

# LA SARDEGNA TRA PNRR E AUTONOMIA DIFFERENZIATA

a cura di Mariarosa Cardia

Atti dei convegni  
2022 - 2023



Aipsa Edizioni

PRESENTE E FUTURO

# **La Sardegna tra Pnrr e autonomia differenziata**

**a cura di Mariarosa Cardia**

**Atti dei convegni**

2022 - 2023

**AIPSA EDIZIONI**

## **PRESENTE E FUTURO**

**N. 32/2024**

Collana dell'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna

DIRETTORE SCIENTIFICO

Mariarosa Cardia

COMITATO DI REDAZIONE

Carlo Dore, Paolo Fois, Antonio Guaita, Franco Mannoni, Maria Giovanna Mulas, Maria Teresa Petrini

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Francesca Cuccu, Monica Rinaldi

Direzione e Redazione

Cagliari, Via Roma 25

assexcons@tiscali.it

Tel. 070 6014506

<https://www.consregsardegna.it>

Con il contributo



**Fondazione  
di Sardegna**

© 2024

Aipsa Edizioni

vico Tristani 4/a, Cagliari

tel. 3404992363

e-mail: [aipsaedizioni@gmail.com](mailto:aipsaedizioni@gmail.com)

<http://www.aipsa.com>

Finito di stampare nel mese di dicembre 2024

Presso Cartografica Toscana, Pescia (PT)

ISBN 979-12-81352-23-0

# Indice

## **Introduzione**

Mariarosa Cardia 3

## **Atti del convegno**

**Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Opportunità per la  
Sardegna** 11

## **Atti del convegno**

**Autonomia differenziata nel regime di specialità della Sardegna** 51

**Hanno collaborato a questo numero** 107



**Mariarosa Cardia**

## La Sardegna tra Pnrr e autonomia differenziata

Questo volume raccoglie gli atti di due convegni che l'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna ha organizzato nel 2022 e nel 2023 a Cagliari, con il patrocinio del presidente del Consiglio Regionale della Sardegna, della Regione sarda e della Fondazione di Sardegna.

Come sua consuetudine, l'Associazione ha inteso individuare alcuni dei temi di maggiore rilievo politico, economico e sociale per contribuire all'indispensabile dibattito e al confronto che essi sollecitano, anche al fine di individuare le peculiarità della loro applicazione per la nostra Isola. Per farlo ha invitato a discutere autorevoli esponenti politici e tecnici a livello nazionale e regionale.

Il convegno sul *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Opportunità per la Sardegna* si è svolto il 4 aprile 2022, presso la sala convegni della Banca Intesa San Paolo, coordinato dal giornalista Franco Siddi, con la partecipazione del presidente dell'Associazione Eliseo Secci, del vice presidente del Consiglio regionale Giampietro Comandini, dell'assessore regionale ai Lavori Pubblici Aldo Salaris; introdotto dalla relazione del professore Antonio Nicita dell'Università Lumsa di Roma. Sono intervenuti il professore Mauro Coni dell'Università di Cagliari, il direttore regionale della Coldiretti Sardegna Luca Saba, l'imprenditore già presidente della Ras Renato Soru, il presidente Assoambiente già presidente Enel Chicco Testa, il consigliere regionale Cesare Moriconi, il presidente Ance Sardegna Pierpaolo Tilocca. Alessandra Todde, viceministro dello Sviluppo Economico, ha tratto le considerazioni conclusive.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, predisposto dall'Unione Europea per affrontare i problemi acuiti dalla crisi pandemica Covid-19 e individuare soluzioni innovative, ha attribuito all'Italia fondi cospicui per progetti organici da realizzare entro il 2026 e con precisi vincoli, a cui si sono aggiunti i tre stabiliti dal Governo italiano, relativi al Sud, all'occupazione femminile e giovanile. Affinché l'innovazione rappresentata dal Pnrr – grazie alla quale per la prima volta si aggiungono ai prestiti sovvenzioni a fondo perduto e si costruisce un debito comune – possa diventare un elemento permanente, occorre far sì che questo strumento produca i risultati attesi per essere valutato positivamente dalla Commissione Europea. L'Italia, che ha chiesto il massimo delle risorse, per attuare le sei missioni previste deve affrontare un impegno notevole di programmazione e capacità di spesa, con tutte le difficoltà derivanti dai limiti nel proporre progetti e gestire bandi, limiti ascrivibili alle differenze tra le diverse amministrazioni, oltre alle difficoltà derivanti dalla guerra in Ucraina.

Nell'ambito della strategia europea per costruire una società competitiva e una crescita sostenibile il Pnrr rappresenta una sfida impegnativa e un'occasione di

progresso anche per la Sardegna, considerati i gravi e permanenti problemi infrastrutturali; sollecita capacità riformatrice di sistema e intenti unitari; esige una visione strategica per il futuro dell'Isola per costruire un'identità nuova basata su una società della conoscenza, sulla sostenibilità ambientale, sull'inclusione e la condivisione.

Un'attenzione particolare è stata posta sul rilievo rappresentato per la Sardegna dall'azione 3 relativa alle infrastrutture per la mobilità sostenibile, sulla necessità di integrare i progetti, di adeguare e semplificare rapidamente la normativa amministrativa alle attuali esigenze di economia circolare e di transizione energetica, di formare nuove professionalità tecniche per dotarne la pubblica amministrazione.

Analoghe difficoltà e richieste sono state prospettate per il settore agricolo, insieme all'esigenza di predisporre e utilizzare una banca regionale di dati relativi al monitoraggio delle produzioni agricole in Sardegna, alla programmazione logistica, ai programmi di filiera, all'adeguamento dell'agrosistema irriguo, alla chiarezza sul modello di agrivoltaico e sui territori in cui applicarlo.

Il convegno ha affrontato anche il tema della transizione energetica, dell'opportunità data alla Sardegna dall'utilizzazione delle rinnovabili, e di un sistema energetico diversificato che garantisca la continuità e la sicurezza dei rifornimenti, la sostenibilità ambientale e bassi costi.

Diversi interventi hanno sottolineato la necessità di rivedere i tempi per la progettazione e realizzazione dei progetti, considerate le numerose criticità emerse. Inoltre è stata ricordata l'eccezionale occasione rappresentata per l'Isola dal progetto *Einstein Telescope*, la grande infrastruttura di ricerca del futuro rivelatore di onde gravitazionali di terza generazione, un progetto di impatto scientifico e tecnologico di livello mondiale da realizzare in Europa, che l'Italia è candidata a ospitare tra i comuni di Lula, Bitti e Onani, nell'area della miniera dismessa di Sos Enattos.

Il successivo convegno su *Autonomia differenziata nel regime di specialità della Sardegna* si è svolto il 19 giugno 2023 presso la sala transatlantico del Consiglio regionale, coordinato dalla giornalista Leyla Manunza, con la partecipazione del presidente dell'Associazione Eliseo Secci, della consigliera regionale Alessandra Zedda, dell'assessore regionale ai Trasporti Antonio Moro; introdotto dalle relazioni della professoressa Carla Bassu dell'Università di Sassari e del professore Giuseppe Pisauo dell'Università "La Sapienza" di Roma. Sono intervenuti i deputati Pietro Pittalis e Silvio Lai, l'imprenditore già presidente della Ras Renato Soru, il professore emerito dell'Università di Sassari Paolo Fois, il vice presidente dell'Associazione Benedetto Barranu.

Il confronto si è sviluppato su una questione al centro del dibattito politico e giuridico, determinante nell'equilibrio generale dell'ordinamento costituzionale

italiano e che oggi vede contrapposte presso la Corte Costituzionale le stesse Regioni in seguito all'approvazione della legge 26 giugno 2024, n. 86 – “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” – entrata in vigore il 13 luglio.

Le relazioni degli esperti hanno offerto una panoramica degli aspetti giuridici e dell'impatto sulle Regioni a Statuto speciale della proposta di attuazione del regionalismo differenziato predisposta dal ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, Roberto Calderoli. L'osservazione principale concerne il rischio che gli accordi bilaterali tra Stato e singola Regione compromettano la tenuta complessiva dell'equilibrio generale del sistema, ledendo i principi costituzionale di solidarietà, eguaglianza e pari opportunità di accesso a diritti e servizi. Questa procedura, analoga a quella adottata per le intese tra lo Stato e le confessioni religiose, non consentirebbe la valutazione delle conseguenze delle singole intese sugli squilibri territoriali e sull'equilibrio tra politiche nazionali e locali.

In merito ai problemi di sostanza i relatori hanno evidenziato che la possibilità di trasferire alla competenza regionale ben 23 materie di notevole rilievo nell'ordinamento statale determinerebbe gravi sperequazioni nell'accesso ai servizi e nella garanzia dei diritti dei cittadini su tutto il territorio italiano nonché nella definizione degli interessi strategici nazionali e sovranazionali. Proprio per questo ogni richiesta di attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia per specificità proprie della Regione e funzionalità al suo sviluppo dovrebbe essere motivata puntualmente, chiarendo le ragioni per cui il trasferimento di funzioni migliorerebbe efficacia ed efficienza dell'intervento pubblico. Una proposta organica di regionalismo differenziato dovrebbe consentire il riconoscimento di autonomia potenziata solamente su criteri di effettive esigenze di ottimizzazione sia a livello regionale che nazionale.

Ulteriori rilievi sono stati fatti sull'esito che comporterebbe il meccanismo di finanziamento previsto dall'autonomia differenziata con la fissazione una volta per tutte dell'aliquota di compartecipazione al gettito dei tributi erariali maturato nel territorio regionale, come per le Regioni a Statuto speciale; sulla garanzia di lasciare alle Regioni la differenza se il fabbisogno di spesa fosse inferiore al gettito della compartecipazione, mentre lo Stato dovrebbe colmare la differenza se il fabbisogno di spesa risultasse superiore. L'esito di questo schema asimmetrico favorirebbe le singole Regioni, ma distruggerebbe il sistema nazionale, accentuando i divari territoriali.

La determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (Lep), concernenti i diritti civili e sociali, e dei relativi costi e fabbisogni standard non garantirebbe il superamento di queste criticità, sia perché marginalizza il ruolo delle assemblee rappresentative a livello nazionale e locale sia perché l'esperienza ultraventennale

sulla definizione e sul monitoraggio dei Lep nel comparto sanitario suggerisce la necessità di un serio approfondimento dei meccanismi complessi da adottare in una realtà dinamica.

Le ricadute sulle Regioni a Statuto speciale dell'applicazione del disegno di legge Calderoli evidenziano ulteriori criticità sin dall'aspetto procedurale, dal momento che – contrariamente all'*iter* rafforzato previsto all'art. 138 della Costituzione per la modifica degli Statuti speciali – il riconoscimento di ulteriori materie alle Regioni ordinarie prevede l'adozione di una legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, predisposta previa intesa tra lo Stato e la Regione, su iniziativa della stessa Regione, acquisito il parere degli enti locali interessati, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione in tema di autonomia finanziaria.

Inoltre la proposta governativa porterebbe al superamento del modello di regionalismo differenziato esistente nell'ordinamento italiano già dal 1948 col riconoscimento costituzionale di peculiarità territoriali e di specifici fattori geografici, storici, economici e culturali, che richiedevano un'autonomia maggiore e la conseguente approvazione degli Statuti speciali. Riconoscere ulteriori competenze autonomistiche in termini di mera redistribuzione finanziaria rischierebbe di svuotare concretamente il significato e il contenuto della specialità.

Sul piano politico si sono espresse visioni contrapposte.

Alcuni esponenti – ricordando che il processo è iniziato nel 2001 con la modifica dell'art. 116 della Costituzione nell'ambito della revisione del Titolo V e che nelle tappe dell'*iter* della sua attuazione vi è stata condivisione da parte di tutte le forze politiche – ritengono che in generale l'autonomia differenziata, se correttamente attuata, potrebbe portare a un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'offerta dei servizi sul territorio, senza compromettere la coesione sociale e l'unità del Paese; che in particolare la Sardegna non corra rischi; che l'autonomia differenziata possa anzi essere l'occasione per rilanciare forti prerogative autonomistiche dell'Isola e che ci si debba concentrare piuttosto sull'attuazione del principio di insularità recepito nell'art. 119 della Costituzione e sulla rivendicazione delle norme di attuazione.

Altri interventi hanno invece espresso notevoli preoccupazioni per la persistente conflittualità, mancanza di chiarezza e organicità su scelte che impattano sul sistema nazionale ed europeo, rilevando che la riforma del Titolo V ha ampliato i poteri delle Regioni senza però rafforzarne il ruolo e la responsabilità negli organi istituzionali statali, e che è stata la risposta del centro-sinistra allo sviluppo della Lega in alcune Regioni del Nord e al proposito di prevedere maggiori risorse ma in cambio di funzioni, definite e concordate in un preciso sistema di regole e garanzie a tutela dell'unità nazionale. Le proposte di autonomia differenziata porterebbero a confermare le differenze economiche e sociali fra le aree del Paese con una

secessione di fatto delle Regioni più ricche e la disgregazione dello Stato nei suoi principi fondanti, nonché al depotenziamento delle Regioni a Statuto speciale, data la maggior forza contrattuale delle 15 Regioni ordinarie per il trasferimento di funzioni e risorse dallo Stato. Il percorso previsto non chiarirebbe quali debbano essere le precise motivazioni sottostanti alla richiesta regionale; consentirebbe alle Regioni più ricche l'utilizzo del proprio residuo fiscale per esercitare funzioni statali al livello regionale, che si tradurrebbe in minori economie di scala e un maggior costo per la pubblica amministrazione. Il decentramento di parte della spesa a livello regionale e la conseguente revisione delle compartecipazioni avrebbero riflessi sul raggiungimento degli obiettivi programmatici a livello nazionale e sul rispetto del quadro delle regole europee. La legislazione sui Lep non garantirebbe la crescita omogenea di tutto il territorio nazionale ma solo i Lep funzionali all'attuazione dell'autonomia differenziata. Sul piano istituzionale prevarrebbe il ruolo degli esecutivi rispetto alle assemblee rappresentative.

Inoltre, per non ridurre l'esercizio dei diritti in relazione alla minore capacità fiscale di un territorio rispetto a un altro, sarebbe necessario intensificare l'utilizzazione delle norme di attuazione da parte delle Regioni a Statuto speciale e considerare il terzo comma dell'articolo 116 insieme al quarto dell'articolo 119, che prevede l'istituzione con legge statale di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Al di là delle differenti valutazioni espresse, è tuttavia possibile rilevare un minimo comune denominatore nelle proposte. In primo luogo l'importanza di andare oltre le polemiche sulle scelte passate relative alla modifica costituzionale del Titolo V e del percorso per l'attuazione del terzo comma dell'art. 116, per concentrarsi sulla situazione attuale e sulle scelte strategiche future, valutando attentamente e responsabilmente la definizione e gli effetti dei meccanismi tecnici, finanziari e amministrativi su un sistema complesso quale quello dell'ordinamento statale, al fine di evitare rischi di frammentazione e disuguaglianza territoriale.

In secondo luogo la necessità di rafforzare i poteri delle Regioni speciali, agendo in quest'ambito per rilanciare la specialità della Sardegna, ripensando ai suoi poteri, utilizzando interamente le potenzialità offerte dallo Statuto, dalla nuova normativa costituzionale sull'insularità e dallo *status* di minoranza linguistica, concordando col Governo la norma di attuazione che garantisca le risorse perequative previste dal terzo comma dell'art. 119 della Costituzione per ridurre le disparità di trattamento con le Regioni del Nord e i costi dell'insularità.

L'opinione condivisa dei partecipanti è stata che la Sardegna debba affrontare questa occasione e questa sfida affinché la questione sarda torni al centro dell'attenzione nazionale per poter assumere tutte le azioni necessarie a promuovere la competitività e a valorizzare le risorse dell'Isola.



**Atti del convegno**  
**Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Opportunità**  
**per la Sardegna**

Cagliari, Sala Convegni Banca Intesa San Paolo, 4 aprile 2022



**Franco Siddi**

Presidente di Confindustria Radio Tv

Buon pomeriggio a tutti.

L'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna ha organizzato questa iniziativa che raccoglie molte presenze qualificate, a dimostrazione che c'è bisogno di un confronto maturo in termini di idee e di concretezza intorno a un tema che ha alimentato il dibattito pubblico europeo in questi mesi e dal quale possono discendere le prospettive di ripresa e di sviluppo anche della nostra terra.

Parliamo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, del cosiddetto "Recovery Plan" per l'Italia, preparato dall'Unione Europea per cercare di uscire dall'emergenza Covid-19 con capacità di resistenza e di tenuta di fronte alle avversità, ma anche con capacità di individuare soluzioni avanzate di crescita e di ripresa, di costruire delle opportunità alla luce dei tanti problemi che ciascun Paese europeo vive.

L'Italia ha a disposizione duecentotrentotto miliardi di euro, di cui centonovanta miliardi e mezzo di fondi diretti messi a disposizione dall'Unione Europea e altri venti miliardi messi a disposizione da un altro fondo cosiddetto di "reazione" sempre dall'Unione Europea. Inoltre trenta miliardi e seicento fanno parte di un fondo complementare messo a disposizione dallo Stato.

In Italia, nelle Regioni, nel mondo associativo e imprenditoriale, tutti corrono per farsi avanti con proposte e progetti organici. Non è facilissimo, perché occorre avere dei progetti che siano o meno cantierabili, da "mettere a terra", come ama dire la vice ministra Todde, e da realizzare concretamente entro il 2026. Non sappiamo se ci sarà una proroga o meno di questo termine visto che è arrivata la guerra che tocca sia la vita di tutti, soprattutto dal punto di vista dei diritti civili, sia le economie del mondo intero.

Questo è un convegno che punta a rilanciare il dibattito delle idee in una Regione come la Sardegna che ha bisogno di idee ma anche di molta concretezza. Ha bisogno di persone che si prendano cura con costrutto della nostra terra.

Do ora la parola al presidente dell'Associazione, Eliseo Secci, che illustrerà gli obiettivi del convegno.

## **Eliseo Secci**

Presidente Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna

Buonasera a tutti. Grazie per aver accolto il nostro invito. Ringrazio tutte le autorità presenti civili e militari, il mondo economico sardo, presente largamente, le forze sociali che hanno voluto partecipare a questo nostro incontro. Grazie ai relatori che hanno accettato di confrontarsi su temi così importanti per l'Italia e la Sardegna. Un grazie a tutti gli amici e colleghi dell'Associazione qui presenti.

Ringraziamo il Consiglio Regionale della Sardegna e la Fondazione di Sardegna che hanno patrocinato questa manifestazione.

Prima di illustrare brevemente il senso dell'evento che abbiamo organizzato, mi preme chiarire pregiudizialmente la natura della nostra Associazione. Perché so che in vari settori e ambienti è circolata voce che non corrisponde alla ragione vera per la quale noi siamo associati e il motivo per cui abbiamo organizzato questo Convegno e gli altri nel passato.

Siamo un'Associazione che accoglie tutti gli ex consiglieri regionali della Sardegna che hanno voluto aderire e che ritengono possa essere utile incontrarsi, confrontarsi, promuovere iniziative culturali e sociali che aiutino a comprendere e a orientare soluzioni. Non siamo pertanto un'Associazione di parte pur essendo ciascuno di parte, me compreso. Appartengo a una parte e non devo sottacerlo qui; però spero di avere l'esperienza e la sufficiente condizione per essere in questo caso soggetto terzo.

Non ci sono interessi o dietrologie per costruire questo intervento. La vostra presenza, la presenza *in streaming* di tante persone che non ci possono seguire direttamente testimonierà le parole che sto dicendo.

Riprendiamo, dopo più di due anni di assenza, un dibattito nella nostra Associazione e una presenza nella politica attuale. La pandemia è costata fatica, soprattutto ai cittadini; è costata fatica alle istituzioni. Speriamo di essere nella fase conclusiva e di poter tornare a parlare e guardarci negli occhi in presenza.

La nostra Associazione da quando è nata organizza periodicamente incontri di questo genere. Molte iniziative hanno riguardato le istituzioni: lo Statuto, l'autonomia, l'insularità, l'Europa. Stavolta abbiamo voluto tornare a confrontarci con problemi concreti riguardanti l'economia della nostra Isola. Non per orientare scelte, perché non è nostro compito, ma per favorire, attraverso l'utilizzo delle indicazioni che ci daranno i nostri relatori, un miglioramento della conoscenza che consenta a chi può e a chi deve di prendere le decisioni giuste.

Certo forse siamo un po' in ritardo perché il Pnrr è stato finanziato alla fine del 2020; il 2021 è passato e tante scelte sono in qualche maniera già orientate per la soluzione. Forse altre ce ne sono e, come diceva il nostro coordinatore

dell'incontro, probabilmente gli eventi nuovi possono determinare un ripensamento per apportare qualche correzione, se necessaria.

Abbiamo scelto di parlare di alcuni temi contenuti nel Pnrr. Riteniamo che siano i temi fondamentali: l'innovazione, l'economia tradizionale della nostra Regione, l'energia, le infrastrutture e i trasporti. Per quanto riguarda il tema del turismo, purtroppo manca il relatore, il dott. Muntoni, che per motivi di salute non può essere presente oggi.

Sono temi condivisi da molti. Qualcun altro è controverso. In questi giorni stiamo assistendo a una diatriba tra Stato e Regione. Noi non entriamo ovviamente in queste discussioni, ma vogliamo portare un contributo sul tema, per il valore che il sistema dell'energia ha nella nostra Comunità

Mi sembra in qualche maniera di aver completato l'obbligo della presentazione del nostro Convegno. Ringrazio ancora una volta i relatori per la loro presenza e per quel che ci diranno. Un grazie particolare alla dottoressa Alessandra Todde, vice ministra dello Sviluppo Economico. Grazie a tutti coloro che oggi sono qui numerosi e buon lavoro a tutti.

## **Franco Siddi**

Grazie Presidente Secci. Per il saluto del Consiglio Regionale della Sardegna do la parola al vicepresidente Pietro Comandini.

## **Giampietro Comandini**

Vice presidente del Consiglio Regionale della Sardegna

Buon pomeriggio a tutte e a tutti. Un ringraziamento all'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna che – lo riconosco – mette sempre al centro delle proprie discussioni i temi che riguardano la Sardegna e non solo.

Bene ha fatto nel porre alla nostra attenzione un tema importante come il Pnrr di cui si discute tantissimo, a volte anche male, perché credo che molti non abbiano compreso cosa è.

È una grande scommessa. E dobbiamo giocare questa grande scommessa per il Paese, per l'Europa, ma dobbiamo giocarla in questo momento considerando anche la crisi che sta vivendo l'Europa dovuta alla guerra in Ucraina, a cui va il mio primo pensiero. Per la prima volta si mettono più soldi, in un ammontare mai messo in precedenza in Europa, per salvare i singoli Paesi dalla crisi dovuta alla pandemia.

Questa scommessa la si vince stando per prima cosa uniti. È vero che sono tanti soldi, ma è altrettanto vero che una parte di essi è un prestito che prima o poi il Paese dovrà restituire. E come succede in tutte le famiglie, quando si prende un prestito questo lo si deve usare nel modo migliore possibile. Occorre utilizzare questi soldi in maniera giusta per risolvere i gravi problemi infrastrutturali della Sardegna, perché ancora oggi nel 2022, per esempio, abbiamo difficoltà per avere la banda larga in alcuni Comuni delle nostre zone interne. Quindi non tutti siamo uguali in questa Sardegna e in questa Italia.

L'abbiamo visto anche durante la pandemia. Quando si doveva seguire la didattica a distanza, un giovane a Cagliari ha potuto svolgere le lezioni meglio rispetto a un giovane di Orune. Così come è più difficile muoversi da Cagliari a Milano o a Roma piuttosto che da Napoli a Milano.

Se ancora nel 2022 esistono questi gravi problemi infrastrutturali, vuol dire che c'è ancora molto da fare. Per cui questi soldi dovranno andare soprattutto a risolvere i problemi infrastrutturali di cui il Paese e la Sardegna soffrono. Per questo bisogna essere uniti.

Ma soprattutto bisogna cambiare l'aspetto culturale, perché ancora oggi sento molti sindaci o alcune parti sociali che pensano di utilizzare il Pnrr gestendolo come fosse una finanziaria, in cui bisogna dare tutto a tutti. Non deve essere così. Bisogna scegliere i progetti migliori. Bisogna andare a incidere sul cambiamento. E per incidere sul cambiamento dobbiamo prima cambiare noi stessi.

Sapendo che l'Europa ci dà questi soldi, noi dobbiamo spenderli al meglio perché oltre al cambiamento culturale, oltre a essere uniti, c'è anche bisogno di fare la più grande rivoluzione infrastrutturale necessaria al nostro Paese: la semplificazione amministrativa, che è la possibilità di fare le riforme che ancora non sono state fatte, dalla riforma della Pubblica Amministrazione alla riforma della Giustizia. Ancora oggi nelle ricerche che vengono fatte in tutta Europa, la cosa che fa più paura a un imprenditore o a un Comune è il rapporto con la giustizia amministrativa; quello che può accadere quando viene fatta una gara d'appalto o quando viene realizzata un'opera.

Non riusciremo a raggiungere un obiettivo straordinario che ci viene messo a disposizione e per il quale dobbiamo essere protagonisti attivi se non siamo uniti, se non c'è un cambio culturale e se non facciamo le grandi riforme infrastrutturali di cui ha bisogno il Paese. Parlo di tutte quelle riforme che fanno in modo che il Paese sia unito e unitario quando si fanno i bandi, quando si ha a che fare con un sistema fiscale che sia uguale in tutto il Paese e quando si deve avere a che fare con un sistema del diritto del lavoro che ancora cambia da Regione a Regione.

Dunque, questa sfida importante e straordinaria dipende da noi, dipende dalla nostra capacità di stare uniti e di intravedere il futuro attraverso la spesa di queste importanti risorse.

Sono convinto che anche con il contributo autorevole che arriverà stasera dai relatori, dalle forze sociali che sono molto attive e si sono messe subito a disposizione, dagli ex consiglieri ci potranno essere delle indicazioni importanti che possiamo seguire in Consiglio regionale. Così come accadde per il Piano di Rinascita quando si è cambiata la storia della Sardegna, spero che anche attraverso il Pnrr si possa cambiare non solo la storia della nostra Isola ma anche del nostro Paese per guardare al nostro futuro con più fiducia e più speranza di cui tutti noi abbiamo bisogno soprattutto in questo momento.

Buon lavoro.

### **Franco Siddi**

In rappresentanza della Giunta regionale e del suo presidente, Christian Solinas, è presente l'assessore ai Lavori Pubblici, Aldo Salaris. La Giunta anche di recente ha trattato i primi fondi disponibili per il Pnrr: il primo miliardo e duecento milioni per le infrastrutture e le mobilità sostenibili, per gli autobus, l'edilizia residenziale pubblica, le risorse idriche e in parte le ferrovie. Prego assessore Salaris.

### **Aldo Salaris**

#### Assessore regionale ai Lavori Pubblici

Buonasera a tutti. Mi associo al collega Comandini, che mi ha preceduto in questo incontro che coinvolge oggi gli operatori e tutti gli addetti in maniera più che opportuna e puntuale.

Porto i saluti del presidente Solinas che mi ha delegato in sua sostituzione e riporto la grande soddisfazione della Giunta per un incontro di questo tipo e per trattare tali tematiche. Una grande soddisfazione visto e considerato il lavoro che stiamo svolgendo e i risultati concreti che oggi arrivano dal Pnrr sui progetti che abbiamo già iniziato ad autorizzare. Possiamo dare dei numeri: stiamo parlando di duecentocinque milioni di euro destinati alle opere idrauliche; di trentatré milioni ottenuti per il sistema delle ciclovie; di quarantasei milioni che abbiamo già ottenuto e destinati a bando sugli enti locali per l'edilizia residenziale pubblica; degli oltre cinquantasette milioni per gli interventi di massima urgenza sul rischio idrogeologico.

Questi sono fondi che ci arrivano per la maggior parte da quella grande occasione storica che non possiamo lasciarci sfuggire. Non possiamo perderla, ma dobbiamo conciliarla con tanta buona volontà, competenza e soprattutto

dobbiamo fare in modo che non sia il fattore tempo che ci porti a perdere anche una sola briciola di questa grande occasione.

Vedo qui la vice ministra Todde che saluto personalmente e ringrazio. Faccio un appello a lei affinché il Governo nazionale possa interpretare, ancor più di quanto stia facendo, il momento storico che stiamo vivendo in seno all'emergenza.

Lo dico in rappresentanza di una Giunta che a pochi mesi dalla sua elezione ha attraversato un periodo alquanto difficile da amministrare. Ci siamo trovati di fronte a una pandemia che ha cambiato il mondo. Non abbiamo trovato dei livelli di soluzione a livello planetario, altrimenti li avremmo assimilati e applicati.

Abbiamo avuto accadimenti meteorologici che non sono stati accompagnati dalla fortuna. Stiamo parlando di grandi incendi, stiamo parlando di grandi alluvioni. Il comune di Bitti ne è un esempio.

Oggi ci troviamo in una situazione di politica ed emergenza internazionale pesantissima: la guerra in Ucraina. Una situazione che a cascata sta portando grandi difficoltà. Abbiamo detto tutti che una delle leve principali del Pnrr è quella sull'energia. Tema sul quale questa Giunta sta cercando di avere un confronto molto più approfondito e specifico, ma soprattutto un confronto che chieda e ottenga di più per la Sardegna rispetto a quanto il presidente del Consiglio dei ministri e i tre ministri interessati hanno legiferato in merito.

Vice ministra Todde, si faccia portatrice della richiesta di poter implementare o meglio diluire i tempi rispetto a questa grande occasione.

Oggi è stato già detto che i più grandi e ambiziosi progetti non devono essere gli interventi puntuali in seno alle piccole comunità, ma devono essere progetti di sistema e di visione. Sono quei progetti che faranno in modo che la Sardegna venga, insieme a tutte le altre Regioni d'Europa, inserita nelle politiche che oggi stiamo prevedendo per i prossimi cinquant'anni.

Questa è la sfida, questa è la grande occasione del futuro.

Ma il Governo deve rivedere i tempi della realizzazione di questi progetti. Consegnare e rendicontare le opere entro il 2026 significa che i cantieri andranno conclusi e inaugurati nel 2025. Dato anche quanto si è verificato in queste settimane, data la grave crisi internazionale, riteniamo di poter tutti insieme rivolgere questo appello al Governo e far sì che si possano ampliare i tempi sulla progettazione e sulla realizzazione dei progetti. Nonostante le avversità che abbiamo incontrato, stiamo facendo di tutto – credetemi – per non perdere neanche un centesimo di questa grande opportunità di cui la nostra Isola può usufruire per i prossimi cinquant'anni.

Sono convinto, vice ministra, che lei lo farà perché persona di buona volontà e persona seria. E sono convinto che lei insieme a tutti noi addetti ai lavori, classe politica dirigente e parti sociali potremo elevare lo stesso grido di dolore per poter

avere e approfittare di tempi più lunghi necessari a realizzare appieno e in maniera più compiuta e fattiva questa grande occasione.

La Regione c'è, è qui e non si nasconde. Ci auguriamo che di questi incontri e di queste partecipazioni, come quella di oggi così numerosa e in presenza, possano essercene tanti e possano diventare normali come lo erano prima della pandemia.

Un grazie a tutti e buon lavoro.

## **Franco Siddi**

Grazie assessore. Entriamo nel vivo delle relazioni proprio con una relazione base sul Pnrr: cosa è, cosa contiene, quali sono le procedure e così via.

Posso anche aggiungere una notizia. Il Governo italiano ha deciso di considerare fondamentale sul piano delle politiche nazionali a livello europeo battersi affinché in Sardegna sia realizzato un grande telescopio spaziale per misurare le particelle nucleari, la velocità dell'atomo e così via. L'Italia ha deciso di schierare tutte le sue migliori forze scientifiche e diplomatiche per portare a casa questo risultato. Nell'arco dei prossimi due anni si dovrà decidere a livello europeo a chi assegnare la localizzazione di questo grande centro di ricerca che metterà insieme università e operatori scientifici di altissimo livello, e la Sardegna può essere ancora una volta in primo piano sul terreno della scienza e dell'innovazione tecnologica. Il Governo se ne ha fatto carico in prima persona proprio recentemente, ottenendo il consenso pieno anche del premio Nobel per la Fisica, Giorgio Parisi. Mi sembrava una bella notizia da dare e che rientra a pieno titolo nel Pnrr.

Ora, per dirci tutto sul Pnrr, do la parola al prof. Antonio Nicita, già commissario dell'AgCom e oggi componente del Comitato indipendente per il controllo normativo, organo indipendente all'interno della Commissione Europea che si esprime, talvolta con decisioni importanti, anche di veto, su tutte quelle che saranno le norme o regolamenti di organizzazione amministrativa, civile e così via.

## **Antonio Nicita**

Professore ordinario di Politica economica, Università Lumsa di Roma

Oggi sono qui in veste di professore della Lumsa perché non sono autorizzato a parlare per il *Board*. Nel senso che la *Regulatory Scrutiny Board*, composta da sette membri, fa una valutazione di impatto su tutta la produzione legislativa della

Commissione Europea ovvero della proposta che la Commissione Europea fa al Parlamento. Ha anche un potere di veto, ma si esprime in quel contesto.

Con piacere ho accettato questo invito per discutere con voi del Pnrr e ho pensato di farlo nel poco tempo che ho a disposizione distinguendo cinque questioni:

- 1) l'origine di questo progetto per capirne le ragioni perché questo ci permetterà di comprendere se c'è una prospettiva futura di un qualcosa di simile;
- 2) la composizione del progetto e quali sono i vincoli e gli obiettivi;
- 3) lo stato di attuazione a oggi; proprio ieri c'è stato un momento di verifica con la Commissione Europea;
- 4) alcune criticità che emergono e che possono essere risolte dal Governo; altre non riguardano il Governo ma vanno affrontate a livello europeo per tutti;
- 5) alcuni possibili adattamenti sulla base di un intervento personale su "Il Sole 24 Ore" qualche giorno prima dell'invasione dell'Ucraina.

Partiamo dal primo punto ovvero dall'origine. Perché questo piano è così importante? È importante non soltanto perché mobilita tante risorse soprattutto per l'Italia, ma perché segna una profonda innovazione a livello europeo, cioè a livello dell'attività della Commissione Europea e poi dell'Unione Europea nel suo complesso. Dove sta la novità? La novità sta nel fatto che per la prima volta non abbiamo dei finanziamenti europei come quelli tradizionali, basati sul Bilancio europeo che la Commissione e poi tutta l'Unione Europea definiscono sulla base delle programmazioni regionali ed europee e che hanno un periodo pluriennale di realizzazione, ma si basano su un'altra questione. Si basano sull'idea che ci sono delle risorse straordinarie che si aggiungono al Bilancio nello stesso periodo, quindi un finanziamento parallelo di cui una parte significativa è prevista sotto forma di sussidio, cioè di quello che si chiama *grant*. Per la prima volta non soltanto c'è un prestito (*loan*) a tassi significativi, ma una parte molto forte di sovvenzioni a fondo perduto (*grants*).

Da dove nasce e perché riguarda in modo così diretto l'Italia? Perché nasce nel pieno della pandemia, nasce con l'idea che l'Europa deve approntare una risposta molto forte e immediata e che deve fare il paio con quel grande piano dal punto di vista dell'investimento macroeconomico annunciato negli Stati Uniti.

Sostanzialmente per la prima volta la Commissione Europea fa questo tipo di iniziativa. Un elemento molto importante per un Paese che ha le caratteristiche macroeconomiche come l'Italia, cioè con un forte debito, è quello di avere liquidità in un tempo molto ristretto. La novità consiste nel fatto che esiste una forma di indebitamento della Commissione Europea, che emette dei titoli di proprio debito per finanziare questa attività. Questo è l'elemento storico importantissimo, che segna una svolta nella politica economica europea e che è la premessa per la quale abbiamo l'interesse a far sì che questo primo esperimento,

con tutti i limiti che ci possono essere, sia un esperimento di successo. Questa è un'innovazione per molto tempo ricercata in Europa e ostacolata dai cosiddetti Paesi frugali, che poi finalmente nell'ambito della crisi della pandemia hanno deciso che questo invece era un sostegno necessario, urgente e immediato.

Per la prima volta si è avuto questo e occorre far sì che questo tipo di strumento venga acquisito nell'esperienza della Commissione Europea, venga valutato positivamente, produca i risultati attesi in modo tale che possa diventare un elemento permanente. Questo è uno dei dibattiti in Europa. Naturalmente per come ragiona la Commissione Europea occorre prima valutare lo strumento, vedere se ha funzionato e solo poi si può valutare se renderlo permanente.

Perché è importante questo discorso del permanente? È importante perché significa che Stati europei possono finanziare parte della propria spesa pubblica. In questo caso si tratta di investimenti, attraverso un indebitamento che non si somma direttamente per la quota parte che riguarda i sussidi al proprio debito nazionale, ma è un debito che riguarda la Commissione Europea. Peraltro questo debito che riguarda la Commissione Europea assume una caratteristica aggiuntiva e anche simbolica, se vogliamo, e cioè quella di mostrare una coesione europea che non deriva soltanto dagli investimenti che vengono fatti sui singoli Paesi ma dall'idea che si costruisce un debito comune. Questo è il pezzo che per tanto tempo è mancato rispetto alla costituzione di un'unione monetaria europea.

C'è un'altra cosa che rende molto importante oggi, per quel che mi riguarda, questo tipo di investimento. La Commissione Europea parallelamente, negli stessi giorni in cui si affermava e si approvava nel Parlamento Europeo nel dicembre del 2020 il Regolamento che ha dato vita al Pnrr, ha approvato un altro Regolamento che arricchisce i poteri sanzionatori della Commissione Europea. Li arricchisce nel senso che stabilisce un principio molto innovativo e cioè lega la vita, la salute, la qualità della politica di Bilancio europeo al mantenimento negli Stati che ricevono questo tipo di finanziamenti di quello che si chiama lo Stato di diritto.

Per cui esistono almeno due strumenti che la Commissione Europea può utilizzare per sanzionare un singolo Paese che, per esempio, non rispetta una certa direttiva o non la recepisce o è in ritardo per mantenere alcuni impegni. Ma quello fa parte dell'impianto sanzionatorio classico dove appunto c'è una multa, c'è una reazione da parte della Commissione Europea. Qui si afferma un nuovo Regolamento che dice che, se in un certo Paese, naturalmente a seguito di un'istruttoria molto complicata, lo Stato di diritto non viene rispettato (per Stato di diritto intendiamo tutta una serie di regole, di procedure che vanno dalla vita civile alla giustizia e così via), la Commissione Europea ha il potere dal punto di vista sanzionatorio di interrompere i flussi di finanziamenti qualunque questi siano. Ovviamente a partire dal Pnrr.

Questo è un tema importante. C'è stato un ricorso a questo Regolamento da parte della Polonia e dell'Ungheria, che è stato rigettato dalla Corte di Giustizia Europea la quale ha legato la politica di bilancio al fatto che, se la politica di bilancio europeo ha uno sbocco in Paesi in cui non vengono però rispettati quelli che sono definiti i valori fondamentali dell'Europa, questo danneggia non soltanto i diritti ma anche l'economia europea. Perché significa che stiamo spendendo male i nostri soldi.

Questa è la grande novità che abbiamo di fronte. Nelle prossime settimane questo tipo di Regolamento, su come si possa sanzionare e interrompere questi flussi finanziari verso Paesi che non rispettano i *rules of law*, sarà discusso. Ma è importante che questo nuovo Regolamento diventi patrimonio della Commissione Europea. Questa Commissione Europea, così debole e così complicata, man mano si sta dotando di strumenti sempre più coerenti.

Quindi il Pnrr, che nasce mettendo insieme una parte di finanziamento e una parte di debito, viene approvato nel 2020 e chiede ai diversi Paesi che sono interessati a fare domanda di presentare una proposta entro un certo periodo di tempo mettendo in campo un potenziale ammontare di risorse pari a settecentocinquanta miliardi di euro, che si aggiungono al bilancio già previsto per lo stesso periodo. Per poi arrivare a circa milleottocento miliardi di euro. Una significativa iniezione finanziaria sull'Europa.

Che cosa accade? Accade che diversi Paesi fanno domanda sulla base delle proprie esigenze. Abbiamo situazioni completamente diverse sia dal punto di vista della composizione tra sussidi e prestiti, perché ciascun Paese decide una composizione diversa: alcuni chiedono solo sussidi, altri chiedono anche i prestiti. Ma abbiamo una grande differenziazione per quel che riguarda l'ammontare totale di risorse attinte su questo Piano. C'è un tetto massimo che è all'incirca dell'11% del Pil nazionale che si può chiedere per questo progetto e l'Italia ha deciso di chiedere quasi il massimo di ciò che poteva avere. Quindi l'Italia ha il massimo di richiesta totale, ma ha anche la massima richiesta possibile in termini di combinazione tra sussidi e prestiti.

Questo significa, per farvi un esempio, che nel periodo previsto per gli investimenti che va dal 2021 a fine 2026 l'Italia ha in media una spesa annuale di circa trentacinque miliardi, mentre Paesi come la Francia, come la Spagna e come la Germania, che hanno chiesto di meno e perciò con una composizione diversa, devono spendere circa sette miliardi l'anno. Al di là del tema restituzione o meno, c'è un tema di capacità di spesa che si aggiunge alla programmazione già prevista. Ciò significa un impegno enorme.

Proprio per quello che vi ho detto prima, proprio perché la Commissione Europea è arrivata a questa soluzione superando le resistenze di alcuni Paesi, sono stati posti dei vincoli molto precisi. Vincoli che riguardano l'attuazione e cioè tutta

questa cifra deve essere spesa entro la fine del 2026, addirittura un anno prima del periodo di programmazione europea che scade nel 2027. Vengono aggiunti dei vincoli molto precisi e questa è una delle cose che probabilmente nel dibattito giornalistico non si riesce ad apprezzare. Non siamo in presenza di un Piano Marshall per cui si danno dei soldi a un Paese e si dice “spendeteli”. Si definiscono queste risorse, ma sulla base dei vincoli principali che la Commissione Europea e in particolare questa Commissione sotto la presidenza di Ursula von der Leyen si è data. Introducendo per la prima volta quello che si chiama *Strategic Foresight Report*.

*Strategic Foresight Report* non è altro che un rapporto di previsione strategica che per la prima volta nella storia della Commissione Europea arriva al 2070. Una visione strategica che arriva a coprire un secolo. In questa visione strategica, che viene ogni anno aggiornata, c'è fondamentalmente la sfida climatica. L'idea di arrivare dopo il 2050 con il grande obiettivo che qualunque tipo di produzione economica deve essere netta dal punto di vista delle emissioni. Non deve produrre più emissioni di quelle che sono state previste come tetto a quel periodo. Invece il 2030 è la data in cui bisogna arrivare a dei *target* particolari sotto il profilo del passaggio dal punto di vista della struttura energetica delle risorse fossili a quelle perfettamente rinnovabili. Quindi economia circolare, quindi trasformazione profonda dell'economia. Questo si lega ad altri obiettivi, quali lo sviluppo di competenze per i nostri giovani e sviluppo della digitalizzazione come nuovo strumento di potenziamento economico.

Come vedete, ci sono altri vincoli che hanno caratterizzato il Pnrr. Quando l'Italia ha dovuto presentare il proprio Piano – che è un Piano da centonovantuno miliardi a cui si aggiungono trenta miliardi che sono invece finanziati da una Finanziaria internazionale perché si volevano aggiungere altri progetti, più tredici miliardi di un altro fondo – quando l'Italia fa questo tipo di progetto individua 6 missioni. All'interno di queste missioni ci sono circa 197 iniziative e per ognuna di queste iniziative c'è un prospetto nel quale vi è una colonna dove si indica quanto impatta sugli obiettivi di digitalizzazione, quanto impatta sugli obiettivi di neutralità climatica prospettica in riferimento alla decarbonizzazione e alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Naturalmente laddove qualche iniziativa ha un effetto climatico negativo ce ne deve essere qualcun'altra che compensa.

Capite che non si sta trattando di un progetto come quelli che tradizionalmente sono associati alla programmazione, ma ci sono una serie di vincoli particolari ai quali il Governo italiano ha aggiunto altri tre: destinare al Sud il 40% delle risorse complessive, individuare una soglia di condizionalità trasversale per l'occupazione femminile e la terza riguarda l'occupazione giovanile. Laddove è possibile, in questi bandi ci deve essere una quota di assunzione relativa a donne e giovani. L'insieme di queste condizioni ci porta al Piano.

Come vedete è un piano molto interessante, molto innovativo e molto sfidante dal punto di vista dei vincoli. Sfidante non soltanto perché è difficile farlo con queste condizioni, con questi limiti, con questa ingente spesa in un certo periodo di tempo, ma anche perché il suo fallimento, soprattutto per l'Italia che è il Paese in assoluto che lo sta utilizzando di più, implica che sarà molto difficile in futuro immaginare un altro strumento finanziato attraverso l'indebitamento della Commissione Europea. Questo è un tema fondamentale. Per cui, anche di fronte a determinate criticità, personalmente comprendo moltissimo l'intransigenza del presidente del Consiglio, che è consapevole del fatto che bisogna comunque fare i compiti e portarli a casa.

Le sei missioni riguardano tematiche diverse. Cito le più importanti: la missione 1 è la digitalizzazione, che riguarda sia la infrastrutturazione della banda larga in Italia per le aree dove ancora non si è riuscito a farla, sia la cablatura di un numero significativo di scuole e di ospedali, sia la trasformazione della Pubblica Amministrazione. In particolare a partire dalla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, c'è un altro tema che accompagna come condizione il piano italiano. La Commissione Europea ogni *tot* tempo, di solito ogni due anni quando approva il proprio bilancio, per ciascun Paese fa dei *report* in cui individua le criticità alle quali il Paese dovrebbe rispondere sotto il profilo di riforme per ridurre la divergenza tra gli altri Paesi europei.

Questo ha fatto sì che per ciascun Pnrr nazionale la Commissione Europea indicasse a quel Paese le riforme necessarie per realizzarlo. Ci sono tre tipi di riforme. Le riforme cosiddette orizzontali come quelle della Pubblica Amministrazione e della Giustizia, che l'Italia si è impegnata a realizzare entro il 2026. Le riforme cosiddette abilitanti e che servono a realizzare il medesimo piano come, per esempio, tutta la parte che riguarda la semplificazione della Pubblica Amministrazione, che non è solo un obiettivo in sé ma è anche uno strumento per realizzare il piano. Capite quanto questo sia complesso anche perché bisogna realizzare la riforma mentre si dovrebbe già realizzare il piano. Poi ci sono le riforme di carattere settoriale che riguardano l'ambiente, il lavoro e così via.

Quindi c'è una parte molto importante che deve realizzare il Parlamento. Il Governo si è poi dotato di alcuni strumenti di *governance* che possono permettere delle forme di adattamento, ma c'è un vincolo fondamentale che è quello del periodo in cui siamo adesso. Quale è questo vincolo? Per quanto questo piano duri fino al 2026, il vincolo è che entro il 2022 e parte del 2023 si devono realizzare la maggioranza delle missioni. Realizzarle nel senso di farle partire, di far partire i bandi e tutta una serie di attività in questo periodo di tempo. La Commissione Europea entro il dicembre del 2022 deve fare una valutazione di come sta andando per apportare eventuali modifiche.

Questo mi porta alla fase dell'attuazione, ma anche delle criticità. La fase dell'attuazione sta andando bene: tutti i progetti sono realizzati in un certo modo. Bisogna fare dei bandi attraverso un piano che è previsto, che è controllato e monitorato dalla Commissione Europea. Quale è la principale criticità che spesso emerge quando parliamo con gli Enti locali, con le Regioni?

Questa è una tipologia di piano che per le ragioni che ho detto prima è completamente diversa dalla programmazione europea o da quella nazionale, che parte dal basso, cioè che individua delle risorse, fa sì che ci siano dei progetti ma poi nel momento in cui vengono approvati si conoscono a grandi linee le risorse destinate per esempio alla Regione Sardegna piuttosto che alla Regione Sicilia. Quindi c'è una consapevolezza di quelle che sono le risorse che possono essere complessivamente spese e si attivano dei progetti. Qui il percorso è completamente diverso. Per la maggioranza delle risorse l'effettiva destinazione si saprà *ex post*, cioè si saprà quando verranno aggiudicati i diversi bandi.

Questo ha fatto emergere una doppia criticità. Da una parte queste risorse e questi progetti da predisporre in così poco tempo fanno evidentemente emergere la diversa capacità di gestire, di presentare, di proporre progetti da parte di amministrazioni più grandi rispetto ad amministrazioni più piccole o da parte di amministrazioni che hanno più capacità rispetto a quelle che non le hanno. Quindi il tema della differente possibilità di accedere a queste risorse sulla base di limiti di capacità di competenza nel realizzare i bandi. Poi a questo si aggiunge un tema oggettivo di carattere un po' più generale. Siccome queste iniziative vanno fatte tutte più o meno nello stesso periodo di tempo, anche laddove si ha una capacità importante di realizzare questi progetti bisogna scegliere su dove concentrarsi. Si può correre il rischio che ci si concentri sulla parte in cui c'è magari una maggiore concorrenza. Quindi è un principio di concorrenza che si presta bene con il vincolo dell'urgenza, ma si presta male con il vincolo della coesione sociale e del capire prima dove effettivamente possano andare queste risorse.

A questo si aggiungono tre elementi di criticità. Il primo è legato a quello che vi ho appena detto e cioè la circostanza che molte di queste attività vengono fatte tutte assieme e che quindi molta parte dell'offerta di lavoro è razionata. Questo lo stiamo vedendo a proposito della famosa ristrutturazione edilizia legata alla seconda missione. Lo vedremo presto a proposito delle gare sulla Banda ultra larga. Questo perché quando noi facciamo determinate gare digitali tutte assieme e nello stesso momento nell'intero Paese evidentemente non abbiamo quella elasticità dell'offerta di lavoro.

Da un lato *shortage* di lavoro, problemi di competenze dal punto di vista locale e terzo, quello che nasce dopo il Covid, e cioè l'esplosione inflattiva delle materie prime aggravata a seguito dell'invasione dell'Ucraina. In realtà queste tre diverse criticità a mio avviso chiamano responsabilità diverse. Quanto e come adattare il

piano approvato in Italia nel suo complesso e nelle diverse missioni allo *shock* sulle materie prime, come lo *shock* energetico, sono delle questioni di adattamento che riguardano tutti i Pnrr di tutti i Paesi. Questo è un tema di riflessione che va posto alla Commissione Europea dai diversi Paesi. Probabilmente va posto successivamente alle decisioni che riguardano un rinvio del Patto di Stabilità e che rientrano in un pacchetto di misure che la Commissione Europea sta pensando di preparare a proposito della reazione a questo conflitto.

Ci sono invece delle altre misure che riguardano più il Governo. Io ho suggerito, in quell'articolo che richiamavo prima su "Il Sole 24 Ore", che molti dei bandi che hanno natura nazionale come, per esempio, il bando sugli asili nido (circa 300 mila posti di asili nido che devono essere costruiti), non debbano essere di rilevanza nazionale. Probabilmente se noi individuassimo cinque macroaree regionali e ripartissimo sulla base di alcuni criteri di fabbisogno della popolazione la spesa complessiva, potremmo avere una qualche certezza che quel certo tipo di risorsa finisca sul territorio. È una proposta che ho avanzato; so benissimo che in questo momento conta di più portare a casa i risultati. Bisogna fare delle modifiche o proporre delle modifiche che siano oggettivamente realizzabili senza che ci sia la retorica per cui l'Italia chiede di modificare i propri piani.

Ma questa che ho proposto pubblicamente è in realtà una modifica che riguarda solo l'Italia. Riguarda una parte dei bandi in cui si indica la dimensione geografica del tipo di investimento. Anche perché sulle 6 missioni abbiamo un fabbisogno talmente diffuso in tutte le Regioni per cui, pur individuando delle aree geografiche, il risultato non cambia dal punto di vista del fabbisogno.

Infine c'è la necessità di immaginare – questo riguarda la programmazione nazionale – misure complementari per il futuro relative al modo in cui poi attiviamo questo tipo di investimento. Faccio ancora l'esempio degli asili nido o scuole di infanzia. In questi casi quello che il Pnrr prevalentemente finanzia sono investimenti in conto capitale, investimenti di tipo infrastrutturale, cioè la costruzione fisica di questi nidi d'infanzia. Occorrono delle misure che portino le persone a svolgere un lavoro lì. Questo vale sia per i nidi d'infanzia sia per le migliaia di case di comunità che devono ridisegnare la prossimità nel rapporto sanitario con gli utenti dopo il Covid e che sono previsti nella missione 6. C'è un altro pezzo futuro che riguarda il capitale umano, le competenze e come le finanziamo visto che non sono coperte, se non in alcune parti, in modo definitivo dal Pnrr.

Oggi siamo in una fase importante e innovativa, riguarda il Paese nel suo complesso e riguarda anche l'Europa. Personalmente sono fiducioso sul fatto che, data la crisi energetica e data la circostanza che anche il 2021, anno successivo all'approvazione del piano, sia stato interessato ancora dall'emergenza Covid, la Commissione Europea possa di propria iniziativa, e non su richiesta di un singolo

Stato, recuperare un anno. Potrebbe essere un'idea ragionevole soprattutto per permettere alcuni adattamenti necessari.

Però il messaggio di fondo deve essere quello di cercare il più possibile di sfruttare questa occasione, capendo che quella che ci giochiamo non è soltanto un'occasione di sviluppo per l'Italia ma è anche un'occasione di sviluppo di trasformazione delle decisioni di politica economica per l'Europa nel suo complesso.

Quindi abbiamo una doppia responsabilità, ma abbiamo – credo – tutte le condizioni per poter avere un successo in questo senso.

### **Franco Siddi**

Grazie al prof. Nicita per la sua esposizione dettagliata del Pnrr, della sua origine, della sua matrice e anche delle problematiche che in qualche modo sono aperte. L'idea che ci possa essere uno slittamento dei tempi su parte del piano non deve però far rilassare nessuno perché poi l'Italia potrebbe poter essere tagliata fuori. Immaginatoci le Regioni più deboli!

Ora tocca a Mauro Coni, professore associato del Dipartimento di Ingegneria civile, ambientale, e architettura dell'Università di Cagliari, ingegnere trasportista. Credo che si soffermerà soprattutto su una delle azioni principali del Pnrr ovvero l'azione 3 relativa alle infrastrutture per la mobilità sostenibile, ma anche con proposte molto specifiche sulla Sardegna per interventi necessari allo sviluppo della coesione sociale e dell'inclusione.

### **Mauro Coni**

Professore associato del Dipartimento di Ingegneria civile, ambientale e architettura dell'Università di Cagliari

Grazie all'Associazione tra gli ex consiglieri per il gradito invito. E un grazie al professore Nicita per la chiara esposizione che mi permette di collegarmi alle sue ultime considerazioni.

Siamo qui perché siamo ovviamente preoccupati dei tempi che ci vengono imposti per poter usufruire di queste risorse. Saremo davvero capaci di trasformare tutti questi soldi disponibili? Dobbiamo trasformarli in opere concrete per i cittadini, per le infrastrutture, per la mobilità, per le dighe, per l'acqua. Abbiamo il dovere di farlo. Non l'abbiamo fatto in passato, vediamo se riusciamo a farlo adesso.

Saremo davvero capaci di inserire tante innovazioni che l'attuale *corpus* normativo non ha inglobato? Le regole su come si fanno gli appalti, le regole su come si progettano le strade sono state concepite negli Anni Novanta quando, per esempio, l'economia circolare e la transizione energetica non c'erano. Vanno cambiate, aggiornate e va aumentata la flessibilità. I tempi medi per l'approvazione e l'esecuzione di un progetto di infrastrutture di trasporto stradale – secondo un report dell'Agenzia per la Coesione territoriale – sono 16 anni per le infrastrutture grandi sopra i cento milioni di euro. Mentre per le opere di media taglia sui venti o trenta milioni di euro (strade, ferrovie, porti o aeroporti) sono 12 anni.

Il tempo che ci separa dalla scadenza del Pnrr è di 4 anni. È veramente una rivoluzione quella che ci si chiede di fare. In questo periodo dobbiamo considerare i cosiddetti tempi di “attraversamento”. Cioè il tempo che le pratiche impiegano per passare da una scrivania all'altra. Eppure stiamo parlando da vent'anni di quei principi di economia circolare e di transizione energetica.

Abbiamo i Pon, abbiamo i Puc, abbiamo i Gpt abbiamo un *corpus* normativo, ma di fatto ancora oggi le imprese e le amministrazioni hanno una difficoltà enorme a incorporare un nuovo materiale che non sia previsto nel capitolato, che non troviamo in Sardegna, che dobbiamo portare da altre parti, nonostante una quantità di materiali presenti nella nostra Isola che fa invidia a tutto il mondo. La Sardegna per la sua attitudine estrattiva dispone di una straordinaria quantità di materiali alternativi, ma che non possiamo utilizzare. Qualche anno fa realizzammo un importante intervento sulla Sassari-Olbia e non potemmo usare neanche un metro cubo di granito sardo. Non si usa un chilo di legno sardo negli arredi dei forestali perché li importiamo. Ma è pensabile e sostenibile questa situazione? L'Anas ha un prezzario nazionale che deve essere usato anche in Sardegna, ma le specialità della nostra terra le vogliamo utilizzare? Perché devo usare le tecniche e le tecnologie che ci vengono imposte? Un tempo c'era il prezzario regionale dell'Anas e adesso l'assessore regionale ai Lavori Pubblici sta facendo un'importante iniziativa per aggiornarlo. Ed è molto importante aggiornarlo per poterlo contestualizzare. Siamo una Regione che ha delle caratteristiche particolari che vanno riconosciute.

Ma le infrastrutture per fare che cosa? Abbiamo in Sardegna in questo momento qualcosa come quattro miliardi e duecento milioni di opere stradali allocate. Sono arrivati altri settecento/ottocento milioni per fare le ferrovie nell'ultimo anno. Per la verità negli ultimi due anni molti cantieri sono stati avviati. Però quattro miliardi stavano fermi da dieci anni. Quindi abbiamo la necessità di integrare quei progetti, anche in corso d'opera, per adeguarli alle nuove sensibilità. Per esempio, usare questi 200 milioni di metri cubi di granito che abbiamo per le nostre strade.

Per quanto riguarda le ferrovie abbiamo fatto uno scatto negli ultimi due anni grazie al Pnrr, dove sono stati inseriti interventi molto importanti. Ma ricordiamo che la Regione Sardegna ha una dotazione infrastrutturale di ferrovie che è la metà rispetto alla media nazionale e che è diventata un quarto negli ultimi dieci anni perché abbiamo abbandonato il trasporto ferroviario, che invece è un *player* fondamentale. Ma ferrovie per fare che cosa? I 15 milioni di turisti che arrivano in Sardegna si muovono esclusivamente con il veicolo privato per raggiungere le destinazioni turistiche perché le ferrovie si sviluppano solo sulle dorsali principali.

Allora, quale è l'azione principale che deve essere fatta? Creare un sistema integrato e cioè che i treni viaggino pieni con sistemi di *car sharing* della mobilità condivisa in maniera tale da poter raggiungere l'ultimo miglio non servito dal treno, ossia le destinazioni turistiche. Questi interventi devono essere fatti, però devono essere frutto di ragionamenti.

A conti fatti c'erano in Italia, prima del Covid, circa cento miliardi di euro per fare infrastrutture: circa cinquantotto nel Piano triennale di Rfi, trentaquattro milioni in quello di Anas e con porti e aeroporti si arrivava a cento miliardi. Con il Pnrr e il Piano complementare credo che arriveranno sessantuno miliardi. Più altre varie fonti e con il nuovo ciclo di programmazione aggiuntivo arriveremo a circa duecento miliardi di euro per fare infrastrutture, prevalentemente di trasporto.

Dunque quali sono i veri colli di bottiglia che da subito andrebbero affrontati parallelamente a quello che ci diceva il professore Nicita? Le risorse umane. Questo forse è il tema principale in Italia ma in tutte le pubbliche amministrazioni. In Sardegna il compartimento Anas nel 2010 aveva 200 tecnici e ingegneri, ora sono 80. Nella Regione Sardegna l'Assessorato ai Trasporti e l'Assessorato ai Lavori Pubblici ne avevano 50, ora sono 20: 10 da una parte e 10 dall'altra, per fare le stesse cose e anche di più. La pubblica amministrazione è il maggiore investimento di giovani menti fresche per poter dar forza e gambe a questo Pnrr.

Quali professionalità? Questi interventi di cui parliamo richiedono particolari competenze scientifiche: ingegneri civili e geometri. Abbiamo gli Istituti per geometri vuoti. Non si iscrive più nessuno. Le Facoltà di Ingegneria di tutta Italia sono vuote. Sono dimezzate negli ultimi anni. Non ci sono tecnici, forse perché altre professioni sono più accattivanti o più di moda. Fatto sta che quello che ci circonda come le dighe per fornirci acqua, le strade e i porti e gli aeroporti per farci muovere li fanno queste professionalità e non altre.

Non parliamo poi delle norme inadeguate. Faccio un piccolo esempio. Il decreto che governa la progettazione delle strade, quella che tutti i tecnici negli uffici maneggiano ogni giorno, è del 2001. Norme concepite negli Anni Novanta; hanno prodotto tante progettazioni e molto spesso anche esagerate. Ma è pensabile che le strade si facciano con i massimi standard funzionali pensati nel

Novanta? Quindi applicare quelle norme anche a contesti enormemente sensibili come nell'Ogliastra? O si fanno secondo gli standard di massima funzionalità o non si fanno. E ovviamente, quando gli uffici regionali competenti si vedono arrivare delle progettazioni molto impattanti, pongono i dubbi. Quindi abbiamo le risorse per non fare. Questo è un tema, quello delle norme inadeguate.

La rigidità del sistema. Come dicevo prima, esiste la necessità di integrare da subito nelle progettazioni anche in corso i nuovi principi della transizione ecologica e dell'economia circolare. Sono anni che stiamo cercando di partorire i criteri ambientali minimi sulle strade. Uno strumento molto importante, come già ricordato, è il prezzario regionale che speriamo di vedere a breve e nel quale solo recentemente tanti di quei materiali sono presenti.

Chiudo con un'unica nota finale. Il commissariamento delle opere non può essere lo strumento che ci guida. Può essere uno strumento straordinario per il ponte Morandi, ma la problematica non è dimezzare i tempi di quelle procedure. Perché quei tempi che vi ho citato prima non sono per niente il frutto dei tempi di legge – i famosi 60 giorni – ma sono il frutto della mancanza di competenza, degli avvicendamenti del personale, di una fatica enorme che la pubblica amministrazione deve essere messa in grado di colmare.

## **Franco Siddi**

Grazie professore Coni. È stato molto chiaro anche per le connessioni relative alla riforma della pubblica amministrazione, che dovrebbe far parte integrante delle riforme che il piano affronta.

Adesso la parola passa, per un esame delle problematiche inerenti all'economia classica della Sardegna e a tutto quello che questo comporta in materia di tutela dell'ambiente e di presidio del territorio, a Luca Saba direttore regionale della Coldiretti Sardegna.

## **Luca Saba**

Direttore regionale Coldiretti Sardegna

Grazie all'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna che ci ha invitato. Un saluto a tutti i relatori, agli illustri ospiti presenti e anche ai nostri soci venuti numerosi. Consentitemi di portare i saluti da parte del nostro presidente regionale, Battista Cualbu, che non può essere presente perché, purtroppo, ha ricevuto un atto intimidatorio. Un atto intimidatorio che ha colpito lui, ma che in

realità colpisce tutti noi, tutto il mondo sindacale, tutto il mondo della rappresentanza.

Siamo in una fase in cui si ha una grandissima difficoltà a portare avanti la rappresentanza in modo obiettivo, oggettivo e non populistico. Stiamo facendo uno sforzo enorme per stare in mezzo ai nostri soci, anche dicendo dei “no”. Purtroppo veniamo puniti anche da queste situazioni che ci mettono in grande difficoltà.

Rispetto a quello che diceva il professore Coni, vorrei dire che buona parte del suo intervento ricalca le medesime problematiche anche per il settore agricolo. Dal punto di vista della strutturazione del sistema che dovrebbe andare a programmare queste risorse, l'Assessorato all'Agricoltura è in qualche modo “in braghe di tela” perché sono andati quasi tutti in pensione e la parte fondamentale, l'anima pensante del sistema, oggi si ritrova in assenza di dirigenti. Da anni lamentiamo la necessità non solo di fare dei concorsi ma di trasferire delle professionalità adeguate in questo settore perché abbiamo un gravissimo problema.

Questi fondi, che arriveranno cospicui, tenderemo di spenderli. Questo è uno sport a cui siamo abituati. Soprattutto il settore agricolo si è abituato molto bene con il programma di sviluppo rurale. Sappiamo che arrivano tanti soldi, abbiamo un *range* di tempo per poterli spendere, ci siamo abituati a spenderli, ma non ci domandiamo mai come vengono spesi. Questo perché non ci sono obiettivi di base. La guerra ci ha posto in un periodo di riflessione molto particolare per cui abbiamo pensato di nuovo agli obiettivi di base di una Nazione, di un Popolo ma in qualche modo anche di un'Isola.

Quindi abbiamo pensato che cibo, materie prime, energia e acqua devono essere gli elementi portanti della nostra politica. Dobbiamo partire da questi elementi che possano in qualche modo garantire di colmare gli errori fatti nel passato anche dal mondo delle rappresentanze e dalla politica.

Nel 2003 tutta l'Unione Europea ha spinto al disaccoppiamento delle colture convincendo soprattutto i popoli del Sud Europa a non coltivare più ma a prendersi il Premio comunitario. Abbiamo distolto dalle produzioni e ci siamo ritrovati dal 2004 al 2015 a perdere circa 70 mila ettari di superficie a grano duro. Siamo passati da 100 mila ettari a grano duro ai circa 30 mila ettari.

Il problema reale è che i dati non li leggiamo. Non li leggiamo sotto il profilo istituzionale, non li leggiamo sotto il profilo delle rappresentanze e il motivo è semplice: questa situazione relativa al personale fa sì che non ci sia un osservatorio, una cabina di regia, che noi abbiamo chiamato il “cruscotto”, dei dati relativi alle produzioni agricole in Sardegna.

Oggi andiamo sull'onda delle stime. Diciamo che in Sardegna dovrebbero esserci più o meno 12 mila ettari di produzione di carciofo, però non sappiamo

quelle che sono le superfici reali. Eppure potremmo averle. Là abbiamo una grandissima pecca. Una di quelle schede che abbiamo creato e cercato di far trasmettere alla Regione nel Pnrr, per esempio, è quella di ripopolare il meccanismo del *Big Data*. Ne abbiamo parlato tanto negli anni passati. Ci sono moltissimi dati a nostra disposizione. Ogni azienda è georeferenziata. Pensate, solo noi come Coldiretti abbiamo lavorato con i nostri operatori 470 mila ettari di territorio di cui sappiamo in ogni particella che cosa c'è sopra, quando viene prodotta, di chi sono i territori, che tipo di evoluzione sta subendo negli anni. Questi dati sono là pronti per essere rendicontati alla Corte dei Conti, ma non sono per niente utilizzati dalle istituzioni. Non c'è nessun tipo di statistica da questo punto di vista.

Noi possiamo avere una nostra visione empirica, però mi domando se nel 2022 possiamo programmare politiche che derivano dall'Unione Europea senza avere una conoscenza diretta dei numeri, senza gestire i nostri *Big Data* disponibili senza peraltro poterne fare un annuario statistico, che ci possa dare una mano.

Oggi ci sono sette miliardi messi a disposizione dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, a cui si aggiunge un altro miliardo e cento messo a disposizione dal Ministero della Transizione Ecologica, più un altro miliardo e mezzo che va a supporto per i parchi solari, per i tetti fotovoltaici nelle aziende agricole. È stato appena mandato a Bruxelles, per avere naturalmente l'approvazione dell'Unione Europea, il bando che consente a tutte le aziende di poter avere un'autonomia energetica e quindi di potere abbattere i costi di produzione. Questa è una cosa utilissima e attuale per le nostre aziende, perché serve per essere competitivi per tamponare un altro problema: quello dell'innalzamento dei costi energetici. E lo facciamo nella misura di un Pnrr che risponde a questo. Noi vogliamo guardare al futuro. Ci saranno 3 miliardi investiti quasi tutti su questo.

Penso anche a una cosa di cui si parla poco: ottocento milioni di euro per la logistica. La Sardegna forse dovrebbe tentare di programmare questi denari in maniera efficace per la logistica. La logistica è importante per una regione isolata e con un serio problema dei trasporti, ma onestamente dobbiamo sapere quali sono i poli produttivi dove investire, come poterli suddividere, come poter dare valore a questi strumenti. Sono ottocento milioni di euro che sarebbero pronti da poter utilizzare a breve, nei tempi che sono stati citati dal professore Nicita.

Un'altra misura fondamentale di cui si sente parlare tanto dallo Stato, ne stiamo parlando molto anche in Regione, è quella dei contratti di filiera. Il Pnrr prevede 1,2 miliardi di euro su questi programmi. Uno degli aspetti fondamentali, se vogliamo lavorare sul discorso materie prime, sul cibo, sono proprio i programmi di filiera. Adesso con la guerra è divenuto di moda parlare di grano duro, di cibo in termini di approvvigionamento dei Paesi, tale da far pensare

all'Unione Europea di ritornare indietro di vent'anni con i pagamenti accoppiati. Però, pensando ai contratti di filiera, finita l'onda del rischio di questo momento, dei prezzi speculativi e quindi del grano che non solo non è presente ma che ha costi altissimi (adesso siamo legati all'idea di poter trovare la possibilità di realizzare e produrre in Sardegna ciò che serve per la Sardegna), la nostra paura è che, l'anno prossimo, finito l'allarme quando i prezzi si allineeranno, i nostri produttori di grano si ritroveranno a prezzi internazionali dove magari chi deve acquistare materie prime come avena od orzo o grano, preferisce di nuovo far riferimento ai Paesi dell'Est o all'Ucraina, dove i costi di produzione sono ovviamente minori.

Noi dobbiamo legare questi progetti a dei programmi fissi di filiera. Ecco perché abbiamo presentato la proposta di ricoltivare 100mila nuovi ettari e l'abbiamo fatto anche in virtù della possibilità di poter avere un intervento sulle reti idriche.

Uno degli interventi previsti sono ottocentoottanta milioni di euro sull'agrosistema irriguo. Siccome i dati sono importantissimi, siamo riusciti con i Consorzi di bonifica a fare un rilevamento. In Sardegna abbiamo 12 mila e 400 Km di rete irrigua di cui 9 mila e 400 obsoleta e 7.796 Km sono reti in cemento e amianto. Queste reti, che sono molto vecchie, servono circa 190 mila ettari di territorio attrezzato. Sapete quanta è l'acqua che si utilizza per l'agricoltura, quanti sono gli ettari irrigati? Sono 60 mila. Abbiamo 193 mila ettari attrezzati e 60 mila irrigati. Il nostro progetto, se vogliamo realisticamente parlare di un auto-provvigionamento della Sardegna, deve essere quello di utilizzare quei 133 mila ettari. Di utilizzarli sicuramente senza sprecare l'acqua da parte degli agricoltori con un rinnovamento delle reti idriche, ma dall'altro senza gli sprechi della rete.

Una rete obsoleta ha delle perdite enormi. Questo spero e credo sia oggetto di un intervento da parte della Regione con una scheda che possa arrivare a Roma per poter finanziare un rinnovo della rete idrica. Badate, l'acqua sarà il futuro reale per poter fare anche quello che sappiamo già. È la resilienza rispetto a quei territori che stanno subendo gli effetti del cambiamento climatico. Nei giorni scorsi è piovuto, ma abbiamo avuto tre mesi di siccità. Si sta parlando di coltivare grano duro in territori dove c'è possibilità di avere l'acqua, non perché si deve irrigare il grano duro, ma perché vi è la necessità di fare delle irrigazioni di soccorso se vogliamo la coltura. Altrimenti continueremo ad avere siccità che ci metterebbe nelle condizioni di chiedere stati di calamità naturale; cosa che i primi a non volere sono proprio gli agricoltori.

Vado a terminare: 1,92 miliardi di euro sono previsti per il biogas e biometano, ma l'altra cosa che mi preoccupa e che, oltre ai denari previsti per i tetti fotovoltaici che consentono l'autonomia energetica alle aziende, è previsto un

miliardo e cento per l'agrivoltaico, in carico al Ministero della Transizione Ecologica.

Ci preoccupa un po', perché sembra che le regole mettano in qualche modo un massimo di 10% di superficie aziendale occupata. Quello che mi preoccupa è avere una Regione che non ha programmato come deve essere la realtà energetica *green* in Sardegna. In attesa che arrivino questi denari dall'Unione Europea, centinaia di progetti mi risultano essere presentati in Sardegna da Società che si preoccupano poco del fatto che rischiano di rubare suolo agli agricoltori o di distogliere attività agricole.

Noi non siamo in genere contro l'agrivoltaico, però vorremmo che ci fosse una programmazione, che faccia comprendere se il sacrificio delle aziende agricole vale qualcosa: il sacrificio delle imprese agricole deve essere fatto in territori omogenei, in territori concentrati; non come sono nate in tutta la Sardegna, purtroppo, molte serre fotovoltaiche, spesso vuote e mostrando un'immagine non certo intelligente.

Probabilmente un agrivoltaico fatto modello parco con superfici limitate in un territorio come il nostro che ha 1 milione e 200 mila ettari di superficie agricola utilizzata potrebbe avere un senso. Ma noi lo vogliamo vedere in aree chiare, riservate, ma soprattutto che possano dare benefici a tutta la comunità sarda. Altrimenti credo che queste centinaia di progetti che stanno arrivando daranno la possibilità di dare qualche soldo a imprenditori agricoli sardi, ma abbruttiranno la Sardegna e non aiuteranno in qualche modo i sardi a stare meglio.

## **Franco Siddi**

Grazie a Luca Saba per la sua concretezza. Cibo, acqua ed energia. Leggevo la tabella investimenti della Regione Sardegna già finanziati dal Pnrr. Per l'acqua e le risorse idriche ci sono già dei finanziamenti, la logistica risulta in acquisizione e così pure per l'agricoltura sostenibile e l'economia circolare. Mi auguro che le sollecitazioni date producano una accelerazione di questa progettazione

Concludiamo il panorama degli interventi previsti. Do la parola a Renato Soru, imprenditore e protagonista dell'innovazione tecnologica non solo in Sardegna ma anche a livello internazionale. Già presidente della Regione Autonoma della Sardegna e già europarlamentare. Quindi in grado sicuramente di parlare con competenza di digitalizzazione, innovazione e transizione ecologica.

## **Renato Soru**

Imprenditore, già presidente della Regione Autonoma della Sardegna

Grazie a Eliseo Secci che ha avuto il merito di organizzare questo dibattito. Un dibattito di cui, così come tanti altri, si sente la mancanza. Essendosi un pochino spenta anche la voce del dibattito pubblico, del confronto, del provare a progettare insieme in un momento così importante per la storia della Sardegna e non solo.

Negli anni scorsi era di moda parlar male dell'Europa e di quanto fosse da superare; di quanto questa Europa non solo fosse inutile ma anche dannosa. E oggi siamo qui a pensare a un grande progetto di ripartenza promosso non restando ciascuno nel cortile di casa propria o nella propria piccola comunità locale, ma un grande progetto di ripartenza promosso a livello europeo, che ha la forza e la capacità di guardare al futuro e di rinnovarsi e superare delle emergenze che non eravamo nemmeno abituati a considerare possibili. L'idea di dover restare chiusi in casa per settimane e mesi interi. L'idea che viviamo in un mondo così fragile dove tutto può accadere all'improvviso. L'idea che nulla può essere dato per scontato. A questo oggi si aggiunge un altro argomento nuovo e del tutto inaspettato. Il fatto che la pace non sia così scontata e non sia per sempre, ma vada ricercata, mantenuta e curata costantemente. Perché altrimenti ci ritroviamo a essere sommersi da immagini, dal rumore della guerra che arriva fin sotto casa nostra.

Quindi questo dibattito ci riporta alla necessità di avere un orizzonte un pochino più ampio rispetto a volte ai nostri discorsi che si attardano su fatti locali, su una dimensione non adatta a programmare e creare contesti affinché le nostre vite possano svolgersi meglio.

Quale è l'opportunità per la Sardegna? L'Unione Europea è da almeno vent'anni che ci dà un messaggio chiaro. Nel 2000 ci fu la strategia di Lisbona. È stata forse la prima volta in cui l'Europa ha cercato di dare una strategia ampia di crescita, di sviluppo economico, di costruzione quasi di un'identità europea. I capi di Stato europei si riunirono a Lisbona e si impegnarono a costruire l'economia e la società della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, capace di creare sviluppo sostenibile, nuovi e migliori posti di lavoro, promuovere finalmente l'inclusione sociale e il riequilibrio territoriale. Si era data un progetto e l'aveva chiarito: costruire la società della conoscenza. Riconoscendo che la capacità di conoscenza e di crescita, la capacità di produrre, la capacità economica di un Paese non è più data dalle sue risorse naturali, non è più data dalle sue risorse materiali, ma più che mai rispetto al passato da una risorsa nuova: l'intelligenza e il sapere che questa intelligenza ha saputo coltivare.

E l'Europa mette al centro del suo progetto questa risorsa nuova e indica anche il modo di costruire una società competitiva e una crescita sostenibile. Riconosce per tempo il tema ambientale, la necessità che lo sviluppo economico sia sostenibile da diversi punti di vista, ma certamente dal punto di vista ambientale.

Dentro la dimensione europea vi è la caratteristica principale che per molti è quella della solidarietà, del *welfare* europeo, dell'inclusione, della capacità di tenere tutti quanti assieme. Quindi società della conoscenza, sostenibilità ambientale, inclusione. Era un progetto chiarissimo fondato sulla volontà di costruire un'identità per il futuro.

Nel 2010 l'Europa ha riformulato questo progetto. In realtà lo ha lasciato identico ma, cercando di renderlo più facile dal punto di vista comunicativo, ha detto: "Costruiamo un'Europa *smart*, intelligente, sostenibile dal punto di vista ambientale, inclusiva". Gli stessi temi del Progetto di Lisbona. Questa è l'idea dell'Europa 2020. A oggi non abbiamo raggiunto il 2020, certamente non abbiamo raggiunto gli obiettivi che l'Europa si era posta, ma è arrivato il cigno nero, quell'animale improvviso, quella presenza del tutto inaspettata. È arrivato il cigno nero del Covid che ha bloccato l'economia europea, anzi, l'ha portata in recessione. Laddove si volevano diminuire i livelli di povertà, li ha fatti crescere. Parte con un progetto complessivo enorme che non si era mai data e riguarda tutti i 27 Paesi europei e da che cosa riparte? Riparte dagli stessi concetti, dagli stessi principi, dagli stessi pilastri fondamentali su cui si articolano queste sei famose missioni che sono state ricordate.

La transizione digitale e i fondi per la ricerca e l'innovazione, la transizione ecologica ovvero la transizione verso l'economia dell'idrogeno, l'inclusione sociale ancora una volta declinata nei tanti modi che sono poi ricompresi in quei circa 150 progetti. Assieme a questo la mobilità sostenibile, che è ancora un pezzo della sostenibilità ambientale e del contrasto al riscaldamento del Pianeta; infine il tema della salute che è la sesta missione. Si è voluto specificare la necessità della salute probabilmente perché eravamo e siamo dentro questa tragedia che è il Covid, che ci ha ricordato quanto essa sia prioritaria rispetto a tutto.

Quindi è da almeno 22 anni che l'Europa ci indica una strada, ci indica una possibilità, un progetto. Può dire qualcosa alla nostra Regione? Può dire qualcosa alla nostra comunità sarda che si dibatte ogni giorno su un tema che magari appassiona il Consiglio regionale o che appassiona la manifestazione del momento o il dissenso organizzato di una categoria invece di un'altra? Focalizzando la nostra attenzione su queste urgenze e su queste emergenze abbiamo perso di vista il disegno complessivo. Abbiamo perso di vista l'obiettivo. Abbiamo perso di vista quello che ricordava il professore Nicita: ovvero la visione strategica per il futuro. Una visione almeno a cinquant'anni. Cosa stiamo immaginando, cosa vorremmo

essere, cosa ci piacerebbe essere tra cinquant'anni. Noi in Sardegna siamo un po' troppo concentrati su quello che eravamo, sulla nostalgia di quello che eravamo, sul rimpianto di quello che eravamo, sulla bellezza di quello che eravamo.

Oggi abusiamo di una parola anche pericolosa che è "identità". Non c'è un discorso di un politico, di un sindaco che non citi almeno cinque volte di seguito la parola identità rivolta al passato. Oggi si sta combattendo una guerra sul tema dell'identità russa inscindibile e slegata dal fatto che le persone cambiano, che il mondo cambia, che i contesti cambiano, che qualcuno vuole anche vivere in maniera diversa rispetto alla presupposta identità del passato. Guardiamo alle cose che ci identificano e sono tutte cose del passato.

E se la Sardegna facesse uno scatto come ha cercato di fare anche l'Europa con la strategia di Lisbona, come ha cercato di fare successivamente e come ci dice di fare anche oggi con questa quantità di risorse messe insieme in maniera solidale che oltre al sogno ci regalano anche la concretezza delle possibilità? Se volessimo anche noi costruire un'identità nuova per questa Regione e per noi che l'abitiamo? E se decidessimo di costruirla proprio dentro questa via ovvero costruire in Sardegna una società della conoscenza ed essere riconoscibili per il livello di istruzione dei nostri giovani, della nostra intera comunità? Essere riconoscibili non per avere il più alto tasso di dispersione scolastica d'Italia, ma per avere uno dei più bassi d'Europa. Per avere una quantità adeguata di tecnici, di persone che abbiano anche una istruzione superiore e che siano in grado di gestire progetti come questi. Essere riconoscibili perché siamo in grado di parlare non solo la nostra lingua, ma anche una lingua franca che ci permetta di rapportarci con gli altri pure quando vengono a fare turismo. Essere riconoscibili perché ci impegniamo nella ricerca, perché cerchiamo di innovare, perché cerchiamo di essere protagonisti insieme agli altri.

Essere parte di questo mondo che va avanti in maniera così veloce, così impressionante. Se pensiamo a come sono cambiate negli ultimi vent'anni le nostre abitudini di vita. Se pensiamo a tutta la tecnologia che utilizziamo, che consumiamo e basta e che non apporta un minimo della nostra capacità creativa né un minimo delle nostre ore di lavoro. Lavoro che sta scappando fuori perché nelle cose di oggi non ci siamo.

Abbiamo un lascito ambientale e paesaggistico importante e che riguarda le nostre acque, la nostra aria, il nostro mare, le nostre colline. Della qualità che madre natura ci regala e che è così prezioso, come ricordava prima Luca Saba. Se decidessimo una volta per tutte che l'identità che vogliamo costruire è quella di una Regione che tutela le sue qualità ambientali, tutela il Creato per sé stessa e per gli altri, sapendo che è lì che ci sarà il valore per i prossimi venti, trenta e cinquant'anni e non solo adesso? Un'identità riconoscibile da quel punto di vista,

sarà una ricchezza per chi verrà dopo di noi. Sarà occasione di lavoro migliore rispetto a quello che abbiamo conosciuto.

Introduco il tema ulteriore dell'inclusione sociale. Siamo dentro una dimensione comunitaria più ampia che ci dovrebbe ricordare che c'è un tempo in cui dobbiamo essere aiutati e un tempo in cui dobbiamo essere d'aiuto agli altri. È quasi il paradigma della nostra vita: nasciamo bambini, cresciamo, diventiamo adulti e poi se abbiamo fortuna vediamo i nostri genitori diventare bambini e avere bisogno del nostro aiuto. Ma noi ci auguriamo che la nostra Regione sia aiutata per sempre, perché è un'Isola malfatata e per questo avrà bisogno di aiuto per i prossimi cent'anni. O pensiamo che sia nella nostra responsabilità di essere autonomi, di bastare a noi stessi tanto da poter essere anche di aiuto agli altri?

Credo che sia un discorso fuorviante che ci allontana dalle nostre responsabilità del momento e di sempre. Dobbiamo fare la nostra parte e non siamo assolti perché abbiamo una qualche condizione che riteniamo di difficoltà insuperabile e per sempre. È ora che raggiungiamo come comunità la nostra maturità per essere capaci di costruire un progetto per la nostra vita, capaci di comprendere le risorse che abbiamo: intellettuali, morali, ambientali. Le ricchissime risorse che ci sono state lasciate le possiamo mettere a frutto per bastare a noi stessi e per restituire qualcosa agli altri.

Rubo gli ultimi trenta secondi e poi concludo. In questo momento da qualche parte stanno sparando in Europa. In questo momento si stanno ammazzando. I giornali di oggi sono pieni di foto che fanno paura. Discutiamo tra il pacifismo fine a sé stesso e il pacifismo che comporta comunque la necessità di resistere. E non si può resistere a mani nude. Un dibattito che non fa parte di questo convegno. Però quello che sta accadendo oggi in Europa mi dice anche che non mi piacerebbe costruire l'identità della Sardegna sulle fabbriche di armi. Mi piacerebbe che cercassimo di costruire un'identità che, assieme ai temi che ho cercato velocemente di ricordare, avesse anche questa voglia di essere un'Isola che parla di pace, che cerca di promuovere la pace all'interno delle proprie comunità e cerca di offrire qualcosa al mondo esterno, al mondo che ci circonda. E in questo qualcosa non ci siano le bombe del Sulcis Iglesiente.

## **Franco Siddi**

Grazie Renato Soru, che da uomo di connessioni digitali ha fatto un *excursus* di connessioni di vita per la Regione e ha concluso con un allarme sui temi della guerra in Ucraina e della pace da raggiungere.

La guerra, per le conseguenze che sta provocando, interpella in qualche modo il prossimo relatore, il dottore Chicco Testa, già presidente dell'Enel, amministratore

delegato di Telit, presidente di Assoambiente, operatore socio economico, dopo aver fatto esperienze politiche anche in Parlamento come deputato. Ha una conoscenza profonda dei movimenti ambientali, ma soprattutto di come si può realizzare o non realizzare la transizione energetica in Italia e nel mondo. Perché la guerra ci ha dato un grande allarme non solo in materia di cibo ma altresì per cercare fonti alternative e integrabili per l'energia. Anche laddove sembrava ormai fosse scontato andare solo in una direzione. L'allarme che danno oggi i giornali ci dice che il terreno dell'interdipendenza o la dipendenza è alquanto spinoso. Se dipendiamo dal gas della Russia, ora lo dobbiamo cercare altrove. Per non parlare del carbone. Per quanto riguarda le batterie, veniamo a scoprire che dovremo dipendere dal Congo, dalla Russia e dall'Australia. Il mercato del cobalto è dominato da colossi cinesi che vendono l'80% del cobalto raffinato da utilizzare nelle batterie.

Non sono questioni da niente. Bisogna affrontare le aspirazioni con i dati concreti che la vita e la realtà anche geopolitica ci propone. Chicco Testa è stato scelto dagli organizzatori del Convegno proprio per questo motivo.

## **Chicco Testa**

Presidente di Assoambiente, già presidente dell'Enel

Grazie all'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna per l'invito. Dopo il discorso appassionato di Renato Soru, che ho apprezzato molto, mi tocca tornare a qualche tema solido e concreto e che implica delle scelte che sono spesso scelte difficili e dolorose.

Lo dico anche perché ho incontrato la Sardegna varie volte nel mio passato per motivi energetici. E, se posso iniziare con una critica, credo che la Sardegna abbia perso delle occasioni importanti per l'incapacità di decidere. Mi ricordo che uno dei temi che mi toccava affrontare era il carbone. Con il nord della Sardegna che non voleva il carbone. Fiume Santo che diceva che si doveva chiudere la centrale per via del turismo e invece il sud, a qualche centinaio di chilometri di distanza, che invece voleva più carbone da utilizzare nella centrale del Sulcis. E alla mia richiesta di decidere, c'è stato un tentativo di mettere tutto assieme e di cercare di trovare soluzioni che invece non esistono.

Oggi la Sardegna è nuovamente interessata da fenomeni profondi per quanto riguarda il gas, per quanto riguarda i nuovi collegamenti elettrici che Terna sta realizzando, per quanto riguarda lo sviluppo possibile delle fonti rinnovabili. Io vorrei ricordare a tutti noi che un sistema energetico buono è un sistema energetico che risponde ad alcune caratteristiche: garantire la continuità dei rifornimenti, garantire la sicurezza dei rifornimenti, avere il più basso costo

possibile e, da un po' di anni, essere ambientalmente il migliore per quanto possibile.

In Sardegna c'è una discussione sul carbone, c'è una discussione sul gas, c'è una discussione sulle rinnovabili. Parto da queste ultime per dire che secondo me le rinnovabili rappresentano una grande opportunità per la Sardegna. Vanno affrontate bene. Sento già qualcuno che dice che non le si vuole per non essere colonizzati dalle rinnovabili. Ma non dovete essere colonizzati dalle rinnovabili, le dovete utilizzare a vostro favore.

Seguivo, per esempio, l'intervento del rappresentante della Coldiretti. Prima di venire qui, ho partecipato al Ministero della Transizione Ecologica a una Conferenza di Servizi nella quale venivano presentati tre progetti di agrofotovoltaico in Puglia, dove il 50% del terreno è dedicato a pannelli ad alta efficienza orientabili verso il sole e l'altro 50% alla coltura intensiva di olivo, mandorlo ed erbe officinali. Stiamo parlando di una cinquantina di ettari per i quali l'agricoltore riceve duecentomila euro all'anno di affitto. Sono quattromila euro all'ettaro, moltiplicato per cinquanta fanno duecentomila e per un agricoltore è un reddito importante, che gli consente di investire, perché gli abbiamo chiesto che una parte dei soldi venisse investita nelle colture che devono stare all'interno dei diversi filari. Se la situazione l'affrontiamo con "Oddio ci stanno colonizzando" non andiamo da nessuna parte, se invece la trasformiamo in un'opportunità, questa può essere importante.

C'è un "però" all'uso delle rinnovabili. Se una persona che sa fare bene il suo lavoro, e questa persona è l'amministratore delegato dell'Enel, mi dice che è possibile una Sardegna tutta sulle rinnovabili, a me qualche dubbio viene relativamente alla questione della sicurezza. Perché dobbiamo prendere sempre in considerazione che anche in una Regione baciata dal sole e dal vento come la Sardegna, c'è qualche giorno all'anno in cui non c'è il sole (ieri volevo andare a Orgosolo in macchina e sono tornato indietro perché nevicava) o il vento non soffia a sufficienza.

Quindi devo avere un sistema che mi rifornisce di energia 24 ore al giorno. Quando vado a casa premo l'interruttore e voglio la luce. Qualcuno può dire che ci sono le batterie. A parte il fatto che costano tantissimo, i 500 megawatt di batterie che avete preso qui in Sardegna se dovessero essere chiamate a funzionare tutte insieme durano 4 ore. Poi bisogna ricaricarle. Se si ha un *black-out* di sole e di vento per 24 ore che si fa? C'è il *Tyrrhenian link*, ma voi avete una domanda di punta che se non ricordo male è di 1.800 megawatt. Il *Tyrrhenian link* ne porterà 1.000, ma anche questo ha bisogno di tanto in tanto di manutenzione.

Se non ricordo male la nostra vice ministra Todde è laureata in Ingegneria e quindi conoscerà perfettamente il concetto di ridondanza. Nel nostro mestiere in cui occorre garantire il rifornimento 24 ore al giorno in maniera costante, il

concetto di ridondanza è molto importante. Che cosa significa? Significa che devo prendere in considerazione lo scenario peggiore come, per esempio, un danno sul *Tyrrhenian link* o una mancanza di sole e mi trovo “in braghe di tela”.

Dunque voi avete bisogno di una fonte continuativa. Le fonti continuative sono tre: nucleare e lo escludo per vari motivi, il carbone che avete e il gas che può arrivare. Non entro nel vostro dibattito perché capisco che sia un dibattito difficile né mi interessa prendere posizione, ma faccio notare che in questo momento il gas è diventato una materia prima rara, i gassificatori sono diventati una materia prima rara. Avremmo purtroppo la necessità, se continua questa situazione e se l'Europa decide di aumentare le sanzioni non importando gas, petrolio e carbone dalla Russia, di andare a manetta con le centrali a carbone che abbiamo e che si compra un po' in tutto il mondo. Centrali in grado di funzionare 24 ore su 24 ci vogliono, che sia il carbone che avete adesso o il gassificatore che costruirete. Certamente nel 2025 sarà un po' difficile che tutto questo sia pronto.

Voglio ritornare ancora sulle rinnovabili. Ho detto che non mi affiderei per la sicurezza energetica della Sardegna a un 100% di rinnovabili, però ho anche detto che c'è un'opportunità importante. Questo è un tema che lascio ai politici locali e che entra un po' in contraddizione con la richiesta di un tutto gas in Sardegna per una serie di servizi. Mentre capisco la necessità di rifornire alcune produzioni importanti con il gas (voi avete i caseifici, avete floricoltura, serricoltura), invece per quanto riguarda la fornitura di servizi ai cittadini sardi soprattutto nei tanti Comuni sparsi forse si può fare il salto verso un elettrico in maniera decisa. Anziché lasciare una caldaia a gas portando un tubo del gas che deve correre per chilometri con costi molto alti, passare a una pompa di calore elettrica associata a un impianto fotovoltaico, che fa fare un salto di efficienza, di costi e ci fa risparmiare tutta una serie di cose piuttosto complicate.

Se invece vogliamo – questo è un rischio sardo – tutta la Sardegna gasificata, tutta la Sardegna elettrificata, tutta la Sardegna rinnovabile e vogliamo salvare anche il carbone del Sulcis, alla fine rischierete di rimanere come qualche volta è successo con un pugno di mosche in mano.

Considero il decreto fatto dal Ministero per lo Sviluppo Economico e poi firmato da Draghi un passo in avanti positivo. Credo che le cose si facciano un passo alla volta. Avete una grandissima opportunità che è quella delle rinnovabili, ma dovete al tempo stesso coprirvi le spalle con qualche fonte che dia continuità a tutto il nostro ragionamento.

**Franco Siddi**

Grazie a Chicco Testa, che è stato molto chiaro ed esplicito.

La vice ministra, Alessandra Todde, non si troverà a corto non solo di argomenti ma di materie e di sollecitazioni. Lei è protagonista da tre anni con la Regione e con i sindacati del dibattito proprio sull'energia. Ho letto una sua dichiarazione di ieri. Sicuramente una cosa c'è in questo percorso fatto dalla vice ministra: ci sono i rigassificatori e le navi spola. Guarda caso sono la stessa soluzione che il Governo Draghi in questo momento sta quasi copiando, diciamo così, dallo studio fatto apposta per la Sardegna per diversificare l'approvvigionamento di fonti energetiche in questo caso da gas per tutta l'Italia. Piombino con il presidente della Toscana si sono catapultati su questa idea chiedendo rapidissimamente di correre con le navi spola e con il gassificatore a Piombino dove fino a pochi giorni fa c'era un'opposizione che durava da decenni.

A lei la parola vice ministra Todde.

## **Alessandra Todde**

### Vice ministra dello Sviluppo Economico

Lasciatemi ringraziare l'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna che mi ha voluto fortemente e mi dà la possibilità oggi di intervenire. Come ricordava lei, dottore Siddi, ci sono sicuramente moltissimi spunti che dobbiamo riprendere e partiamo da quello che deve essere il Pnrr per la Sardegna e le opportunità che noi dobbiamo avere.

In particolare credo che dovremmo concentrarci su progetti ambiziosi e su una strategia ambiziosa. E non perché questa sia l'unica occasione. Sono una sarda di rientro e, seguendo la Sardegna da fuori, ho visto sempre queste ultime occasioni e le ultime fermate di treni passare, ma poi in realtà i treni passano continuamente.

La cosa importante dal mio punto di vista è che abbiamo comunque un'opportunità di concentrare risorse economiche fuori dal comune. È importante riuscire a fare in modo che ci sia una discontinuità rispetto a quello che abbiamo adesso. Credo che quello che diceva Renato Soru prima, quindi il fatto di avere visioni, il fatto di avere strategia, il fatto di incarnare in Sardegna questo programma che l'Europa sta riproponendo da vent'anni deve e può essere fatto. Però serve una cassetta degli attrezzi e quello che in questo momento mi preoccupa moltissimo sono i temi sostanziali. Per usare una frase che dico spesso è come "mettere a terra" questi progetti.

Perché io mi preoccupo della *governance*, mi preoccupo della cinghia di trasmissione di questi progetti dallo Stato centrale rispetto alla Regione, rispetto agli Enti locali. Proprio per quella carenza di professionalità, di capacità di

progettazione, di capacità di fare i progetti e di metterli a fattore comune che noi comunque negli anni abbiamo dimostrato di non saper fare.

Quindi la discontinuità deve essere questa. Ho sentito l'ingegnere trasportista, professore Coni, che ci raccontava quelle che sono le possibilità in Sardegna rispetto a strade, porti, aeroporti e dighe. Il punto è che noi abbiamo quattro anni. Ho sentito l'accorato appello dell'assessore ai Lavori Pubblici, Aldo Salaris. Probabilmente si riuscirà a negoziare un anno, non si riusciranno a negoziare i dieci anni. Quindi la cosa importante è capire quali sono le priorità, capire cosa può essere fatto in cinque anni e fare in modo che questi progetti travalichino la politica. Devono essere progetti condivisi ed è per questo che è importantissimo il dibattito pubblico, è per questo che è importantissimo il fatto che ci sia condivisione di tutti rispetto a quello che deve essere fatto. Perché questi progetti saranno iniziati, chiaramente si porteranno avanti, si chiuderanno dei cantieri entro il 2025, ma senz'altro bisognerà mettere ulteriori risorse. Bisognerà portarli avanti, bisognerà renderli sistematici, bisognerà renderli sistema per la Sardegna. E, se non c'è un grande accordo da questo punto di vista, certamente tutto questo non succederà.

Sentivo prima l'intervento di Chicco Testa relativamente al tema energetico. Noi stiamo discutendo di energia, credo, da vent'anni. Mi ricordo il progetto Galsi che era del 2000 e ne stiamo discutendo ancora adesso. Se il gas arriva, arriva dopo vent'anni e dopo molte indecisioni e discussioni sul tema.

Le possibilità che noi abbiamo sono di basarci su quelle che possono essere le priorità per noi. Una priorità imprescindibile è la digitalizzazione. Mi sono fatta dare recentemente da Infratel il piano che sta portando avanti per l'implementazione della Banda larga in Sardegna. Siamo ancora molto indietro. E una delle cose che chiedo alla Regione è quella di "alzare la voce".

Io rappresento il Governo nazionale, ma il Governo nazionale si muove relativamente a una grossa domanda rispetto alla pianificazione e anche al cambio delle priorità. Se non c'è la capacità di richiedere le cose, quindi di richiedere che un piano che è stato messo a punto venga monitorato costantemente e portato avanti, non succederà. Perché le cose non succedono per caso. Quindi è importante, anche con il contributo di tutti, fare in modo che le infrastrutture si controllino, si monitorino. Se ci sono ritardi rispetto a quello che spetta e che deve essere fatto, occorre renderlo evidente. Non in modo, come dire, di lamentazione ma in modo propositivo.

Abbiamo parlato di semplificazione amministrativa come pilastro fondamentale per fare sì che le cose succedano e succedano in tempi che possano essere stretti e stringenti. Il tema della semplificazione amministrativa è una riforma che il Governo sta portando avanti, ma è una riforma che può essere portata avanti nella misura in cui a catena cambiano tutte le modalità sottostanti.

Penso al Codice degli appalti, penso alla modalità di fare i bandi, penso alla modalità di interfacciarsi con la Pubblica Amministrazione.

Ecco, tutto questo deve essere la sfida anche dal punto di vista fattuale di far accadere le cose. Altrimenti quello che temo è che alla fine avremo un bellissimo progetto, una bella visione, ma poi ci si scontrerà con i fatti che non accadono.

Poiché sono un ingegnere mi piace guardare i numeri. Sentivo l'intervento del dottore Luca Saba responsabile della Coldiretti. Mi sono guardata, prima di intervenire in questo contesto, come è fatta l'economia sarda. Perché poi alla fine è importante intervenire, ma sapendo di che cosa si sta parlando e sapendo come sono fatti i singoli pezzi.

L'agricoltura e l'allevamento incidono sul prodotto interno lordo della Sardegna il 4% occupando il 60% del territorio. C'è moltissimo da fare in termini di trasformazione agroalimentare, in termini di produzione di valore rispetto alle produzioni. Credo che per molto tempo ci si sia rapportati anche per le politiche stringenti europee a una modalità legata agli incentivi e non alla produzione del valore. Credo che questa mentalità debba essere cambiata. Deve essere cambiata anche con la formazione e con la creazione di competenze e anche con le opportunità, pur se nel contesto così difficile e delicato che abbiamo in questo momento. Il fatto che abbiamo dovuto profondamente ripensare a quello che Luca Saba ricordava prima e cioè il cibo, l'acqua e l'energia. Forse il fatto di ripensare a come impegnarci strategicamente su questi temi ci porterà anche a una maggiore produzione di valore.

La creazione di competenze. Mi ha colpito tantissimo l'illusione di Renato Soru. Il tipo di prospettiva di poter essere un'Isola per i giovani. Un contesto che forma, che crea delle competenze che poi possono essere utilizzate per creare valore per noi. Credo che questa sia una delle sfide fondamentali, utilizzando anche le risorse che abbiamo, su cui dobbiamo impegnarci e lavorare pesantemente.

Dal punto di vista del Ministero dello Sviluppo Economico vi dico quale è la mia illusione. Mi piacerebbe portare una piccola impresa in più in ognuno degli oltre 370 Comuni sardi. Perché creare quella che è l'economia di prossimità, creare quella che è l'economia dei territori forse è la risposta migliore rispetto al fatto che i nostri territori stanno perdendo anche il senso di essere vissuti e di essere popolati.

Vorrei spendere un'ultima parola e poi concludere rispetto al *Progetto Einstein Telescope* che il dottore Siddi ha citato. Perché è un progetto importante? Perché porterebbe una comunità di duemila scienziati in un posto che è il centro della Sardegna: Lula. Duemila scienziati che sono bisognosi di servizi, bisognosi di istruzione per i figli, bisognosi di sanità e qualità. Vuol dire un'occasione senza pari per il centro della Sardegna. Io mi sto impegnando molto. Siamo riusciti a

giugno dell'anno scorso a mettere all'interno delle infrastrutture strategiche l'infrastruttura dell'*Einstein Telescope*. Ci sarà una lotta senza quartiere con la Germania perché la *location* che ci sta sfidando è al centro di Olanda, Germania e Belgio. Però credo che con un giusto lavoro comune si potrà portare a casa. E sarà una dimostrazione di quello che possiamo fare insieme.

## **Franco Siddi**

Ringraziamo la vice ministra Alessandra Todde. Adesso ho due iscritti a parlare: Cesare Moriconi, consigliere regionale, e Pierpaolo Tilocca, presidente dell'Ance Sardegna.

## **Cesare Moriconi**

### Consigliere regionale della Sardegna

Ringrazio l'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna per l'opportunità che offre a chi è intervenuto oggi di abbeverarsi alla fonte delle conoscenze e delle sensibilità messe a disposizione degli ascoltatori.

Il mio intervento vuole dare un piccolissimo contributo circa la sensazione che ho della situazione del momento nel quale ci troviamo o meglio del doppio momento: quello all'interno di una crisi epocale e anche di una straordinaria opportunità. La crisi epocale la stiamo vivendo in pieno esattamente così come tutti coloro i quali nelle nostre Regioni d'Italia, in Europa e nel mondo si trovano nella nostra stessa situazione.

L'impressione è che questa straordinaria occasione un poco ci stia sfuggendo per alcune semplici valutazioni che sono frutto anche del dibattito appena svolto. Avete parlato del Pnrr e delle politiche energetiche. Il Pnrr offre all'Italia e all'Europa la possibilità di cambiare marcia. L'Italia lo sta facendo, ma lo sta facendo in modo differenziato a seconda della capacità che le diverse Regioni stanno mettendo in campo, la capacità di cogliere questa opportunità di salire su un treno che sta viaggiando ad altissima velocità, la quantità incredibile di risorse che sono state messe a disposizione e la possibilità di saperle cogliere. Poco fa è stata citata una serie di strumenti finanziari, di progetti e di finalità. Nonostante il 40% sia in quota al Meridione d'Italia, Banca Italia ci ricorda che la Sardegna è l'ultima per infrastrutture portuali, aeroportuali, stradali, ferroviarie e ospedaliere. Ci dice che la Regione Sardegna ha bisogno di un po' di più e quel po' di più non arriva per caso. Succede nel momento in cui siamo capaci di incontrarci, nel momento in cui qualcuno può dare e l'altro è in condizioni di ricevere.

Le opere infrastrutturali in termini di viabilità, di trasporti, di mobilità fanno una distinzione tra la Regione Sardegna e le altre Regioni d'Italia. In Sardegna non passa l'alta velocità e non è una questione di poco conto. È una questione che credo riguardi all'incirca 25 o 26 miliardi sul territorio nazionale e in Sardegna non passa. Quel miliardo e duecento milioni presenti nella tabella che il Mise ci mette a disposizione, ci dice quel che la Regione Sardegna ha in quota parte e ciò che le compete, ma non contempla ciò che alle altre Regioni va di più. La Salerno - Reggio Calabria quanto vale: tredici miliardi? Ci sono i nove miliardi e mezzo di spostamento di Bilancio e poi le risorse che vengono aggiunte. E quel miliardo e ottocento della Napoli - Bari e quel miliardo e ottocento della Palermo - Catania - Messina? Invece in Sardegna l'alta velocità non passa.

Allora la mia impressione è che le altre Regioni si muoveranno a una velocità superiore rispetto alla Regione Sardegna con la conseguenza che il divario che separa la nostra Regione dalle altre aumenterà. Non c'è dubbio che cresceremo anche noi, cresceremo un po' di più, ma molto meno rispetto alle altre.

È necessario fare uno sforzo per incontrarci e condividere. Certe volte è difficile anche portare la battaglia nella sede parlamentare perché il dibattito parlamentare ha bisogno di essere concretizzato attraverso gli strumenti formali della decisione che sono gli atti legislativi e non solo. Noi lo strumento lo abbiamo, ma forse non lo abbiamo utilizzato a sufficienza né per la parte che riguarda il Pnrr né per la parte che riguarda le politiche energetiche. Penso che sia, se posso permettermi, quel punto 10 dell'Accordo Stato-Regioni del 2019, in applicazione al quale si sarebbe dovuto istituire quel tavolo tecnico e politico dell'Accordo che era destinato proprio a definire i termini dello svantaggio, a individuare le soluzioni per superare quello svantaggio, e che ancora non è stato insediato. C'è stato un annuncio qualche settimana fa, che a noi non risulta poi sia andato a buon fine. Penso che quello sarebbe dovuto essere lo strumento attraverso il quale potersi confrontare anche sulle politiche energetiche. Ci stiamo discutendo vent'anni, ma penso che quel tavolo l'avremmo potuto utilizzare o potremmo utilizzarlo per recuperare un po' di quello spazio che abbiamo perduto.

Poco fa il presidente Chicco Testa faceva riferimento a ciò che noi abbiamo a disposizione ovvero il vento, il sole, il mare, il carbone. Ma, forse dico qualcosa che turba qualcuno, abbiamo anche il metano nel sottosuolo. E l'abbiamo in quantità sufficienti per fare tutta la transizione di cui noi abbiamo bisogno. Ne vogliamo parlare?

**Franco Siddi**

Grazie onorevole Moriconi. La parola a Pierpaolo Tilocca dell'Ance.

**Pierpaolo Tilocca**  
Presidente Ance Sardegna

Buonasera a tutti. Ovviamente anch'io mi associo ai ringraziamenti. Certo verrebbe da dire che oggi c'è stata una ventata di ottimismo come non si vedeva da tempo, perché ognuno di noi è riuscito, declinandolo nella sua visione, a cercare di indicare in che direzione vogliamo andare.

Mentre l'amico Luca Saba prima ha detto che dobbiamo arrivare a coltivare centomila ettari in più così come abbiamo bisogno di fare migliaia di chilometri di condotte, l'ingegnere Coni diceva invece che impieghiamo 15 anni per fare un progetto che serve a fare le condotte. Non voglio banalizzare la questione, ma o speriamo che arrivino qui tedeschi, francesi e spagnoli, visto che di Pnrr ne devono fare di meno e quindi vengano qua a farlo al posto nostro o altrimenti, anziché piangerci addosso, ci dobbiamo rimboccare le maniche.

Mi dispiace che sia andato via l'assessore Salaris perché la Regione deve essere il motore propulsivo di questo piano di sviluppo così importante. I quattro miliardi non spesi, di cui parlava il professore Coni, non sono stati spesi perché non siamo stati in grado di spenderli. Allora voglio capire. Se fatto 100 non siamo riusciti a impegnare e a spendere neanche il 40% nella vecchia programmazione europea, il 7,5% di fondi di sviluppo e coesione, il 40% di fondi strutturali, mi chiedo come saremmo in grado di spendere il 100% con l'Obiettivo 1 e il 400% con il Pnrr.

Allora, ognuno di noi deve cambiare, ognuno di noi deve avere la consapevolezza che occorre sedersi, decidere e fare le cose. Purtroppo in questi ultimi anni ci siamo abituati a scappare dalle proprie responsabilità. Faccio sempre un paragone piuttosto antipatico e di questo mi scuso in partenza. Se noi la mattina continuiamo a camminare con il di dietro attaccato al muro, fare il giro della stanza e alle ore 14 uscire sempre con il di dietro attaccato al muro, non riusciremo a fare nulla di questi progetti.

È singolare quello che è apparso stasera. Ognuno di noi ha comunque enunciato criticità e volontà di migliorare la nostra Sardegna. Però poi ci sono sempre i "se" e sempre i "ma". Io, per quanto riguarda il mondo delle imprese e dei costruttori, dico che ci siamo, abbiamo preso tante botte negli ultimi 15 anni, però comunque ci siamo. Usateci, non abbiate paura di sedervi con noi. A fare programmazione per renderla concreta e farla atterrare siamo più bravi di tanti altri perché siamo abituati a fare programmazione, altrimenti le nostre imprese non campano. E se i Sardi (e ringrazio il dottore Testa per la stima che ha dei Sardi) e molte imprese sarde sono riuscite a campare in questi ultimi 15 anni, vuol dire che qualche qualità l'abbiamo.

Ripeto: noi siamo a disposizione. Usateci anche perché non avremo l'alibi del "se" o del "ma". Di alibi non possiamo campare e i nostri figli continueranno ad

andar via con una media di seimila all'anno. Poi è inutile che riempiamo o volessimo riempire dibattiti o convegni (non è il caso certamente del convegno di oggi), ma che col senno di poi nel 2027 non serviranno a niente.

Chiedo scusa se sono stato forse troppo sintetico, ma volevo esplicitare un concetto in maniera chiara.

## **Franco Siddi**

Una risposta la vuol dare Chicco Testa. Poi interverrà la vice ministra e infine vi saranno i saluti del presidente Eliseo Secci.

## **Chicco Testa**

Mi sono dimenticato di dire due cose importanti. Le rinnovabili possono essere utilizzate bene. Oltre all'agrivoltaico c'è anche l'idrogeno. Oggi ho partecipato in Puglia a una conferenza di servizio di tre progetti di cui sono promotore: 50 ettari, 200 mila euro di affitto all'agricoltore, 25 ettari a mandorleto, 25 ettari a fotovoltaico con predisposizione per un impianto di idrogeno da 1 megawatt. Ecco che costruisci un distretto economico molto importante.

Il prezzo. Le rinnovabili devono servire anche a far scendere il prezzo dell'energia elettrica. Oggi un impianto solare in una Regione come la Sardegna si ripaga tranquillamente a 60 euro a megawattore. Sapete quanto sta la Borsa? Duecentocinquanta euro. I miei impianti prendono dalla Borsa 250 euro che non sono giustificati sulla base dei costi. Infatti il Governo è intervenuto con un taglio dei profitti. Bisogna disaccoppiare dal meccanismo di formazione del prezzo – che si forma come prezzo marginale sul valore del gas – le rinnovabili, che vanno considerate una grande infrastruttura del Paese e remunerate sulla base del costo dell'investimento, come è remunerata Terna o Snam.

Infine un'ultima cosa. Mi ricordo tanti anni fa quando venne fuori che era stato trovato il gas in Sardegna e ci fu una sollevazione. La vice ministra mi fa presente che se fosse così il gas andrebbe sul mercato nazionale, ma si possono fare gli accordi. Ti do la concessione, ma mi lasci una parte importante delle *royalties*.

Qualcuno ha cercato di ammazzare l'Eni. Non vent'anni fa, non due anni fa ma sei mesi fa. Amici miei che attaccavano l'Eni dicendo che dovevano smettere di andare in giro a cercare il gas. Oggi forse avremmo le spalle coperte. L'Eni sta cercando in tutti i modi di recuperare gas per il nostro Paese.

C'è un modo intelligente di usare l'ambiente. Si può fare tutto con le tecnologie attuali in maniera intelligente. Con Renato Soru, quando era presidente

della Regione, cercammo disperatamente di fare la famosa gasificazione del carbone. Non ci siamo riusciti, ma è un'altra possibilità.

Fattemi levare qualche sassolino dalla scarpa, se possibile. Avete mantenuto il carbone Sulcis per quarant'anni in una maniera vergognosa. Ho trovato articoli risalenti al 1953 di Ernesto Rossi che scriveva quello che capivano tutti: "pagare uno stipendio a vita ai minatori del Sulcis costerebbe un decimo rispetto a quello che si è speso in questi quarant'anni". Poi ieri sono stato a Chia. Posti bellissimi ma non sono riuscito a mangiare al mare. Non c'era niente di aperto in una bellissima giornata di sole.

### **Franco Siddi**

È rilevante questo argomento dell'idrogeno che potrebbe essere molto importante. Ho visto alcune Regioni che sono scatenate e forse noi stiamo perdendo qualche battuta.

### **Alessandra Todde**

Dovremmo ragionare in modo obiettivo su quello che serve, su quello che costa meno e non su quello che conviene a soggetti specifici. In questo momento abbiamo la possibilità di avere il gas che arriva a un prezzo regolato. Vediamo quanto ne deve arrivare, chi potrà utilizzarlo e in che modo lo potrà utilizzare. È importante, secondo me, fare attenzione quando si fanno i discorsi del tipo "estriamo il gas che abbiamo", perché il gas deve essere messo a disposizione del mercato nazionale, deve essere regolato a un prezzo nazionale perché esiste un meccanismo di regolazione. Altrimenti lo stesso discorso lo potrebbe fare l'Alto Adriatico o la Sicilia. L'Eni, che è concessionario di alcuni giacimenti che sono in tutta Italia, estrarrà 1,2 miliardi di metri cubi che può mettere a disposizione perché ha già dei contratti con gli energivori. Esiste un sistema di regolazione differente. Questo va detto, se no si creano confusioni.

Il punto è questo. Dobbiamo ragionare su quello che la possibilità e la tecnologia ci fanno fare in questo momento sia dal punto di vista energetico sia dal punto di vista infrastrutturale sia dal punto di vista logistico. E su questo bisogna ragionare, come diceva Renato Soru, in termini di sistema. Dovremmo smettere di pensare ai singoli progetti, alle singole attività, ma ragionare con una visione complessiva.

Questo è il mio augurio e il mio impegno.

## **Franco Siddi**

La parola al presidente Eliseo Secci per i saluti conclusivi.

## **Eliseo Secci**

Soltanto per dire grazie a chi ci ha intrattenuto con argomenti non solo intelligenti ma anche esplicativi di quello di cui ci sarebbe bisogno. Grazie per averlo fatto rispettando le regole della nostra Associazione che propone scenari e non dà indicazioni di parte. Grazie a tutti voi che avete partecipato così numerosi e oltre le più rosee aspettative.

**Atti del convegno**  
**Autonomia differenziata nel regime di specialità della**  
**Sardegna**

Cagliari, Sala Transatlantico del Consiglio Regionale della Sardegna, 19 giugno  
2023



## **Leyla Manunza** Giornalista

Buon pomeriggio a tutti e ben ritrovati a questo incontro organizzato dall'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna. Mi presento: sono Leyla Manunza, giornalista. Sostituisco il vice presidente dell'Associazione, l'onorevole Benedetto Barranu, che non può essere presente.

Come sempre l'Associazione tra gli ex consiglieri regionali affronta temi di strettissima attualità. Lo scorso anno abbiamo parlato di Pnrr, delle risorse europee e dell'importanza delle grandi opportunità di sviluppo per l'Isola. Oggi invece ci concentriamo sull'autonomia differenziata nel regime di specialità della Sardegna. Lo sappiamo, è un tema divisivo e già da marzo abbiamo visto sia scontri in Aula consiliare sia una grande partecipazione.

Cercheremo di affrontare la questione con un approccio più profondo, in maniera tale da poter sviscerare le diverse posizioni, ma cercando di fare il bene della Sardegna. E lo faremo entrando nel vivo dei temi in maniera trasversale. Sappiamo quanto la nostra specialità e il nostro Statuto del 1948 abbia consentito di avere una grande autonomia nelle materie più disparate partendo dagli Enti locali, dall'agricoltura, dal patrimonio boschivo per arrivare ovviamente al piano urbanistico. Però abbiamo ancora – dobbiamo essere onesti con noi stessi – un *gap* infrastrutturale significativo. E su questo occorre ragionare e lavorare.

Do subito la parola al presidente dell'Associazione tra gli ex consiglieri regionali, Eliseo Secci.

## **Eliseo Secci**

Presidente dell'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna

Grazie dottoressa Manunza, grazie ai gentili ospiti, grazie al rappresentante del presidente del Consiglio regionale oggi nella doppia veste anche di relatore, onorevole Alessandra Zedda. Grazie all'assessore dei Trasporti, dottore Antonio Moro, in rappresentanza del presidente della Regione Autonoma della Sardegna. Grazie alla rappresentante del Governo, dottoressa Anna Contu. Un grazie anche agli amici ex consiglieri regionali e consiglieri in carica e a tutti gli amici che hanno voluto essere presenti a questo incontro.

Noi ci tentiamo. Ci abbiamo provato l'anno scorso con un risultato apprezzabile. Abbiamo riempito la sala convegni dell'ex Cis a Cagliari parlando del

Pnrr. Abbiamo l'ambizione di riempire anche questa sala transatlantico del Consiglio Regionale della Sardegna sul tema dell'autonomia differenziata.

Questo è un tema che riteniamo fondamentale della vita attuale della nostra Regione e che trascende dalle posizioni che accompagnano la vita politica della Sardegna. Siamo abituati a dividerci in compagini che si sfidano continuamente e che si parlano poco. In altre Regioni si sfidano allo stesso modo, si parlano di più e curano meglio gli interessi del loro popolo.

Penso che su questa materia sia importante decidere una svolta e la decidiamo non soltanto per chi rappresenta le istituzioni ma anche con quel moto popolare che ha accompagnato la vita della nostra Regione in diverse fasi dal dopoguerra in poi. Il Piano di Rinascita è stato uno strumento straordinario e importante che ha visto la Sardegna crescere e svilupparsi con scelte che sono state utili e meno utili ma scelte fatte con l'approvazione di tutti.

Io ho un ricordo particolare di un'altra stagione che è più recente e risale a una quindicina di anni fa in cui tutto il popolo sardo si è mobilitato per una vertenza che ritenevamo fosse indispensabile per la Sardegna e che era quella delle entrate. Anche quella vertenza ha creato sia effetti positivi che negativi. Certo posso dirvi, per la mia esperienza, che rispetto a quello che il nostro Statuto prevedeva, l'accordo tra lo Stato e la Regione è rimasto per molte parti irrealizzato.

Ora stiamo vivendo in una stagione in cui i più forti, e non siamo noi, stanno tentando di affermare che poiché guidano l'economia vogliono trarre il vantaggio che reputano di meritare. Noi siamo tra i più deboli e il pericolo che c'è in questo momento è che chi è forte diventi più forte e chi è debole rimanga debole con il rischio di indietreggiare.

Lo sforzo che abbiamo voluto fare con questa iniziativa è stato quello di voler far parlare le diverse parti facendole incontrare e sentendo cosa hanno da dire per trovare il modo di lavorare tutti assieme per il bene della nostra terra. Sappiamo tutti quanto ce ne sia bisogno.

Grazie ai relatori che hanno voluto accettare il nostro invito. Silvio Lai, che è in Commissione Bilancio della Camera, mi ha riferito che non potrà essere presente. Aveva annunciato la sua presenza anche il signor prefetto di Cagliari, ma per impegni sopravvenuti non potrà partecipare al Convegno. Lo ringrazio comunque per l'attenzione. Sono convinto che sarà una serata di spunti importanti per la materia che vogliamo trattare.

Buon lavoro a tutti.

## **Leyla Manunza**

Grazie presidente Secci. Sono presenti in sala, tra gli altri, l'onorevole Cesare Moriconi, la vice prefetta Anna Contu, il dottore Antonio Floris, dirigente dell'Inps, il senatore Emilio Floris e gli onorevoli Massimo Dadea, Mariano Contu e Luciano Uras.

Passiamo ora ai saluti istituzionali. Do la parola all'onorevole Alessandra Zedda, consigliera regionale della Sardegna, ex vice presidente della Ras ed ex assessora regionale al Lavoro.

## **Alessandra Zedda**

### Consigliera regionale della Sardegna

Buonasera a tutti. Oggi rappresento il presidente del Consiglio Regionale della Sardegna, Michele Pais. Ci teneva veramente tanto a farvi avere saluti affettuosi e anche di stima e ringraziamento all'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna e a tutti i partecipanti a questo dibattito così importante per la nostra Regione ma soprattutto per l'istituzione Consiglio regionale.

Devo sottolineare – lo faccio da partecipante e componente dell'Assemblea regionale – che il presidente Pais ha voluto in tutti i modi far sì che il Consiglio avesse un ruolo importante, un ruolo di indirizzo in una materia quale quella dell'autonomia differenziata, anche se qualcuno ha fatto osservare che forse alle Regioni a Statuto speciale interessa un po' meno. Non è così. Noi abbiamo pensato diversamente; il presidente ha facilitato i rapporti direttamente con il Governo. Si è registrata anche la presenza del ministro Calderoli in Sardegna.

Credo vada evidenziata l'azione che il presidente Pais ha fatto da subito. Perché il Consiglio regionale – ne parlerò più approfonditamente nel mio intervento – ha voluto portare all'attenzione del Governo le posizioni della Sardegna ovvero una legge sull'autonomia differenziata che certamente non poteva non recepire da subito il principio di insularità, che la Sardegna con tutti i suoi rappresentanti e in particolare il popolo sardo hanno fortemente voluto e fatto sì che potesse essere inserito nella nostra Costituzione.

Da questo principio siamo partiti e insieme al presidente Pais e al Consiglio regionale abbiamo intenzione di non abbassare mai la guardia. Personalmente non sono a priori contro l'autonomia differenziata, ma sono fortemente preoccupata che la parola autonomia non faccia emergere quella parola di "specialità" che noi invece dobbiamo assolutamente tenere alta e, soprattutto, legarla all'autonomia e ripartire proprio da qui.

Auguro da parte del presidente Pais un buon lavoro a tutti noi e sono sicura che dal confronto di questa sera avremo tanti elementi per poter continuare ancora meglio non solo il nostro lavoro in Consiglio regionale, ma credo che possa essere testimonianza e valore per tutti coloro che a qualsiasi titolo sono qui presenti.

Oggi partecipa anche l'onorevole Pietro Pittalis, massimo esponente del Parlamento italiano, che può essere uno dei nostri maggiori referenti per lavorare insieme affinché autonomia e specialità non debbano essere sottovalutate in qualsiasi progetto, in qualsiasi legge approvata dal Parlamento soprattutto in attuazione del principio di insularità.

## **Leyla Manunza**

Grazie onorevole Alessandra Zedda. Ricordiamo l'importanza dell'articolo 116 della Costituzione che consente il regionalismo differenziato a patto che siano rispettati i principi dell'articolo 119 della Costituzione, che comprende il principio di insularità inserito a pieno titolo. Ovviamente quando parliamo di autonomia differenziata è bene ampliare la visuale partendo anche dalla diseconomia che l'insularità evidentemente ci porta. Il dato della Sicilia e della Sardegna è abbastanza inquietante: come il *gap* di 15 miliardi annui complessivi per le due Regioni.

È arrivato in questo momento Franco Siddi, presidente di Confindustria Radio TV. È stato anche segretario nazionale della Federazione Nazionale Stampa Italiana.

In rappresentanza del presidente della Regione, onorevole Christian Solinas, do la parola all'assessore regionale dei Trasporti, Antonio Moro.

## **Antonio Moro**

### **Assessore regionale dei Trasporti**

Buonasera a tutti e complimenti per l'occasione che ci viene offerta di dibattere un tema così sentito, così attuale, così strategico e di prospettiva per un'Isola che da sempre è un simbolo dei poteri regionali, non soltanto come Regione a Statuto speciale, ma anche come terra dove si sono consumate tutte le contraddizioni di quello che possiamo chiamare uno Stato centralista.

Porto i saluti del presidente della Regione Autonoma della Sardegna. Saluti e auguri di buon lavoro non formali ma davvero sentiti perché si possano valorizzare tutte le occasioni di confronto tra i rappresentanti della politica e della società sarda per trovare quanto più possibile un minimo comune denominatore,

un terreno comune su cui fare fronte insieme per far valere le ragioni della Sardegna.

Mi sia consentito esprimere due considerazioni di carattere più politico in qualità di rappresentate del Partito Sardo d'Azione e del quale mi onoro di essere presidente pro tempore. Dico subito, non per accendere un tono polemico o provocatorio del dibattito, che a me personalmente più che l'autonomia differenziata fa molta più paura il pericolo di un centralismo generalizzato che da tempo fa sì che alcune competenze vengano di fatto sottratte alla competenza regionale e alle prerogative della nostra autonomia.

Credo che questa, la sede degli ex consiglieri regionali, sia la sede più adatta per ricordare le occasioni mancate della nostra Regione per dar seguito alle riforme che riguardano la nostra Carta fondamentale. Intendo la riforma dello Statuto, il dibattito di quando venti anni fa si è parlato a torto o a ragione della *devolution*, ovvero l'occasione perduta con l'Assemblea Costituente.

A me sembra di rivedere in certi tratti del dibattito che si va sviluppando sull'autonomia differenziata alcuni dei vizi della politica sarda e italiana in generale: mettere le riforme nello scontro politico, che non significa metterle al centro del dibattito politico.

Se in Sardegna imparassimo a tirar fuori il tema delle riforme dallo scontro politico o, per dirla ancora più chiaramente, elettoralistico e mettessimo le riforme al centro del confronto e della proposta politica dei partiti, delle forze sociali, economiche e politiche che in Sardegna si occupano dei grandi temi delle svolte, credo che potremmo ottenere risultati senz'altro più soddisfacenti di quelli che si sono ottenuti in questo mezzo secolo e più di autonomia speciale.

I più critici la definiscono un'autonomia per lunghi tratti tradita. Non voglio spingermi a parlare del fallimento della nostra specialità perché credo che qui ci siano autorevolissimi costituzionalisti e relatori che meglio sono in grado di spiegare sul piano tecnico giuridico, scientifico i fondamenti delle riforme che in questi anni abbiamo mandato avanti. Serve da parte delle forze politiche uno sforzo e cioè occorre uscire dalla banalità della contrapposizione delle proposte perché il caso dell'autonomia differenziata è proprio emblematico di come questo argomento sia tanto usato, e lo dico senza pericolo di smentita, alternativamente dalla Destra e dalla Sinistra in particolari momenti elettorali.

Dico soltanto che il 28 febbraio 2018, otto giorni prima delle elezioni politiche, l'allora presidente del Consiglio dei Ministri firmò un'intesa per l'autonomia differenziata con le Regioni d'Italia più economicamente avanzate ma anche demograficamente ed elettoralmente più consistenti ovvero la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna. In pratica dando loro una risposta a livello istituzionale da presidente del Consiglio che dopo otto giorni doveva lasciare Palazzo Chigi.

Allora si sbracciarono da una parte politica per sottolineare l'atteggiamento per così dire strumentale di quell'intesa. Così come qualche mese fa, prima delle ultime politiche, ci si è sbracciati dall'altra parte per dire che l'autonomia differenziata veniva usata come elemento elettoralistico.

Credo che non si debba avere paura dell'autonomia differenziata. Può essere l'occasione per restituire alla Sardegna reali prerogative autonomistiche. Così come vorrei ricordare che quel fermento politico che ha portato alla costituzione del Comitato per il riconoscimento dell'insularità, nasce proprio in risposta all'autonomia differenziata concessa alle Regioni del Nord. Le Isole chiedevano un'altrettanta garanzia costituzionale, un'altrettanta riforma adeguata, che consentisse di riaffermare quel principio che poi abbiamo visto ha trovato riconoscimento nel novellato articolo 119 della Carta fondamentale della Repubblica.

Ecco perché affermo che oggi non vedo i forti che vogliono andare a essere forti o a essere più forti a discapito delle isole o dei territori più deboli. Siamo davanti a due forze: gli uni hanno scelto una strada legittima prevista da passaggi costituzionali e che ha completato il suo *iter* nelle Commissioni parlamentari, che sta trovando una risposta di attuazione da parte del preposto ministro e del competente Governo.

Piuttosto che andare a vedere questo momento polemico e di divisione, credo che dovremo concentrarci di più sul dare non solo forma ma sostanza e costruito a questa opportunità che ci viene rappresentata dal riconoscimento del principio di insularità in Costituzione.

Detto questo, vi ringrazio per l'attenzione. Mi scuso se mi sono dilungato qualche minuto in più rispetto ai saluti di rito. Vi auguro un buon lavoro e vi ringrazio per l'opportunità che mi è stata concessa.

## **Leyla Manunza**

Ringrazio l'assessore Moro e riprendo le sue parole. Questo argomento divisivo di per sé deve essere oggi declinato in maniera un po' più armoniosa per entrare nell'approfondimento dei temi. Ci interrogheremo su questo disegno di legge Calderoli per vedere che tipo di implicazioni possa realmente avere per i nostri territori ma anche per noi comuni cittadini.

Si è detto tantissimo con posizioni contrapposte. Un'autonomia differenziata per rilanciare le prerogative dell'Isola. Rivedere la competenza della Sardegna in tema di reti di trasporti, lingua, cultura, tutela del paesaggio e dell'ambiente. Ma c'è anche chi sostiene una pericolosità dell'autonomia differenziata che anziché rafforzare il potere di legiferare in modo esclusivo in alcune materie – che come

sappiamo è consentito dal nostro Statuto speciale e ulteriormente rafforzato dalla modifica del Titolo V della Costituzione – aumenterebbe il divario tra il Nord e il Sud con pesanti ripercussioni sui servizi, sulle opportunità per i cittadini e diminuzione delle entrate tributarie.

Quindi stiamo mettendo a confronto posizioni diverse cercando di entrare senza paura nello specifico dei temi. Lo facciamo subito con la professoressa Carla Bassu, docente di Diritto pubblico comparato dell'Università degli Studi di Sassari.

### **Carla Bassu**

Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Sassari

#### *1. L'asimmetria del regionalismo italiano prima del ddl Calderoli*

Il progetto di attuazione del regionalismo differenziato promosso dall'attuale ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie della Repubblica italiana, Roberto Calderoli, è al centro del dibattito pubblico e oggetto di discussioni in cui osservazioni di carattere tecnico si confondono con elementi di ordine squisitamente politico, così che non è sempre facile – anche per gli addetti ai lavori – orientarsi tra suggestioni e posizioni contrastanti e prospettare una riflessione lucida e scevra di condizionamenti ideologici.

L'obiettivo che in questa sede si intende perseguire è considerare il progetto di riforma *in itinere* in un'ottica di terzietà, secondo un approccio laico che consideri la *ratio*, le caratteristiche e le potenzialità del percorso intrapreso, valutando gli aspetti tecnici e non gli obiettivi meramente politici che – legittimamente – si rincorrono con determinate scelte di indirizzo. In questa prospettiva pare opportuno mettere in chiaro fin da subito l'oggetto effettivo e la portata delle novità che si aspira a introdurre nell'ordinamento con il disegno di legge Calderoli, tarando gli elementi retorici che inevitabilmente accompagnano e viciano il ragionamento su un tema sensibile e determinante nell'equilibrio generale dell'ordinamento costituzionale italiano.

Intanto, si ricorda che per regionalismo si intende una forma di ripartizione territoriale del potere che – in contrapposizione con la concentrazione delle funzioni in un solo livello di governo propria degli Stati unitari – comporta un decentramento dei poteri legislativo, esecutivo e amministrativo (non giudiziario). Tale distribuzione delle competenze può essere simmetrica (nel caso in cui a tutti gli enti territoriali venga riconosciuta la medesima sfera e capacità di autonomia) oppure asimmetrica o, appunto, differenziata (nel caso in cui si prevedano differenze nelle competenze assegnate alle singole Regioni). Prototipo dello

schema di regionalismo differenziato è il sistema di Stato autonomico introdotto dalla Costituzione spagnola del 1978 – che, non a caso, risulta il principale riferimento cui il legislatore costituzionale ha guardato in sede di riforma del nostro modello di riparto di competenze tra Stato e Regioni, nel 2001 (v. legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione).

Secondo il disegno costituzionale spagnolo le *Comunidades Autonomas* – enti esponenziali assimilabili alle nostre Regioni – possono chiedere e ottenere dallo Stato centrale spazi e gradi di autonomia determinati in ragione delle proprie specifiche esigenze. Immagine eloquente con cui si è soliti identificare il modello autonomico iberico è *la tabla de quesos*, ossia il vassoio di formaggi tradizionalmente servito nelle tavole dei paesi mediterranei, per definizione un assemblaggio variegato di formati e gusti eterogenei. Ebbene, in Spagna ciascuna Comunità autonoma può sostanzialmente comporre a piacimento, o quasi, il proprio piatto di formaggi e questa è anche l'aspirazione dichiarata dal ddl Calderoli con riferimento alle Regioni italiane.

Ciò che qui preme sottolineare è che il regionalismo differenziato non è una novità introdotta *ex novo* nella Costituzione con la riforma dell'art. 116 nell'ambito della revisione del Titolo V, ma esiste nel nostro ordinamento fin dal 1948, sebbene in forma diversa rispetto al modello spagnolo che si è scelto di adottare nel 2001.

Infatti, settantacinque anni fa, nella cornice della neonata Costituzione, il percorso della Repubblica italiana si avviò con l'approvazione degli Statuti delle Regioni speciali, dando vita a un modello di autonomia differenziata giustificato dal riconoscimento di peculiarità territoriali che esigevano di essere considerate. La premura con cui furono approvate le prime quattro leggi costituzionali, corrispondenti agli Statuti di altrettante Regioni speciali (rispettivamente Sicilia, Sardegna e Trentino Alto Adige, mentre lo Statuto del Friuli Venezia Giulia risale al 1963) dimostra l'esigenza di riconoscere subito e valorizzare specificità annichilite dal centralismo esasperato del regime fascista. L'autonomia rafforzata fu riconosciuta al momento della nascita del nuovo ordinamento repubblicano non a caso ma in ragione di specifici fattori geografici, storici, economici e culturali che rendevano alcune porzioni del territorio italiano diverse, particolari, speciali e dunque bisognose e meritevoli di un'autonomia maggiore e orientata in settori specifici.

Ma quale è il ruolo delle Regioni a Statuto speciale nel contesto che si determinerà una volta entrata in vigore la riforma Calderoli? Qui si intende indagare in ordine ai rapporti tra il modello di regionalismo differenziato che la proposta *in itinere* intende introdurre nell'ordinamento e le Regioni che già godono di una sfera di autonomia diversa e rafforzata. Presupposto del ragionamento è che, in una

forma di Stato come quella italiana, che riconosce e valorizza l'autonomia precisando il limite invalicabile della unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), c'è e ci deve essere una ragione alla base della differenziazione delle competenze.

La differenziazione nel riconoscimento di specifiche ed eterogenee sfere di autonomia è un obiettivo legittimo e auspicabile e non deve essere considerato un tabù, a maggior ragione in considerazione del fatto che – come ricordato – già il costituente del 1948 aveva considerato indispensabile definire uno spettro di diversificazione “a fisarmonica” delle competenze, al fine di rispondere a esigenze specifiche connesse alla valorizzazione di alcuni territori.

Ciò che però occorre evitare è operare in maniera massimalista, procedendo all'attuazione del regionalismo differenziato secondo una prospettiva puramente settoriale e tramite accordi bilaterali che rischiano di compromettere la tenuta complessiva di una riforma cruciale nella conservazione dell'equilibrio generale del sistema. La critica che in generale si rivolge al disegno di legge che il 23 marzo scorso ha superato il vaglio del Consiglio dei Ministri e prosegue ora il suo corso di approvazione è rivolta alla impostazione della normativa, che sembra incentrata sull'obiettivo di soddisfare le richieste di singole Regioni, senza tenere in sufficiente considerazione l'impatto complessivo che ogni intesa esercita sull'assetto del bilanciamento tra territori.

Si registra, fino a ora, una tendenziale carenza di visione di sistema, che consideri oltre alle posizioni delle singole Regioni ordinarie coinvolte nella dinamica di riconoscimento di nuove competenze, quelle speciali e le Regioni a Statuto ordinario che, per diversi motivi, non optino di intraprendere il percorso di cui al ddl Calderoli. La concessione di autonomia potenziata, secondo uno schema differenziato, alle Regioni ordinarie che ne facciano richiesta non può senz'altro considerarsi una questione bilaterale che coinvolge in via esclusiva l'ente territoriale che presenta l'istanza e lo Stato, dal momento che gli effetti della diversificazione saranno subiti su tutto il territorio.

Qui non si nega, né si ritiene illegittimo o inaccettabile, che le Regioni economicamente più avanzate, che hanno dimostrato capacità ed efficienza nell'utilizzare le proprie risorse investendo sul territorio, abbiano diritto a rivendicare ampliamenti dell'autonomia che hanno già saputo mettere a frutto. Ciò su cui si ritiene si debba riflettere è il peso effettivo che l'ampliamento differenziato ma indistinto delle competenze eserciterebbe sull'impianto costituzionale fondato sul principio di solidarietà. È in questo contesto che devono essere considerate le perplessità sollevate da sindaci, presidenti di Regioni e rappresentanti delle istituzioni a diversi livelli già in occasione dell'attivazione del percorso di richiesta di autonomia differenziata avviate nella scorsa legislatura (Appello di trenta costituzionalisti su regionalismo differenziato, ruolo del

Parlamento e unità del Paese, consultabile in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6 marzo 2019; l'appello è stato condiviso in seguito da altri ventinove studiosi). Nello stesso senso si muovono le considerazioni che seguono.

## 2. *L'impatto del ddl Calderoli sulle Regioni a Statuto ordinario e speciale: tra forma e sostanza*

Dal punto di vista prettamente formale, non vi è dubbio sul fatto che l'art. 116 Cost., comma 3, alla cui attuazione è destinato il ddl Calderoli, si rivolgono specificatamente alle Regioni ordinarie. Infatti, viene sancito *in primis* che Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino Alto Adige/Sud Tirolo e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti adottati con legge costituzionale. Si precisa poi che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite ad altre Regioni, cioè a quelle ordinarie, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di equilibrio di bilancio.

Secondo una linea critica, l'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. determinerebbe un definitivo azzeramento della specialità regionale, già ritenuta da alcuni in larga parte compromessa a seguito della riforma del 2001, che ha costretto a precisare l'applicazione alle Regioni speciali di quanto riconosciuto alle Regioni ordinarie in termini di autonomia statutaria e di governo, onde evitare che – da forme di potestà rafforzata – le cinque zone a Statuto differenziato si ritrovassero depotenziate e svantaggiate rispetto al resto del territorio. A tale contestazione il ministro Calderoli ha risposto che niente esclude che anche le Regioni a Statuto speciale possano intraprendere l'*iter* per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia, così da ottenere competenze maggiori a quelle di cui sono già titolari (così nell'intervista rilasciata a Giuseppe Meloni, "Unione Sarda", 22 dicembre 2023, p. 2). Ma su questo aspetto si consenta di registrare alcune perplessità.

In primo luogo rileva l'aspetto procedurale perché, se è vero che ai sensi della norma non si ravvisa una preclusione in via assoluta a richiedere altri e differenti ambiti di competenza rispetto a quanto già previsto negli Statuti speciali, non pare esservi dubbio sul fatto che il riconoscimento di ulteriori materie dovrà avvenire attraverso l'*iter* previsto per la revisione degli Statuti, ovvero tramite una legge costituzionale e non un atto normativo di rango primario, come nel caso delle Regioni ordinarie. A queste ultime è infatti riservata la procedura di cui all'art. 116, 3, che prevede l'adozione di una legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, formulata sulla base di una intesa tra lo Stato e la Regione interessata, su iniziativa della stessa Regione, acquisito il parere degli enti locali interessati, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione

in tema di autonomia finanziaria, mentre, dal punto di vista procedurale, è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Il ministro Calderoli, a sostegno della tesi di estensione della procedura alle Regioni speciali, richiama l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 secondo la quale le norme della riforma «si applicano anche alle regioni a Statuto speciale» almeno nelle parti che comportano maggiore autonomia e comunque «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti». Tuttavia, l'art. 10 si riferisce alle funzioni, competenze, risorse e non all'applicazione in via estensiva del particolare *iter* legislativo previsto dal comma sull'autonomia differenziata. Inoltre, nel determinare la clausola di maggior favore, l'art. 10 stabilisce un regime di transitorietà, vigente «sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti [...]», per quanto riguarda l'applicazione alle Regioni speciali delle disposizioni della legge costituzionale nelle parti in cui dispongono forme di autonomia più estese rispetto a quelle già nella disponibilità delle Regioni speciali. In questo modo si conferma il modello che fonda la legittimazione delle Regioni speciali negli Statuti approvati con legge costituzionale, tramite l'*iter* rafforzato di cui all'art. 138 della Costituzione.

Ciò per quanto riguarda l'aspetto, non secondario, della forma, ma non meno rilevanti sono i dubbi che sorgono in ordine alla sostanza, ossia ai contenuti delle materie che si intende acquisire nella sfera di competenza regionale. Lo spettro delle materie nell'ambito delle quali possono essere richiesti nuovi spazi di autonomia è circoscritto dal terzo comma dell'art. 117, dedicato alle materie di competenza legislativa concorrente; cui si aggiunge un ulteriore numero di materie elencate dal secondo comma, che attesta la competenza legislativa esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). Si tratta, nel complesso di 23 materie di ampio respiro, che riguardano aspetti cruciali nella vita di un ordinamento che talora mal si prestano a essere frammentate, a meno che si sia disposti a correre il serio rischio di conseguenze di sperequazione in termini di accesso ai servizi o godimento dei diritti sul territorio nazionale.

Per questo, un passaggio fondamentale, da affrontare con la massima ponderazione e con il più ampio coinvolgimento delle istanze rappresentative statali e regionali, a partire dal Parlamento, è rappresentato dalla identificazione degli ormai celebri Lep (Livelli Essenziali delle Prestazioni), la cui determinazione è riconosciuta trasversalmente come uno degli aspetti più problematici, se non il più problematico in assoluto, della proposta Calderoli, sia dal punto di vista procedurale che sostanziale. Sotto il primo profilo si riscontra nel disegno di legge una marginalizzazione delle assemblee rappresentative, sia nazionale che regionali, che si giudica inopportuna nel momento in cui si tratta, di fatto, di stabilire il

grado di tutela e garanzia delle prerogative della cittadinanza residente nelle diverse zone d'Italia.

I Lep altro non sono se non gli indicatori della effettiva salvaguardia dei diritti civili e sociali che – a norma di Costituzione – devono essere assicurati in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale. La precisazione di tali soglie minime di garanzia è strumentale rispetto al perseguimento dei fini di unità economica e coesione sociale, che rappresentano elementi cardine dell'ordinamento. Non si trascuri che in capo alla Repubblica incombe il dovere generale di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l'eguaglianza sostanziale delle persone (art. 3, comma 2 Cost.) in un'ottica di federalismo solidaristico che impronta il sistema (art. 2 Cost.). Pragmaticamente, i Lep rappresentano vere e proprie prescrizioni alle quali le Regioni si devono conformare nella formulazione dei bilanci e nell'attività di gestione generale. Si tratta di campi cruciali nella vita di ognuno quali, per esempio, la sanità, l'assistenza sociale, l'istruzione, il regime di previdenza. Ma tra le materie oggetto di potenziale richiesta di ulteriore competenza regionale vi sono anche la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, dei beni culturali e le politiche energetiche: si tratta di ambiti su cui si determinano le agende politiche e che segnano in misura significativa l'orientamento dei governi. È opportuna e, soprattutto, utile una differenziazione in termini di autonomia e potere decisionale in settori tanto importanti da risultare caratterizzanti l'indirizzo strategico di un Paese?

### *3. Il senso della specialità regionale nel contesto dell'autonomia differenziata*

Come ricordato all'inizio di questa riflessione, le Regioni speciali sono definite tali direttamente dalla Costituzione, nella sua versione originaria, e ciò sulla base di elementi distintivi pacificamente ritenuti preesistenti rispetto alla nascita della Repubblica. Preme ribadire il concetto già espresso relativo al fatto che l'elemento della differenziazione, tecnicamente inteso come coesistenza di modelli di autonomia diversi tra le cinque Regioni a Statuto speciale e nel confronto con quelle ordinarie, sia presente sin dalla nascita del modello regionale italiano così come definito dalla Costituzione, prima dell'attuazione delle Regioni ordinarie nel 1970 e della previsione del regionalismo differenziato a opera della riforma costituzionale del 2001. La presenza nell'ordinamento del concetto di asimmetria nel riconoscimento di competenze e funzioni è confermata dalla presenza di una struttura complessa di autonomie territoriali – regolate con legislazione ordinaria – articolata in Comuni, Province, Consorzi e Comunità montane cui si sono nel tempo sommate – con esiti alterni in termini di efficienza amministrativa – le Città metropolitane, le Comunità isolate e le Unioni di Comuni. La differenziazione nel conferimento delle funzioni può riscontrarsi in questi contesti, in relazione alla estensione territoriale e alle caratteristiche specifiche dei vari enti locali.

Il riscontro diffuso di elementi di differenziazione competenziale, che caratterizza il modello di allocazione territoriale delle funzioni secondo un prospetto a geometria variabile, avvalorata la valutazione positiva della diversificazione, utile allorché finalizzata a rispondere in maniera personalizzata a istanze specifiche e distinte tra loro. Ciò che si mette in discussione con riguardo al ddl Calderoli non è dunque, si ribadisce, la volontà di procedere al riconoscimento di un abito di competenze disegnato su misura per la Regione che lo commissiona, così da risultare comodo e funzionale alle caratteristiche morfologiche e alle esigenze precise dell'ente che deve indossarlo.

Le perplessità di chi scrive riguardano le citate questioni di metodo (con particolare riferimento alla marginalizzazione del ruolo del Parlamento, soprattutto con riguardo alla determinazione dei Lep e la netta bilateralità che caratterizza la negoziazione delle competenze da riconoscere con un netto protagonismo degli esecutivi nazionale e regionali), ma anche di merito. Sotto questo ultimo profilo si ravvedono criticità *in primis* con riferimento all'assenza di criteri o requisiti minimi necessari a supportare la richiesta di nuove competenze da parte delle Regioni. Niente esclude, per esempio, che un ente che magari presenta difficoltà nella gestione del comparto sanitario chieda un ampliamento proprio in quel settore e – dal momento che allo stato dei fatti non è richiesto il rispetto di condizioni specifiche – in linea teorica è plausibile che la richiesta venga accettata.

Tra gli aspetti più problematici rileva la portata potenzialmente dirompente del numero e della portata delle sfere di competenza che possono essere devolute: 23 materie di ampio respiro e grande rilievo la cui frammentazione al di fuori di precisi canoni di ragionevolezza rischiano di compromettere in maniera irreversibile l'equilibrio della nostra forma di Stato che si fonda su eguaglianza e pari opportunità di accesso a diritti e servizi delle cittadine e dei cittadini in modo omogeneo e senza trascurare il principio di solidarietà. L'aspetto finanziario è elemento propulsore l'iniziativa in materia di regionalismo differenziato, come dimostrano le procedure intraprese già nel 2017 da tre delle Regioni più economicamente sviluppate del Paese: Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto (che, si ricorda, sottoposero ai rispettivi elettorati referendum consultivi, ottenendo un prevedibile riscontro positivo in ordine al potenziamento della autonomia con valore soprattutto in termini di messaggio politico), ed Emilia-Romagna. Nel febbraio 2018 queste tre Regioni stipularono con il Governo allora in carica tre accordi preliminari, avviando così un negoziato finalizzato ad ampliare il numero delle materie da trasferire ai territori. Ulteriori procedure sono in seguito state avviate da altre Regioni (Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania) ma nessun progetto ha, fino a ora, visto la luce.

Con riguardo al tema oggetto di questo contributo, preoccupa l'allineamento tra Regioni ordinarie e speciali che – si osserva – non tiene in sufficiente considerazione le particolari specificità che hanno supportato il riconoscimento delle forme di specialità, supportate tra l'altro in termini di ostacoli di ordine fisico, sociale ed economico che alcuni territori sono tenuti ad affrontare.

Certamente le Regioni speciali (o almeno alcune tra queste) non sono esenti da responsabilità avendo dimostrato di non essere state pienamente capaci di mettere a frutto la sfera di autonomia potenziata che risulta talora ampiamente inespresa, soprattutto per una carenza sistemica della normativa di attuazione delle potestà statutarie. Tuttavia, sarebbe iniquo procedere alla realizzazione di un percorso di regionalismo differenziato che segua uno schema di premialità delle Regioni che – certamente in ragione di un'amministrazione virtuosa ma anche a causa di elementi strutturali e, non ultimo, grazie al contributo di persone, energie e competenze provenienti da aree depresse del Paese – registrano maggiore capacità economica.

I sostenitori della riforma Calderoli rassicurano che il regionalismo differenziato non spaccherà il Paese, né creerà una gerarchia tra cittadini di serie a, b e c, ma – si confessa – qualche dubbio è sorto, soprattutto a certe dichiarazioni sulla prospettiva di differenziare gli stipendi degli insegnanti assunti al Nord dove, lo sanno tutti, la vita è più cara. Il ministro al quale è stata addebitata questa idea ha prontamente smentito, lamentandosi di essere stato frainteso perché, sicuramente, è ben consapevole di quanto costi di più vivere e lavorare al Sud e nelle isole e, soprattutto, in certe zone del meridione e dell'Italia insulare, scollegate tanto da risultare irraggiungibili. Quanto costa il diritto alla salute di un sardo, di un siciliano, di un calabrese della Sila? Chi lavora sull'isola dovrebbe forse godere di retribuzione rafforzata perché nel caso in cui sfortunatamente si ammali dovrà spendere cifre enormi per ricevere cure adeguate? E che dire del diritto di voto e di ricongiungimento familiare di chi lavora altrove e non può permettersi di sostenere le cifre necessarie per tornare a casa ed esercitare prerogative garantite dalla Costituzione? Di questo una proposta organica di regionalismo differenziato dovrebbe tenere conto, impostando il riconoscimento di autonomia potenziata soltanto su criteri di effettive esigenze di ottimizzazione non solo di livello regionale bensì nazionale.

Sarebbe iniquo e fuorviante orientare la differenziazione delle competenze in una prospettiva redistributiva in termini squisitamente finanziari perché molti e di diverso tenore sono gli aspetti da tenere in considerazione, non ultimi i requisiti di peculiarità che settantacinque anni fa hanno portato al riconoscimento delle prime asimmetrie autonomistiche che non devono essere erose da una riforma che sebbene formalmente non riguardi le Regioni a Statuto differenziato, rischia nei fatti di svuotare di senso e contenuto la specialità.

## **Leyla Manunza**

Grazie professoressa Bassu. Abbiamo parlato di principio di sussidiarietà e solidarietà nel decreto Calderoli.

Con il professore Giuseppe Pisauro, docente di Scienza delle Finanze all'Università "La Sapienza" di Roma, parliamo di sistema. Stamattina, durante un'intervista a Videolina, lei ha dato indicazioni ben precise dicendo che un sistema non può reggere con 21 Regioni a Statuto speciale.

## **Giuseppe Pisauro**

Professore di Scienza delle Finanze, Università "La Sapienza" di Roma

Ringrazio per l'invito l'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna e il suo presidente. Lasciatemi dire che mi fa molto piacere venire in questa terra non da turista.

Per iniziare, una notazione suggerita dall'ascolto dei due interventi precedenti: le posizioni sui temi di cui ci occupiamo oggi sono trasversali tra le forze politiche. Voi avete citato prima il caso del Governo Gentiloni, ma ce ne sono altri di segno diverso. Per esempio il Progetto di riforma costituzionale approvato dal Parlamento a maggioranza di centro-destra e poi respinto dal referendum popolare del 2006. Quel progetto aboliva il terzo comma dell'art. 116 ovvero, appunto, l'autonomia differenziata. Non bisogna necessariamente pensare a strumentalizzazioni dettate dalle convenienze del momento. C'è una divisione sui contenuti non solo tra le forze politiche ma anche al loro interno. Un dato, questo, da tenere presente.

Una cosa che mi pare manchi nella nostra discussione è un elemento di concretezza. Non stiamo parlando di qualcosa di là da venire, per cui siamo legittimati a commentarla parlando astrattamente di autonomia e centralismo. In realtà parliamo di qualcosa che in parte è già avvenuta, i cui contorni concreti sono già abbastanza definiti. Le caratteristiche dell'autonomia differenziata sono scritte nelle pre-intese che sono state approvate in prima battuta dal Governo Gentiloni e poi sottoscritte dal primo Governo Conte. Ci sono poi le bozze della seconda parte delle intese, che non sono state sottoscritte ma sono ampiamente circolate. Quindi sappiamo che cosa stanno chiedendo Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, le tre Regioni che hanno iniziato il processo. E, attenzione, sappiamo anche un'altra cosa a proposito del tema paventato in un intervento precedente: cosa accadrebbe se tutte le Regioni seguissero la stessa strada? Sta già succedendo. Le tre Regioni battistrada sono già a buon punto; delle altre Regioni a

Statuto ordinario, le uniche a non aver fatto nessun passo verso l'inizio del processo sono Abruzzo e Molise. Per tutte le altre o si è già pronunciato il Consiglio regionale o è stata avviata un'interlocuzione con il Governo nazionale.

La bilateralità, l'idea che un processo del genere si basi su trattative e intese bilaterali tra lo Stato e ogni singola Regione, è una cosa davvero curiosa. Procedere in ordine sparso senza valutare gli esiti finali di sistema. È molto curiosa anche un'altra cosa, fissata nel testo approvato dal Governo Gentiloni: avere assimilato la procedura per questa riforma a quella adottata per le intese tra lo Stato e le confessioni religiose. Davvero bizzarro.

Sono due le questioni su cui mi concentrerei. Una è quella che viene spesso evocata e cioè che questa riforma è suscettibile di peggiorare gli squilibri territoriali. Poi la seconda, che per certi versi è ancora più importante, che concerne l'effetto che questo tipo di riforma avrebbe sull'equilibrio tra politiche nazionali e politiche locali.

Cominciamo dalla prima. Perché dovrebbe peggiorare gli squilibri territoriali? L'atteggiamento tipico di un economista, quale sono, è di iniziare guardando alle risorse finanziarie. Cambia la distribuzione delle risorse finanziarie per effetto di questa riforma? Un primo indizio si ricava esaminando le richieste avanzate dalle tre Regioni: compaiono ambiti di intervento che oggi non vengono svolti e che, ovviamente, avrebbero un costo. Posso farvi un rapido elenco di quanto è contenuto nelle bozze della seconda parte delle intese? Abbiamo molte richieste che implicano oneri aggiuntivi: costituzione di fondi sanitari integrativi regionali, istituzione di una cassa integrazione regionale e forme collettive di previdenza integrativa e così via. Poi ce n'è una che quando intervengo su questo argomento cito sempre perché la trovo esilarante. È nel capitolo relativo all'autonomia tributaria nelle bozze di Lombardia e Veneto: «la concessione di incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni e benefici di ogni genere».

La questione è: come si creerebbe lo spazio per poter pensare, magari non subito ma in futuro, di finanziare tutte queste auspicabili iniziative? Lo spazio si trova nel meccanismo di finanziamento e questo sta nella prima parte delle intese, già sottoscritta dal Governo. Ed è confermata dal disegno di legge Calderoli, che a proposito del meccanismo di finanziamento dice: «Le ulteriori funzioni trasferite vengono finanziate con compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale». Questa è una dizione perfettamente in linea con l'articolo 119, quarto comma, della Costituzione. Però l'articolo 119 esiste da più di vent'anni ed è sempre stato applicato per le Regioni a Statuto ordinario in modo diverso da come viene applicato per le Regioni a Statuto speciale.

Per le Regioni a Statuto speciale l'aliquota di compartecipazione è fissata una volta per tutte negli Statuti (che hanno valenza costituzionale). La Sardegna al settanta per cento o quello che è, Bolzano ha il cento per cento e così via. Nel

caso invece delle Regioni a Statuto ordinario, l'interpretazione è stata che l'aliquota di compartecipazione dovesse corrispondere al fabbisogno di spesa e quindi modificarsi ogni anno coerentemente con la variazione del fabbisogno. Le due compartecipazioni all'Iva che servono a finanziare la sanità per le Regioni a Statuto ordinario vengono riviste ogni anno. Il finanziamento nazionale alla sanità viene deciso a monte e poi a seconda di quello che serve si rivedono le aliquote di compartecipazione, per garantire che ciascuna Regione riceva quanto dovuto, né di meno né di più.

Nel caso dell'autonomia differenziata l'aliquota di compartecipazione verrebbe fissata una volta per tutte, come per le Regioni a Statuto speciale, con inoltre un meccanismo di garanzia secondo cui se il fabbisogno di spesa è inferiore al gettito della compartecipazione, la differenza rimane alle Regioni mentre, al contrario, se il fabbisogno di spesa risulta superiore, lo Stato dovrà colmare la differenza. Questo schema asimmetrico è nelle tre intese firmate dalle Regioni e dal Governo Conte I.

Va detto con chiarezza che non possiamo avere un sistema in cui tutte le Regioni hanno un'aliquota di compartecipazione fissa perché sarebbe un sistema in cui il totale non farebbe cento. Vi faccio un esempio, frutto di una simulazione effettuata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio quando ne ero il presidente. L'esempio riguarda la spesa sull'istruzione (una delle materie richieste). Immaginiamo che la riforma sia partita nel 2013 e vediamo dopo cinque anni a che punto saremmo stati. Nel 2013 istituimo una compartecipazione all'Iva per Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna pari esattamente alla spesa statale per l'istruzione in quelle Regioni e dopo cinque anni andiamo a confrontare il gettito di quella compartecipazione con la spesa statale per l'istruzione in quelle stesse Regioni nel 2018. Il risultato è che la Lombardia, tanto per citare quella in cui la differenza è più forte, avrebbe potuto finanziare una spesa per l'istruzione di dieci punti più alta oppure destinare le risorse in eccesso ad altro. In questo modo si crea lo spazio per fare la cassa integrazione regionale o per concedere «sovvenzioni e benefici di ogni genere».

È inutile dire che un meccanismo di questo tipo applicato alla sanità significherebbe la fine del Servizio Sanitario Nazionale. Mentre, per esempio, sovvenzioni e benefici di ogni genere non segnalano l'arrivo di "Babbo Natale" in quelle Regioni, ma quello della concorrenza fiscale. Sovvenzioni e benefici di ogni genere per attirare attività produttive (a discapito degli altri territori). Tutto ciò va bene per la singola Regione ma è distruttivo per il sistema.

Questo ha molto a che fare con l'articolo 119 della Costituzione. Il 119, lo diceva prima la mia collega giurista, in qualche modo mutua l'idea delle compartecipazioni dal sistema delle Regioni a Statuto speciale. Considero questo aspetto della riforma del Titolo V un grave errore. La vecchia formulazione

parlava semplicemente di «quote di tributi erariali» ed era più elastica: consentiva di istituire compartecipazioni, ma anche di utilizzare altre forme di finanziamento. La nozione di compartecipazioni ad aliquota fissa è oggettivamente in contraddizione con il resto della Costituzione. In particolare con l'articolo 117 che enfatizza l'uniformità in tutto il territorio nazionale di un insieme di servizi e prestazioni. Le due cose, uniformità delle prestazioni e finanziamento basato sulla capacità fiscale delle singole Regioni insieme non possono stare.

Fino a oggi il finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario è stato costruito in maniera da far prevalere l'uniformità. Quindi si aggiustano i finanziamenti in modo che le risorse che arrivano a ogni Regione per la sanità dipendano dal fabbisogno nazionale definito in sede di programmazione di bilancio e dal suo riparto basato sulla distribuzione per età della popolazione. Questo in sintesi. Se invece l'autonomia differenziata prevedesse, diciamo per l'istruzione, un finanziamento con una compartecipazione ad aliquota fissa, le dinamiche dei fabbisogni e del finanziamento si divaricherebbero.

Quindi, per concludere: è vero, c'è una reale possibilità che l'autonomia differenziata, guardando le parti che sono già state scritte e sottoscritte, implichi un'accentuazione dei divari territoriali. Poi ci si potrebbe chiedere, e questa è la seconda parte del ragionamento che voglio proporre: e se non ci fosse un problema di equità, se si sistemasse la questione del finanziamento? Anche se non ne derivasse un peggioramento dei divari territoriali sorgerebbero problemi seri. Per inciso, sapete di un sistema federale che aveva aliquote di compartecipazione fisse per tutti i governi di secondo livello? Era l'Argentina degli Anni Novanta, dove le Province si finanziavano con una compartecipazione (ad aliquota fissa) di circa il 60% dei tributi nazionali. In uno dei ricorrenti *crack* finanziari argentini, un fenomeno che si ripete con cadenza più o meno decennale, il Governo federale cercò di correggere il disavanzo di bilancio aumentando le imposte. Le Province furono così in grado di aumentare la propria spesa in misura corrispondente alla crescita del gettito della compartecipazione al 60% di cui erano titolari, vanificando così il tentativo del governo centrale. Un sistema del genere non può tenere. Oltre a produrre divari territoriali, è un sistema che porta all'esplosione della finanza pubblica.

Questione cruciale per il buon funzionamento del settore pubblico è la corretta ripartizione dei compiti tra centro e autonomie territoriali. Iniziamo con un esempio. Le tre Regioni chiedono la devoluzione di competenze, tra l'altro, per due materie: per le grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione e per la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Entrambe le materie hanno evidentemente valenza nazionale. Sarebbe da chiedersi, semmai, se il livello giusto non sia quello sovra-nazionale, non certo quello regionale. Eppure queste materie vengono richieste da Regioni governate da entrambi gli schieramenti. Con un bel

grado di schizofrenia rispetto a iniziative legislative molto importanti assunte in passato. Nel progetto di riforma costituzionale del 2005 (centro-destra) e in quello del 2016 (centro-sinistra) entrambe le materie venivano espunte tra quelle di competenza regionale e riportate alla competenza centrale. Un'incoerenza davvero bizzarra, forse semplicemente un indice dello scollamento dell'elaborazione politica di cui soffre il nostro sistema.

Al di là dell'esempio, colpisce l'ampiezza delle richieste da parte delle tre Regioni, che arrivano a chiedere la devoluzione di tutte le 23 materie. Faccio notare che la Sardegna, a Statuto speciale, non ha competenze legislative in tutte queste materie. Se si accetta questa possibilità l'autonomia differenziata equivale alla trasformazione in Regioni a Statuto speciale (o, addirittura, a qualcosa di più). Ma le Regioni a Statuto speciale si istituiscono con legge costituzionale non con un'intesa disegnata sulla falsariga di quelle con le confessioni religiose. Non sono un giurista, ma l'interpretazione di buon senso dell'art. 116 è che esso si riferisca a ambiti limitati di funzioni all'interno delle materie. Funzioni per le quali vi sia un'effettiva specificità regionale. In quel caso è opportuno dare ulteriori forme di autonomia e va benissimo la differenziazione. Sulle grandi politiche nazionali non dovrebbe esserci spazio per l'autonomia differenziata, dal mio punto di vista. In ogni caso ogni richiesta dovrebbe essere motivata spiegando perché il trasferimento di funzioni migliorerebbe efficacia ed efficienza dell'attività pubblica.

Alcune richieste sono anche divertenti. Il Veneto chiede competenza nella ricerca aerospaziale. Altre semplicemente infondate. Una delle tre Regioni richiede la definizione dell'equivalenza terapeutica tra i medicinali, prefigurando una sorta di Aifa regionale. La definizione dell'equivalenza terapeutica dovrebbe, si spera, basarsi su criteri scientifici e quindi non si capisce perché questi debbano essere diversi da un posto all'altro. Possiamo dire semplicemente che c'è un po' di bulimia. Bulimia senza giustificazioni. La lettura delle pre-intese già sottoscritte dal Governo è a questo riguardo interessante. La giustificazione è la stessa in tutte e tre le bozze d'intesa: «L'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione ed è immediatamente funzionale alla sua crescita e al suo sviluppo». La stessa formulazione, vuota di contenuti, per tutte le Regioni e per tutte le materie.

Gran parte del dibattito si sta concentrando sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep). Personalmente non mi aspetto che dalla definizione dei Lep venga un contributo positivo alle questioni di cui stiamo discutendo. In sintesi, temo che i Lep si rivelino una foglia di fico. Spiego perché. Abbiamo un'esperienza ultra-ventennale sulla definizione e, cosa che più conta, sul monitoraggio dei Lep. È quella della sanità, dove i Lep sono denominati Lea (livelli essenziali di assistenza) ed esistono dal 2001. La prima questione è se viene

misurato in qualche modo il riflesso finanziario dell'impegno a garantire certe prestazioni. La risposta è secca: no, non viene misurato. Il manuale dei Lea ha circa 600 pagine in cui vengono descritte una serie di prestazioni da erogare. Nessuna ha una traduzione in termini di costo. Il finanziamento nazionale della sanità non è ottenuto come somma del costo dei Lea. Come abbiamo visto, è semplicemente quello che si può spendere sulla base della programmazione di bilancio. Esiste un'indicazione del costo dei Lea, ma è un costo sintetico (che, peraltro, nel processo non ha alcuna implicazione pratica): si considerano tre Regioni che secondo il sistema di monitoraggio garantiscono quelle prestazioni ai propri cittadini in condizioni di efficienza e appropriatezza, si fa una media *pro capite* della spesa di quelle Regioni e si ottiene così un "costo standard" dei Lea.

Ma come funziona il sistema di monitoraggio? Credo che le Regioni a Statuto speciale non partecipino e già questa è una cosa curiosa. Di fatto, il sistema funziona su una sorta di autodichiarazione delle Regioni la cui verifica avviene in seno a un Comitato paritetico Stato-Regioni. Il risultato è che, in genere, la maggior parte delle Regioni risulta adempiente. La promessa, nella discussione sull'autonomia differenziata, è che faremo i Lep sulle materie diverse dalla sanità, vale a dire (secondo la legge n. 42 del 2009, di attuazione del federalismo fiscale) assistenza, istruzione e investimenti del trasporto locale. Poi si introdurrà un nuovo sistema di monitoraggio. La domanda ovvia è: se finora per più di vent'anni abbiamo monitorato così la sanità, cosa dovrebbe farci pensare che in futuro il monitoraggio sarà più incisivo?

Anche volendo essere fiduciosi sulla capacità di monitorare, in futuro, i Lep, che so, dell'istruzione, la questione non si risolve. Definiamo i Lep e definiamo anche la spesa. Tuttavia, il problema che ho posto prima sui divari territoriali non è un problema statico ma dinamico. Se io definisco i Lep e il loro costo oggi, la compartecipazione corrispondente a quel costo avrà comunque una sua dinamica divergente dal costo dei Lep. In questo senso, la definizione dei Lep non garantisce alcuna difesa.

Quindi cosa fare? Bisognerebbe "lavorare seriamente" e non voglio con questo essere offensivo nei confronti di nessuno. E come lavorerei seriamente su questo tema? Innanzitutto in una legge quadro, come può essere l'attuale disegno di legge governativo, inserirei un paio di cose. Prima di tutto direi: attenzione alle aliquote di compartecipazione. In altre parole, chiarirei la questione del finanziamento. Non possiamo avere specialità in tutte le Regioni. La specialità è speciale. Sapete quale è la distribuzione della spesa pubblica, considerando la somma di tutti i livelli di governo? Fatto 100 il *pro-capite* medio di spesa pubblica per tutto il paese, le Regioni a Statuto speciale del Nord stanno a 130, quelle a Statuto ordinario del Nord stanno sulla media nazionale ovvero a 100. Ciò spiega in parte le tensioni politiche. Le Regioni centrali diverse dal Lazio sono anch'esse

in linea con la media nazionale mentre le Regioni meridionali sono sotto la media nazionale con un vantaggio per le due Isole che sono a Statuto speciale. Grosso modo la spesa è a 90 in Sicilia e Sardegna e a 80/85 nelle altre Regioni meridionali. Quel 130 delle Regioni a Statuto speciale del Nord è sostenibile perché sono Regioni piccole, dove c'è poca gente. Se si immagina di estenderlo alle tre Regioni richiedenti, che invece piccole non sono, c'è chiaramente un problema molto serio per la tenuta dell'intero sistema. Questo punto va chiarito e circoscritto in modo sostanziale.

L'altra cosa che circoscriverei è il novero delle materie che si possono chiedere. Tu non puoi chiedere tutte le materie senza fornire alcuna motivazione della richiesta. Bisogna inserire nel disegno una clausola che affermi la non ricevibilità di richieste di autonomia su una funzione o una materia che non siano supportate dall'illustrazione degli elementi di specificità regionale che determinano la richiesta e ne dimostrino i vantaggi in termini di costi e benefici.

Ultima cosa. C'è un pezzo della riforma del 2001 che non è mai stato attuato. Nelle materie di competenza concorrente, lo Stato dovrebbe definire i principi fondamentali. Non è stato mai fatto. Se fosse stato fatto non avremmo oggi alcuni modelli sanitari regionali, diciamo, un po' eccentrici. È un punto cruciale che ci metterebbe al riparo dai possibili effetti negativi di frammentazione molto più di quanto si possa fare affrontando la questione dei Lep. Per carità, non voglio essere frainteso, i Lep sono una cosa fondamentale. Ma proprio perché si tratta di un'operazione molto complessa, non abbiamo un'esperienza sufficiente se non quella della sanità, che mostra un centralismo non particolarmente intelligente che quando non gestisce direttamente poi non è capace di controllare cosa sta succedendo. Forse perché abbiamo nel nostro Dna una tendenza alla separazione piuttosto che all'autonomia.

## **Leyla Manunza**

Grazie professore Pisauro per questa sua disamina finanziaria così precisa visto che è stato per otto anni all'Ufficio parlamentare del Bilancio.

Do la parola all'onorevole Pietro Pittalis per vedere qual è la sua posizione in merito all'autonomia differenziata nel regime di specialità della Sardegna. Siamo sempre di più entrando nel vivo della discussione. Dopo il suo intervento ci sarà la possibilità di intervenire per tutti coloro che lo vorranno, in modo da aprire un dibattito. Sono argomenti estremamente interessanti ma anche difficili da definire, per cui sono ammesse tutte le domande.

**Pietro Pittalis**  
Deputato

Ringrazio il presidente Eliseo Secci per il gradito invito su un tema – “l’Autonomia differenziata” – in relazione al quale ritengo che sia utile, preliminarmente, anche perché nessuno mai lo evidenzia a sufficienza, precisare le ragioni per le quali il ministro per gli Affari Regionali Roberto Calderoli ha presentato al Senato il disegno di legge dell’Assemblea del Senato n. 615, recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione” (disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, ai sensi dell’articolo 126-bis del Regolamento).

La stessa rubrica del ddl evidenzia subito che non si tratta di una iniziativa estemporanea del ministro, benché legittima, ma di un provvedimento necessario e necessitato in attuazione del disposto di cui al terzo comma dell’articolo 116 della Costituzione che, è bene precisare, è stato introdotto dal centro-sinistra che ora però si oppone, adducendo strumentalmente la «frammentazione dell’unità della Repubblica» che già prevede, senza problemi, l’esistenza di cinque Regioni addirittura a Statuto speciale, come la Sardegna.

Del resto, il Governo attualmente in carica non ha fatto altro che riprendere un’impostazione già fatta propria da altri precedenti governi, e in particolare i Governi Gentiloni, Conte I e II, Draghi, con l’intento di ulteriormente migliorarla, perseguendo specificamente due obiettivi primari: un più ordinato e coordinato processo di attuazione e un più ampio coinvolgimento delle Camere.

Voglio ricordare, in particolare a quei settori della politica (Partito Democratico e Movimento 5 Stelle, *in primis*) che oggi creano un inutile allarmismo, che proprio sul finire della XVII legislatura, il 28 febbraio 2018, il Governo Gentiloni sottoscriveva con le tre Regioni (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) che avevano avviato il percorso per il riconoscimento delle forme di autonomia differenziata previste dall’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tre distinti accordi preliminari che individuavano i principi generali, la metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell’intesa. Intese, dunque, nella previsione del Governo Gentiloni, che dovevano concludersi nel chiuso di una stanza, con una procedura “semplificata”, senza alcun coinvolgimento dei Consigli regionali e del Parlamento!

Con l’inizio della XVIII legislatura (Governo Conte I) tutte e tre le Regioni (compresa l’Emilia Romagna governata dal Presidente del Pd Stefano Bonaccini) con le quali erano state stipulate le c.d. pre-intese manifestavano al Governo l’intenzione di «ampliare il novero delle materie da trasferire».

Nella seduta del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2018, presieduto da Giuseppe Conte, veniva condivisa l' informativa svolta dal ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie in merito al percorso di attuazione dell' autonomia differenziata richiesta dalle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto. Nella successiva seduta del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2019, il ministro per gli Affari Regionali illustrava «i contenuti delle intese» e «Il Consiglio dei ministri ne ha preso atto e condiviso lo spirito». I testi delle bozze di intese sono stati pubblicati sul sito del Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio e, per quanto mi sia sforzato nella ricerca, non ho trovato, da parte delle forze politiche del centro-sinistra e del Movimento 5 Stelle, alcuna reazione critica al disegno *in itinere*.

Nel corso del 2019, anche tutte le altre Regioni, con l'eccezione dell' Abruzzo, pur non avendo firmato alcuna pre-intesa con il Governo, esprimevano la volontà di intraprendere un percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia.

Sulle richieste pervenute e sul percorso di definizione delle intese si è aperto un ampio dibattito che ha riguardato, tra le altre questioni, le modalità del coinvolgimento degli enti locali, il ruolo del Parlamento e l'emendabilità in sede parlamentare del disegno di legge rinforzato che contiene le intese (in proposito, in particolare veniva discussa l'ipotesi, avanzata anche dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta alla fine della XVII Legislatura dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, di una sostanziale inemendabilità del disegno di legge in quanto volto a recepire un'intesa, come avviene per i disegni di legge di recepimento), nonché la definizione dell'ampiezza delle materie da attribuire.

Altro oggetto di discussione che sin da allora veniva posto è se, dal punto di vista finanziario, il trasferimento delle competenze dovesse avvenire previa definizione dei costi standard e, nelle materie dove siano previsti, dei Livelli essenziali di prestazione (Lep) ovvero anche precedentemente alla loro definizione sulla base della spesa storica (soluzione ipotizzata dagli accordi preliminari del febbraio 2018).

Successivamente (siamo nell'era del Governo Conte II) è prevalso l'orientamento a far precedere la stipula delle intese dall'approvazione di una legge-quadro che definisca le modalità di attuazione dell'articolo 116, terzo comma.

A partire dalla nota di aggiornamento al Def 2020 la “legge-quadro” è stata inserita tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio.

Ricordo, in particolare, che nel Governo Conte II il ministro per gli Affari Regionali era l'onorevole Francesco Boccia (Pd), il quale confermava tale impostazione in occasione delle audizioni svolte dal ministro presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e presso la

Commissione bicamerale per gli affari regionali, rispettivamente, il 13 novembre 2019 e il 30 settembre 2020.

Impostazione ulteriormente confermata dal Governo Draghi (solo Fdi era all'opposizione), come ribadito dal ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, Mariastella Gelmini, in occasione delle audizioni presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 26 maggio 2021 e presso la Commissione bicamerale per gli affari regionali il 13 luglio 2021 e dal vice ministro dell'Economia, Laura Castelli (M5 Stelle) presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 9 giugno 2021.

Tralascio, per economia di spazio, tutte le altre audizioni e riunioni tenutesi sull'argomento, salvo segnalare che tra marzo 2019 e marzo 2021 sono stati ascoltati rappresentanti del Governo, rappresentanti degli enti territoriali nonché studiosi ed esperti della materia oggetto dell'indagine e approvato, all'unanimità, nella seduta del 12 luglio 2022 un documento conclusivo, i cui contenuti sono reperibili sui siti istituzionali di Camera e Senato.

Ho voluto ripercorrere alcune significative tappe dell'iter di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione per evidenziare, in primo luogo, come vi sia sempre stata piena condivisione da parte di tutte le forze politiche nel prevedere la possibilità di attribuire ulteriori competenze alle Regioni a Statuto ordinario e per chiarire, in secondo luogo, come l'iniziativa del Governo Meloni si sia mossa seguendo un percorso che era stato già delineato e, ribadisco, condiviso trasversalmente da tutte le forze politiche, comprese quelle che, per ragioni di calcolo o di pregiudizio politico nei confronti del Governo Meloni, oggi manifestano non solo una opinione critica dissenziente, del tutto legittima, ma una posizione contraria a priori.

Non senza soggiungere che, proprio sul finire della scorsa Legislatura (XVIII), terminata anticipatamente, tutti concordavano (da destra a sinistra, compreso il Movimento 5 Stelle), e il documento conclusivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali, approvato alla unanimità, lo testimonia, come fosse «necessario dal punto di vista politico procedere all'approvazione di una legge-quadro che disciplini il procedimento di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione [...]. Dovranno poi essere previste – prosegue il documento – nell'ambito della legge-quadro e fermo restando il rispetto dell'autonomia regolamentare delle Camere, modalità adeguate di coinvolgimento del Parlamento nel processo di stipula delle intese. Questo coinvolgimento potrebbe essere innanzitutto garantito attraverso la trasmissione alle Camere degli schemi preliminari delle intese prima della loro firma definitiva per le conseguenti deliberazioni parlamentari, garantendo in questo quadro un ruolo significativo per la Commissione parlamentare per le questioni regionali».

Il documento rilevava anche la necessità di «compiere uno sforzo per giungere alla completa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie concernenti l'esercizio dei diritti civili e sociali», segnalando che nelle altre materie si può procedere a un immediato trasferimento di competenze.

Inoltre, il documento proponeva che «per le materie Lep, la definizione di questi ultimi dovrebbe avvenire in tempi certi, per esempio entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge-quadro». «Rimane da approfondire – prosegue il documento – quali possano essere le soluzioni alternative transitorie per consentire l'avvio del regionalismo differenziato in caso di ritardi nella predisposizione dei Lep. Si tratta di un tema complesso sul quale la Commissione non ritiene di esprimere un proprio indirizzo in questa fase. Esso però dovrà essere necessariamente affrontato nell'ambito dell'esame parlamentare della legge-quadro. Tra le ipotesi emerse nel corso dell'indagine vi è quella di procedere al trasferimento di funzioni anche nelle materie Lep, in attesa e in parallelo all'individuazione dei Lep, con invarianza di spesa storica, assumendo come riferimento i valori medi *pro-capite* della spesa statale per l'esercizio delle stesse funzioni. La priorità deve comunque essere assegnata a una rapida definizione dei Lep». A tal fine, il documento prospetta «in parallelo all'approvazione della legge-quadro, - un'autonoma previsione legislativa di modifica dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 68 del 2011, in modo da conferire una delega legislativa al Governo in materia, con termini ridotti e criteri ben definiti; la delega potrebbe consentire di coinvolgere il sistema delle autonomie territoriali nella fase di predisposizione degli schemi di decreto legislativo; inoltre la legge delega potrebbe prevedere il parere parlamentare da parte delle commissioni bicamerali per le questioni regionali e per il federalismo fiscale, oltre che da parte delle commissioni permanenti di Camera e Senato; si potrebbero anche prevedere informative periodiche alle medesime commissioni sullo stato di avanzamento della predisposizione dei Lep; la delega dovrebbe anche riguardare, una volta definiti i Lep, la predisposizione dei conseguenti fabbisogni e dei costi standard».

E dunque in questo quadro, il 23 marzo 2023, il Governo Meloni ha presentato al Senato il disegno di legge relativo al processo di attuazione del regionalismo differenziato, facendo proprie le considerazioni e le conclusioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali e avendo ben presenti due direttrici distinte e correlate:

- a) quella del procedimento di determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;
- b) quella della presentazione alle Camere di un disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Allora come oggi, identica è la *ratio* sottesa al disegno di legge sull'autonomia differenziata, o regionalismo asimmetrico che dir si voglia, intimamente connessa sia agli aspetti del pluralismo istituzionale e territoriale italiano, sia al soddisfacimento e alla tutela dei diritti dei cittadini.

Sotto il primo profilo, è evidente che il processo di attuazione del regionalismo differenziato si iscrive nella logica dell'articolo 5 della Costituzione, che riconosce l'autonomia territoriale come principio fondamentale della Repubblica, promuove il decentramento amministrativo quale base di un'ottimale distribuzione delle funzioni, a garanzia di libertà, democrazia, efficacia dell'azione di governo ed efficienza per l'utilizzo delle risorse.

Sotto il secondo profilo, è di ulteriore evidenza che l'autonomia differenziata deve (o comunque dovrebbe) favorire il superamento dei vincoli che attualmente impediscono il pieno soddisfacimento dei diritti a livello territoriale e la valorizzazione delle potenzialità proprie delle autonomie territoriali, dando seguito a quel processo virtuoso di autonomia differenziata già avviato da diverse Regioni italiane secondo il dettato costituzionale e in attuazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà, in un quadro di coesione nazionale.

Il Governo in carica, peraltro, ha fatto una cosa davvero inedita e, a mio avviso, positiva, costituendo il Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Clep) preliminari per l'approvazione dell'autonomia differenziata che sarà presieduto dal professore Sabino Cassese, ex giudice della Corte Costituzionale. Per la prima volta si riuniranno 61 tra le massime autorità del campo amministrativo e accademico, del diritto costituzionale, europeo e internazionale, dell'economia e della matematica. Il prestigioso gruppo di esperti opererà in sinergia per individuare finalmente quei diritti civili e sociali che il cittadino italiano può pretendere dai vari soggetti costituenti la Repubblica italiana.

E allora, se si sgombra il campo da una visione carica di sola avversione politica, ritengo che l'autonomia differenziata, se correttamente attuata, potrebbe portare in prospettiva a un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'offerta dei servizi sul territorio, senza compromettere la coesione sociale e l'unità del Paese.

L'acquisizione di ulteriori competenze a livello regionale deve rappresentare una sfida e in prospettiva anche un'opportunità per la valorizzazione delle identità, delle vocazioni e delle potenzialità regionali, in altri termini per dirla con la Cisl nazionale «può determinare elementi di dinamismo».

A una maggiore autonomia deve corrispondere una maggiore responsabilità nell'esercizio delle funzioni e nella gestione delle risorse.

In ogni caso, non esistono automatismi; il trasferimento delle funzioni e delle risorse relative a materie riferibili ai Lep è possibile solo dopo la determinazione degli stessi e dei relativi costi e fabbisogni standard, e non è previsto il riferimento alla spesa storica (criterio distorsivo, inefficiente e sperequativo) per il

trasferimento delle risorse nelle more della determinazione di Lep, costi e fabbisogni standard.

Inoltre, con una opportuna integrazione rispetto a ipotesi precedenti si prevede che eventuali nuovi o maggiori oneri derivanti dalla determinazione dei Lep dovranno essere finanziati tramite apposite leggi prima del trasferimento delle funzioni. È questa una garanzia particolarmente importante.

Il procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione, delineato dall'art. 2, prevede la partecipazione a vario titolo delle istituzioni statali e locali interessate, assicurandone un ampio coinvolgimento in una serie di negoziati che hanno come risultato finale l'approvazione dell'intesa. Dopo il raggiungimento dell'intesa è prevista l'approvazione di una legge del Parlamento di natura "rinforzata" ovvero approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere.

È prevista la Commissione paritetica Stato-Regione per la definizione delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Insomma, è in coerenza con questa ricostruzione che sia l'iniziativa relativa all'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sia l'approvazione dello schema di intesa definitivo sono deliberate da ciascuna Regione secondo le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, così da escludere l'applicabilità delle disposizioni del disegno di legge in esame anche nella sfera costituzionalmente riservata a quest'ultima.

Tornando ai c.d. Lep, cui corrispondono i fabbisogni standard necessari alla loro copertura, gli stessi devono essere definiti dallo Stato e garantiti su tutto il territorio nazionale; la definizione dei livelli di spesa rappresenta una condizione propedeutica per la completa ed effettiva realizzazione del federalismo fiscale, avendo ben chiara la distinzione tra spese Lep (fondate sui fabbisogni standard) e spese non Lep (basate sulla capacità fiscale).

Ed è del tutto evidente, dunque, che la realizzazione di livelli di autonomia differenziata non può essere presa in considerazione al di fuori del contesto attuativo del c.d. federalismo fiscale, che dovrà essere graduale sia nell'ammontare delle risorse perequate che nel processo di definizione dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio, ma, come ha giustamente osservato la Corte dei Conti in occasione delle audizioni, è necessario che venga completato per superare definitivamente il tradizionale criterio della spesa storica che genera inefficienza.

Non sto qui a ripercorrere il quadro normativo assunto a riferimento per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale (ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m della Costituzione), quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare

le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni.

L'aspetto positivo del ddl sta proprio nell'aver seguito la Costituzione subordinando l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c, del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale), alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (Lep), in conformità ai noti principi ribaditi dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 71 del 2023 sulla imprescindibilità del processo di definizione e finanziamento dei Lep.

E dunque, a regime, in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009, la spesa relativa ai Lep dovrà essere finanziata integralmente mediante compartecipazione all'Iva (art. 15 d. lgs. n. 68 del 2011) e, in caso di insufficienza del gettito tributario, attraverso l'attribuzione di quote di risorse perequative finanziate dalla fiscalità generale.

Come stabilito dalla legge n. 42 del 2009, vi è un rapporto diretto tra il processo di definizione e finanziamento dei Lep e la determinazione dei fabbisogni e dei costi standard da riconoscere agli enti territoriali, vale a dire, l'ammontare di risorse necessarie all'erogazione delle prestazioni e i relativi costi. Attraverso la loro definizione, infatti, è possibile individuare l'impatto sulla finanza regionale derivante dall'erogazione dei Lep che siano già stati individuati; si accerta l'adeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni per il finanziamento dei Lep; si consente una integrazione di tali risorse, ove insufficienti, mediante il fondo perequativo statale; è possibile operare successive integrazioni delle stesse prestazioni da includere nel novero dei Lep.

L'individuazione dei Lep consentirà, altresì, il superamento della spesa storica. Inoltre, la spinta riformatrice apportata dalle iniziative regionali volte all'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, potrà costituire l'occasione per giungere, finalmente, alla definizione di costi e fabbisogni standard, quali parametri che guardano alla qualità della spesa e alla sua effettiva corrispondenza con servizi offerti ai cittadini, senza cedimenti di carattere pregiudiziale e ideologico ma alla luce dei principi costituzionali di solidarietà, eguaglianza e responsabilità. Va, comunque, sottolineata la necessità che nell'esercizio delle funzioni, le Regioni possano valorizzare ulteriori livelli di erogazione dei servizi ai

cittadini, nell'ambito dell'autonomia regionale, in ragione delle specificità dei territori.

Deve poi seguire un decentramento delle funzioni amministrative che non necessitino di un esercizio unitario a livello regionale dalle Regioni a Comuni, Province e Città metropolitane, contestualmente alle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.

La sfida dell'autonomia non deve spaventare noi Sardi.

I divari territoriali sono frutto non dell'autonomia che probabilmente non abbiamo saputo valorizzare e attuare, ma forse di una responsabilità politica trasversale della classe politica regionale di ieri e di oggi.

Molto a mio modo di vedere ha influito anche il centralismo su cui è imperniato il nostro sistema.

Fermo restando che sarà necessario individuare e quantificare i livelli essenziali delle prestazioni omogenei in tutto il territorio nazionale, ritengo che l'autonomia differenziata significhi puntare sul merito e sulla responsabilità. Diamo maggiori competenze alle Regioni che lo richiedono con la consapevolezza che ciò significhi anche maggiori certezze. Finirà per sempre il detto per cui è sempre colpa dello Stato padrone. L'eventuale malagestione sarà imputabile alla classe dirigente locale. I cittadini, dunque, avranno ben chiari meriti e demeriti dei propri amministratori locali premiandoli o sanzionandoli poi con il voto democratico.

La Sardegna ha speranza se avrà amministratori capaci di spendere i fondi nazionali ed europei, che abbiano il coraggio e l'ardore di non dipendere dall'assistenzialismo romano, che abbandonino metodi clientelari nella gestione del potere, che abbiano una visione di futuro, di progresso a partire dal sì alle grandi opere di rilancio. Che capiscano che la Sardegna riparte se fa affidamento sulle proprie capacità, sulle proprie ricchezze naturali, artistiche, enogastronomiche e quindi valorizzandole.

La specialità dell'Autonomia della Regione Sardegna non è frutto di graziose concessioni dello Stato italiano, ma costituisce un patto, il frutto di un reciproco riconoscimento tra il Popolo italiano e il Popolo sardo, tra la storia del Popolo italiano e la storia del Popolo sardo intimamente legate per le ragioni che tutti bene conosciamo.

Lo Statuto di specialità ha potuto e saputo riconoscere l'alterità del Popolo sardo in termini storici, culturali, politici e sociali. Solo la grande cultura politica dei nostri padri costituenti che ha riconosciuto i tratti identitari e le antiche aspirazioni nazionaliste del Popolo sardo, con profonda lungimiranza politica ha reso possibile la convivenza democratica della Sardegna all'interno dello Stato repubblicano, questione, altrimenti, difficilmente componibile.

Ritengo, in conclusione, che il ddl in questione debba rappresentare una utile occasione per rilanciare la nostra specialità e adeguare il nostro Statuto di

Autonomia, anziché limitarsi a sterili quanto improduttive polemiche. Anche perché mi chiedo: dobbiamo ancora attendere che sia lo Stato a occuparsi della nostra continuità territoriale marittima e aerea, dei porti, degli aeroporti, delle strade, delle questioni legate all'energia, al patrimonio ambientale e culturale, al bilinguismo, solo per citarne alcune?

## **Leyla Manunza**

Grazie onorevole Pietro Pittalis. Volevo soltanto aggiungere che nella seduta del 23 maggio scorso, la Prima Commissione permanente Affari costituzionali del Senato, proprio sulle disposizioni di attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, si è ovviamente espressa e ha sentito una serie di audizioni. Ho letto i diversi interventi e mi ha particolarmente colpito quello della Fondazione indipendente Gimbe (Gruppo Italiano per la Medicina Basata sulle Evidenze) che credo tutti quanti noi abbiamo imparato a conoscere perché dava indicazioni puntuali sullo sviluppo e l'andamento della pandemia. La Fondazione indipendente Gimbe in diversi *report* con elementi anche economici, tributari e fiscali aveva evidenziato che la maggiore richiesta di autonomia da parte delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con le migliori *performance* sanitarie – leggo testuale – «È inevitabilmente destinata ad amplificare le diseguaglianze del Sistema Sanitario Nazionale oggi universalistico ed equo solo sulla carta. I principi fondanti del Sistema Sanitario Nazionale si sono già dissolti senza alcun ricorso all'autonomia differenziata ma solo in ragione della competenza regionale concorrente a sistema di tutela della salute. Il regionalismo differenziato finirà dunque per legittimare normativamente in maniera irreversibile il divario tra Nord e Sud, violando il principio costituzionale di uguaglianza dei cittadini nel diritto alla tutela della salute». Questo, ribadisco, è il parere della Fondazione Gimbe, ma è uno spaccato che volevo evidenziare essendo questa un'agenzia indipendente.

Adesso la parola all'on. Renato Soru.

## **Renato Soru**

Imprenditore, già presidente della Ras

Non so se ne esco un po' più confuso di prima da questa giornata. Abbiamo visto che si possono, se pur in una discussione e in un confronto molto pacato, avere idee diametralmente opposte. Questo perché il tema è complesso, ma è ancora più complesso perché poco chiaro. Ci sono principi generali attorno ai quali ci possiamo riconoscere tutti. D'altronde chi non si riconosce

sull'autonomia, sui principi di sussidiarietà e così via? Principi generalissimi e facilmente condivisibili che nascondono però una totale mancanza di precisazione di aspetti fondamentali. Come saranno, per esempio, i Lep quando ancora oggi non abbiamo chiarezza dei Lea e tanto meno dei costi standard e tanto meno i Lea e i costi standard che vengono utilizzati annualmente nel calcolo dei trasferimenti alle Regioni ordinarie. Perché di trasferimenti si tratta se pur basati sulla compartecipazione al gettito Iva.

Non si capisce in base a che cosa queste nuove competenze saranno assicurate da trasferimenti dello Stato laddove dice che comunque verranno calcolati sulla base degli abitanti ma anche sulla base del gettito fiscale. E lo dice così, senza specificare, in tre righe che possono voler dire qualunque cosa. Cosa vuol dire? Che è preponderante il calcolo per numero di abitanti? O sarà invece preponderante o, comunque, importante il fatto che una Regione che ha un gettito maggiore in qualche modo potrà metterlo a disposizione di un servizio migliore? Inoltre, in economia contano più le dinamiche rispetto ai dati del momento. Diverse dinamiche possono essere persino più importanti di diverse situazioni di partenza. Laddove, per esempio, ci fosse una compartecipazione fissata – lo ha appena detto con molta chiarezza professor Pisauro – i territori con un tasso più alto di crescita aumenteranno il divario perché potranno finanziare le loro nuove responsabilità in misura sempre più ampia rispetto alle Regioni con un ritardo di sviluppo.

Devo dire che merito e responsabilità sono importanti. I cittadini ogni cinque anni votano, ma nel frattempo vivono, nel frattempo come si curano, nel frattempo dove si istruiscono, nel frattempo dove va a finire quel principio di uguaglianza e di pari dignità nello Stato? Per non parlare di quel principio di solidarietà che non a caso è al primo posto tra i principi fondamentali della Costituzione: mi riferisco all'articolo 2. Siamo un Paese in quanto viviamo dentro un vincolo indissolubile di solidarietà politica, economica e sociale. Ancora prima degli articoli ben presenti nella Costituzione (dal 116 in poi del Titolo V), i nostri padri e madri costituenti hanno scritto che cosa ci rende un Paese, che cosa ci rende una Repubblica, che cosa ci rende uno Stato. Qui mi pare che quei principi fondamentali vengano appena accennati e non siano posti al centro dei pensieri. Mi sembra si vada in maniera confusa e assolutamente alla cieca per i motivi che ho cercato di dire.

Ha fatto bene l'onorevole Pittalis a specificare che questo è stato un percorso lungo. Anche l'assessore Moro ha ricordato che nel 2018 l'onorevole Gentiloni *in limite mortis* del suo Governo ha firmato le tre convenzioni o i tre accordi. Ma mi interessa poco come ci siamo arrivati, mi interessa dove stiamo andando. Anche alla riduzione di un terzo dei posti della Camera e del Senato ci sono arrivati tutti concordi. Non credo comunque sia stata una grande decisione. Chi fa politica lo

sa: sono una di quelle decisioni che nascono da luoghi comuni o dalla banalizzazione dei problemi e scivolano via, diventano inarrestabili, più potenti delle slavine. Arrivano e non si fermano più, non trovano più nemmeno una persona di buona volontà capace di provare a bloccarle perché sa che comunque verrà travolto.

Nonostante la simpatia che avevo per Mario Draghi, quest'ultimo da una parte confermava il percorso dell'autonomia differenziata (pur essendo previsto nei citati articoli che le Regioni potranno avere capacità esclusiva in materia di trasporto pubblico nazionale delle persone e delle merci ma addirittura del trasporto delle *utility* come l'energia elettrica e il gas) dall'altra parte, in Sardegna ha imposto l'installazione di pale eoliche e di pannelli fotovoltaici oltre ogni limite e considerazione.

Per questo dico che c'è una grande confusione e una totale mancanza di chiarezza e di precisione in quello che si intende fare. Devo dire che i proponenti dell'autonomia differenziata non godono molto della mia fiducia e forse non dovrebbero godere neanche della fiducia dei Sardi, anche se poi le cose in politica si evolvono o ritornano in maniera sorprendente.

L'autonomia differenziata non è altro che un nome diverso per la "secessione del Nord", richiesta che la Lega ha portato avanti per anni. E l'hanno invocata dicendo che c'erano decine di migliaia o centinaia di migliaia di fucili pronti. Mi sono sempre chiesto come sia potuto accadere in Sardegna hanno arrestato delle persone per molto meno. C'è stato poi un momento in cui hanno iniziato a chiamarlo "federalismo fiscale". Io allora partecipavo alla Conferenza Stato-Regioni e ho visto anche l'evolvere del testo approvato nel 2009 con la legge n. 42. Quando arrivò in Conferenza delle Regioni, non esisteva nemmeno la parola perequazione. Se ne è dovuto discutere grazie alle Regioni del Sud. Anch'io ho contribuito perché quella parola venisse inserita e venissero ricordati i principi fondamentali della nostra Costituzione.

Sono stato in Conferenza delle Regioni, nel periodo 2004-2008, quando il presidente della Conferenza era il presidente dell'Emilia-Romagna. La prima volta che l'ho incontrato in maniera approfondita riguardava la ripartizione del Fondo sanitario nazionale. Era l'appuntamento più importante e di maggior scontro della Conferenza delle Regioni. Poteva durare più di una giornata, si protraeva sempre alla nottata. C'era un Fondo nazionale sanitario ormai fissato dalla Legge Finanziaria e bisognava ripartirlo. Iniziava il dibattito con le rivendicazioni dei diversi presidenti: "la mia Regione è montana", "La mia Regione (il Lazio) è soggetto a immigrazione non registrata per cui siamo molti di più e diamo servizi e prestazioni a molte più persone rispetto a quelle che sono censite", "la nostra Regione invece è soggetta a immigrazioni dal Sud e quindi dobbiamo essere premiati" e così via. Avevamo "fatto i compiti a casa" e constatato che la quota

capitaria della Sardegna storicamente era una delle più basse rispetto a quella, per esempio, della Lombardia, dell'Emilia-Romagna o del Lazio. Alla fine mi ero rivolto al presidente dicendo che così non andava bene ed era contrario al principio di solidarietà nazionale. Sorrisse davanti al fatto che qualcuno gli avesse ricordato il dovere della solidarietà nazionale.

In quelle riunioni c'era solamente l'accaparramento delle risorse, uno contro tutti. Ogni presidente di Regione deve fare bella figura e deve tornare a casa con un euro in più anziché con un euro in meno. E tanto meno può ritornare con un euro in meno rispetto all'anno precedente o di chi l'ha preceduto. Il consenso elettorale vale più di ogni altra cosa. Il consenso elettorale vale più della solidarietà nazionale e a volte anche più della difesa dei principi fondamentali della nostra Repubblica. Per farla breve, mi dissero di non fare troppe questioni e che avrebbero garantito alla Sardegna un extra di 20 milioni, ma senza cambiare le norme visto che non c'era più tempo. Per dire la verità, il primo anno mi adattai a questo: avevamo ricevuto delle risorse aggiuntive, ma fuori da ogni motivazione, fuori da ogni norma, fuori da ogni senso comune, fuori da ogni ragionamento politico. Mi verrebbe da dire, tristemente, che al mercato si comportano meglio e più lealmente perché sanno che è bene tenere buoni rapporti anche per il futuro.

Quindi, per esperienza diretta, tendo a non fidarmi e tendo anche a essere, più che amareggiato, rattristato, persino spaventato dalla facilità con cui si sta mettendo mano ai principi fondamentali senza avere considerato bene le cose e anzi con dei punti contrastanti l'uno con l'altro. Alla Sardegna sembra che importi abbastanza poco. Finora non è nato un dibattito pubblico. Persino il nostro dibattito di oggi è un segnale tristissimo di una noncuranza con cui queste cose vengono affrontate. Con rassegnazione, con la considerazione della ineluttabilità.

In Sardegna, oggi, il tema sembra un altro. Sembriamo tutti felici perché siamo riusciti a inserire in Costituzione il principio di insularità. Sono stato audito in Commissione come ex presidente della Regione e credo di essere stato uno dei pochissimi che ha dichiarato che il principio di insularità in Costituzione è l'oppio per le coscienze dei politici sardi, degli amministratori e forse dell'intera classe dirigente sarda. È un modo per dire che siamo un'isola con un cattivo destino, abbiamo una diseconomia – diceva il testo dei proponenti – insuperabile, per cui dobbiamo essere aiutati per sempre.

La Sardegna e i sardi farebbero bene a guardare a loro stessi, smetterla di lamentarsi del destino malfatato, e provare a reagire a questa situazione contando innanzitutto su sé stessi. A proposito di isole mi è venuta in mente l'isola di Taiwan, che è una volta e mezzo la Sardegna ma che ha un Pil *pro-capite* il doppio del nostro grazie alle tecnologie che distribuisce a tutto il mondo. Avremmo dovuto chiedere di mettere in Costituzione (nello Statuto) i principi che hanno favorito il fenomeno Taiwan, e non il principio di insularità. Dare corpo al

principio della specialità e permettere ai sardi di fare quello che ha fatto quell'isola. Invece siamo ancora qui, a chiedere eterno aiuto perché siamo un'isola. Lo trovo profondamente sbagliato.

A volte mi sembra che la politica sarda sia diventata simile a quelle famiglie litigiose che si combattono l'eredità ricevuta perché pensano che saranno incapaci di fare niente o poco per conto loro. Come i figli litigiosi che si tolgono perfino il saluto o rinunciano all'affetto degli altri fratelli e sorelle per avere un pezzettino in più di eredità, piuttosto che pensare che hanno avuto intelligenza, istruzione, capacità, abilità e possono essere in grado di guadagnarsi la propria esistenza. La Sardegna dovrebbe pensare a come garantire la propria vita autonomamente. Dovrebbe pensare non tanto a come aumentare il livello di sostegno finanziario, che è già alto, ma a comprendere le vere ragioni del perché siamo bloccati su 18mila euro di reddito *pro-capite* anziché i circa 40mila di Bolzano o delle altre Regioni del Nord. Questa è la nostra sfida.

Sul tema di cui parliamo oggi, la legge sull'autonomia differenziata sembra ineluttabile anche se abbiamo sempre la speranza che questi grandi cambiamenti finiscano in nulla come è già capitato per il federalismo fiscale o persino per la mancata attuazione del Titolo V della Costituzione.

Per quanto riguarda il Titolo V del 2001, l'aveva promosso la mia parte politica ma non sono sicuro che dobbiamo esserne molto contenti. Il fatto stesso che abbia riempito di ricorsi la Corte Costituzionale forse vuol dire che qualcosa non andava bene. I nostri amici costituenti del 2001 avrebbero fatto bene a guardare con più attenzione, con più generosità, con più distacco dagli interessi di parte del momento prima di approvare quelle norme che tanta conflittualità e confusione hanno creato. Per poi rimanere in larga parte bloccati perché del federalismo interno non si è fatto nulla così come per alcuni principi fondamentali che giacciono non applicati.

Concludo dicendo che non mi fido dei proponenti, gli stessi inizialmente proponenti la secessione del nord e poi il federalismo fiscale. Non mi fido del modo in cui queste cose sono state portate avanti seppure hanno riguardato le diverse parti politiche. Penso che stiamo trascurando il fatto che la nostra specialità sarebbe finita, superata da una nuova "specialità alla carta", ventuno specialità diverse, senza sapere chi pagherà il conto. Oggi si dice che ogni politica dovrebbe avere un approccio olistico cioè che tenga conto di tutto. Ma qui di olistico non c'è proprio niente visto che ognuno tende a portare la coperta dalla sua parte strappandola agli altri.

Forse l'unico aspetto positivo è che la Regione Sardegna, per quanto non sia direttamente coinvolta da questo processo, colga l'occasione per prendere finalmente il coraggio a due mani per ripensare sé stessa. Per aggiornare il suo Statuto, ricomprendendo quelle competenze che oggi sono diventate

determinanti. Abbiamo ricordato quella del trasporto aereo, dell'energia, del trasporto marittimo, dei beni culturali, della scuola. Noi in materia di trasporti abbiamo competenza nei pullman e nelle tramvie. Abbiamo competenze sulle saline, sulle miniere, sulle compagnie barracellari. Abbiamo la competenza sull'agricoltura (ma è solo una finzione visto che la competenza non è più neanche in capo al ministro dell'Agricoltura perché ormai è una competenza europea). Insomma abbiamo competenze che risalgono al 1948, a una società e a un'economia del tutto superata. È tempo di superare una specialità pensata per un mondo che non esiste più, dotarsi di nuovi strumenti e comprendere i problemi e i temi del mondo contemporaneo, di come disegnare la Sardegna del futuro. Come fare effettivamente in modo che la Sardegna diventi più simile a Taiwan e non un pezzo di Africa che tende a risucchiarci.

## **Leyla Manunza**

Grazie Presidente Soru. Do la parola ad Alessandra Zedda.

## **Alessandra Zedda**

Consigliera regionale della Sardegna

Cercherò di essere breve ma vorrei comunque lasciare il mio contributo alla giornata di oggi, che è stata estremamente interessante e credo anche proficua. Siamo riusciti a raccontare la genesi di questo disegno di legge, abbiamo messo in evidenza le nostre preoccupazioni e anche il “non fidarsi” come ha detto l'onorevole Soru. Ma su una cosa non sono per niente d'accordo, altrimenti dovrei andare via e rinunciare al mio ruolo di consigliere regionale e di amministratore della Sardegna.

Vedo questo disegno di legge come un'opportunità esclusivamente per la Sardegna, se ne sapremo raccogliere quei contenuti che ci vedono coinvolti. Vedo lo strumento delle intese – ho avuto modo di dirlo anche ai colleghi del Consiglio regionale – che, se correttamente attuato, probabilmente evita anche quei percorsi di rafforzamento e di approvazione delle leggi costituzionali. Lo dico perché il principio di sussidiarietà, il principio di democrazia, di liberalizzazione delle prestazioni e soprattutto la commercializzazione dei beni e dei servizi deve andare nella direzione corretta. Però trova un grande limite.

Le nostre madri e i nostri padri costituenti sono intervenuti con la Costituzione italiana in un momento storico in cui l'Europa era da una parte e le riforme attuali erano da un'altra. Quindi si è intervenuti in un momento storico in

cui la responsabilità politica era in capo davvero agli organi di governo e di guida del nostro Paese. Oggi la responsabilità politica per l'attuazione delle norme deve ritornare in capo agli organi di governo e alle attività che vengono dal Parlamento e dalle assemblee legislative regionali. Diversamente, ogni legge parte per essere una buona o una cattiva legge. Una legge si misura solo sul valore di efficacia e di efficienza, ma soprattutto se rispetta la *ratio* per cui viene emanata. Oggi le leggi perdono di efficacia perché non sono assolutamente attuate da chi le pensa per i propri concittadini e per il proprio Paese.

Questo lo sostengo perché l'articolo 174 del Trattato europeo parla di coesione. Vi risulta che le Isole d'Europa siano coese con il resto d'Europa? Non mi pare proprio. Vi risulta che Sicilia e Sardegna, Regioni a Statuto speciale al pari della Valle D'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia, abbiano le stesse condizioni oggi? Anche no. Quindi io affermo, onorevole Soru e onorevole Pittalis, che non mi spavento per questo disegno di legge, ma ne voglio cogliere il vero valore, quello utile alla nostra Sardegna.

Sappiamo che il Consiglio regionale – lo devo dire per rispetto ai colleghi – ha approvato un ordine del giorno a maggioranza (per scelte momentanee partitiche non è stato approvato all'unanimità) ma lo condividiamo tutti, perché all'interno di questa risoluzione ci sono i contenuti con i quali noi pensiamo si debba incidere. Non è un problema sobbarcarsi il carico della salute con il bilancio regionale. Il problema è che, per esempio, non abbiamo rivendicato l'attuazione in deroga del dm n. 70, che è la guida nazionale in materia di sanità e salute.

Questa Regione non rivendicherà le risorse sotto l'egida dell'insularità. Io rivendico norme di attuazione, rivendico opportunità, rivendico strumenti. Rivendico che il mio Paese, l'Italia, quale membro dell'Unione Europea faccia ciò che ha fatto la Germania quando ha strappato gli articoli 107, 108 e 109 in materia di aiuti di Stato per riequilibrare la Germania dell'Est e la Germania dell'Ovest. Vi pare che l'Italia non debba essere riequilibrata nelle sue due maggiori Isole, nel suo Mezzogiorno? Queste sono le forme di rivendicazione sulle quali scommetto. Voglio esercitare tutto il mio ruolo di consigliere regionale e di amministratore, di guida di governo di questa Regione.

Non dobbiamo allora temere il nuovo che avanza. Non so se questa legge – in questo concordo con l'onorevole Soru – avrà la fine o l'inizio che tutti quelli che l'hanno promossa auspicano. Forse neanche noi auspichiamo che possa andare fino in fondo, ma non perché possa ledere la Sardegna. Perché la Sardegna deve attuare il proprio Statuto. C'è tanto ancora da attuare nel nostro Statuto. Vi pare che il Piano di Rinascita di cui tutti, anche gli economisti sardi, si sono riempiti la bocca come un grande risultato sia stato completamente attuato? Leggiamolo l'articolo 13. Ha creato che cosa? Una discrasia impressionante nel sistema di

sviluppo della nostra Regione. Ciò che viene definita “la pentola bucata”. Questi sono alcuni degli effetti creati da un Piano di Rinascita non attuato.

Rivendico che il mio Governo, il mio Stato, l'Italia, possa giocare oggi un ruolo determinate per le proprie Regioni non differenziando l'autonomia ma valorizzando la specialità soprattutto dove è ancora evidente. Vi pare che l'insularità possa essere superata concedendo una minore partecipazione al debito pubblico o diminuendo gli accantonamenti? Credo proprio di no. Ma magari può essere riconosciuta in termini di punti di fiscalità. Perché non chiedere di diversificare per esempio l'attuazione e l'applicazione dell'Iva, dell'Irpef? Perché non diversifichiamo i settori d'intervento?

Su questo ho una posizione che può essere condivisibile o no. Ma credo che beni e servizi pubblici essenziali quali quelli legati all'aria, all'acqua, al territorio e alla salute non possano essere discussi. Hanno necessità di una centralità che in questo caso deve essere rivendicata anche in sede locale oltre che restare un cardine fondamentale dell'unità nazionale.

Anche sui Lep vorrei aggiungere un aspetto. Non è il *quantum* che mi preoccupa ma è il valore che il Lep restituisce in termini di prestazione, in termini di diversificazione per quelle Regioni che devono avere di più o di meno. Solo allora ci sarà una corretta applicazione. Quindi il legislatore e la classe dirigente del nostro Paese devono andare a valutare l'impatto e non solamente parlare di un bilancio nazionale che viene svuotato a favore dei bilanci regionali o viceversa.

Sotto questo profilo credo che oggi sia molto difficile e complesso dare una valutazione su questo disegno di legge e non mi voglio neanche addentrare. Però voglio rivendicare il ruolo che appartiene alla mia Sardegna. Non siamo morti, caro Renato, non siamo distratti ma dobbiamo assolutamente essere conformi a quello che è il sistema normativo, legislativo. Il sistema di un'organizzazione che ormai è europea.

Vorremmo tutti Taiwan, ma viviamo in Sardegna, viviamo in Italia e viviamo in Europa. Quindi dobbiamo utilizzare al meglio tutti gli strumenti e le risorse a disposizione. Non dobbiamo assolutamente abdicare al nostro ruolo. E credo che il Consiglio regionale, soprattutto su questo aspetto, abbia inciso in maniera significativa, perché ha visto che l'inserimento del principio di insularità non solo in Costituzione ma anche in questo disegno di legge ricorda a tutti noi e lo ricorderà anche alla Corte costituzionale che qualsiasi legge di attuazione deve essere rispettosa di questo principio. E pertanto, in estrema conclusione, vi dico che l'inserimento del principio all'interno di questo disegno di legge per noi è un punto di partenza, non un punto di arrivo. Perché c'è ancora tanto da fare in materia di insularità e della sua attuazione. Noi non dobbiamo continuare a pensare di non avere strumenti o di dover andare a Roma sempre con il cappello in mano. Dobbiamo cambiare l'approccio anche verso Roma. La Sardegna non va a

rivendicare esclusivamente risorse finanziarie, ma forse va anche a insegnare qualche cosa. Perché non si era mai visto che un principio di legge in Costituzione arrivasse a buon fine, almeno ai nostri giorni, visto che quando c'erano i nostri padri e madri costituenti era mestiere quotidiano. Oggi l'approccio è cambiato, è cambiato anche tra istituzioni. Quella leale collaborazione che ci deve essere tra le varie forze del Paese deve rivenire fuori. Dobbiamo andare a Roma per far capire che probabilmente alcune posizioni anche europee, come per esempio sulla continuità territoriale, nascono da lontano e dobbiamo intervenire sulle norme esistenti.

L'onorevole Soru dice che possiamo interessarci di ferrovia. Ma sarebbe così campato per aria dire che la nostra posizione di insularità vuole derubricare la materia del trasporto aereo a trasporto ferroviario? Ma sarebbe così assurdo, così inconcepibile? Perché non ci proviamo? Sapete cosa vuol dire derubricare a trasporto ferroviario? Vuol dire che potremmo crearci la società *in house* che oggi è vietata a livello comunitario per il trasporto aereo. Questo non significa avere la compagnia aerea della Sardegna. Derubricare il trasporto aereo a trasporto ferroviario vuol dire che ci equipariamo al resto dello Stivale che utilizza il trasporto ferroviario in tutte le sue forme. Sia nella forma normativa per quanto riguarda i diritti dei cittadini e quindi dei viaggiatori sia per quanto riguarda l'organizzazione di chi offre il servizio pubblico. Allora magari si potrebbe rivedere anche il servizio delle autostrade considerandola una concessione autostradale, potremmo riguardarla come concessione ferroviaria.

Avete capito che la sottoscritta è animata da una guerriglia che è però una guerriglia di pace perché riguarda la nostra Sardegna e quando c'è di mezzo la Sardegna occorre davvero fare tutto ciò che è nella nostra disponibilità. Solo così dirò, caro Renato, che avremo rinunciato a qualcosa. Oggi ancora no.

## **Leyla Manunza**

Grazie Alessandra Zedda. Quindi dobbiamo ripartire proprio dallo strumento che abbiamo e che è il nostro Statuto speciale. Ha chiesto di intervenire il professore Paolo Fois dell'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna.

## **Paolo Fois**

Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna,  
professore emerito di Diritto Internazionale dell'Università degli  
Studi Sassari

Il disegno di legge Calderoli sull'«attuazione dell'autonomia differenziata nelle Regioni a Statuto ordinario» è piuttosto avaro di indicazioni sui riflessi che l'entrata in vigore della legge potrebbe avere sulle Regioni a Statuto speciale. L'unica disposizione relativa a questo aspetto la si ritrova nell'articolo 10 del disegno di legge, con un richiamo all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Detta legge costituzionale fa comunque salvo il regime di specialità, prevedendo, «sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti», un'applicazione parziale e provvisoria alle Regioni a Statuto speciale delle sue disposizioni, «nelle parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Per contro, più prodigo di indicazioni è lo stesso ministro Calderoli, che in una intervista pubblicata lo scorso marzo su “La Nuova Sardegna” è sembrato auspicare un passaggio della Regione Sardegna dal regime della specialità a quello dell'autonomia differenziata, insistendo sul fatto che in virtù dell'autonomia differenziata le Regioni a Statuto ordinario potranno «assumere competenze su diversi campi», superiori a quelle di cui la Sardegna può disporre secondo il suo Statuto speciale. Una posizione, quella del ministro, che non risulta sia stata ripresa in occasione dei numerosi convegni dedicati al disegno di legge in discorso, incentrati in prevalenza, per alcuni, sull'illustrazione dei vantaggi e, per altri, sulla denuncia dei pericoli che deriverebbero dalla sua approvazione.

A ben vedere, in ogni caso, l'opinione del ministro è lungi dal risultare convincente. In effetti, proprio il suo disegno di legge non avvalorava certo la tesi di un superamento della specialità, quando – come già ricordato – stabilisce, al già citato art. 10, che «nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano si applica l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

In definitiva, dalle norme contenute nel disegno di legge Calderoli e nella legge costituzionale discende chiaramente la netta differenza esistente, sotto il profilo del fondamento giuridico, fra autonomia differenziata e specialità. Mentre, infatti, l'autonomia differenziata si basa essenzialmente su un'intesa di durata decennale fra lo Stato e «la Regione interessata», intesa conclusa seguendo la procedura di cui all'art. 2 del disegno di legge in discorso, la specialità delle Regioni a Statuto speciale, e in particolare quella della Sardegna, trova fondamento in principi di diritto interno e internazionale, a cominciare dal principio di insularità, che lo scorso anno ha finalmente ricevuto formale riconoscimento con la modifica

dell'art. 119 della Costituzione<sup>1</sup>. Ed è a seguito degli insistenti richiami a detto principio nel dibattito che ha finora contrassegnato l'esame del disegno di legge che viene ora precisato nella relazione illustrativa che anche il riconoscimento dell'insularità è da ritenersi «compatibile» con i principi costituzionali.

Nessun cenno, per contro, è dato cogliere per quanto riguarda un altro principio che, ai fini dell'individuazione delle ragioni della specialità, riveste una particolare rilevanza: lo *status* di minoranza linguistica che, per effetto dell'entrata in vigore della legge 15 dicembre 1999, n. 482, contenente «norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche», deve ora essere riconosciuto anche alla Sardegna<sup>2</sup>. Lo stretto rapporto intercorrente fra *status* di minoranza linguistica e regime speciale ha ricevuto da tempo un chiaro riconoscimento nello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige: l'art. 4 stabilisce che «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali – tra cui è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali [...]»<sup>3</sup>.

Il riferimento alla tutela delle minoranze linguistiche locali rende a questo punto opportuna una precisazione che, ai fini del rapporto fra “tutela delle minoranze” e “fondamento della specialità”, riveste un particolare rilievo. Contrariamente al quadro esistente per tutta la metà del secolo scorso, quando la tutela delle minoranze si concretava essenzialmente nel riconoscimento del diritto degli individui appartenenti a una minoranza a non essere discriminati, l'evoluzione che si è registrata dopo la fine del secondo conflitto mondiale ha progressivamente condotto a mettere l'accento non tanto sul principio di non discriminazione, con il connesso riconoscimento di diritti definiti “negativi” (egualianza di fronte alla legge, egualianza nei diritti civili e politici, egualianza nel trattamento e nelle garanzie), quanto sul ben distinto principio di non assimilazione, che si concreta nella previsione di misure speciali di protezione nei confronti non già degli individui, ma del gruppo minoritario in quanto tale, misure finalizzate a evitare “l'assorbimento” del gruppo da parte della maggioranza della popolazione di un determinato Stato. Con il principio di non assimilazione, in

---

<sup>1</sup> Art. 119, sesto comma: «La Repubblica riconosce la peculiarità delle isole e promuove le misure necessarie per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità».

<sup>2</sup> L'art. 2 di detta legge prevede che «in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo».

<sup>3</sup> L'art. 4 dello Statuto va interpretato alla luce dell'art. 2 dell'Accordo De Gasperi-Gruber sull'Alto Adige del 5 settembre 1946, secondo cui «alle popolazioni delle zone sopradette» (la Provincia di Bolzano e i vicini comuni bilingui della Provincia di Trento) «sarà concesso l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo, nell'ambito delle zone stesse».

ultima analisi, la ragion d'essere di una tutela di una minoranza è la difesa dell'identità del gruppo minoritario, individuando nella diversità il valore che si intende prioritariamente tutelare.

Considerato anche il precedente del Trentino-Alto Adige, risulta evidente il rilievo che l'esistenza di una minoranza linguistica riveste ai fini del riconoscimento della specialità<sup>4</sup>. Mentre, quando nel 1948 veniva approvato lo Statuto della Sardegna, la tutela delle minoranze si concretava unicamente nel riconoscimento del principio di non discriminazione nei riguardi delle persone appartenenti al gruppo minoritario, oggi il quadro si rivela profondamente mutato. Il richiamato principio di non assimilazione si va progressivamente affermando come il principio fondamentale in tema di tutela delle minoranze, e la citata legge n. 482 del 1999 riconosce che la popolazione sarda è una minoranza linguistica. D'altra parte, l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, parimenti citata, nel prevedere un'applicazione parziale e provvisoria alle Regioni a Statuto speciale delle sue disposizioni, precisa che tale applicazione avrà luogo «sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti».

Trascorsi più di vent'anni dall'entrata in vigore di questa modifica costituzionale, conviene a questo punto chiedersi se l'esame del disegno di legge Calderoli non costituisca un'occasione particolarmente favorevole, alla luce dei cambiamenti intervenuti negli ultimi decenni, per "adeguare" gli Statuti delle Regioni speciali anche sotto il profilo delle ragioni della specialità e delle competenze che devono essere riconosciute. Ragioni della specialità che in alcuni di questi Statuti, e in particolare in quello della Regione Sardegna, sono come è noto attualmente ignorate.

Più che insistere sui riflessi che l'approvazione di questo disegno di legge potrebbe avere sullo *status* delle Regioni a Statuto speciale, si tratterebbe quindi, in buona sostanza, di mettere decisamente l'accento sulle profonde differenze che, anche a livello costituzionale, sussistono attualmente sotto il profilo dei due regimi: modificabili e anche revocabili unilateralmente dallo Stato (secondo un emendamento recentemente approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato) nel caso del regime di autonomia differenziata, garantiti da norme di rango costituzionale in quello delle Regioni a Statuto speciale.

---

<sup>4</sup> Sulla questione, anche per quel che riguarda particolari sull'evoluzione del regime delle minoranze, si rinvia al nostro intervento *La specialità delle autonomie regionali, secondo i principi del diritto internazionale ed europeo*, in M. CARDIA, (a cura di), *La Specialità nello Statuto della Sardegna: un privilegio da cancellare o un valore da preservare?*, Cagliari, 2018, p. 21 ss.

## **Leyla Manunza**

Grazie professore Fois. Ha la parola il presidente Eliseo Secci per i saluti conclusivi.

## **Eliseo Secci**

Un grazie infinito ai presenti, ai relatori e agli interventi altamente qualificati che hanno accompagnato la nostra serata. Sono convinto che abbiamo gettato un seme, sperando che i media lo trasmettano alla nostra gente e a chi ha la responsabilità di fare tutto il necessario. Se questo sarà un seme che germoglia avremo raggiunto il nostro obiettivo, altrimenti è stato un ulteriore tentativo affinché in Sardegna torni il dibattito che manca da troppo tempo tra le istituzioni e tra chi ha qualcosa da dire.

Vengono inseriti in coda agli interventi dei relatori i contributi di Benedetto Barranu, vice presidente dell'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna e di Silvio Lai, deputato, che per impegni sopraggiunti non hanno potuto essere presenti al Convegno.

## **Benedetto Barranu**

Vice presidente dell'Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna

La nostra Costituzione all'art. 5 afferma che «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali»; l'art. 116, che al primo comma prevede l'approvazione con legge costituzionale degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, al secondo comma introduce la possibilità per le Regioni a Statuto ordinario di definire forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie di legislazione esclusiva dello Stato, chiarendo che ciò deve avvenire nel rispetto dei principi e degli obiettivi di cui all'art. 119, principi e obiettivi che si devono concretizzare nel rimuovere gli squilibri economici e sociali con la destinazione di risorse aggiuntive e di interventi speciali e con l'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Il nostro è uno Stato regionalista nel senso che la potestà legislativa, oltre a quella amministrativa e gestionale, appartiene anche alle Regioni speciali e

ordinarie. La riforma costituzionale del 2001 ha introdotto un principio tipico degli Stati federali laddove, al quarto comma dell'art. 117 si afferma che «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Il limite di fondo della riforma del 2001 è che, se da un lato ha ampliato i campi di intervento degli organi delle autonomie regionali, dall'altro lato non ha rafforzato il ruolo e la responsabilità delle Regioni, ordinarie e speciali, negli organi istituzionali statali. Invece di proporre forme istituzionali di tipo federale che configurano poteri e organi legislativi in grado di garantire maggiore unità dello Stato e maggior potere decisionale sul piano interno ed esterno, si è aperta una strada che nella sostanza mette in discussione l'unità dello Stato, attuando nei fatti un processo di secessione a favore delle Regioni più ricche.

Del resto una serie di iniziative, in particolare del Veneto, già negli anni '90 e, soprattutto, nel 2014-2016 (proposta di referendum sull'indipendenza e trattenuta dei tributi regionali per l'80%, dichiarati illegittimi dalla Corte Costituzionale), chiarivano che l'obiettivo di alcune delle Regioni più ricche del Paese era quello di puntare non a un rafforzamento dello Stato in senso federale (poteri importanti alle Regioni anche a livello centrale, per esempio con la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni), ma a una sorta di confederazione con poteri centrali più deboli, con istituti e risorse regionali collegati al peso economico delle singole Regioni e, quindi, con la messa in discussione dell'unificazione economica, sociale e civile del Paese.

In realtà la nostra Costituzione, nella configurazione del sistema regionalistico, ha un limite importante: riconosce rilevanti poteri alle Regioni speciali e ordinarie, ma gli organi legislativi statali sono tipici di uno Stato centralista. Il bicameralismo è tipico degli Stati federali nei quali una delle due Camere rappresenta gli Stati federati (da noi le Regioni) con poteri differenti sul piano politico, legislativo e di controllo. Peraltro non solo negli Stati federali, come gli Stati Uniti e la Germania, ma anche in Francia, che non è uno Stato federale, il Senato (o la Seconda Camera) ha poteri diversi di rappresentanza territoriale. La mancata differenziazione di rappresentanza e di funzioni nel nostro ordinamento, oltre ad aver finora creato una duplicazione eccessiva di funzioni politiche, legislative e di controllo centrali, ha finito con l'indebolire poteri regionali anche esclusivi, con l'ampliarsi delle decisioni in materia economica e finanziaria da parte dell'Unione Europea.

Per la Sardegna, per esempio, le decisioni in materia di agricoltura, formalmente di potestà esclusiva regionale, di fatto sono riassorbite dal governo nazionale, che come tale partecipa alle decisioni europee. Simili problemi e complicazioni la nostra Regione (un'isola con la popolazione distribuita in un territorio molto ampio) li vive anche in altri campi, per noi fondamentali, come la

continuità territoriale, le infrastrutture e i collegamenti interni. Porsi solo l'obiettivo di ampliare i poteri delle Regioni in materie rilevanti senza definire i poteri e le conseguenti responsabilità delle Regioni negli organi istituzionali nazionali, a cominciare dal Parlamento con la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni, produce i limiti e i pericoli che le proposte in atto sulla autonomia differenziata stanno evidenziando. L'obiettivo principale per garantire e ampliare il potere delle Regioni dovrebbe essere quello di rafforzare il loro ruolo negli organi centrali dello Stato, così come sarebbe interesse degli organi centrali dello Stato la responsabilizzazione delle Regioni nelle decisioni di spesa e nella ottimizzazione delle modalità attuative delle competenze regionali.

Le proposte di autonomia differenziata finora avanzate si propongono non l'obiettivo di rafforzare l'unità economica, sociale e civile del Paese, ma quello opposto di stabilizzare le enormi differenze economiche e sociali fra le aree del Paese che porterebbero a una secessione di fatto delle Regioni più ricche e a una disgregazione dello Stato nei suoi principi fondanti. Le proposte avanzate dalle Regioni del Nord nel corso degli anni, in particolare dal Veneto fin dagli anni '90 e dalla Lombardia, pur con differenziazioni apparentemente importanti, in realtà hanno comunque un costante obiettivo: quello di collegare i poteri regionali ai tributi riscossi nella propria Regione. È cambiata la forma, ma è rimasta la sostanza delle richieste fondamentali.

Nel 2014 per finanziare le funzioni trasferite la Regione Veneto chiedeva una trattenuta dei tributi non inferiore all'80%; nell'accordo sottoscritto il 28 febbraio 2018 dal Governo Gentiloni con la stessa Regione si prevede l'attribuzione di risorse finanziarie aventi come termine di riferimento il gettito dei tributi maturati nel territorio regionale; nel disegno di legge Calderoli del marzo del 2023 all'art. 5 comma 2 si afferma che le funzioni attribuite dall'intesa di ogni Regione con lo Stato sono finanziate con i tributi regionali e, per evitare equivoci, all'art. 8 comma 1 si chiarisce che «dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare oneri a carico della finanza pubblica». Cioè: chi ha tributi rilevanti può finanziare le funzioni, chi non ne ha a sufficienza non può finanziarle. È bene ricordare che la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna rappresentano il 40,60% del Pil nazionale nel 2022!

Le modifiche accettate da Calderoli hanno modificato la forma, non la sostanza. Nel testo precedente si stabiliva che se il Governo non avesse emanato i Lep entro un anno, l'intesa sarebbe andata avanti comunque. Le modifiche introdotte dall'ultimo ddl, che prevedono che i Livelli essenziali delle prestazioni devono essere definiti prima che siano firmate le singole intese, non garantisce comunque che tali prestazioni siano attuate in tutto il territorio nazionale se il loro finanziamento è legato ai tributi regionali. Così come inserire nel ddl del Governo l'insularità come elemento di cui tenere conto prima della firma delle intese con le

Regioni ordinarie (l'insularità riguarda le due Regioni a Statuto speciale) non garantisce che i maggiori costi siano finanziati se nelle Regioni insulari non ci sono tributi regionali sufficienti e posto che tali costi non possono gravare sulla finanza pubblica statale, come prescrive il comma 1 dell'art. 8. È vero che il terzo e il quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, esplicitamente richiamato dall'art. 8 del ddl Calderoli, prevede interventi perequativi dello Stato. Tale riferimento è credibile solo se le intese (e, quindi, le norme di attuazione per le Regioni a Statuto speciale) sono collegate non ai tributi regionali, ma a ripartizioni nazionali che abbiano come obiettivo il riequilibrio e l'uguaglianza delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Per fare un esempio, in campo sanitario secondo gli ultimi dati della Corte dei Conti la mobilità attiva nazionale si esaurisce in 4 regioni del Nord (Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana e Veneto) per un valore di 12 miliardi di cui oltre 6 miliardi nella sola Lombardia, mentre la mobilità passiva per oltre 14 miliardi è tutta al centro-sud e nelle isole. Se allarghiamo i riferimenti all'istruzione, ai trasporti, all'energia, al commercio con l'estero emergono le enormi distanze con il Nord del Paese. La necessità di interventi urgenti e corposi finanziati dallo Stato (e, quindi, da una redistribuzione dei tributi su base nazionale) per ridurre le enormi divaricazioni nei livelli delle prestazioni sociali e civili deve diventare, dunque, l'obiettivo prioritario del governo e delle istituzioni nazionali. Se passa, invece, la linea di finanziare le funzioni trasferite con le intese delle singole Regioni sulla base dei tributi regionali si rafforzano ulteriormente le Regioni più forti e si indeboliscono quelle più deboli, incluse quelle ad autonomia speciale.

Le Regioni ordinarie sono più forti, al di là degli Statuti, per due ragioni:

1. perché sono 15 e hanno naturalmente una maggiore forza contrattuale. Nate nel 1970, in 7 anni ottennero con il dpr n. 616 del 1977 il più corposo trasferimento di funzioni e risorse effettuato dagli organi dello Stato. La Sardegna ottenne tale trasferimento con il dpr n. 348, formalmente due anni dopo, ma in realtà nel 1983 quando vennero attribuite le risorse finanziarie per l'esercizio di tali nuove funzioni, contestualmente alla riforma dell'art. 8 del nostro Statuto speciale che definì le nuove entrate regionali dopo la riforma tributaria nazionale.
2. perché le Regioni del Nord hanno la forza economica e infrastrutturale che le Regioni meridionali, anche quelle speciali, non hanno. Voglio ricordare che la sola Lombardia con un Pil del 2022 di 399 miliardi di euro, pari al 22,25% del Pil nazionale, produce una ricchezza superiore all'intero Mezzogiorno incluse le isole (Pil 2022 pari a 396 miliardi di Euro, pari al 22,08% del Pil nazionale).

La riforma del 2001 ha rafforzato notevolmente la possibilità per le Regioni ordinarie di esercitare maggiori poteri, mentre ha sostanzialmente lasciato intatti i poteri delle Regioni speciali. Le Regioni a Statuto speciale hanno tuttavia uno

strumento specifico che possono e devono utilizzare: le norme di attuazione. Finora la Sardegna ha concordato con i vari governi della Repubblica 31 norme di attuazione, inferiori di molto rispetto ad altre Regioni a Statuto speciale e Province autonome come l'Alto Adige che ha superato le 100 norme, con le quali è possibile concordare trasferimento di funzioni e di risorse. Peraltro la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione prevede all'art. 27 comma 2 che il fabbisogno finanziario delle Regioni a Statuto speciale, quindi della Sardegna, deve essere determinato tenendo conto «delle funzioni effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro-capite».

Compito della Regione è quello di attivarsi con il Governo, cosa che non ha fatto in questi anni, perché venga concordata la norma di attuazione che garantisca le risorse perequative previste dal terzo comma dell'art. 119 della Costituzione per ridurre le disparità di trattamento con le Regioni del Nord e i costi dell'insularità che non possono pesare sulle insufficienti risorse regionali (è paradossale e offensivo che, come accade ora, i costi dell'insularità per garantire la continuità territoriale siano a carico delle risorse finanziarie regionali!). La Commissione paritetica esiste nelle Regioni a Statuto speciale, con il compito di proporre le norme di attuazione delle funzioni statutarie, ma il potere di emanare i decreti legislativi appartiene al Governo, che può anche non emanarli o ritardarne l'emanazione, come accadde per le norme di attuazione sulle entrate collegate alla riforma del 2006 (norme peraltro non necessarie, come dimostra il fatto che la riforma sulle entrate del 1983 entrò in vigore subito) quando il Governo ha emanato il decreto nel 2016, cioè 10 anni dopo!

Entrando poi nel merito del meccanismo della destinazione delle risorse regionali (chi le ha) per finanziare le intese Regioni ordinarie-Stato, vengono palesemente violati i principi fondamentali e i diritti e doveri stabiliti dalla nostra Costituzione: art. 3 «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale»; art. 32 «la salute è diritto di tutti gli individui», quindi non solo dei cittadini; art. 34 «tutti i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi». La Costituzione non lega i diritti sociali (artt. 29-34) al reddito e alle entrate. Anzi impone, come già ricordato, la preliminare definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio dello Stato (art. 117, comma 2, lett. m e art. 120, comma 2).

Si affermano principi, fatti e obiettivi basati su inesattezze o su parametri assurdi sul piano economico e sociale. Quando si fa riferimento ai costi standard, una cosa è basarsi su quanto accade in campi dove la determinazione avviene con riferimento a parametri di efficienza, altra cosa è introdurre il criterio delle entrate tributarie della Regione quando l'obiettivo è quello di ridurre le diseguglianze

territoriali sul piano infrastrutturale e nella erogazione di servizi come elementi preliminari per garantire equità nella determinazione dei parametri di efficienza. Quando si fa riferimento al residuo fiscale non ci si dovrebbe limitare a calcolare la differenza fra entrate tributarie territoriali e spesa pubblica nello stesso territorio, ma occorrerebbe tener presenti altri elementi quali il prelievo in percentuale rispetto alla ricchezza prodotta in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna e al Sud (nelle tre Regioni del Nord il prelievo è inferiore di 3 punti rispetto alla percentuale del Pil delle tre Regioni sul totale italiano, al Sud è l'esatto contrario) e l'ammontare percentuale della spesa pubblica calcolato rispetto alla percentuale della popolazione sul totale italiano (al Nord è superiore di 1 punto, mentre al Sud è inferiore di 5 punti percentuali): in entrambi i casi il Sud è svantaggiato rispetto al Nord.

Come pure il rapporto fra diverse aree territoriali non va calcolato solo valutando il rapporto fra entrate fiscali e spesa pubblica, ma nei rapporti commerciali derivanti da un mercato ampio, calcolando, per esempio, quanto vendono e ricavano le industrie del Nord al Sud. Il divario fra Nord e Sud non può essere calcolato solo sui risultati reddituali, ma prima ancora valutando il divario enorme nella dotazione infrastrutturale (sanità ospedaliera e territoriale, scuole, trasporti esterni, trasporti stradali e ferroviari interni, energia a basso costo) e nei contenuti di un *welfare* più funzionale alle aree sviluppate e molto meno alle aree non sviluppate o in via di sviluppo.

Il contenuto di fondo, il retro pensiero di alcune delle proposte di autonomia differenziata non è la crescita, ma la redistribuzione di ciò che abbiamo, un gioco a somma zero, come ha ricordato Gianfranco Viesti nel suo libro "Autonomie regionali e unità nazionale", con il risultato di dire addio alla solidarietà nazionale. La parola d'ordine è "prima il Nord che produce", sostanzialmente lo stesso schema contro gli immigrati applicato all'interno dello Stato. In un mercato sempre più globalizzato e con il peso crescente delle superpotenze economiche (Usa 22% del Pil mondiale, Cina il 17%) solo una Unione Europea capace di agire come Unione e non come somma di Stati sovrani, ma isolati e deboli, può pensare di competere (l'UE unita rappresenterebbe oltre il 19% del Pil mondiale). Allo stesso modo pensare di dividere l'Italia più ricca da quella meno ricca indebolisce il Paese nel suo insieme.

Aumentare poteri e responsabilità delle Regioni può e deve contribuire a rafforzare il ruolo dello Stato nello scenario economico e sociale europeo. L'obiettivo di potenziare il sistema autonomistico sia con le Regioni a Statuto speciale sia con le autonomie differenziate, pur non essendo risolutivo se non si affronta – come ho già sottolineato – la questione del ruolo delle Regioni nelle decisioni degli organi centrali dello Stato, deve, quindi, diventare elemento comune di tutte le autonomie regionali, non elemento di divisione.

**Silvio Lai**  
Deputato

*1. Una iniziativa impropria e propagandistica da parte del Governo*

Il dibattito che si è aperto in questi mesi sull'attuazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione, ovvero sull'autonomia differenziata, non nasce da una iniziativa organica frutto di una discussione e di uno sforzo di elaborazione di merito, ancorché eventualmente non condivisa.

Il Governo ha voluto assumere una iniziativa, apparsa subito come impropria, con un emendamento alla legge di bilancio 2023. Un emendamento costituito da una serie di commi quasi del tutto, salvo uno, privi di incidenza economica e della relativa copertura ai sensi dell'art. 81, che determinano un percorso di definizione dei Lep, come procedura preventiva alla attuazione dell'autonomia differenziata.

L'ulteriore fondamentale critica, secondo l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, è che «la disciplina contenuta nel ddl di bilancio accelera la determinazione dei Lep, ma la corsia privilegiata è assicurata nelle sole materie di interesse per l'attribuzione di forme di autonomia differenziata. I diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale sembrano assumere un ruolo ancillare rispetto all'obiettivo della concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». In più, «tutta l'operazione sembra limitarsi a sistematizzare l'esistente, assumendo come Lep i servizi che sono già previsti dalla normativa o comunque sono offerti sul territorio e rivalutandone la spesa in termini di costo e fabbisogno standard. Manca una chiara distinzione fra l'ambito tecnico, che riguarda la ricognizione dell'esistente, e la scelta eminentemente politica di fissazione dei Lep».

In sintesi, scrive l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, «la concezione di Lep che emerge dal ddl di bilancio non sembra corrispondere pienamente al ruolo e alla valenza costituzionale di tale strumento. Non si affronta la questione centrale alla base dell'attuazione del federalismo fiscale, ovvero la necessità di finanziare il superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali se non si intende redistribuire le risorse disponibili a favore dei territori meno attrezzati. Peraltro, va osservato che, qualora non si trattasse semplicemente di individuare i Lep attraverso una ricognizione dell'esistente, non sarebbe probabilmente ammissibile compiere questa operazione attraverso dpcm, con Intesa in Conferenza Unificata, senza un passaggio parlamentare volto almeno a fissare principi e criteri da rispettare o indicazioni che ne prefissino il contenuto».

A questa iniziativa evidentemente intrusa per l'assenza di una incidenza sul bilancio, sia sul piano della normativa sulla contabilità dello Stato sia per la modalità impropria di un emendamento e non di un disegno di legge complessivo, è seguito un percorso che ha tentato di ripulire l'iniziativa di dicembre

evidentemente propagandistica. La nomina di una commissione di esperti *bipartisan* e il deposito di un disegno di legge organico sono state le azioni a correzione di una intrusione che disegna di per sé la volontà e lo stile sotteso all'iniziativa.

## 2. *Da dove proviene il dibattito*

L'autonomia differenziata non è però una invenzione di chi oggi la sta provando ad applicare con una vera e propria forzatura. È situata all'interno della riforma del Titolo V della Costituzione voluta e votata dal centrosinistra nel 2001, unica tra le riforme costituzionali approvate dal Parlamento negli ultimi 30 anni ad aver passato indenne il referendum confermativo.

Perché il centro-sinistra volle questa riforma? Per contrastare la crescita della Lega in alcune Regioni del Nord Italia, in particolare sulla necessità di mantenere quote più ampie di risorse sul territorio dove esse si producono. La risposta del centro-sinistra fu un'apertura a queste ragioni attraverso una riforma del Titolo V che consentisse una flessibilità delle competenze da acquisire e delle risorse che le avrebbero accompagnate. Risorse maggiori ma in cambio di funzioni, definite e concordate in un quadro regolatorio molto definito anche nelle garanzie a tutela dell'unità nazionale. Non si pensi solo a una esigenza complessiva di Regioni nel loro insieme, bensì anche a situazioni localizzate ma in grado di condizionare una forza politica regionalizzata, come la competizione locale tra le Province venete confinanti con quelle del Trentino Alto Adige, Treviso *vs* Trento per esempio. La riforma passò ma il centro-sinistra perse le elezioni politiche pur candidando come *premier* l'allora popolarissimo sindaco di Roma, Rutelli. Nella legislatura che seguì, con Berlusconi *premier*, l'autonomia differenziata non venne sviluppata così come non venne sviluppata nella legislatura successiva guidata dal centro-destra nel 2008.

La ragione dei mancati tentativi nel 2001 e nel 2008 sta nell'equilibrio politico interno della coalizione di centro-destra, dove la componente autonomista/regionalista è sempre stata limitata alla Lega e negli elementi di garanzia dati dai livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, sui quali ogni elaborazione ha sempre portato alla valutazione dell'esigenza di risorse aggiuntive nazionali.

## 3. *La riforma del Titolo V, due focus*

Ci sono due *focus* nella riforma del Titolo V approvata nel 2001 che vanno tenuti in considerazione.

Il primo riguarda le tematiche previste nel comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione e che individuano le competenze che possono essere oggetto degli accordi tra Stato e Regione, che sono molto ampie, eccessive per numerosi aspetti.

Esse, rispetto all'impostazione iniziale del legislatore, sono state ridimensionate nel tempo dalle sentenze della Corte Costituzionale a risoluzione dei conflitti tra il livello statale e quello regionale in questi 22 anni. Nonostante questi ridimensionamenti restano inesplorate possibili competenze inserite tra le materie di legislazione concorrente, tra cui norme generali dell'istruzione, previdenza complementare e integrativa, grandi reti di trasporto e navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Sono competenze delicate sulle cui basi si fonda anche un'unità statale e la sua capacità di regolare gli interessi comuni. Peraltro è su queste norme che si basa l'attuale conflitto sulla installazione di fotovoltaico ed eolico sia nel territorio che *offshore*.

Il secondo tema è la necessità di guardare alla lettura del comma 3 dell'articolo 116 insieme a quanto previsto nell'articolo 119, comma 4, dove si prevede, con legge dello Stato, l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

L'indirizzo politico e la volontà del legislatore sono dunque chiari: nell'affrontare la possibilità di delegare dallo Stato alle Regioni alcune competenze, non si può ridurre l'esercizio dei diritti in relazione alla minore capacità fiscale di un territorio rispetto a un altro. Negli anni scorsi, la crisi economica e la limitatezza delle risorse pubbliche statali è certamente stata alla base dell'impossibilità di attivare il fondo di perequazione previsto dall'art. 119.

Rispetto alla condizione pregressa ovvero a ciò che ha ostacolato l'applicazione dell'autonomia differenziata dal 2001 a oggi è cambiato qualcosa? In realtà non sono cambiate le condizioni economiche per realizzarla, mentre potrebbe essere cambiata la condizione economica ovvero il peso relativo interno alla coalizione del centro-destra con un interesse forte verso l'elezione diretta del *premier* o del presidente che deve essere "scambiata" con una partita politica analoga ovvero l'autonomia differenziata.

#### *4. Il testo della proposta di legge all'esame del Senato*

Come si è detto, all'iniziale avvio con la legge di bilancio è seguito un testo di legge del Governo presentato al Senato in prima lettura, l'Assemblea del Senato 615. Il cuore della proposta sta nell'articolo 5 che porta come titolo «principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali alle funzioni oggetto del conferimento», che nel comma 2 afferma che «l'intesa individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite mediante compartecipazioni al gettito di tributi erariali maturati nel territorio regionale».

Il comma 1 dispone che le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sono determinate da una Commissione paritetica Stato-Regione, disciplinata dall'intesa di cui all'articolo 2. Fanno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, un

rappresentante del ministro dell'Economia e delle Finanze, un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali.

Il comma 2 prevede che l'intesa di cui all'articolo 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione.

È su questo articolo che si sono concentrate le attenzioni ed è sulla frase del secondo comma, «attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale», che il Servizio del bilancio del Senato ha dato un suo giudizio balzato all'attenzione politica. «Pur premesso che la norma reca disposizioni di principio, con riferimento alle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi, si segnalano, in linea generale, alcune criticità che potrebbero derivare dall'utilizzo delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali maturati nel territorio regionale:

- nel caso di un consistente numero di funzioni oggetto di trasferimento potrebbe profilarsi l'eventualità di una incapienza delle compartecipazioni regionali sui tributi statali;
- le Regioni più povere ovvero quelle con bassi livelli di tributi erariali maturati nel territorio regionale potrebbero avere maggiori difficoltà ad acquisire le funzioni aggiuntive;
- le risorse attribuite mediante compartecipazione sono influenzate dal gettito del tributo erariale che a sua volta dipende dal ciclo economico che caratterizza in un dato momento il Paese. In una fase avversa dell'economia è lecito aspettarsi una riduzione del gettito del tributo erariale e una riduzione delle risorse da compartecipazione in assenza di una sua rideterminazione;
- la compartecipazione sui gettiti dei tributi erariali limita i margini di manovra delle Regioni rispetto agli effetti determinati dalle politiche di intervento del governo centrale sui medesimi tributi, salvo poter ricorrere ai propri spazi di autonomia tributaria. In altre parole, con le compartecipazioni le Regioni non hanno quel margine di manovrabilità tipico dei tributi propri in quanto è assente la potestà di variazione dell'aliquota stabilita dallo Stato».

In sintesi sono due le modalità con le quali lo Stato finanzia le funzioni delle Regioni: il primo è quello delle Regioni a Statuto ordinario ovvero con il finanziamento dimensionato dalla popolazione e dalle sue caratteristiche, come nel caso della sanità. Il secondo modello è quello delle Regioni a Statuto speciale ovvero quello di una percentuale di tributi maturati nel territorio a copertura, variabile, delle funzioni esercitate. In entrambi i casi sono a rischio la possibilità di coprire le maggiori spese o di garantire gli stessi servizi in tutto il Paese.

Ma anche sull'articolo 6 sulla possibilità di «ulteriore attribuzione di funzioni amministrative a enti locali» il Servizio bilancio richiama il fatto che «pur se la norma prevede che le funzioni amministrative in esame siano trasferite dalla Regione agli enti territoriali di minori dimensioni, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, si segnala, in linea di principio, che tale attribuzione potrebbe far venir meno il conseguimento di economie di scala dovuto alla presenza dei costi fissi indivisibili legati all'erogazione dei servizi la cui incidenza aumenta al diminuire della popolazione. Andrebbe dunque assicurato che tale ulteriore attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali avvenga in assenza di ulteriori oneri aggiuntivi a carico dei bilanci dei predetti enti territoriali».

Il tema è richiamato anche dall'Ufficio parlamentare di bilancio chiamato in audizione nell'Assemblea del Senato 615, quando afferma che «anche a parità di risorse andrebbero valutati i possibili maggiori costi per la pubblica amministrazione nel suo complesso determinati dal minore sfruttamento delle economie di scala e di integrazione a livello nazionale: le strutture dell'Amministrazione centrale non fornirebbero più i servizi oggetto di autonomia rafforzata in una parte del territorio nazionale mentre sarebbe necessario attivare nuovi servizi amministrativi a livello decentrato (i quali, peraltro, potrebbero sfruttare maggiori economie di integrazione)».

Detto dei maggiori costi, il tema non chiarito dall'Assemblea del Senato 615 è la modalità di copertura e di revisione periodica delle coperture necessarie. Nel caso della Regioni a Statuto speciale l'aliquota di compartecipazione ai tributi viene stabilita una volta e modificata solo tramite legge o in caso di eventi eccezionali. Nel modello cooperativo delle Regioni a Statuto ordinario l'aliquota viene rivista periodicamente per allineare il gettito agli effettivi bisogni di spesa.

Solo il terzo comma dell'art. 3 disciplina il caso di revisione per delega di ulteriori Lep.

L'Ufficio parlamentare di bilancio, arrivando alle conclusioni che serva una costante revisione, rileva che la «necessità di un raccordo fra finanziamento e fabbisogni è evidente nel caso di materie in cui siano stati fissati dei Lep. Non vi è motivo per ritenere, anzi tutt'altro, che una volta fissata un'aliquota di compartecipazione a un tributo erariale il gettito seguirà un andamento simile ai fabbisogni. La possibile discrepanza fra l'evoluzione dei fabbisogni e della compartecipazione è illustrata da semplici esercizi condotti in passato dall'Ufficio parlamentare di bilancio, che hanno confrontato i dati storici della spesa statale regionalizzata in istruzione con l'andamento dell'Iva regionalizzata sulla base dei consumi. Nel caso in cui la compartecipazione avesse una dinamica inferiore al fabbisogno sarebbe necessario integrarla per assicurare le risorse necessarie secondo il dettato del terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione. La correzione sarebbe parimenti necessaria nel caso in cui la dinamica della

compartecipazione eccedesse quella del fabbisogno. Qualora non prevista, infatti, le Regioni ad autonomia differenziata disporrebbero di risorse in eccesso rispetto a quelle che sarebbero state garantite dalla fornitura statale. Di conseguenza, vi sarebbero meno risorse per il resto delle amministrazioni pubbliche che, dati gli obiettivi di finanza pubblica, dovrebbero essere reperite con riduzioni di spesa».

Infine l'Ufficio parlamentare di bilancio richiama al tema del rapporto tra l'Italia ed Europa e al possibile condizionamento di un avanzamento dell'autonomia differenziata: «Andranno infine valutati con attenzione i riflessi del decentramento di parte della spesa a livello regionale e della conseguente revisione delle compartecipazioni sul raggiungimento degli obiettivi programmatici a livello nazionale e sul rispetto del quadro delle regole europee. L'autonomia differenziata potrebbe infatti evolvere verso configurazioni molto diverse fra loro a seconda della numerosità delle Regioni interessate e dell'ampiezza ed eterogeneità delle funzioni richieste. Non si può quindi escludere uno scenario fortemente frammentato con un significativo numero di Regioni che acquisiscono funzioni differenti, con una diversa composizione relativamente ai Lep e con un diverso peso finanziario».

#### *5. La scommessa dell'autonomia differenziata*

Le osservazioni del Servizio Bilancio del Senato e dell'Ufficio parlamentare del Bilancio, due organismi per loro natura indipendenti, mettono a nudo quanto la legislazione sull'autonomia differenziata in discussione al Senato sia una normativa che non lascia dubbi circa la sua natura.

Priva di copertura economica e dell'analisi dei suoi effetti propone un percorso che mira a consentire alle Regioni più ricche l'utilizzo del proprio residuo fiscale per spostare l'esercizio di funzioni dal livello statale a quello regionale. A parità di funzioni pare emergere con nettezza un maggior costo per la pubblica amministrazione intesa come sistema complessivo per la minore economia di scala. Emerge con chiarezza come non ci sia la volontà di far andare avanti la legislazione sui Lep per garantire la crescita omogenea di tutto il territorio nazionale ma solo quelli funzionali ad attuare l'autonomia differenziata. Il finanziamento dei Lep avverrebbe con compartecipazioni ai tributi generati sul territorio con le disuguaglianze legate ai territori stessi in termini di residuo fiscale come alla variabilità delle economie più fragili rispetto ai cicli economici. C'è poi una totale assenza di normativa relativa alla revisione periodica del finanziamento dei Lep come agli impegni assunti con l'Unione Europea nel momento in cui le funzioni vengono separate e distribuite anche diversamente tra le diverse Regioni.

La legge inoltre non chiarisce mai quali sono le modalità per attivare un accordo differenziato. Per esempio, quali sono le motivazioni sottostanti la

richiesta delle Regioni e, se ci sono, non sono chiare. Ovvero si fa per una maggiore efficienza? Ma chi la dimostra o in che sede viene dimostrata? E, se non la dimostra, si concede ugualmente la delega di funzioni?

Se poi si guarda al piano istituzionale, prevale un rapporto diretto tra Governo e Regioni che esclude totalmente il Parlamento che non entra nella discussione sui Lep come negli accordi tra Stato e Regioni.

Infine la Sardegna. Tutto questo non si applica alla Sardegna, non fosse altro perché si tratta dell'art. 116, 3 comma, relativo al solo regime delle Regioni ordinarie.

La domanda che ci dobbiamo fare è se la nostra specialità è e resta al sicuro in un Paese nel quale Regioni più ricche mantengono per sé ulteriori risorse e sviluppano funzioni simili alla specialità in un contesto nel quale anche solo gli investimenti privati guardano ai vantaggi competitivi tra territori per le proprie scelte. Se sono al sicuro le nostre partecipazioni e il nostro diritto a compensare i divari strutturali. Se la nostra unica difesa alla quale ci affidiamo è la nuova normativa costituzionale sull'insularità.

Per questo la domanda è quale sia il motivo recondito per il quale la Sardegna abbia dato il via libera in conferenza delle Regioni a questo disegno.

## Hanno collaborato a questo numero

BENEDETTO BARRANU

Vice presidente Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna, già assessore RAS

CARLA BASSU

Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Sassari

GIAMPIETRO COMANDINI

Vice presidente Consiglio Regionale della Sardegna

MARIAROSA CARDIA

Presidente onorario Associazione, tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna, Direttrice scientifica collana *Presente e Futuro*

MAURO CONI

Professore associato di Strade, ferrovie e aeroporti, Università degli Studi di Cagliari

PAOLO FOIS

Professore emerito di Diritto internazionale, Università degli Studi di Sassari, Associazione tra gli ex consiglieri regionali Sardegna, già assessore RAS

SILVIO LAI

Deputato, già senatore

LEYLA MANUNZA

Giornalista

ANTONIO MORO

Assessore regionale ai Trasporti RAS

CESARE MORICONI

Consigliere regionale della Sardegna

ANTONIO NICITA

Professore ordinario di Politica economica, Università Lumsa di Roma

GIUSEPPE PISAURO

Professore di Scienza delle Finanze, Università "La Sapienza" di Roma

PIETRO PITTALIS

Deputato, già assessore RAS

LUCA SABA

Direttore regionale Coldiretti Sardegna

ALDO SALARIS

Assessore regionale ai Lavori Pubblici RAS

ELISEO SECCI

Presidente Associazione tra gli ex consiglieri regionali della Sardegna

FRANCO SIDDI

Presidente di Confindustria Radio Tv

RENATO SORU

Imprenditore, già presidente RAS

CHICCO TESTA  
Presidente di Assoambiente, già  
presidente Enel

PIERPAOLO TILOCCA  
Presidente Ance Sardegna

ALESSANDRA TODDE  
Vice ministra dello Sviluppo  
Economico

ALESSANDRA ZEDDA  
Consigliera regionale della Sardegna