

Manovra 2009 – Politiche per il Mezzogiorno

La manovra finanziaria non presta attenzione specifica alle politiche per il Mezzogiorno e per il riequilibrio territoriale. Il Documento di programmazione economica e finanziaria, nell'analizzare gli andamenti territoriali, fornisce alcuni dati sullo stato di difficoltà economica delle regioni del Sud, ma questo non determina le conseguenti politiche correttive delle disparità territoriali.

Il DPEF evidenzia la presenza di elevate differenze nel reddito procapite e nei tassi di occupazione tra Centro-nord e Mezzogiorno, segnala piccoli incrementi di occupazione in alcuni sistemi territoriali ed una ripresa del flusso delle esportazioni al netto dei prodotti petroliferi e contemporaneamente conferma la scarsa crescita del PIL (nel 2007 Mezzogiorno 0,9 Centro nord 1,6) ed una inflazione più elevata rispetto alla media italiana dello 0,3 % nel corso 2007 e dello 0,6% nel 2008. La parte propositiva del documento è priva di politiche mirate salvo l'intenzione di concentrare in una unica cabina di regia i Fondi europei.

La strategia, inoltre, individua 4 obiettivi essenziali di cui uno relativo allo sviluppo. Tale obiettivo, ha come primo item la concentrazione degli interventi del fondo per le aree sottoutilizzate(FAS) su specifici settori di intervento : infrastrutture anche energetiche, reti di telecomunicazione, servizi di trasporto, sicurezza, tutela dell'ambiente, trattamento dei rifiuti, internazionalizzazione delle imprese.

Alle intenzioni espresse nel DPEF corrisponde la scelta sconcertante, e presente nelle sole tabelle del decreto legge 112/2008, di ridurre le risorse allocate per i prossimi tre anni di oltre 7,7 miliardi di €. Questa sottrazione di risorse sarà accompagnata da 2 articoli, presenti nella prima bozza di decreto legge che si ritiene saranno presenti nel d.d.l., e che prevedono procedure e decisioni di modifica dell'utilizzo del FAS e del Quadro strategico nazionale (QSN). Bisogna ricordare che il FAS è stato programmato assieme ai fondi strutturali, attraverso il QSN ed i programmi operativi da esso derivati, per tutto il periodo 2007-2013.

Le risorse programmate sono complessivamente 125 miliardi di euro di cui 23 per il Centro nord e 102 per il Mezzogiorno. E' bene avere presente che i Fondi strutturali (finanziamento comunitario e cofinanziamento nazionale) ammontano a circa 58 miliardi di euro ed il FAS a 64 miliardi di euro.

Ridurre, come è stato fatto con il d.l.112, le risorse per lo sviluppo ed il riequilibrio territoriale, sostanzialmente significa sottrarre risorse al FAS perché non è possibile, senza perdere finanziamenti comunitari ridurre il cofinanziamento dei Fondi Strutturali.

Per comprendere gli effetti ,derivanti dalla intenzione di riprogrammazione e dalle minori risorse allocate, è necessario considerare due criticità:

- La prima è relativa alla natura del FAS, che è uno strumento della politica regionale con scopi di sviluppo territoriale diversi dai finanziamenti per investimenti ordinari i quali intervengono soprattutto in senso settoriale.
- La seconda deriva dalla regola che solitamente distribuisce i finanziamenti FAS secondo proporzioni definite 85% Sud - 15% Centro Nord , cosa questa non confermata nel DPEF.

Si corre, quindi, il rischio di una concentrazione di risorse del FAS, sottratte agli impegni programmati senza che si rispetti la proporzione nell'utilizzo, ovvero di drenare le risorse destinate al Mezzogiorno, che ricordiamo la CISL ha dichiarato insufficienti se non accompagnate da un cospicuo intervento ordinario, per opere infrastrutturali che maggiormente si concentrano nelle altre regioni. Sia la sottrazione di risorse già presente nel d.l., che il non ripristino dei finanziamenti sottratti alle opere previste in Calabria e Sicilia, che la presenza del solo Ponte sullo Stretto tra le infrastrutture programmate, confermano la nostra convinzione.(Confronta con la circolare infrastrutture).

L'intenzione di concentrare i fondi , inoltre , non è operativamente facile realizzare, per due ragioni:

- contrasta con le decisioni comunitarie che già hanno approvato i Programmi operativi ed attribuito i fondi alle singole regioni ed alle amministrazioni nazionali;
- Si oppone alle decisioni di ripartizione, delle risorse della programmazione unitaria dei Fondi strutturali e del FAS, convenute tra Stato e Regioni nel corso del 2006 e portate avanti negli anni successivi. La unitarietà della programmazione di tutti i fondi ha determinato, per raggiungere i medesimi obiettivi, l'impiego dei Fondi strutturali nelle regioni obiettivo "Convergenza" (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia) e del FAS per le altre regioni meridionali (Basilicata, Abruzzo, Molise e Sardegna) escluse dalla possibilità di impiego di consistenti risorse comunitarie.

Infine, per quanto nel DPEF le indicazioni siano sommarie, è già possibile evidenziare che viene ignorato ogni intervento indirizzato al rafforzamento delle competenze dei giovani e dei lavoratori che le analisi OCSE segnalano come molto carenti.

Un altro degli articoli, non più presenti nel decreto legge, ma di sicuro riproposto, prevede la costituzione della Banca del Mezzogiorno, strumento che non ha una chiara finalità rispetto allo sviluppo e quindi ci lascia molto perplessi.

DL 112/2008 Art.43 - Semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti e dello sviluppo d'impresa.

Un secondo intervento presente nel DL è la semplificazione degli strumenti di attrazione degli investimenti e dello sviluppo d'impresa.

L'articolo 43 prevede che per favorire l'attrazione d'investimenti, in particolare nel Mezzogiorno, venga emesso un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con Ministero della semplificazione, sentita la Conferenza per i rapporti tra stato, regioni e province autonome, che stabilisce :

- i criteri, le condizioni e le modalità per la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione di interventi ad essi complementari e funzionali

e provvede a :

- a) individuare le attività, le iniziative, le categorie di imprese, il valore minimo degli investimenti e le spese ammissibili all'agevolazione, nonché la misura e la natura finanziaria delle agevolazioni ed i criteri di valutazione dell'istanza di ammissione all'agevolazione;
- b) affidare, con le modalità stabilite da apposita convenzione, all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A., le funzioni relative alla gestione dell'intervento
- c) stabilire le modalità di cooperazione con le Regioni e gli enti locali interessati, ai fini della gestione dell'intervento, con particolare riferimento alla programmazione e realizzazione dell'eventuali opere infrastrutturali complementari e funzionali all'investimento privato;
- d) disciplinare una procedura accelerata che consente all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. di chiedere al MISE di indire conferenze di servizi, rivolte a tutti i soggetti competenti all'adozione dei provvedimenti necessari per l'avvio dell'investimento privato ed alla programmazione delle opere infrastrutturali complementari e funzionali all'investimento stesso. Qualora la conferenza non arriva a esiti conclusivi in tempi definiti (termine di cui all'articolo 14-ter, comma 3, della citata legge n. 241 del 1990) il MISE adotta un provvedimento di approvazione del progetto esecutivo che sostituisce, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso necessario all'avvio dell'investimento agevolato e di competenza delle amministrazioni.

Il decreto precisa che le agevolazioni sono cumulabili, nei limiti dei massimali previsti dalla normativa comunitaria, con benefici fiscali e che il MISE ha responsabilità di valutazione anche dell'operato dell'Agenzia.

Gli interventi complementari possono essere realizzati con disponibilità assegnate al Fondo istituito nello stato di previsione del MISE dove afferiscono le risorse ordinarie a legislazione vigente già assegnate al Ministero in forza di piani pluriennali d'intervento e del FAS nell'ambito dei programmi previsti dal QSN. Entro 60 giorni viene effettuata una ricognizione per individuare la dotazione del fondo.

Il MISE utilizza per l'impiego del fondo l'Agenzia di attrazione investimenti.

Dalla entrata in vigore del decreto non possono più essere presentate domande per contratti di localizzazione e contratti di programma, mentre alle richieste di finanziamento già presentate si applica la disciplina precedente..

Vengono abrogate le norme che attraverso il CIPE definivano la strategia di Sviluppo Italia e le consentivano di concedere direttamente agevolazioni per i contratti di localizzazione e determinavano annualmente le risorse per tali contratti.

Per gli interventi previsti direttamente effettuati dall'Agenzia, a seguito della convenzione prevista al comma 1 lettera b si può provvedere con le risorse finanziarie disponibili presso l'Agenzia stessa. Ferme restando le modalità di utilizzo già previste dalla normativa vigente per le disponibilità giacenti sui conti della tesoreria intestati alla Agenzia.

In sintesi si definiscono le linee per la riforma dei contratti di localizzazione e per i contratti di programma e si attribuisce ruolo all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. (x Sviluppo Italia) nella attivazione di un nuovo contratto strumento per l'attrazione d'investimenti.

Riteniamo condivisibile questa intenzione di miglioramento degli strumenti ed utile il processo di raccordo e di accelerazione dei tempi per gli investimenti attraverso la procedura che accelera le concessioni e le autorizzazioni, purché essa sia tale da consentire anche verifiche di correttezza e rispetto della legislazione anti mafia. Ci sembra più problematico valutare la valenza del Fondo che viene istituito e le risorse che vi possono confluire, anzitutto perché tali risorse essendo FAS, per quanto indicato nel precedente paragrafo, sono già destinate ad altri scopi. Non è chiaro in che misura il dispositivo operi in modo da attingere a risorse patrimoniali della Agenzia, aspetto che può creare difficoltà allo svolgimento del ruolo della stessa. Infine ci domandiamo come si attuerà il raccordo con altri sistemi di incentivazione alle imprese e se i nuovi contratti di localizzazione saranno indirizzati anzitutto a favorire l'insediamento di nuove imprese nelle regioni del Mezzogiorno.

Riteniamo per le ragioni espresse essenziale che si apra un tavolo specifico di concertazione che consenta di valutare il merito delle proposte e definire uno strumento effettivamente efficace e concordato tra attori sociali ed istituzioni.

Conclusioni

La CISL ritiene preoccupante che non ci siano esplicite e ben calibrate politiche per il Mezzogiorno. Ricordiamo che già consideravamo insufficienti i finanziamenti programmati, se non accompagnati da un cospicuo intervento ordinario. La riduzione di finanziamenti per il riequilibrio territoriale, il non ripristino dei finanziamenti sottratti alle opere previste in Calabria e Sicilia e la presenza del solo Ponte sullo Stretto tra le infrastrutture programmate, confermano la nostra convinzione di scarsa attenzione allo sviluppo.

Pertanto è necessario, anzitutto, confermare l'impiego dell'85 % delle risorse del FAS nelle regioni del Sud ed evitare il rischio di drenare le risorse per realizzare investimenti infrastrutturali o altro al di fuori dell'area.

Per quanto risulti condivisibile la scelta di migliorare gli strumenti per l'attrazione d'investimenti, è necessario approfondire nel confronto, i contenuti del decreto da realizzare.

Inoltre, benché possa risultare funzionale allo sviluppo del Mezzogiorno concentrare risorse per perseguire pochi obiettivi strategici, è evidente che ciò sarà efficace esclusivamente se le risorse saranno molto consistenti e gli obiettivi frutto di politiche concertate con il sindacato e tra stato e regioni. E' pertanto necessario avviare un tavolo di concertazione indirizzato a questo scopo.

Infine, come abbiamo espresso nel documento elaborato tra CGIL, CISL, UIL e Confindustria (27 marzo 2008), le aree su cui indirizzare l'intervento includono oltre alle infrastrutture, alla sicurezza ed agli incentivi alle imprese anche il rafforzamento, nella società della conoscenza, delle competenze di studenti e lavoratori e non da ultimo una buona politica di rafforzamento delle capacità gestionali e di programmazione della Pubblica amministrazione.