

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE NAZIONALE

N. 6/NAZ

presentata dai Consiglieri regionali
ZEDDA Massimo - SATTA Gian Franco - AGUS - CADDEO - LOI - ORRÙ - PIU - STARA

il 30 giugno 2020

Piano organico per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna, in attuazione dell'articolo 13 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)

RELAZIONE DEI PROPONENTI

La pandemia da Sars.Cov2 è stata, e ancora è, un drammatico momento per l'intera umanità. Le conseguenze politiche, culturali, sociali ed economiche, anche in ragione degli strumenti di contrasto al contagio e delle misure terapeutiche che si sono dovute adottare con rapidità, sono pesantissime, di intensità e durata ancora sconosciute.

Quell'evento planetario ha nuovamente e tragicamente sottolineato che la globalizzazione non è una scelta politica e neppure solo il risultato del liberismo finanziario. È una condizione dell'evoluzione umana che attiene al progresso tecnologico, allo sviluppo economico, alla pressione dei bisogni e alla giusta aspirazione ai diritti fondamentali a cui moltitudini di persone, comunità nazionali e sociali intere, sono ancora escluse. Quell'evento ha ricordato a tutti quali siano le vere priorità. La consapevolezza sui rischi originati dai cambiamenti climatici, dalle crisi demografiche, dalle profonde e diffuse povertà e disuguaglianze, richiama l'impegno comune per contrastare l'ecatombe quotidiana di specie viventi e l'impoverimento della bio-diversità, l'oppressione delle libertà e lo sfruttamento del lavoro, i pericoli crescenti per la pace.

Tutto ciò, non richiede un governo mondiale centralista e autoritario, o nuovi equilibri sulla paura tra blocchi politico-militari, al contrario pretende che le comunità nazionali e territoriali stiano in positiva relazione tra loro, disponibili allo scambio permanente delle conoscenze, animate da volontà di condivisione e reciproco sostegno, nell'obiettivo del bene comune.

In questo quadro l'autonomia, la responsabilità nell'auto governo territoriale e la propensione all'autosufficienza, almeno nella produzione agro-alimentare e nell'energetico pulito e rinnovabile, possono favorire percorsi nuovi e maggiore creatività di ogni comunità locale e regionale, processi virtuosi di sviluppo scientifico e tecnologico, la crescita economica, sociale e civile diffusa. Questo sarà possibile quanto più saranno rafforzati i percorsi formativi delle nuove generazioni, le azioni di con-

trasto alla dispersione scolastica e all'analfabetismo, lo studio universitario e l'alta formazione, la formazione permanente e le politiche di qualificazione e riqualificazione professionale.

Rinascita – La Pianificazione democratica.

L'articolo 13 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recita: "Lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola". La predetta disposizione rappresenta il più alto riconoscimento formale della "questione sarda", come "questione nazionale", oggi interpretabile in una prospettiva "euro-mediterranea" o neomeridionalista, comportando due differenti livelli di responsabilità istituzionale ascrivibili allo Stato (anche nella sua relazione con l'Unione europea) e alla Regione.

L'iniziativa statale (attribuita al Parlamento e al Governo) si svolge, da un lato, nella predisposizione e nell'approvazione di un piano organico di interventi finalizzati di carattere legislativo, di ordine finanziario e organizzativo. Quella regionale si concreta, dall'altro lato, nell'analisi delle esigenze, nell'individuazione degli obiettivi, nel dimensionamento delle dotazioni finanziarie e strumentali, nella definizione e nella gestione delle fasi di attuazione. In forza della disposizione di rango costituzionale lo Stato è il soggetto istituzionale principalmente obbligato alla promozione e al sostegno dell'intervento in favore dell'Isola sarda.

Tale adempimento si esercita con il concorso della Regione, perciò in una condizione di leale collaborazione, di vincolo pattizio finalizzato che, oggi, può definirsi di federalismo solidale. L'intervento partecipato Stato-Regione ha carattere di piano organico, quindi di intervento a carattere generale ancorché non esclusivo né esaustivo, ma comunque rivolto ai molteplici fattori dello sviluppo economico e sociale. Il piano ha la finalità di favorire, quindi di sostenere, il progetto complessivo di sviluppo qualificato (Rinascita) e perciò si esercita in coerenza con gli strumenti vigenti della programmazione economica e finanziaria regionale.

Il contenuto e l'obiettivo della Rinascita si sostanziano in un miglioramento della qualità della vita economica e civile che la comunità regionale, attraverso le istituzioni democratiche, determina in ragione della sua esistenza. La Rinascita deve essere contestualmente economica e sociale, pertanto a valenza qualitativa sia dei processi di sviluppo, sia delle condizioni generali di vita di tutta la popolazione. La regione destinataria di questi interventi è "l'Isola", vale a dire la Sardegna, una specifica parte del territorio nazionale ed europeo, centrale nel mediterraneo, caratterizzata oltre che dalla dimensione istituzionale, anche dalla specificità geografica (l'insularità, appunto).

Tale specificità geografica, rilevante nella norma costituzionale dell'articolo 13, è oggetto oggi di una procedura legislativa ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, per il riconoscimento delle condizioni di permanente svantaggio con le altre regioni italiane ed europee, in relazione all'esclusione oggettiva della Sardegna dalla continuità delle principali reti di comunicazione, trasportistiche ed energetiche, soprattutto relative alle fonti a minor tasso di inquinamento e a minor costo, nazionali e continentali. L'integrazione con i sistemi di comunicazione e dei servizi richiede una adeguata politica italiana ed europea per le isole, capace di considerare lo svantaggio derivante dall'inaccessibilità di risorse disponibili solo in ambito continentale e dalla necessità permanente di ridurre gli effetti negativi dell'isolamento fisico. La connessione del sistema dei trasporti locali con quelli nazionali e continentali deve essere quindi trattata come un diritto dei cittadini sardi da garantire tramite l'intervento delle istituzioni pubbliche (Unione europea, Stato, Regione, autonomie locali). La condizione di insularità non solo legittima la permanente validità dell'articolo 13 dello Statuto speciale per la Sardegna, ma rende sempre attuale il tema cui esso allude. Gli elementi richiamati configurano un obbligo giuridico in attuazione di una specifica norma costituzionale, ma anche un interesse nazionale, a sostegno di una strategia di sviluppo di qualità propria e nuova, da promuovere in favore della regione-Isola Sardegna.

Peraltro, tutto ciò implica una complessiva valenza di straordinarietà degli interventi e di coordinamento sinergico da parte di tutti i poteri pubblici necessariamente intervenienti e una definizione

dell'intervento attuativo selettivo e strategico rispetto alla previsione costituzionale più complessiva (sviluppo equilibrato e socialmente qualificato, Repubblica delle autonomie, sistema partecipativo, Autonomia speciale della Sardegna). Nelle precedenti esperienze storiche l'iniziativa dello Stato e il concorso della Regione sono stati principalmente finalizzati alla realizzazione di modelli organizzativi dell'economia e della società già esistenti nelle regioni a più alto tasso di sviluppo. Ciò con l'obiettivo prevalente di allineare il sistema produttivo della Sardegna alle scelte produttive delle regioni più industrializzate del Paese. Si rinunciava, così, sostanzialmente, a perseguire il superamento del divario di sviluppo esistente, in tale modo mantenendo una prospettiva di inserimento, comunque, subalterno nel permanente processo di sviluppo duale tra Nord e Sud d'Italia e d'Europa.

Persiste ancora oggi, in alcune recenti produzioni normative, l'idea che la risposta alla domanda di Rinascita possa risiedere nella trasposizione dei più attuali e prevalenti modelli di crescita economica fondati sulla competitività di prezzo, sull'iperflessibilità del lavoro (con conseguente riduzione dei diritti e precarizzazione delle condizioni di vita delle lavoratrici e dei lavoratori), sul consumo, ritenuto inevitabile, di territorio e ambiente. Una siffatta impostazione va interamente rovesciata: per superare le condizioni di svantaggio, al contrario, bisogna individuare le vocazioni produttive più naturali dei luoghi e i percorsi più originali di sviluppo proprio. La più attuale lettura dell'articolo 13 dello Statuto speciale per la Sardegna suggerisce la scelta netta di perseguire nel tempo intermedio due sostanziali azioni generali: una sul versante dell'innovazione economica (processi e prodotti di assoluta qualità ambientale) e una sul versante dell'innovazione sociale.

Perciò, le azioni essenziali da affidare al Piano di Rinascita, possono oggi delinearci nel progetto di rinaturalizzazione dell'Isola attraverso il risanamento integrale dei fattori naturali (terra, acqua, aria, habitat, patrimonio animale e vegetale) e nel contrasto alla desertificazione. Il modello di sviluppo che sottende al progetto di rinaturalizzazione deve basarsi su elementi imprescindibili, relativi alla partecipazione attiva delle comunità locali, alla valorizzazione delle pratiche tradizionali, all'innovazione coerente con la qualità ambientale dei processi non meno che dei prodotti, alla costruzione di canali di commercializzazione dei beni di qualità, attraverso il ricorso a progetti per l'ecocertificazione e l'ecolabelling.

La "democrazia ambientale" comporta la partecipazione democratica dei singoli e delle comunità alla definizione del modello economico-sociale di sviluppo, azioni positive di inclusione e di coesione sociale, risposte coerenti alla domanda di lavoro buono, di occupazione produttiva, di studio, di ricerca, di formazione. Perciò, il piano di risanamento dovrà essere definito nelle sue modalità e priorità attraverso un processo partecipativo, secondo i criteri più elevati riconosciuti a livello internazionale, da Agenda 21 alla Carta di Aarhus, sulla partecipazione pubblica.

L'elaborazione del Piano dovrà essere svolta attraverso il coinvolgimento dei vari soggetti istituzionali, a livello regionale e locale, delle parti sociali, dei movimenti, delle associazioni, dei comitati. L'ampio processo consultivo dovrà essere promosso dalla regione su tutto il territorio della Sardegna secondo i principi e le pratiche del bilancio partecipativo. Un modo altro per proseguire, a 70 anni dal Congresso del Popolo Sardo presieduto da Emilio Lussu, la lotta per la Rinascita.

La dimensione sociale del Piano proposto risulta soprattutto evidenziata dalla necessaria applicazione di lavoro qualificato e stabile che deriva dalla gestione degli interventi, dallo studio, dalla ricerca delle nuove produzioni di qualità, dall'organizzazione funzionale e produttiva di tutte le attività connesse. Tutti elementi utili per ridefinire un autentico piano straordinario per il lavoro. Sotto questo profilo il Piano di Rinascita della Sardegna propone un contributo fattivo all'attuazione concreta del precetto dell'articolo 4 della Costituzione. Esso invita a realizzare l'obiettivo della piena occupazione attraverso l'esplicazione di tutte le capacità e disponibilità di studi e di lavoro, di applicazione produttiva, di esercizio di una funzione sociale in modo tale da garantire il coinvolgimento nel progetto di tutta la comunità isolana.

Nell'idea e nella pratica della Rinascita deve essere riconosciuto e deve riconoscersi tutto il popolo sardo (residenti ed emigrati); deve cessare e deve essere invertita la tendenza allo spopolamento delle aree interne dell'Isola che costituisce l'effetto più negativo dell'impoverimento materiale e che rappresenta la causa di un ancora peggiore processo di impoverimento culturale e umano (nuova emigrazione intellettuale e giovanile). La Regione autonoma della Sardegna ha approvato leggi innovative e impegnative in materia di assetto del territorio, di pianificazione paesaggistica e di tutela ambientale (Piano paesaggistico regionale). La normativa paesistica stabilisce con chiarezza anche il senso dello sviluppo economico di qualità nuova, cui pensare e per cui agire. La Sardegna è chiamata ad interpretare in autonomia l'impegno a sviluppare azioni locali con responsabilità globale.

È evidente che la scelta di campo operata dalla Regione in materia ambientale non può che essere sorretta, in modo coerente e adeguato, da corrispondenti misure di carattere economico e sociale.

E ciò vale ovviamente per la Regione stessa, ma anche per lo Stato unitario di cui la Regione è parte e per l'Unione europea entro cui la regione si colloca. Peraltro, dovrebbe essere massimamente apprezzato e sostenuto il contributo originale, coraggioso e deciso che la Sardegna offre di dare al progetto di salvaguardia generale dell'ecosistema e della biodiversità su scala mondiale, anche alla luce del rapporto Living planet report 2006 che calcola all'anno 2050 il possibile tracollo delle risorse vitali per l'umanità, qualora non intervengano misure decise di inversione di tendenza nel consumo del territorio, dell'ambiente e dei connessi beni naturali essenziali. È di tutta evidenza che ciò implica un'azione complessiva e decisa a livello mondiale, ma è utile che chi vuole possa inaugurare un nuovo e alternativo progetto di sviluppo.

Oggi l'impegno di Greta Thunberg, dei giovani e dei giovanissimi attivisti di Fridays for future, dei tanti militanti per l'ambiente e per il clima, contribuiscono a dare senso al progetto di "rinaturalizzazione" della Sardegna, che pure pensato prima, si proietta coerentemente dentro quella dimensione.

Con riferimento agli eventi degli ultimi mesi, occorre rimarcare come la crisi economica e sociale Sarda aveva dimensioni di gravità intollerabile, anche prima dell'esplosione della pandemia da Covid-19 che ha proiettato dentro una difficoltà globale tutte le economie europee. L'Isola ha subito lo stress del lockdown su produzione, redditi e occupazione, in modo relativamente acuto, meno di realtà territoriali più industrializzate. Le situazioni di maggiore povertà "di sistema produttivo" si sono impoverite di meno, rimanendo comunque più povere, in relazione alla condizione di partenza. Questo vale per l'intero Mezzogiorno italiano ed europeo.

Lo SVIMEZ, in uno studio del 9 aprile 2020, descrive l'impatto economico e sociale causato dalla pandemia. Si registrano conseguenze di portata straordinaria sulle attività produttive e i processi connessi di creazione di redditi e occupazione, come testimoniato il crollo di fatturato (51,6 per cento, media nazionale), valore aggiunto (47 per cento) e occupazione (52,8). La pervasività del blocco colpisce duramente, sia pure con diversa intensità, indistintamente l'industria, le costruzioni, i servizi, il commercio. SVIMEZ, sottolinea che a livello territoriale il blocco ha interessato maggiormente le regioni del Nord in termini di valore aggiunto (49,1 per cento, quasi 6 punti percentuali in più rispetto al Centro e al Mezzogiorno) ma, l'impatto risulta più omogeneo in termini di occupati e fatturato tra Nord e Mezzogiorno, mentre in termini di unità locali, le differenze territoriali si ribaltano, segno di una maggiore parcellizzazione del tessuto produttivo nel Mezzogiorno dove le unità locali interessate dal lockdown raggiungono quasi il 60 per cento a fronte del 56,7 e del 57,2 per cento rispettivamente del Centro e del Nord.

Per la Sardegna, SVIMEZ, valuta le attività produttive bloccate dai provvedimenti di contenimento del Covid-19 per Unità locali del 59,2 (per unità locale si intende un luogo operativo od amministrativo ubicato in luogo diverso da quello della sede legale, nel quale l'impresa esercita stabilmente una o più attività), per fatturato del 52,6 per cento, per valore aggiunto del 43,2 per cento, per occupati del 52,7 per cento. La stima SVIMEZ sul complessivo effetto di riduzione sul valore aggiunto deter-

minato dal lockdown, descrive la maggiore incidenza sull'economia del Nord, con una quota di blocco del valore aggiunto pari al 38,8 per cento, di oltre 5 punti superiore a quanto stimato per il Mezzogiorno (33,5 per cento), pertanto sulla base dello schema di valutazione adottato, si stima che un mese di lockdown "costi" quasi 48 miliardi di euro, il 3,1 per cento del Pil italiano, oltre 37 dei quali "persi" al Centronord e circa 10 nel Mezzogiorno, ovvero 788 euro pro capite al mese nella media italiana, oltre 1000 euro al Nord contro i quasi 500 al Sud.

In Sardegna il minor valore aggiunto per mese di blocco è pari a 807 milioni di euro, 491 euro pro capite. Il dato occupazionale in Sardegna è sempre stato critico, sotto le medie europee e nazionali, molto distanti dai parametri fissati dal trattato di Lisbona, che indicava la media del 70 per cento della popolazione in età da lavoro (da raggiungere entro il 2010). Oggi SVIMEZ sottolinea che nell'isola gli occupati interessati dal blocco risultano pari al 32,4 per cento - dipendenti 27,6 per cento, 43,6 per cento indipendenti - un elemento di aggiuntiva gravità.

L'ISTAT comunica che rispetto al mese di marzo 2020, nello scorso mese di aprile, si registra una marcata diminuzione dell'occupazione e cresce il numero degli inattivi. La diminuzione nazionale dell'occupazione (-1,2 per cento pari a -274mila unità) è generalizzata: coinvolge donne (-1,5 per cento, pari a -143mila), uomini (-1,0 per cento, pari a -131mila), dipendenti (-1,1 per cento pari a -205mila), indipendenti (-1,3 per cento pari a -69mila) e tutte le classi d'età. Il tasso di occupazione è al 57,9 per cento (-0,7 punti percentuali). Questo dato nazionale risulta ancora più drammatico se riferito al mese di aprile 2019 "(-2,1 per cento pari a -497mila unità), verificato per entrambe le componenti di genere, per i dipendenti temporanei (-480mila), per gli autonomi (-192mila) e per tutte le classi d'età, con le uniche eccezioni degli over50 e dei dipendenti permanenti (+175mila). Scende il tasso di occupazione di 1,1 punti percentuali; calano, anche le persone in cerca di lavoro in misura consistente nell'arco dei dodici mesi (-41,9 per cento, pari a -1 milione 112mila unità), mentre aumentano gli inattivi tra i 15 e i 64 anni (+11,1 per cento, pari a +1 milione 462mila)". Il dato nazionale concernente le persone in cerca di lavoro (-23,9 per cento pari a -484mila unità) registra una maggiore diminuzione nella componente femminile (-30,6 per cento, pari a -305mila unità) rispetto a quella maschile (-17,4 per cento, pari a -179mila), con un cedimento in tutte le classi di età.

Tutti questi elementi rappresentano una realtà italiana più preoccupante nelle parti tradizionalmente più sofferenti. Il ritardo nel mercato del lavoro dell'intero paese è sintetizzato nel tasso di occupazione fermo al 59 per cento, 11 punti in meno dell'obiettivo di Lisbona.

Il decremento degli occupati nell'isola, a causa del lockdown è stimabile, precauzionalmente, in percentuale almeno pari a quella nazionale, tenuto conto anche dei provvedimenti normativi anti-licenziamento. Questa valutazione va integrata con i dati relativi al volume delle assunzioni dall'inizio della crisi (individuato nel 19/02/2020) sino al 26/05/2020, che fanno registrare, secondo lo studio ASPAL Sardegna, un decremento di 56.582 unità (-59,9 per cento) rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente. Se si considera che la situazione occupazionale antecedente alla pandemia da Covid-19 in Sardegna appariva come da tempo critica, appare evidente la drammaticità della situazione da affrontare. Il tasso di occupazione in Sardegna, dato ISTAT IV trimestre 2019 è di 53,6; 6 punti in meno del dato nazionale e 16,4 rispetto all'obiettivo di Lisbona. Alcuni parametri generali, e altri specifici, richiedono un robusto approccio politico/programmatico in funzione del superamento delle criticità in materia di lavoro.

Una prima riflessione deve essere sviluppata in ragione dei dati demografici, a partire da quello della consistenza della popolazione, appena superiore al milione e seicento mila circa, 1/37 di quella nazionale e 1/279 di quella dell'UE, e anche in rapporto alla densità pari a 68,03 abitante per Km² (elemento questo che certamente ha favorito, insieme alla condizione di insularità, il contenimento del contagio per naturale distanziamento sociale, ma che costituisce uno tra i limiti strutturali più rilevanti per lo sviluppo).

L'età media della popolazione sarda in progressivo aumento si attesta a 46,3 anni, + 1,9 rispetto al dato nazionale, e + 4,7 rispetto a 10 anni fa; indice di vecchiaia a 212, + 39 punti rispetto a quello nazionale, + 61,1 negli ultimi 10 anni, l'indice di dipendenza che rappresenta il carico sociale ed economico della popolazione non attiva su quella attiva, nel 2019 è di 53,8 individui a carico, ogni 100 che lavorano, + 8,6 negli ultimi 10 anni, a ciò si aggiunge il dato negativo sul grado di invecchiamento della popolazione in età lavorativa. Il rapporto percentuale tra la parte di popolazione in età lavorativa più anziana (40-64 anni) e quella più giovane (15-39 anni) è, in Sardegna, di 152,2, in incremento negli ultimi 10 anni di 42,5.

Le prospettive per l'economia europea, italiana e sarda sono fortemente negative, le conseguenze prevedibili sul piano sociale, assolutamente preoccupanti. Secondo le previsioni economiche di primavera 2020, rese note dalla Commissione europea, l'economia della zona euro subirà una contrazione record del 73/4 per cento nel 2020, per poi crescere del 61/4 per cento nel 2021. Allo stesso modo l'economia dell'Unione europea dovrebbe contrarsi del 71/2 per cento nel 2020 e crescere del 6 per cento circa nel 2021. Le proiezioni di crescita per l'Unione europea e la zona euro sono state riviste al ribasso di circa nove punti percentuali rispetto alle previsioni economiche d'autunno 2019.

Risulta decisamente più pesante il dato italiano. L'ISTAT prevede una marcata contrazione del Pil nazionale nel 2020 (-8,3 per cento) e una ripresa parziale nel 2021 (+4,6 per cento). Nell'anno corrente la caduta del Pil sarà determinata prevalentemente dalla domanda interna al netto delle scorte (-7,2 punti percentuali) condizionata dalla caduta dei consumi delle famiglie e delle ISP (-8,7 per cento) e dal crollo degli investimenti (-12,5 per cento), a fronte di una crescita dell'1,6 per cento della spesa delle Amministrazioni pubbliche. Altri enti di analisi economica, come l'OCSE, fanno una stima del Pil della Penisola di -11,3 per cento nel 2020, in uno scenario senza nuove ondate di contagi di coronavirus, ma del 14 per cento, se più avanti si scatenerà una seconda ondata; sul 2021 si prevede un rimbalzo del 7,7 per cento nello scenario base, e del 5,3 per cento nel caso di nuova ondata Covid.

Per la Sardegna non appare ipotizzabile un andamento più favorevole, anzi. A causa dell'emergenza Coronavirus e il conseguente lockdown, in un recente studio della CNA sarda il Pil della Sardegna è dato in crollo del 9,6 per cento, o addirittura del 15 per cento nello scenario peggiore. Dato questo sostanzialmente in linea con la media delle previsioni di contrazione del prodotto interno lordo italiano. "Questo" continua CNA "significa che l'economia sarda nel 2020 rischia di vedere andare in fumo come minimo 3 miliardi di euro (4,4 miliardi nel caso del protrarsi delle restrizioni). La CNA sarda ricorda, inoltre, come l'Isola sia "tra le economie regionali più vulnerabili in ragione dell'alta incidenza del settore turistico, l'elevata quota dei lavoratori precari, una maggiore esposizione al rischio liquidità per le imprese, un settore delle costruzioni più vulnerabile, l'altissima quota di export del settore petrolifero".

In relazione all'andamento dell'economia, è di questi giorni la notizia (ISTAT) sul crollo della produzione industriale del 19,1 ad aprile e del 42,5 su base annua, il gettito fiscale non potrà non subire un notevole ridimensionamento, in grado di condizionare l'esercizio finanziario in corso. Questo appare prevedibile in considerazione di probabili alterazioni delle entrate causate da rinvio di versamenti, da attivazione di specifici crediti di imposta, dal ridimensionamento delle anticipazioni fiscali sui redditi futuri e, comunque, in relazione alla forte contrazione delle imposte indirette per riduzione dei consumi.

Già nei provvedimenti nazionali in materia di finanza pubblica e di sostegno dell'economia si intravedono questi effetti. La finanza pubblica italiana è più che mai compromessa da un debito proiettato oltre il 155 per cento del PIL (in alcune previsioni si ipotizza oltre il 165 per cento - OCSE), da quello netto delle pubbliche amministrazioni, oltre il 10 per cento del PIL, dalla contrazione del prodotto interno lordo. Tutto questo inciderà negativamente sul bilancio della Regione costituito da compartecipazioni tributarie pari a circa 7 miliardi euro/anno. Infatti, le alterazioni sull'andamento del gettito sopra descritte e gli effetti dell'accordo Stato/Regione in materia di entrate del novembre scor-

so, potrebbero determinare, per la Regione, l'esigenza di un assestamento di bilancio e una significativa revisione delle previsioni, valutabili, precauzionalmente, in almeno di 700 milioni di euro.

Tutto ciò impone scelte coordinate, Regione, Stato, Unione europea. La Sardegna, in questo ambito, può agire dentro il modello costituzionale tracciato dall'articolo 13 dello Statuto speciale, che è norma vincolante per lo Stato.

Per uscire rafforzati, piuttosto che feriti, dalla fase di gestione dell'emergenza, fatta di interventi prevalentemente assistenziali e polverizzati, pensati per categorie, settori produttivi e territori, occorre progettare innovando l'economia e la società sarde. La pandemia da Covid-19 ha determinato, rammentando a tutti la dimensione globale dei fenomeni attuali, biologici, ambientali, culturali, economici, sociali e politici, il bisogno di una accelerazione ai cambiamenti. Infatti, non si tratta di normalizzare una realtà soddisfacente rispetto ad un accadimento di natura straordinaria che l'ha stravolta, piuttosto di pensare un "piano generale di sviluppo economico e sociale" testato sui bisogni, le potenzialità, le risorse e le vocazioni produttive locali e regionali, modificando in positivo una situazione di storica difficoltà. In questo quadro vanno trattati i temi della sostenibilità ambientale e sociale e quelli dell'insularità, come punti fondamentali su cui poggiare l'innovazione culturale, economico-produttiva, e di architettura dei poteri politici autonomistici.

Il titolo principale della proposta di pianificazione, dentro una prospettiva pacifista, progressista ed ecologista, senza pretese ideologizzanti, è "la rinaturalizzazione", ovvero il risanamento integrale dei fattori naturali (terra, acqua, aria, habitat, patrimonio animale e vegetale) e nel contrasto alla desertificazione. "Il modello di sviluppo che sottende al progetto di rinaturalizzazione deve basarsi su elementi imprescindibili, relativi alla partecipazione attiva delle comunità locali, alla valorizzazione delle pratiche tradizionali, all'innovazione coerente con la qualità ambientale dei processi non meno che dei prodotti, alla costruzione di canali di commercializzazione dei beni di qualità, attraverso il ricorso a progetti per l'eco-certificazione e l'ecolabelling" così come descritto nell'allegata relazione alla proposta di legge di "Rinascita".

Tale proposta ("Piano organico per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna, in attuazione dell'articolo 13 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3" presentata il 2 maggio 2007 a prima firma di Luigi Cogodi), rappresenta una originale elaborazione politico-programmatica, fondata sulla candidatura del territorio sardo, mediterraneo ed europeo, ad essere sede di ricerca, sperimentazione e realizzazione di economia e società ecosostenibili. Un'idea che vuole la Sardegna anche "terra di pace e amicizia tra i popoli", possibile piattaforma di dialogo euro-mediterraneo. L'isola può diventare sede naturale di positive relazioni per la pacificazione, tra le comunità nazionali mediterranee. Un contributo "sardo" alla costruzione di quell'"altro mondo possibile" che ormai è diventato obiettivo ineludibile.

La vicenda pandemica da Covid-19 impone una rivisitazione dei capitoli sviluppati nella versione originale della proposta, la cui attualità appare comunque confermata, anzi rafforzata. Va introdotto uno specifico progetto che tratti la "salute", non solo nell'ambito della prevenzione con riferimento alla salubrità ambientale, dei luoghi e delle attività della produzione e del lavoro, ma come organizzazione sanitaria territoriale. In particolare risulta urgente strutturare un sistema diffuso, anche in considerazione della natura del territorio sardo, di assistenza primaria - PHC - rafforzata sul piano diagnostico, dell'emergenza e urgenza, dei trattamenti terapeutici a soggetti cronici (autosufficienti e non) e della riabilitazione finalizzata ad assicurare alle persone il miglior livello di vita possibile sul piano fisico, funzionale, sociale ed emozionale, e, non aspetto trascurabile, ridurre l'ospedalizzazione e gestire, con le necessarie improvvise accelerazioni, eventi epidemici imprevedibili di particolare virulenza. Appare utile, a questo punto, anche ricordare il valore economico di un sistema articolato per la "salute", come si propone nell'allegato progetto legislativo. Infatti, è indubbio che un sistema di prevenzione, cura e riabilitazione, robusto sul piano territoriale riducendo la pressione verso i centri ospedalieri, preservando le eccellenze alle funzioni di salva vita, ai trattamenti diagnostici e terapeutici specialistici e più delicati e, al contempo, aumentando la tutela della salute psico-fisica delle persone nelle loro

comunità, determina una riduzione dei costi economici e sociali e migliora l'offerta e le possibilità di contrastare la concorrenza di altri sistemi sanitari regionali.

Negli ultimi anni si è formata l'opinione, anche in ambienti di cultura liberista, della necessità di rilanciare, qualificare e rafforzare l'intervento pubblico in economia. Questo, certamente nella programmazione dello sviluppo e nell'investimento finanziario e, dopo l'esplosione pandemica, anche nelle attività produttive con un ruolo di gestione diretta. Per fare questo risulta indispensabile, in relazione alla provvista finanziaria da impiegare e al crescente debito pubblico, tutto a carico del contribuente, una pubblica amministrazione efficiente ed efficace, celere e trasparente, sia nelle funzioni di amministrazione attiva che in quelle di controllo. Diversamente si corrono seri rischi di infiltrazioni criminali, di degenerazioni corruttive, di illegittimità e sprechi.

Serve ricordare, in proposito, che va posta attenzione alle procedure di organizzazione e individuazione dei responsabili degli uffici, alle azioni di contrasto a modalità clientelari di assunzione, alle ricorrenti e colpevoli, oltre che costose, emarginazioni di qualificate professionalità interne, comunque motivate, al ricorso anomalo e ingiustificato di collaborazioni, dirigenti e consulenti, esterni.

Per dare tempestività e celerità all'azione amministrativa, a fronte di un dispiego imponente di strumenti e di risorse, oltre che un programma definito nelle misure e nei tempi, da sottoporre a verifica giuridica preventiva, serve intervenire anche nelle procedure attuative e di controllo. In proposito va capovolta l'attuale procedura di controllo successivo. L'attività di controllo deve essere svolta, autorevolmente, in via preventiva e in tempi dati, e la conseguente registrazione di legittimità deve assicurare al provvedimento la qualità di atto giuridicamente perfezionato e non intaccabile in sede processuale.

Fare prima e fare bene. Questa la sintesi della necessaria riforma del controllo, utile anche alla riduzione della pressione sul sistema giudiziario.

Volendo descrivere nel dettaglio l'articolato del presente disegno di legge, l'articolo 1 individua la specifica dimensione operativa del Governo nazionale che ha il compito di predisporre, con il concorso della Regione, il piano previsto dalla norma di rango costituzionale. L'articolo 2 definisce il contenuto specifico del provvedimento legislativo in esame attraverso l'individuazione degli interventi fondamentali da promuovere e da sostenere. L'articolo 3 dispone il sistema partecipativo interno della comunità regionale e delle sue istituzioni autonomistiche nella predisposizione e nell'attuazione del piano. L'articolo 4 individua i diversi soggetti istituzionali, statali e regionali, chiamati alla definizione, attuazione e verifica del piano. L'articolo 5 disciplina i programmi attuativi. L'articolo 6 istituisce l'Agenzia regionale per l'occupazione, con competenze relative all'avviamento al lavoro e alle attività formative. L'articolo 7 prevede la presentazione, da parte del comitato interministeriale competente per l'approvazione del piano, di una relazione annuale al Parlamento e al Consiglio regionale della Sardegna. L'articolo 8 indica la copertura finanziaria in termini di dotazione definita a carico dello Stato e di idoneo concorso della Regione. Infine, l'articolo 9 prevede che lo Stato e la Regione si attivino affinché sia garantito un adeguato stanziamento per lo sviluppo a livello europeo.

Nei provvedimenti attuativi vanno definite adeguate misure organizzative della pubblica amministrazione, capaci di realizzare coordinamento, accelerazione, monitoraggio e aggiornamento costante di risorse, strumenti e procedure per la realizzazione integrale del Piano, inteso come insieme articolato di interventi in proiezione dinamica rispetto agli obiettivi dati.

Particolare attenzione deve essere posta alle opportunità del finanziamento comunitario, avuto riguardo: al quadro finanziario 2021/2027; all'impiego eventuale delle risorse Meccanismo europeo di stabilità (MES), a cui accedere tramite specifici accordi con lo Stato finalizzati alla riorganizzazione territoriale della Sanità, funzionale al contenimento in via ordinaria della pressione ai ricoveri ospedalieri; accesso al finanziamento diretto della Commissione europea per progetti, in partenariato.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Finalità

1. In attuazione dell'articolo 13 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), lo Stato, con il concorso della Regione, predispone un piano organico straordinario e aggiuntivo degli interventi necessari al fine di conseguire l'obiettivo contestuale dello sviluppo economico e del progresso sociale della Sardegna, di seguito denominato "piano", assicurandone il coordinamento funzionale con gli interventi previsti dalle leggi statali e dalle normative europee aventi analoghe finalità.

Art. 2

Interventi

1. Il piano contiene e sostiene interventi di carattere organico, come di seguito specificati:

- a) un progetto pluriennale rivolto al risanamento integrale e al mantenimento della salubrità del patrimonio naturale, animale e vegetale della regione e al contrasto del processo di desertificazione, nell'ambito del quale è sviluppato un sistema territoriale di sanità veterinaria per la tutela della qualità degli allevamenti e contrasto alla diffusione di epizootie;
- b) un progetto pluriennale di organizzazione della sanità territoriale di assistenza primaria - PHC - rafforzata sul piano diagnostico, dell'emergenza e urgenza, dei trattamenti terapeutici e della riabilitazione;
- c) un progetto pluriennale di riconversione e di promozione delle attività produttive, delle strutture scolastiche e formative, di ricerca e di servizio improntate alla piena garanzia della salubrità dei processi e dei prodotti e all'innovazione tecnologica.

2. I progetti di cui alle lettere a) e b) e c) del comma 1 sono articolati per settore e per ambito territoriale, con carattere di omogeneità e unitarietà, su base regionale.

3. Le province e i comuni associati sono chiamati ad essere partecipi sia nella fase propositiva, sia nella fase attuativa dei predetti progetti pluriennali.

4. Gli interventi che il piano promuove e che devono essere realizzati riguardano:

- a) il risanamento territoriale integrale:
 - 1) dei siti industriali dismessi;
 - 2) delle aree interessate da esercitazioni militari;
 - 3) delle aree interessate dalle emissioni e dagli scarichi di attività industriali, agricole e di qualsiasi altra attività, ivi compresi gli scarichi urbani;
- b) un sistema di strutture e servizi territoriali, e presidi sanitari polivalenti, potenziati nelle isole minori con punti nascita, atti a garantire livelli di eccellenza anche nel trattamento di situazioni critiche:
 - 1) nell'assistenza primaria - PHC - rafforzata sul piano diagnostico, dell'emergenza e urgenza, dei trattamenti terapeutici a soggetti cronici (autosufficienti e non) e della riabilitazione;
 - 2) nelle terapie intensive, con unità mobili medicalizzate idonee al trattamento e al trasporto di soggetti in gravi condizioni, anche infettivi, per la gestione di eventi improvvisi e acuti, anche epidemici;
- c) i piani di eradicazione delle epizootie e fitopatie, e di tenuta in salute dei corrispondenti patrimoni animali e vegetali;
- d) la salvaguardia attiva del patrimonio culturale e linguistico, dei siti archeologici, dei monumenti naturali, dei beni e dei componenti ambientali sensibili;
- e) la forestazione di qualità e di quantità sufficiente a ristabilire gli elementi locali di riequilibrio climatico;
- f) il ciclo integrato dell'acqua e la salvaguardia dei corsi d'acqua, anche attraverso la costituzione dei parchi fluviali o dei componenti umidi di stagni e lagune;
- g) l'assetto idrogeologico;

- h) la salvaguardia e la riconversione ambientale dell'habitat urbano, del sistema costiero e del paesaggio rurale;
- i) la riconversione e il nuovo impianto industriale di tutte le attività produttive in ogni fase del processo, comprese quelle degli approvvigionamenti, delle lavorazioni e della commercializzazione in termini di assoluta sostenibilità naturale;
- l) la realizzazione di protocolli di connessione del sistema regionale dei servizi e delle comunicazioni con i sistemi nazionali e internazionali atti a garantire la qualità ambientale dello sviluppo;
- m) il coordinamento degli strumenti per la pianificazione dello sviluppo rurale con gli interventi di risarcimento, aiuto e sostegno al mondo agro-pastorale, finalizzata alla tempestiva operatività delle misure adottate.

Art. 3

Modalità di predisposizione e di attuazione del piano

1. Le modalità di predisposizione e di attuazione del piano sono articolate funzionalmente in ragione dell'esercizio delle specifiche responsabilità dei differenti livelli istituzionali e in relazione alla necessaria partecipazione del sistema regionale delle Autonomie locali, delle rappresentanze dell'economia e del lavoro e dell'emigrazione, come definite dalla normativa vigente.

Art. 4

Approvazione e attuazione del piano

1. Il piano, di durata decennale, è deliberato, coordinato e verificato da un comitato interministeriale composto dai ministri competenti in materia di sviluppo economico, di solidarietà sociale e per le politiche europee, integrato in via permanente dal Presidente della Regione e in relazione ai differenti interventi settoriali, dai ministri interessati.

2. Il piano è attuato dalla Regione. I programmi attuativi annuali e pluriennali sono

approvati dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale.

3. I programmi di cui al comma 2 sono redatti in funzione della migliore integrazione degli interventi con quelli di derivazione regionale, nazionale ed europea ordinariamente previsti aventi analoghe finalità.

Art. 5

Programmi attuativi

1. I programmi attuativi sono predisposti dalla Giunta regionale, previa valutazione da parte di un comitato di valutazione tecnica composto da un rappresentante per ciascuno dei ministeri di cui all'articolo 4, da un rappresentante del Consiglio delle autonomie locali della Sardegna, da un rappresentante del Comitato regionale di sorveglianza per l'attuazione delle politiche comunitarie e da un rappresentante della Consulta regionale per l'emigrazione.

2. La Giunta regionale propone e, per quanto di sua competenza, attua gli specifici interventi in esito alla procedura partecipativa dei soggetti istituzionali di base e dei soggetti sociali e culturali presenti nel territorio e alla consultazione in forma pubblica delle comunità locali, al fine di individuare priorità, metodologia e compartecipazione dei soggetti economici e sociali al piano.

3. Gli interventi previsti dai programmi attuativi sono realizzati con provvedimenti del Presidente della Regione, allo scopo delegato a disporre, ove necessario, delle risorse finanziarie e strumentali e delle strutture operative territoriali dello Stato, in forza di specifica nomina del Governo a commissario per l'attuazione dei predetti programmi attuativi.

Art. 6

Avviamento al lavoro e preparazione delle professionalità occorrenti

1. È istituita, con legge regionale e previa intesa tra lo Stato e la Regione, l'Agenzia re-

gionale per l'occupazione (ARO). Nell'ARO confluiscono l'Agenzia sarda per le politiche attive del lavoro (ASPAL) e le società e gli organismi pubblici, regionali o esercitanti funzioni delegate o trasferite dallo Stato alla regione, aventi competenza in materia di lavoro.

2. L'ARO assicura ogni necessaria attività di gestione concernente l'accesso alle attività formative e all'impiego lavorativo nella realizzazione dei progetti, garantendo criteri, obiettivi e procedure. L'ARO definisce tramite specifica convenzione quadro una ampia collaborazione con l'INPS finalizzata alla piena operatività degli ammortizzatori sociali, delle misure di sostegno al reddito e contrasto alle povertà, di promozione dell'occupazione avuto riguardo ai programmi di individuazione, quantificazione e qualificazione dei fabbisogni professionali.

Art. 7

Relazione annuale

1. Il comitato interministeriale integrato di cui all'articolo 4 presenta annualmente al Parlamento e al Consiglio regionale una relazione sullo stato di attuazione del piano con specifica indicazione dei risultati conseguiti, degli eventuali punti di criticità riscontrati e delle proposte idonee al loro superamento. In ordine ai profili finanziari, la relazione indica la congruità degli stanziamenti in essere rispetto ai fini proposti e, nel caso di insufficienza, le modalità mediante le quali potervi fare fronte nel tempo, in ragione dei risultati progressivamente raggiunti. La relazione riferita all'anno 2022 deve indicare le modalità di prosecuzione in via continuativa dell'intervento statale e dell'Unione europea per la fase successiva all'anno 2023.

Art. 8

Copertura finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge valutati in 600 milioni annui per il triennio 2020-2022, agli stanziamenti per i restanti sette anni dal 2023-2029 si provvede con una dotazione incrementata del 4 per cento

annuo rispetto a quella prevista nel bilancio dello Stato per l'anno 2023, per un importo complessivo nel decennio pari a 10 miliardi di euro.

2. La provvista finanziaria può essere costituita anche attraverso l'accesso al debito, assicurato in ambito dell'Unione Europea per gli interventi da destinare alla riorganizzazione e potenziamento della sanità territoriale, e/o per la ripresa economica in relazione agli effetti recessivi del blocco produttivo causato dalla pandemia da Covid-19.

3. La Regione autonoma della Sardegna concorre al finanziamento del piano mediante idonei stanziamenti, pari almeno al 50 per cento dell'importo dello stanziamento statale di cui al comma 1, a valere sulla dotazione del programma regionale di sviluppo.

Art. 9

Interventi del quadro comunitario di sostegno

1. La Regione autonoma della Sardegna e lo Stato operano congiuntamente, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, affinché lo stanziamento per lo sviluppo del piano sia garantito anche attraverso gli interventi del quadro comunitario di sostegno, in ragione delle azioni riferibili ai singoli programmi, della specifica connotazione di insularità, nonché della promozione e del sostegno dello sviluppo e della cooperazione nell'area euro-mediterranea.

Art. 10

Notifica all'Unione europea

1. Gli atti emanati in applicazione della presente legge che prevedono l'attivazione di azioni configurabili come aiuti di Stato, ad eccezione dei casi in cui detti aiuti sono erogati in conformità a quanto previsto dai regolamenti comunitari di esenzione, o in regime de minimis, sono oggetto di notifica ai sensi degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Art. 11

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore nel giorno della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).