

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

N. 1835

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori MARTONE e RUSSO SPENA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 OTTOBRE 2007

Piano organico per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna, in attuazione dell’articolo 13 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 13 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recita: «Lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola». La predetta disposizione rappresenta il più alto riconoscimento formale della «questione sarda» come «questione nazionale», comportando due differenti livelli di responsabilità istituzionale ascrivibili allo Stato e alla regione. L'iniziativa statale (attribuita al Parlamento e al Governo) si svolge, da un lato, nella predisposizione e nell'approvazione di un piano organico di interventi finalizzati di carattere legislativo, di ordine finanziario e organizzativo. Quella regionale si concreta, dall'altro lato, nell'analisi delle esigenze, nell'individuazione degli obiettivi, nel dimensionamento delle dotazioni finanziarie e strumentali, nella definizione e nella gestione delle fasi di attuazione. In forza della disposizione di rango costituzionale lo Stato è il soggetto istituzionale principalmente obbligato alla promozione e al sostegno dell'intervento in favore dell'isola sarda. Tale adempimento si esercita con il concorso della Regione, perciò in una condizione di leale collaborazione, di vincolo pattizio finalizzato che oggi può definirsi di federalismo solidale. L'intervento partecipato Stato-regione ha carattere di piano organico, quindi di intervento a carattere generale ancorché non esclusivo né esaustivo, ma comunque rivolto ai molteplici fattori dello sviluppo economico e sociale. Il piano ha la finalità di favorire, quindi di sostenere, il progetto complessivo di sviluppo qualificato (rinascita) e perciò si esercita in coerenza con il programma regionale di sviluppo (PRS) di cui all'articolo 2 della legge regionale 2 agosto 2006, n. 11. Il contenuto e l'obiettivo della rina-

scita si sostanzia in un miglioramento della qualità della vita economica e civile che la comunità regionale, attraverso le istituzioni democratiche, determina in ragione della sua esistenza. La rinascita deve essere contestualmente economica e sociale, pertanto a valenza qualitativa sia dei processi di sviluppo sia delle condizioni generali di vita di tutta la popolazione. La regione destinataria di questi interventi è «l'Isola», vale a dire la Sardegna, una specifica parte del territorio nazionale configurata, oltreché dalla dimensione istituzionale e comunitaria di popolo insediato nel territorio, anche dalla specificità geografica (l'insularità, appunto).

Tale specificità geografica, rilevante nella norma costituzionale, richiama il permanente divario di sviluppo con le altre regioni italiane ed europee, in relazione all'esclusione oggettiva della Sardegna dalla continuità delle principali reti di comunicazione, trasportistiche ed energetiche soprattutto relative alle fonti pulite, a minor tasso di inquinamento e a minor costo - nazionali e continentali. L'integrazione con i sistemi di comunicazione e dei servizi richiede una adeguata politica italiana ed europea per le isole, capace di considerare lo svantaggio derivante dall'inaccessibilità di risorse disponibili solo in ambito continentale e dalla necessità permanente di ridurre gli effetti negativi dell'isolamento fisico. La connessione del sistema dei trasporti locali con quelli nazionali e continentali deve essere quindi trattata come un obbligo verso i cittadini sardi da parte dei diversi livelli istituzionali (Unione europea, Stato, regione, autonomie locali) in ragione delle rispettive competenze. La condizione di insularità non solo legittima la permanente validità dell'articolo 13 dello Statuto speciale per la Sardegna, ma rende sempre attuale il tema cui esso allude. Gli

elementi richiamati configurano un obbligo giuridico in attuazione di una specifica norma costituzionale, ma anche un interesse nazionale, a sostegno di una strategia di sviluppo di qualità propria e nuova, da promuovere in favore della regione-isola Sardegna.

Peraltro, tutto ciò implica una complessiva valenza di straordinarietà degli interventi e di coordinamento sinergico da parte di tutti i poteri pubblici necessariamente intervenienti e una definizione dell'intervento attuativo selettivo e strategico rispetto alla previsione costituzionale più complessiva (sviluppo equilibrato e socialmente qualificato, Repubblica delle autonomie, sistema partecipativo, autonomia speciale della Sardegna). Nelle precedenti esperienze storiche l'iniziativa dello Stato e il concorso della regione sono stati principalmente finalizzati alla realizzazione di modelli organizzativi dell'economia e della società già esistenti nelle regioni a più alto tasso di sviluppo. Ciò con l'obiettivo prevalente di allineare il sistema produttivo della Sardegna alle scelte produttive delle regioni più industrializzate del Paese. Si rinunciava, così, sostanzialmente, a perseguire il superamento del divario di sviluppo esistente, in tale modo mantenendo una prospettiva di inserimento comunque subalterno nel permanente processo di sviluppo duale tra nord e sud d'Italia e d'Europa. Persiste ancora oggi, in alcune recenti produzioni normative, l'idea che la risposta alla domanda di rinascita possa risiedere nella trasposizione dei più attuali e prevalenti modelli di crescita economica fondati sulla competitività di prezzo, sull'iperflessibilità del lavoro (con conseguente riduzione dei diritti e precarizzazione delle condizioni di vita delle lavoratrici e dei lavoratori), sul consumo, ritenuto inevitabile, di territorio e ambiente. Una siffatta impostazione va interamente rovesciata: per superare le condizioni di svantaggio, al contrario, bisogna individuare le vocazioni produttive più naturali dei luoghi e i percorsi più originali di sviluppo proprio. La più attuale lettura dell'articolo 13 del ci-

tato Statuto speciale per la Sardegna suggerisce la scelta netta di perseguire nel tempo intermedio due sostanziali azioni generali: una sul versante dell'innovazione economica (processi e prodotti di assoluta qualità ambientale) e una sul versante dell'innovazione sociale. Perciò, le azioni essenziali da affidare allo specifico intervento del citato articolo 13 possono oggi delinearci nel progetto di rinaturalizzazione dell'isola attraverso il risanamento integrale dei fattori naturali (terra, acqua, aria, *habitat*, patrimonio animale e vegetale) e nel contrasto alla desertificazione. Il modello di sviluppo che sottende al progetto di rinaturalizzazione deve basarsi su elementi imprescindibili, relativi alla partecipazione attiva delle comunità locali, alla valorizzazione delle pratiche tradizionali, all'innovazione coerente con la qualità ambientale dei processi non meno che dei prodotti, alla costruzione di canali di commercializzazione dei beni di qualità, attraverso il ricorso a progetti per l'ecocertificazione e l'*ecolabelling*.

La democrazia ambientale comporta la partecipazione democratica dei singoli e delle comunità alla definizione del modello economico-sociale di sviluppo, azioni positive di inclusione e di coesione sociale, risposte coerenti alla domanda di lavoro buono, di occupazione produttiva, di studio, di ricerca, di formazione. Perciò, il piano di risanamento dovrà essere definito nelle sue modalità e priorità attraverso un processo partecipativo, secondo i criteri più elevati riconosciuti a livello internazionale, da *Agenda 21* alla *Carta di Aarhus* sulla partecipazione pubblica. L'elaborazione del piano dovrà essere svolta attraverso il coinvolgimento dei vari soggetti istituzionali, a livello regionale e locale, delle parti sociali, dei movimenti, delle associazioni, dei comitati. L'ampio processo consultivo dovrà essere promosso dalla regione su tutto il territorio della Sardegna secondo i principi e le pratiche del bilancio partecipativo. La dimensione sociale del piano proposto risulta soprattutto

evidenziata dalla necessaria applicazione di lavoro qualificato e stabile che deriva dalla gestione degli interventi, dallo studio, dalla ricerca delle nuove produzioni di qualità, dall'organizzazione funzionale e produttiva di tutte le attività connesse. Tutti elementi utili per ridefinire un autentico piano straordinario per il lavoro. Sotto questo profilo il piano di rinascita della Sardegna propone un contributo fattivo alla attuazione concreta del precetto dell'articolo 4 della Costituzione. Esso invita a realizzare l'obiettivo della piena occupazione attraverso l'esplicazione di tutte le capacità e disponibilità di studio e di lavoro, di applicazione produttiva, di esercizio di una funzione sociale in modo tale da garantire il coinvolgimento nel progetto di tutta la comunità isolana. Nell'idea e nella pratica della rinascita deve essere riconosciuto e deve riconoscersi tutto il popolo sardo (residenti ed emigrati); deve cessare e deve essere invertita la tendenza allo spopolamento delle aree interne dell'isola che costituisce l'effetto più negativo dell'impoverimento materiale e che costituisce la causa di un ancora peggiore processo di impoverimento culturale e umano (nuova emigrazione intellettuale e giovanile). La regione autonoma della Sardegna ha approvato leggi innovative e impegnative in materia di assetto del territorio, di pianificazione paesistica e di tutela ambientale (piano paesaggistico regionale). La normativa paesistica dice con chiarezza anche il senso dello sviluppo economico di qualità nuova, cui pensare e per cui agire. È evidente che la scelta di campo operata dalla regione autonoma in materia ambientale e non può che essere corretta, in modo coerente e adeguato, da corrispondenti misure di carattere economico e sociale. E ciò vale ovviamente per la regione stessa, ma anche per lo Stato unitario di cui la regione è parte e per l'Unione europea entro cui la regione si colloca. Peraltro, dovrebbe essere massimamente apprezzato e sostenuto il contributo originale, coraggioso e deciso che la Sardegna offre di dare al progetto di

salvaguardia generale dell'ecosistema e della biodiversità su scala mondiale, anche alla luce del recente rapporto *Living Planet Report 2006* che calcola all'anno 2050 il possibile tracollo delle risorse vitali per l'umanità, qualora non intervengano misure decise di inversione di tendenza nel consumo del territorio, dell'ambiente e dei connessi beni naturali essenziali. È di tutta evidenza che ciò implica un'azione complessiva e decisa a livello mondiale, ma è utile che chi vuole possa inaugurare un nuovo e alternativo progetto di sviluppo.

Volendo descrivere nel dettaglio l'articolo della presente proposta di legge, l'articolo 1 individua la specifica dimensione operativa del Governo nazionale che ha il compito di predisporre, con il concorso della regione, il piano previsto dalla norma di rango costituzionale.

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

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

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

Art. 2.

(Interventi)

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

a) un progetto pluriennale rivolto al risanamento integrale e al mantenimento della salubrità del patrimonio naturale, animale e vegetale della Regione autonoma della Sardegna e al contrasto del processo di desertificazione;

b) un progetto pluriennale di riconversione e di promozione delle attività produttive, delle strutture scolastiche e formative, di ricerca e di servizio improntate alla piena garanzia della salubrità dei processi e dei prodotti e all'innovazione tecnologica.

2. I progetti di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 1 sono articolati per settore e per

ambito territoriale, con carattere di omogeneità e unitari età, su base regionale.

3. Le province e i comuni associati sono chiamati ad essere partecipi sia nella fase propositiva, sia nella fase attuativa dei progetti di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 1.

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

a) il risanamento territoriale integrale:

1) dei siti industriali dismessi;

2) delle aree interessate da esercitazioni militari;

3) delle aree interessate dalle emissioni e dagli scarichi di attività industriali, agricole e di qualsiasi altra attività, ivi compresi gli scarichi urbani;

b) i piani di eradicazione delle patologie e delle epidemie animali e vegetali e di tenuta in salute dei corrispondenti patrimoni;

c) la salvaguardia attiva del patrimonio culturale e linguistico, dei siti archeologici, dei monumenti naturali, dei beni e dei compendi ambientali sensibili;

d) la forestazione di qualità e di quantità sufficiente a ristabilire gli elementi locali di riequilibrio climatico;

e) il ciclo integrato dell'acqua e la salvaguardia dei corsi d'acqua, anche attraverso la costituzione dei parchi fluviali o dei compendi umidi di stagni e lagune;

f) l'assetto idrogeologico;

g) la salvaguardia e la riconversione ambientale dell'*habitat* urbano, del sistema costiero e del paesaggio rurale;

h) la riconversione e il nuovo impianto industriale di tutte le attività produttive in ogni fase del processo, comprese quelle degli approvvigionamenti, delle lavorazioni e della commercializzazione in termini di assoluta sostenibilità naturale;

i) la realizzazione di protocolli di connessione del sistema regionale dei servizi e delle comunicazioni con i sistemi nazionali e internazionali atti a garantire la qualità ambientale dello sviluppo.

Art. 3.

(Modalità di predisposizione e di attuazione del piano)

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

Art. 4.

(Approvazione e attuazione del piano)

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

2. Il piano è attuato dalla Regione autonoma della Sardegna. I programmi attuativi annuali e pluriennali sono approvati dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale.

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

Art. 5.

(Programmi attuativi)

1. I programmi attuati vi sono predisposti dalla Giunta regionale previa valutazione da parte di un comitato di valutazione tecnica

composto da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri dello sviluppo economico, della solidarietà sociale e per le politiche europee, da un rappresentante del Consiglio delle autonomie locali della Regione autonoma della Sardegna, da un rappresentante del Comitato regionale dell'economia e del lavoro, da un rappresentante del Comitato regionale di sorveglianza per l'attuazione delle politiche comunitarie e da un rappresentante della Consulta regionale per l'emigrazione.

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

3. Gli interventi previsti dai programmi attuativi sono realizzati con provvedimenti del Presidente della Regione autonoma della Sardegna, allo scopo delegato a disporre, ove necessario, delle risorse finanziarie e strumentali e delle strutture operative territoriali dello Stato.

Art. 6.

(Avviamento al lavoro e preparazione delle professionalità occorrenti)

1. È istituita, d'intesa tra lo Stato e la Regione autonoma della Sardegna, l'Agenzia regionale per l'occupazione (ARO). Nell'ARO confluiscono l'Agenzia regionale del lavoro della Sardegna nonché le società e gli organismi pubblici, regionali o esercitanti funzioni delegate o trasferite dallo Stato alla Regione, aventi competenza in materia di lavoro.

2. L'ARO assicura ogni necessaria attività di gestione concernente l'accesso alle attività formative e all'impiego lavorativo nella rea-

lizzazione di progetti, garantendo criteri obiettivi e procedure di priorità sociale.

Art. 7.

(Relazione annuale)

1. Il comitato interministeriale integrato di cui all'articolo 4 presenta annualmente al Parlamento e al Consiglio regionale della Regione autonoma della Sardegna una relazione sullo stato di attuazione del piano con specifica indicazione dei risultati conseguiti e degli eventuali punti di criticità riscontrati, nonché delle proposte idonee all'oro superamento. In ordine ai profili finanziari, la relazione indica la congruità degli stanziamenti in essere rispetto ai fini proposti e, nel caso di insufficienza, le modalità mediante le quali potervi fare fronte nel tempo, in ragione dei progressivi risultati raggiunti. La relazione riferita all'anno 2015 deve indicare le modalità di prosecuzione in via continuativa dell'intervento statale e comunitario per la fase successiva all'anno 2016.

Art. 8.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2007, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2007-2009, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2007, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

3. La Regione autonoma della Sardegna concorre al finanziamento del piano mediante idonei stanziamenti a valere sulla dotazione del programma regionale di sviluppo.

Art. 9.

(Intervento comunitario)

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

