

IMPRESA E LAVORO NEI PATTI REGIONALI DEL MASTERPLAN

Documento di sintesi

Confindustria e CGIL CISL UIL, consapevoli della necessità di innalzare quantitativamente e qualitativamente la spesa in conto capitale nelle regioni del Mezzogiorno per sostenerne la crescita economica e i livelli occupazionali, rilevano che la metodologia di lavoro adottata da Governo, Regioni e Città Metropolitane per la definizione dei Patti attuativi del Masterplan per il Mezzogiorno, nell'assumere un carattere di innovazione rispetto al passato, necessita di essere migliorata e perfezionata, tanto nella fase di programmazione quanto in quella di attuazione.

In particolare, apprezzano la scelta di integrazione finanziaria operata, che consente di disporre in un unico piano di tutti i progetti programmati, nonché la scelta di indicare l'impatto finanziario sui primi 2 anni che, pur limitato, risulta utile nello sforzo di accelerazione della spesa e per il sostegno dell'economia. Ma al contempo, rilevano che la natura prevalentemente ricognitiva della progettualità contenuta nei Patti non consente appieno l'aggregazione degli interventi attorno ad obiettivi strategici.

Osservano dunque che, coerentemente con le linee guida predisposte dal Governo, i Patti non identificano linee strategiche programmaticamente definite, ma fanno emergere soprattutto una "progettualità prevalente", guidata in primo luogo dallo stato di definizione dei progetti stessi, dalla loro fattibilità e dalle esigenze indicate dai territori. Questa impostazione, che privilegia il raccordo bilaterale tra i livelli di governo centrale e territoriale, mette inevitabilmente in secondo piano l'esigenza di una visione di sviluppo sovra-regionale che guardi al Mezzogiorno nel suo complesso, accentuando peraltro il rischio di frammentazione degli interventi.

Dal momento della presentazione delle linee guida per il Masterplan (nel novembre del 2015), Confindustria e CGIL CISL UIL hanno cercato di contribuire alla definizione dei Patti e al lavoro di selezione della cabina di regia, sollecitando il confronto a livello locale e nazionale: in tale direzione, hanno promosso, nei mesi scorsi, l'organizzazione di momenti confronto, in sede nazionale e nei territori, ed elaborato propri documenti di proposta, a partire da quello presentato nel seminario congiunto del febbraio 2016 ("Impresa e lavoro: le proposte di Confindustria e CGIL CISL UIL sul Masterplan per il Sud").

In coerenza con tale lavoro, con il presente documento intendono operare una analisi comparativa dei vari Patti regionali al termine della loro sottoscrizione, allo scopo di valutare le scelte compiute e le priorità definite, di ricostruire l'allocazione delle varie fonti di finanziamento (in particolare, fondi strutturali europei e Fondo Sviluppo e Coesione) e di apprezzare l'adeguatezza del quadro complessivo alla luce delle esigenze emergenti.

A tal fine, le differenti voci in cui sono articolati i vari Patti sono state riclassificate per renderle omogenee (per esigenze di confrontabilità sono stati presi in considerazione solo gli 8 Patti regionali). Da tale operazione emerge una sostanziale concentrazione delle risorse complessive impegnate dai Patti, pari a oltre 35 miliardi di euro, su 3 principali macrovoci: Infrastrutture (10,7 miliardi), Ambiente (10,7 miliardi) e Sviluppo economico e produttivo (7,4 miliardi), che da sole assorbono l'82% delle risorse dei Patti.

In particolare, la forte concentrazione di interventi e risorse in campo ambientale sembra rispondere all'esigenza di fare fronte alle numerose emergenze (rifiuti, acqua, bonifiche, dissesto idrogeologico) che hanno generato diverse procedure di infrazione comunitarie nei confronti delle regioni meridionali.

Nell'ambito delle scelte infrastrutturali, emerge una priorità assegnata alle infrastrutture stradali, che da sole assorbono oltre metà delle risorse: minore attenzione viene assegnata ad investimenti nelle infrastrutture ferroviarie, che pure presentano nelle regioni interessate indici di dotazione inferiori a quelli delle altre aree del Paese, e ad altre infrastrutture che parimenti appaiono di particolare interesse per il Mezzogiorno, come quelle portuali ed aeroportuali. Tali scelte delineano una visione d'insieme che rischia di cogliere solo parzialmente le esigenze di sviluppo produttivo e di mobilità nei territori.

Per quanto riguarda la priorità "sviluppo economico e produttivo", va registrata una forte concentrazione in due Regioni (Campania e Puglia) e una minore attenzione nelle altre, in particolare con riferimento a strumenti di incentivazione alle imprese: limitata considerazione ricevono i temi dell'accesso al credito e delle garanzie a sostegno degli investimenti, diffusa ma di scarsa consistenza risulta l'allocazione in favore di strumenti per la soluzione di crisi industriali. Particolarmente ridotta appare inoltre l'attenzione per il sostegno alla ricerca e all'innovazione, temi assolutamente rilevanti alla luce delle priorità che a livello nazionale si vanno perseguendo con il Piano Industria 4.0 e con la Strategia di Specializzazione Intelligente.

Esigua appare anche la scelta allocativa rivolta al turismo, alla valorizzazione dei beni e delle attività culturali, alla legalità e, più in generale, a tutte le priorità di natura sociale.

Anche riclassificando gli interventi per Risultati Attesi e quindi per Obiettivi Tematici, definiti dall'Accordo di partenariato 2014-20, trova rispondenza la decisione di concentrare le risorse disponibili sugli OT 6 e 7, che da soli raccolgono circa il 60% delle risorse.

Se si considerano, invece, le sole allocazioni del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), l'OT che riceve, in percentuale (45,4%), più fondi dal FSC è il 5 (Clima e rischi ambientali). Elevato il contributo del FSC all'OT6 e all'OT7, mentre bassa è la quota di risorse destinata all'OT3 e ancor meno all'OT1.

Per tali ragioni, Confindustria e CGIL CISL UIL rilevano nel complesso delle allocazioni dei Patti attuativi del Masterplan una distribuzione non equilibrata tra interventi di infrastrutturazione fisica e misure a sostegno degli investimenti imprenditoriali, ancor più marcata per le allocazioni relative al FSC, sebbene la Legge di stabilità del 2015 avesse esplicitamente fissato la necessità di collegamento delle nuove risorse FSC con la Strategia di Specializzazione Intelligente e, dunque, con il sostegno alle attività produttive. Ritengono escluse da adeguata considerazione tematiche come l'occupazione, la formazione e la qualificazione del capitale umano, anch'esse essenziali per accompagnare la trasformazione del sistema produttivo nella direzione della nuova economia basata sulla conoscenza. Lo stesso orientamento marcatamente selettivo trova conferma, peraltro, nelle scelte della recente delibera CIPE che ha allocato le restanti risorse del FSC (15,2 miliardi di euro) per il 76% ad infrastrutture di trasporto e per il 12,5% ad interventi di natura ambientale, trascurando i rilevanti capitoli dello sviluppo economico, sociale e culturale sopra richiamati.

Per tale motivo, ritengono importante perfezionare e rafforzare strumenti, pur non esaustivi, come il credito di imposta per gli investimenti e il bonus occupazione per il Mezzogiorno, di recente oggetto di attenzione da parte delle Istituzioni.

Sul piano metodologico, Confindustria e CGIL CISL e UIL condividono l'opportunità di favorire una rapida ed efficace attuazione degli interventi selezionati e di migliorare la qualità dei progetti ancora da individuare, garantendo la necessaria flessibilità di programmazione (in particolare a valere sulle risorse FSC), per consentire rafforzamenti mirati, integrazioni e rimodulazioni eventualmente necessarie. Fra di esse segnalano, ad esempio, la necessità di far fronte a processi di reindustrializzazione di aree e settori oggetto di riconversione o trasformazione e la connessa riqualificazione dei lavoratori coinvolti.

Evidenziano, a tale proposito, l'esigenza di un monitoraggio "rafforzato" degli interventi selezionati, mediante un maggiore coinvolgimento delle rappresentanze economiche e sociali, per favorirne una gestione "proattiva" e arricchita dalla conoscenza diretta dei processi socio-economici del territorio: ciò soprattutto in considerazione dell'affermarsi del modello dei Patti attuativi come modalità di regolazione di rapporti interistituzionali anche nelle altre aree del Paese.

Sottolineano l'esigenza di definire una governance multilivello inclusiva degli interessi socio-economici, capace di contribuire al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi.

Propongono, pertanto, di istituire un Tavolo permanente tra Autorità politica e Confindustria e CGIL CISL UIL, con il compito di accompagnare, a livello nazionale e regionale, l'attuazione di ciascun Patto, condividere le modalità di monitoraggio, valutare le opportunità e le necessità di aggiustamento programmatico e progettuale.

A livello nazionale il Tavolo congiunto dovrà altresì assicurare il raccordo politico, strategico e funzionale con la Cabina di Regia, conducendo eventuali approfondimenti anche settoriali sulle differenti priorità tematiche in cui i Patti sono articolati, nonché definire le modalità di interazione con il sistema di monitoraggio fisico e procedurale degli interventi definito con la Delibera CIPE di agosto 2016.

Rimarcano l'assoluta centralità della fase esecutiva degli interventi per l'efficace attuazione della strategia definita con il Masterplan e con i singoli Patti: sul punto, sottolineano tuttavia l'assenza di misure volte al rafforzamento della capacità amministrativa all'interno dei Patti ad oggi sottoscritti e la conseguente esigenza di promuovere una rapida implementazione del PON Governance, le cui risorse assumono di conseguenza importanza ancora maggiore. Alla luce dell'ampio spazio assegnato agli interventi di dotazione fisica in ambito locale, sottolineano inoltre la necessità di sostenere la capacità amministrativa degli Enti Locali, anche favorendo esperienze di aggregazione funzionale di uffici di Comuni diversi e la dotazione/riqualificazione delle professionalità necessarie.

Suggeriscono, infine, di promuovere una rilettura e il potenziamento dei Piani di Rafforzamento Amministrativo per tenere conto delle esigenze dei Patti attuativi sottoscritti.