

L'insularità tre anni dopo: qualcosa è cambiato?

Un caso studio sulla Sardegna e il PNRR

Di Carlo Amenta e Carlo Stagnaro

Il 28 luglio 2022 la Camera dei deputati ha approvato definitivamente la modifica costituzionale che, all'articolo 119 della Carta, "riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità". Tale intervento, nato da una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare promossa in Sardegna dal Movimento per l'insularità che sul tema ha raccolto oltre 200 mila firme, riflette la consapevolezza che le isole si trovano in una condizione di svantaggio strutturale rispetto ad altre aree tra loro più prossime. I maggiori costi dei trasporti e delle comunicazioni, infatti, rendono più complessa la specializzazione del lavoro e impongono di tenere conto delle difficoltà nell'importazione dei prodotti che non possono essere realizzati a livello domestico e, quando tali difficoltà sono insormontabili, determinano la produzione domestica di beni che potrebbero più efficientemente realizzati altrove. Inoltre, gli abitanti delle isole, rispetto a quelli residenti sul continente, hanno inevitabilmente maggiori problemi con gli spostamenti, il che ha un impatto sulla possibilità o la facilità di investimento nel capitale umano. Per questo, la condizione economica delle isole è del tutto particolare e richiede interventi specifici, che non sono necessari (o possono addirittura essere dannosi) in altri contesti.

A tre anni di distanza, quali conseguenze ha prodotto tale riconoscimento? Per rispondere, occorre concentrarsi su due aspetti: in primo luogo, le implicazioni dell'insularità e quindi il tipo di misure che ci si sarebbe aspettati per porvi rimedio; secondariamente, le principali scelte di politica economica che hanno impattato sulle isole, e in particolare le risorse eccezionali messe a disposizione tramite il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). In questo lavoro ci concentreremo, in particolare, sul caso della Sardegna.

I costi dell'insularità

La ragione principale dello svantaggio economico delle isole è – non sembri un gioco di parole – l'isolamento. In un precedente lavoro (<https://www.brunoleoni.it/ricerche/il-costo-dellinsularit-il-caso-della-sardegna/>) abbiamo cercato di quantificare quei costi e, soprattutto, di ricostruirne le cause. Scrivevamo in quella sede:

Carlo Amenta è Direttore dell'Osservatorio economia digitale dell'Istituto Bruno Leoni. Carlo Stagnaro è Direttore Ricerche e Studi dell'Istituto Bruno Leoni.

In primo luogo, come abbiamo già accennato, l'insularità tende a determinare un uso inefficiente dei fattori della produzione, a causa della ridotta dimensione del mercato interno. Ciò dipende anche da un'offerta di lavoro insufficiente e/o inadeguata, da scarsi investimenti in ricerca e sviluppo, e dall'impossibilità di sfruttare economie di densità. In realtà, ciò che emerge come condizione determinante per lo sviluppo delle isole è la loro accessibilità dall'esterno e la qualità dei collegamenti interni. La condizione insulare, peraltro, è spesso associata con un più basso Pil pro capite anche al di là della sua distanza (anche culturale) dai mercati di riferimento. La dimensione del mercato interno continua ad apparire come il principale driver di questo fenomeno, attraverso una pluralità di canali. Per esempio, è stato mostrato che la dimensione media degli esercizi commerciali è inferiore a quella nazionale (peraltro già ridotta nel confronto internazionale). Ciò comporta la perdita di economie di scala e una minore capacità di investimento e, quindi, di tenere il passo dello sviluppo tecnologico.

È questa complessa combinazione di fattori – e non un singolo aspetto – a determinare quello squilibrio che viene fotografato nel Pil pro capite, tipicamente inferiore (o molto inferiore) nelle isole rispetto ad altre regioni a esse comparabili, se non fosse per la condizione insulare. Nel 2023, la Sardegna aveva un Pil pro capite di poco superiore ai 26 mila euro, cioè al di sotto del livello medio nel Nordovest per il 41%, del 27% rispetto alla media nazionale e sostanzialmente in linea con la media del Mezzogiorno (dietro la Sardegna si collocano, infatti, Puglia, Campania, Sicilia e Calabria). È evidente che, dietro l'andamento del Pil pro capite, vi sono molte determinanti, che sono state ampiamente esaminate in altri lavori;¹ è altrettanto chiaro, tuttavia, che proprio l'insularità finisce per aggravare (nel caso della Sardegna ma anche della Sicilia) una condizione che sarebbe comunque complessa. L'insularità può infatti essere considerato un caso specifico e per certi aspetti anche più sginificativo del più ampio tema relativo al rapporto tra aree isolate e marginali e sviluppo economico. La mancanza di collegamenti e di scambi continui con aree diverse limita lo sviluppo economico soprattutto attraverso la compressione delle possibilità di crescita delle imprese anche in ragione di una evidente limitazione della imprenditorialità. Quest'ultima è considerata una variabile determinante della crescita economica ed è rafforzata dalla ricchezza dell'ambiente culturale e sociale, dallo sviluppo delle istituzioni finanziarie e dalle opportunità di occupazione.² Tutti elementi che sono difficili da trovare in aree interne e zone poco esposte allo scambio con altri territori come le isole. I vincoli all'attività economica tipici delle isole sono legati a mercati locali con una scarsa base di domanda, a una forte dipendenza dalle importazioni, allo sviluppo di attività fortemente stagionali o caratterizzate da domanda estremamente volatile e un limitato accesso a finanza

1 Si veda per esempio Antonio Accetturo e Guido De Blasio, *Morire di aiuti*, Torino: IBL Libri, 2019.

2 Cfr. il lavoro di Arin K.P., Minniti M., Nandialath A. M. e Reich O. F. M., "Revisiting the Determinants of Entrepreneurship: A Bayesian Approach", *Journal of Management*, Vol. 41 No. 2, 2015, pp.607–631.

disponibile per gli investimenti.³

Se questa analisi è corretta, allora prendere sul serio il tema dell'insularità significa necessariamente disegnare politiche che abbiano i seguenti obiettivi, tutti finalizzati ad agire sulle *cause* dello svantaggio (e non meramente sui suoi effetti, come farebbero forme di trasferimento finanziario "compensativo" che, nel passato, hanno avuto ben poche conseguenze per i territori a basso reddito):

- 1) ampliare le possibilità di scambio interno e quelle di scambio con le altre regioni (e l'estero). Questo chiama in causa direttamente le infrastrutture di collegamento interne e la fruibilità dei collegamenti commerciali e passeggeri col continente;
- 2) potenziare il capitale umano, sia attraverso il rafforzamento dell'offerta educativa interna sia attraverso una maggiore fruibilità delle opportunità formative esterne (anche grazie alle nuove tecnologie);
- 3) la promozione dell'economia turistica non può prescindere dal mantenimento di un tessuto industriale e, soprattutto, dalla creazione di un ambiente che incentivi l'avvio di nuove iniziative innovative;
- 4) valorizzare – anche, ma non solo, attraverso politiche di *brand* – l'identità sarda, al duplice fine di attrarre persone e capitali, e di promuovere il consumo dei prodotti sardi in altre regioni e paesi.

Da ultimo, l'esperienza passata aiuta a fissare dei principi guida che facilitino l'impiego delle risorse in modo produttivo e coerente con gli obiettivi:

- A. gli eventuali trasferimenti dovrebbero essere chiaramente indirizzati a colmare i maggiori gap derivanti dall'insularità, vale a dire anzitutto quello infrastrutturale (incluse, e forse addirittura prioritariamente, le infrastrutture di telecomunicazioni) e quello di capitale umano;
- B. le eventuali risorse vanno gestite localmente, ma – dove possibile e necessario – occorre prevedere forme di assistenza tecnica finalizzate a migliorare l'efficacia e l'efficienza del settore pubblico nella regione;
- C. occorre perseguire la trasformazione digitale delle imprese e l'acquisizione di competenze digitali da parte della popolazione in generale;
- D. garantire un sistematico monitoraggio dei dati per consentire lo svolgimento di esercizi di valutazione, finalizzati ad accelerare la curva di apprendimento e a correggere tempestivamente gli inevitabili errori;
- E. parte degli investimenti in formazione dovrebbero essere specificamente finalizzati a migliorare la qualità dell'azione amministrativa, attraverso un miglioramento del capitale fisico e umano e una revisione dei processi (anche attraverso *partnership* con altre regioni);
- F. la Sardegna potrebbe studiare ipotesi di introduzione di una fiscalità di vantaggio e, ancor più importante, di aree a "zero [o bassa] regolamentazione".

Sarebbe irragionevole attendersi l'immediata applicazione di questi criteri, che comportano un cambiamento (talvolta radicale) delle politiche di coesione e svi-

3 Cfr. il lavoro di Baldacchino Godfrey e Te'o I.J. Fairbairn, "Editorial: Entrepreneurship and Small Business Development in Small Islands", *Journal of Small Business & Entrepreneurship*, Vol.19 No.4, pp.331-340.

luppo degli ultimi decenni. Sarebbe stato però logico attendersi una maggiore attenzione a questo tipo di approccio, soprattutto nel contesto del Pnrr che aveva e ha, tra i suoi obiettivi cruciali, non solo la trasformazione ecologica e digitale, ma anche il riequilibrio territoriale. A un anno dalla sua conclusione (2026) si possono trarre alcune prime lezioni.

Il Pnrr, la Sardegna e l'insularità

Nell'ambito del Pnrr, alla Sardegna sono stati assegnati 3.945,9 milioni di euro (fonte: Corte dei Conti, Relazione su stato di attuazione PNRR – marzo 2024), distribuiti tra le sei missioni principali. Si tratta di risorse ingenti, superiori al 10% del Pil regionale.

Tabella – Risorse PNRR assegnate alla Sardegna (dati aggiornati al 15 marzo 2024)	
Missione	Risorse assegnate (in milioni €)
M1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	512,3
M2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica	1 303,8
M3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile	598,4
M4 – Istruzione e ricerca	517,2
M5 – Inclusione e coesione	648,7
M6 – Salute	365,5
Totale	3.945,9

Sfortunatamente, la quasi totalità delle risorse attribuite alla Sardegna afferisce a misure varate a livello nazionale e che nulla hanno a che fare con l'insularità. Quale che sia la valutazione che si dà su tali misure – se cioè esse realisticamente possano avere, come dovrebbero, l'esito di alzare il potenziale di crescita del Pil nel lungo termine – esse non incidono, se non marginalmente, sugli svantaggi legati all'insularità. Solo in alcuni casi le misure previste trovano una potenziale applicazione che, indirettamente, vada a contrastare gli effetti dell'insularità:

A. Progetto "Isole verdi" (PNRR – M2C1)

- Dotazione: 200 milioni di euro a livello nazionale
- Destinatari: 19 piccole isole non interconnesse alla terraferma

Nota: misura non applicabile alla Sardegna; tuttavia rappresenta un modello potenzialmente estensibile alle grandi isole

B. Fondo per il contrasto agli svantaggi dell'insularità

- Origine: Legge di bilancio 2022, art. 1, commi 685–688
- Dotazione: 2 milioni euro/anno (2023–2025)
- Stato attuativo: non operativo per assenza dei decreti attuativi

C. Fondo per la continuità territoriale aerea

- Origine: Finanza statale ordinaria
- Dotazione: 8 milioni di euro nel 2023, 15 milioni euro/anno dal 2024
- Finalità: sostegno ai collegamenti da/per la Sardegna in regime complementare agli OSP

Nota: misura temporanea e non strutturale

Sotto questo profilo, dunque, il Pnrr appare come un'occasione persa: esso non ha tentato di affrontare il tema dell'insularità in modo specifico. Solo alcune misure

possono avere un effetto collaterale positivo in tal senso (si pensi allo sforzo per la promozione delle infrastrutture digitali, che pure sembra arrancare per altre ragioni, o alla digitalizzazione della pubblica amministrazione). Di fatto, quel che resta sono provvedimenti di difficile applicazione alla Sardegna (come il bando sulle isole verdi, che però andrebbe ripensato per essere reso strutturale e soprattutto dovrebbe meglio calibrare il trade off tra la crescita delle fonti rinnovabili installate, la salvaguardia del paesaggio e la capacità del mercato di “assorbire” l’energia prodotta). Le sole misure che guardano in modo esplicito all’insularità prevedono trasferimenti finanziari di modesta entità, occasionali, e oltre tutto non sempre operativi.

La lezione del Pnrr e la sfida della nuova programmazione 2028-34

La vicenda del Pnrr, quindi, suggerisce che il principio dell’insularità sia al momento stato riconosciuto a livello formale, ma non abbia prodotto un aggiustamento sostanziale delle politiche per lo sviluppo delle regioni interessate. In questo contesto, diventa quindi fondamentale fare tesoro di tale esperienza ai fini della nuova programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2028-2034, la cui discussione è appena iniziata con la pubblicazione, da parte della Commissione, della prima bozza del Quadro finanziario pluriennale.

Se la questione dell’insularità deve acquisire un peso nell’indirizzare la spesa e gli interventi, è essenziale che fin d’ora si apra, nel nostro paese, un dibattito su come allocare le risorse, non solo dal punto di vista delle *finalità* ma anche da quello dei *meccanismi* di spesa e della *governance* sottostante. Pur nel rispetto dell’autonomia regionale delle isole maggiori, le politiche di coesione dovrebbero individuare in modo chiaro obiettivi specifici – connessi alla rimozione delle *cause* dello svantaggio economico legato all’insularità o alla mitigazione *strutturale* dei suoi effetti – e conseguentemente legare gli obiettivi a programmi tematici dedicati.

Le risorse finanziarie, allora, non dovrebbero essere impiegate per conseguire obiettivi astratti o, peggio, attuare forme di trasferimento finanziario fine a sé stesso, ma guardare a quelle tipologie di intervento – anzitutto, ma non solo, infrastrutturale – che possono prendere di petto l’insularità. In questo contesto, diventa quindi fondamentale stabilire tre principi cardine che dovrebbero essere preliminari all’individuazione delle specifiche misure o voci di spesa:

- 1) L’individuazione di indicatori di insularità oggettivi, quantitativi e non arbitrari, da utilizzare come *benchmark* e rispetto ai quali disegnare le misure e orientare i fondi: in altre parole, gli obiettivi delle politiche dovrebbero essere individuati *ex ante*, essere misurabili in termini di effetti e soggiacere a tappe intermedie, che portino a valutarne gli effetti e ad aprire finestre di aggiustamento se necessario;
- 2) Orientare, sulla base di tale griglia di criteri, le varie misure al conseguimento non solo e non tanto di obiettivi generali (per quanto socialmente desiderabili), ma a obiettivi strettamente aderenti alla rimozione degli svantaggi legati all’insularità e, dunque, al miglioramento dei criteri citati al punto precedente. In questo quadro, occorre (ed è possibile) prevedere un cospicuo margine di flessibilità nell’allocazione dei fondi tra obiettivi e capitoli (cioè consentire di spostare le risorse dalle misure meno funzionali a quelle che si dimostrano maggiormente efficaci);

- 3) Infine, costruire una *governance* rafforzata e partecipata della programmazione, sia nella sua fase ascendente (l'individuazione degli indicatori di insularità, il collegamento tra le politiche e tali indicatori, l'allocazione iniziale dei fondi tra le diverse misure) sia in quella attuativa (con particolare riferimento alla valutazione degli effetti, che dovrebbe essere primariamente svolta da organi istituzionali, ma che dovrebbe essere aperta a *input* esterni ed essere oggetto di appuntamenti periodici di discussione e approfondimento).

Per garantire la corretta esecuzione delle politiche, specialmente per quanto riguarda la parte di valutazione appena citata, è importante costruire forme di coordinamento, assistenza e *partnership* con soggetti terzi – anche, ma non solo, di natura istituzionale – o prevedere forme di collaborazione con altre regioni o organismi tecnici, dai quali ricevere non solo supporto tecnico ma anche *feedback* periodici e sistematici. In questo senso, la nuova programmazione può diventare non solo uno strumento di indirizzo dei fondi in modo tale da migliorare, *misurabilmente* e *strutturalmente*, la condizione di vita degli abitanti delle isole (e in particolare della Sardegna), ma creare anche un laboratorio di sperimentazione per costruire, attraverso processi e strumenti innovative, politiche di coesione che non vogliano semplicemente “compensare” i territori svantaggiati (come se si trattasse di una condanna inespugnabile) ma porre le premesse concrete per mitigare o superare gli svantaggi esistenti.

Appare dunque rilevante anche evidenziare i rischi di un eccessivo accentramento del processo decisionale relativo ai fondi coesione che sembra, almeno stando alle prime considerazioni su quanto operato dalla Commissione, lasciare alle Regioni un ruolo residuale senza consentire una interlocuzione diretta con le istituzioni europee. Una “nazionalizzazione” del processo decisionale rischia di non considerare adeguatamente gli specifici bisogni delle regioni acuendo i problemi delle isole che potrebbero ricevere risposte non adeguate. La previsione di convenzioni specifiche tra Stato e Regioni per l'utilizzo dei fondi assegnati agli stati nazionali sul modello del Pnrr può non costituire una risposta adeguata alle preoccupazioni di una spesa poco orientata agli specifici problemi di sviluppo delle regioni insulari. Mentre sul tema delle grandi infrastrutture il livello nazionale della spesa può avere senso, ulteriori iniziative specifiche non possono fare a meno del contributo delle amministrazioni territoriali più vicine alle esigenze e ai problemi dei cittadini sui territori. In questo senso l'insularità può essere davvero un banco di prova per l'impostazione del prossimo quadro di spesa pubblica europeo e nazionale.

IBL Focus

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.