art. 2, comma 2, lett. f) della l. 42/2009). E' utile sottolineare che la citata disposizione non è direttamente applicabile alle regioni speciali; tuttavia, il principio dell'indicatore del costo e del fabbisogno standard è esplicitamente previsto dal nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione, nel ddl al momento al vaglio delle Camere in seconda lettura.

Le funzioni svolte dalla Regione devono, comunque, garantire "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", determinati con legge statale (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.). Pertanto, la tutela del livello delle prestazioni è affidata alla legge statale e (anche) su tale parametro viene definito l'ammontare delle risorse ritenute necessarie e proporzionate alla svolgimento delle funzioni regionali, secondo parametri e livelli standard. Sotto tale profilo, come anche attualmente previsto dall'art. 18 della l. 42/2009 (seppur non direttamente applicabile alla Regione), sempre in sede



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

pattizia possono essere definite norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione.

Occorre tuttavia sottolineare che, fino ad ora, tutte le misure poste a carico delle regioni speciali per il contenimento della spesa pubblica e per il risanamento dei conti statali adottate facendo riferimento alla legge 42/2009, e in particolare alle disposizioni di cui all'art. 27, hanno prodotto effetti dirompenti, in quanto i costi posti a carico delle autonomie speciali sono risultati immani, specie quelli in termini di riduzione di entrate. Il taglio delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali è andato progressivamente crescendo. Per la Sardegna il depauperamento delle disponibilità finanziarie regionali può essere sinteticamente riassunto in questi pochi dati: gli accantonamenti annui (tagli delle compartecipazioni) sono passati dai 268 milioni del 2012 agli oltre 682 milioni del 2015 e del 2016. Nell'arco temporale 2012-2016 alla nostra Regione sono stati complessivamente sottratti oltre 2.622 milioni di compartecipazioni.

In sostanza, il bisogno crescente di abbassare sempre più il livello della spesa pubblica ha indotto il MEF a introdurre uno strumento normativo, che derogando alle prescrizioni dei distinti regimi finanziari delle Speciali, consentisse allo Stato di ridurre il livello delle



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

compartecipazioni ai tributi erariali spettanti agli enti ad autonomia rafforzata: così è nato nel 2012 "l'accantonamento di entrata".

In particolare, la disposizione statale che ha dato origine all'introduzione nell'ordinamento degli accantonamenti è il comma 3 dell'art. 27 secondo il quale il concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà e l'assolvimento degli obblighi comunitari può essere perseguito dalle Speciali:

"...anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali".

In tal modo, non potendo far gravare sui bilanci regionali oneri che sino ad allora erano gravati sul bilancio statale, il MEF ha approntato una disposizione in base alla quale, nelle more dell'approvazione delle norme di attuazione contenenti il trasferimento o la delega di nuove funzioni a carico delle regioni speciali, fosse accantonata una parte delle compartecipazioni loro dovuta, per consentire la realizzazione di quei risparmi statali prescritti dalla norma sopra richiamata.

Sul punto, la Corte Costituzionale si è già espressa dichiarando legittimi gli "accantonamenti", riconoscendo allo Stato la possibilità di stabilire unilateralmente la misura delle contribuzioni da porre a carico delle regioni, comprese le speciali, al fine di adempiere urgentemente



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

agli obblighi imposti dall'Unione Europea. Ciò, tuttavia senza ledere il principio di leale collaborazione e, soprattutto, ricercando sempre l'accordo con le regioni ed evitando di porre in essere "atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati".

Occorre inoltre ribadire che, accanto alle disposizioni che stabiliscono che tutte le regioni devono contribuire al risanamento della finanza pubblica (questione questa, peraltro, mai messa in discussione dalle Speciali, né tantomeno dalla Sardegna), l'art. 27 richiama opportunamente anche i diritti di cui godono le regioni speciali, prevedendo, come già detto, l'obbligo dello Stato di approntare i necessari correttivi agli svantaggi strutturali e ai costi dell'insularità.

Quello che qui, ancora oggi, dobbiamo richiamare all'attenzione del Parlamento è che le disposizioni riguardanti il processo di perequazione e l'introduzione di fattori correttivi delineato dall'art. 27, non hanno mai trovato applicazione.

Anche limitandoci all'ultimo triennio (2014-2015-2016), l'ammontare delle risorse sottratte alle casse della Sardegna supera l'astronomica cifra di 1.942 milioni di euro.

Un sacrificio che, crediamo, nessuna regione sarebbe in grado di sopportare, ma certamente non la Sardegna già gravata da costi, sopra richiamati, che nessun'altra regione deve sostenere.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

In questo contesto di estrema difficoltà, per propria scelta, la Sardegna è attualmente soggetta al regime del pareggio di bilancio (ai sensi dell'art. 42 comma 10, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla l. 11 novembre 2014, n. 164). Ad essa, inoltre, non si applicano le norme sul patto di stabilità (comma 478-bis della legge 190/2014, inserito dall'art. 9, comma 4, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, conv. in l. 125/2015).

La Sardegna deve, e vuole, dunque garantire il pieno equilibrio tra entrate e spese.

A fronte degli ampi margini di autonomia che discendono dal suddetto sistema derivano altrettante responsabilità. Pertanto, pur non risultando più efficaci i limiti o i vincoli imposti dallo Stato sulle politiche di spesa regionali, e fatto salvo comunque il rispetto degli obblighi di equilibrio della finanza allargata (di cui lo Stato medesimo è garante), in sede pattizia potranno essere concordate anche possibili misure "sanzionatorie" in ipotesi di mancato rispetto degli equilibri di bilancio, quali, ad esempio, quelle previste dall'art. e), comma 1, art. 17 della l. 47/2009.

Tuttavia, la pre-condizione essenziale perché la Sardegna possa gestire il proprio bilancio -lo si ribadisce con forza- è che la Regione deve godere di una condizione di parità rispetto alle altre autonomie territoriali, dovendo lo Stato corrispondere risorse ulteriori rispetto a



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

IL PRESIDENTE

quelle ordinarie previste per la "perequazione per la minore capacità fiscale" – in aggiunta e non in alternativa – in ragione degli svantaggi strutturali permanenti e dei costi dell'insularità che caratterizzano la Sardegna.

Il principio del pareggio di bilancio comporta evidentemente notevoli oneri a carico dell'Amministrazione, ma questo è, deve, essere sostenibile quando si realizzano le condizioni sopra descritte.

Sarà pertanto interesse della Regione il perseguimento della massima efficienza ed efficacia dell'impiego delle risorse a disposizione, così da poter investire eventuali surplus finanziari a beneficio del proprio territorio.

