



IMPRESA E LAVORO

Le proposte di Confindustria Cgil Cisl Uil sul Masterplan per il Sud

Febbraio 2016

Premessa

Agli inizi di novembre 2015, il Governo ha pubblicato le “Linee guida” per un Masterplan per il Mezzogiorno, *framework* per le future scelte operative che dovranno costituire il Piano vero e proprio. Nelle intenzioni del Governo, in questo modo viene dato seguito concretamente all’impegno per la definizione di un intervento organico per il Sud annunciato in estate, anche in relazione alle iniziative di un’ampia molteplicità di attori (politici, opinionisti, associazioni imprenditoriali e sindacali, società civile) che hanno contribuito a riportare tale tema tra priorità dell’azione dell’Esecutivo.

Le proposte di Confindustria Cgil Cisl Uil intendono rappresentare un ulteriore contributo a tale dibattito, attraverso un punto di vista comune, anche al fine di evidenziare:

- i necessari aggiustamenti sia nella strategia, sia nella selezione delle priorità;
- un percorso maggiormente inclusivo di tali interessi su scala nazionale e a livello regionale e locale;
- la volontà di rafforzare l’impegno comune per il Mezzogiorno.

Sostenere la ripartenza del Mezzogiorno

Con un PIL complessivo di oltre 350 miliardi di euro, quasi 6 milioni di occupati, oltre 1 milione di imprese e più di 40 miliardi di euro di merci esportate, **il Sud è una realtà economica di assoluto rilievo**: il suo potenziale di crescita ancora inespresso rappresenta una leva ancora sottoutilizzata per la ripartenza del nostro Paese.

E’ indubbio che la **crisi** abbia determinato una spirale negativa più accentuata nei territori con strutture economiche più deboli - e al Sud ciò si è tradotto in un crollo del PIL, in una riduzione degli investimenti fissi lordi di circa 28 miliardi di euro l’anno e, soprattutto, nella chiusura di circa 40.000 imprese ed in una contrazione dell’occupazione di 500 mila unità. Tuttavia la fotografia attuale del Mezzogiorno mostra più una **realtà che si appresta**, se opportunamente supportata, **a ripartire**, che una ripiegata su sé stessa e pronta ad implodere.

Le previsioni più recenti sul PIL meridionale, che vedono il segno + tornare anche nel Mezzogiorno dopo 7 anni di crisi ininterrotta, forniscono alcuni primi segnali in tal senso, così come il più recente andamento degli occupati, anche se il numero di persone in cerca di lavoro è ancora eccessivamente elevato al Sud (oltre 1 milione e 200 mila secondo l’Istat).

Molte imprese iniziano, a registrare un primo miglioramento dei conti economici e finanziari; l’utilizzo della Cassa Integrazione, per tutte le tipologie, è inferiore, rispetto al 2014, di circa il 38%, pur risentendo di criteri più restrittivi, di minori risorse per gli ammortizzatori in deroga e del fermo amministrativo negli ultimi 4 mesi per la cassa ordinaria; le società di capitali sono in aumento; il saldo positivo tra imprese cessate e iscritte raddoppia tra il 2013 e il 2014 (quasi 6000 imprese in più); i *rating* bancari di numerose società di capitali migliorano; le esportazioni di settori importanti (chimica, agroalimentare, meccanica, automotive, robotica, ecc.) registrano un incremento; così come le presenze turistiche, in particolare di stranieri.

Sono tutti segnali, di **parziale miglioramento del clima economico da cui occorre ripartire**.

Una strategia per il Mezzogiorno

Anche dal punto di vista istituzionale non si parte da zero. Negli ultimi due anni sono stati messi a punto due grandi “contenitori” potenzialmente utili a tracciare una politica di sviluppo unitaria per il Mezzogiorno:

- da un lato l’Accordo di Partenariato, che definisce la strategia, le priorità e le modalità di impiego degli oltre 40 miliardi di euro dei fondi strutturali europei (incluso il cofinanziamento) stanziati per il Mezzogiorno per il periodo 2014-20.
- dall’altro, il Masterplan per il Mezzogiorno, che costituisce il quadro di riferimento entro cui si devono collocare le scelte operative frutto del confronto tra Governo-Regioni-Città Metropolitane meridionali.

L’Accordo di Partenariato

L’Accordo di Partenariato concentra la sua strategia per l’utilizzo dei fondi strutturali 2014-20, condivisa da un ampio partenariato istituzionale ed economico – sociale, da un lato sul superamento della crisi economica, che ha aggravato i problemi di coesione territoriale e i divari interni al Paese, dall’altro sul sostegno ai processi di riorganizzazione ed innovazione delle imprese, promuovendo l’innalzamento della qualità delle produzioni, la crescita di settori a più alta tecnologia e l’occupazione.

A tal fine vengono individuati **obiettivi di tipo strutturale** per favorire l’imprenditorialità nel Mezzogiorno (anche sfruttando anche settori di lunga specializzazione rimasti trascurati come l’agricoltura e l’agroindustria o i beni culturali e ambientali), come internazionalizzazione, innovazione, digitalizzazione. Parallelamente, viene posta attenzione sulla qualità dell’istruzione e del capitale umano, e, in generale, sul rafforzamento delle condizioni di cittadinanza.

Per gli interventi relativi alle infrastrutture di grandi dimensioni e per quelli ambientali di larga portata, l’Accordo rimanda all’utilizzo del **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)**. Allo stato attuale della programmazione, tuttavia, il Fondo di Sviluppo e Coesione non garantisce un’effettiva e certa programmabilità delle risorse, portando con sé il rischio di indisponibilità finanziaria e di potenziale interruzione dei progetti già avviati. Di fatti, quello finanziario è il principale ostacolo all’efficace implementazione della strategia: senza effettiva addizionalità, saranno ben pochi gli effetti visibili sull’economia e la società meridionale, e la spesa procapite in conto capitale (al netto delle partite finanziarie) continuerà ad essere più bassa al Sud (1.955€) che al Centro Nord (2.345€). Ulteriori **rischi** per l’efficace implementazione della strategia possono venire dalla frammentazione degli interventi a causa dell’elevato numero di programmi chiamati ad attuarli, dalla difficoltà di integrazione/coordinamento degli stessi o dalla questione dei tempi di attuazione, terza variabile cruciale: all’inizio del terzo anno del nuovo ciclo di programmazione non si registrano ancora effettivi avanzamenti nella spesa delle risorse.

Linee Guida per il Masterplan Mezzogiorno

Valutazione *ex ante* della reale **fattibilità** degli interventi, tempi di esecuzione certi e più veloci, sono, dall’altro lato, gli elementi caratteristici delle linee guida per il Masterplan Mezzogiorno.

In tale documento si dichiara, infatti, di puntare a definire, in termini generali, un primo abbozzo di politica industriale specificatamente dedicata al Sud ma, soprattutto, si intende dare risposta all’obiettivo di **accelerazione della spesa** derivante dall’utilizzo della flessibilità per gli investimenti prevista dalla recente Legge di Stabilità.

L’impostazione del documento prevalentemente come “cornice”, consente di esprimere un giudizio solo parziale su tale approccio.

La ricomposizione di una visione strategica dell'azione pubblica sul Mezzogiorno viene rinviata, infatti, ai **Patti** che Regioni e Città dovranno definire con il Governo: agli stessi documenti viene rinviata anche la ricognizione di strumenti e risorse, l'indicazione degli interventi prioritari, nonché la definizione delle reciproche responsabilità. In tal modo il Governo sembra ritagliarsi un ruolo di attivatore di progettualità e di proposte, più che di guida nella indicazione della direzione di marcia.

Non mancano, tuttavia, nelle Linee Guida, alcuni spunti interessanti, quali: il tentativo di partire dai punti di forza e di vitalità del tessuto economico meridionale; l'idea di una efficiente regolamentazione dei mercati, basata sui principi concorrenziali; l'elencazione di azioni, alcune già intraprese, altre in corso di realizzazione che, con varie intensità, dovrebbero avere un impatto positivo (anche) sull'economia meridionale, tra cui gli interventi su reti materiali (banda ultralarga, alta velocità ferroviaria, assi viari portanti, interconnessioni del sistema elettrico e del gas, porti).

Tuttavia, **ciò che sembra ancora mancare** è una chiara visione strategica di come il Governo "vede" il futuro del Mezzogiorno: la proposta sembra, invece, limitarsi (come peraltro esplicitamente dichiara) ad indicare una serie di obiettivi definiti e delimitati (più dettagliati in campo infrastrutturale, meno nei campi più strettamente connessi al lavoro e alla competitività delle imprese). Per questi ultimi, più che individuare specifici strumenti mirati al potenziamento delle opportunità di investimento delle imprese o al loro migliore posizionamento competitivo, si rimanda a più generali condizioni di contesto, valide per tutto il paese.

Manca, in definitiva, un quadro chiaro di priorità in cui inserire le azioni suddette e un **effettivo coinvolgimento delle realtà economiche e sociali dei territori** in cui si attueranno gli interventi. Solo un efficace dialogo con le realtà locali è infatti in grado di elaborare un ordine di priorità degli interventi legati alle effettive necessità e potenzialità del territorio.

La debolezza dei legami logici e funzionali tra le linee guida del Masterplan e la strategia delineata con l'Accordo di partenariato lascia pericolosamente sospesi gli interventi di accelerazione che la clausola di flessibilità rende necessari, senza una indicazione chiara di priorità che permetta tecnicamente di poter preferire un intervento ad un altro. Né, da questo punto di vista, il partenariato socioeconomico è stato, finora, posto in grado di contribuire alla definizione di tale ordine di priorità sia a livello centrale sia regionale e locale.

Definire il disegno, scegliere le priorità

Rimane, insomma, invariata la necessità di definire un **disegno complessivo** di rilancio per le regioni del Mezzogiorno, che partendo dal quadro di riferimento definito con l'Accordo di Partenariato e sfruttando il **sistema di regole della politica di coesione**, sappia individuare innanzitutto le principali questioni da affrontare, quantificare gli obiettivi che intende raggiungere, individuare le risorse, di fonte diversa (ordinaria e aggiuntiva), che intende convogliare, selezionando sulla base di questi criteri gli interventi da realizzare.

Tale disegno dovrà essere caratterizzato da obiettivi unificanti sovra – regionali, con una sede permanente di indirizzo strategico con il coinvolgimento di Governo, Regioni e partenariato economico e sociale.

Il coordinamento di tutti gli attori coinvolti appare infatti necessario per rendere coerenti le politiche regionali con le strategie di carattere nazionale anche al fine di promuovere una stretta integrazione tra le risorse finanziarie europee-nazionali e regionali, ordinarie e aggiuntive, garantendo la certezza della loro disponibilità nel breve e medio-lungo periodo.

Ulteriore, necessario, presupposto di una efficace politica di sviluppo per il Mezzogiorno è, infatti, il ripristino di un **corretto rapporto tra spesa ordinaria e aggiuntiva** sia dei Fondi strutturali sia del Fondo Sviluppo e Coesione, che deve aggiungersi e riqualificare la spesa ordinaria, non sostituirsi ad essa.

Per quanto riguarda lo specifico dei fondi strutturali e le risorse aggiuntive, il nuovo ciclo di programmazione dovrà essere capace di affrontare le principali criticità dei precedenti cicli (frammentazione, tempi, qualità progettuale, semplicità attuativa, coordinamento tra programmi nazionali e regionali, efficienza dell'amministrazione) attraverso idonei obiettivi programmatici ed innovazioni metodologiche, in cui l'Agenzia di Coesione dovrà avere un ruolo determinante.

Quattro priorità per una strategia

Lavoro, impresa, infrastrutturazione, materiale e immateriale, del territorio ed efficienza amministrativa dovrebbero essere gli elementi centrali di tale disegno, volto a focalizzare i contorni di una efficace politica industriale per il Sud.

Per quanto riguarda il **lavoro**, andrebbe dato un respiro temporale più ampio - coerente con tutta la durata del ciclo di programmazione - agli **incentivi all'assunzione a tempo indeterminato**, peraltro ampiamente utilizzati, senza legare tale misura all'eventuale residuo di altri Fondi, come invece prevede la Legge di Stabilità.¹

Un orizzonte temporale più ampio per il sostegno alle assunzioni nel settore privato sarebbe una misura necessaria per il Mezzogiorno, considerando che contrariamente al luogo comune corrente, al Sud i dipendenti pubblici, in rapporto alla popolazione, non sono molto più numerosi che al Nord. Nel Mezzogiorno, infatti, essi sono diminuiti di 130 mila unità tra il 2009 e il 2013 e attualmente rappresentano il 5% della popolazione residente, esattamente nella media nazionale. Il problema è che tali occupati al Sud corrispondono al 19% dell'occupazione complessiva contro il 14% del Centro Nord. Non siamo dunque di fronte ad un'ipertrofica dimensione dell'impiego pubblico al Sud, ma ad una limitata estensione di quello privato. La risposta, dunque, deve essere lo sviluppo dell'occupazione e dell'impresa nel settore privato, accompagnato dalla definizione e realizzazione di un piano per le politiche attive e di rafforzamento dei servizi per l'impiego.

Sul versante delle **imprese**, al pari delle principali economie avanzate, il Mezzogiorno ha dunque bisogno di un disegno organico di **politica industriale**, dotato di idonee risorse finanziarie, che si ponga chiari e quantificati obiettivi a medio/lungo termine direttamente collegati alla **Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente** e alle sue declinazioni regionali, e determini la "cassetta degli attrezzi" dei singoli strumenti di incentivazione non sulla base della disponibilità di risorse o dell'"emotività" congiunturale ma sulla base di tali chiari obiettivi, e determini le condizioni locali di contesto sulla base degli stessi.

Ciò significa definire una politica di riequilibrio territoriale fatta di investimenti pubblici dedicati e addizionali rispetto a quelli comunitari e nazionali coerenti con la specifica vocazione manifatturiera del Sud (alimentare, chimica, aeronautica, *automotive*, robotistica, ecc), con la riconversione delle aree industriali dismesse e con l'insediamento e il consolidamento di produzioni ad alto contenuto innovativo. La strategia nazionale e quelle regionali di specializzazione intelligente devono costituire l'intelaiatura di riferimento di tale azione.

¹ Sul totale dei nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato nel settore privato (1.640.630 assunzioni e 388.454 trasformazioni da tempo determinato) quelli instaurati grazie all'esonero contributivo risultano 1.159mila (889mila assunzioni e 269mila trasformazioni). Tra questi: le nuove assunzioni nel Mezzogiorno sono 320.432 e le trasformazioni 43.835.

Fonte: INPS, Gennaio – Novembre 2015

Ciò può favorire una complessiva ridefinizione degli **strumenti di incentivazione** che, partendo dalla rapida implementazione del credito d'imposta definito con la recente legge di stabilità, disponga di strumenti mirati e dotati di adeguate risorse, a partire da quelle europee, in coerenza con gli obiettivi da raggiungere, superando il falso mito del Sud come pezzo maggiormente sovvenzionato dell'apparato produttivo meridionale: basterà ricordare che, nel 2014 le agevolazioni erogate nel Mezzogiorno sono state pari a 1,5 miliardi di euro, a fronte di 1,9 miliardi erogati nel Centro Nord. Di tale strumentazione potranno fare parte anche ulteriori strumenti, quali la creazione di ZES (Zone Economiche Speciali), il rafforzamento dei Contratti di sviluppo e di rete, le partnership con Università e Centri di ricerca.

Governance e condivisa amministrazione efficiente costituiscono due condizioni fondamentali per la definizione di un disegno efficace. E' ampiamente condivisibile, infatti, l'obiettivo di spendere di più e meglio le risorse della politica di coesione: tra fondi strutturali e nazionali, sono a disposizione, circa 100 miliardi di euro fino al 2023 che necessitano, al tempo stesso, di una *governance* efficiente e capacità amministrativa adeguata. Una regia condivisa della politica è, dunque, quanto mai necessaria, e può avere una sede idonea nella **Cabina di Regia Stato – Regioni** (già prevista dalla legge di Stabilità dello scorso anno ma non istituita) che deve, tuttavia, al più presto divenire operativa. Tale Cabina, secondo la norma istitutiva, dovrebbe occuparsi, per tutto il Paese, del Fondo Sviluppo e Coesione ma, contestualmente, di massimizzare le sinergie con i Fondi strutturali, di concerto con l'Agenzia della Coesione Territoriale ed Invitalia.

In tal senso, può divenire la sede stabile di governo della politica di coesione. E tanto più lo sarà quanto più saprà mettere in campo modalità e prassi di confronto permanente con le **rappresentanze degli interessi**, prima di tutto di impresa e lavoro e delle istituzioni locali. E quanto più tali soggetti sapranno organizzare forme di coordinamento permanente tra di loro.

Per quanto concerne la capacità amministrativa, sarà fondamentale che ciascuna Amministrazione titolare di Fondi strutturali, dia rapidamente attuazione alle azioni previste nei **Piani di Rafforzamento Amministrativo** (PRA), affrontando le criticità della vecchia programmazione e implementando i programmi 2014-20 con le specifiche azioni di potenziamento previste. Da questo punto di vista, è opportuno promuovere un ampio confronto con le forze economiche e sociali sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna amministrazione, al fine di condividere la strategia e mantenere elevato il controllo sociale sulle azioni che ne derivano.

Un problema non più trascurabile, infine, è quello della qualità e della quantità delle **infrastrutture e dei servizi di mobilità**, sia merci che passeggeri. Un sistema di trasporto efficiente avrebbe delle ricadute enormi: sul sistema industriale, che potrebbe contare su uno strumento di connessione con i mercati vantaggioso sia in termini di costi che di tempi; sul sistema logistico, che tenderebbe ad un miglior livello di organizzazione e a un maggiore livello di professionalità; sul sistema-Paese, che riuscirebbe a cogliere le opportunità – finora lasciate sfuggire – di divenire realmente la principale piattaforma logistica del Mediterraneo. A migliorare, inoltre, sarebbe la qualità della vita di milioni di cittadini, nonché l'attrattiva turistica delle regioni meridionali.

Analogamente, nel quadro delle politiche generali ed in stretta relazione con le priorità indicate, occorre favorire un rafforzamento delle cosiddette **infrastrutture immateriali**: a partire dai servizi d'istruzione e formazione, nella loro articolata e complessiva filiera, ad interventi (anche su scala nazionale) di efficace contrasto alla esclusione sociale.

In questa chiave una questione decisiva è costituita dalla **riqualificazione urbana**. Come mostrato nei mesi scorsi anche dall'Istat nel suo rapporto annuale, le aree urbane meridionali sono al tempo stesso le zone dove è più alto il degrado e più forti i fenomeni di crisi sociale ma anche quelle dove

maggiori sono le opportunità di crescita e di rafforzamento del tessuto economico e sociale. Rilancio della filiera edilizia, sostenibilità ambientale, nascita di nuova imprenditorialità nei servizi avanzati, inclusione sociale, sono tutte opportunità che una strategia integrata di sviluppo urbano può adeguatamente conciliare e valorizzare, sfruttando il fattore aggregativo che caratterizza in particolare l'ambito urbano.

Verso un Masterplan 2.0

Le linee guida del Masterplan, in sede di loro prima applicazione, definiscono, dunque, un'azione più orientata alla realizzabilità degli interventi che alla loro coerenza logica e strategica: ciò è dovuto sia a motivi contingenti, derivanti dall'esigenza di accelerazione della spesa, sia ad un'impostazione volutamente orientata in questa direzione.

Confindustria e CGIL, CISL, UIL evidenziano tuttavia, con il presente documento, la necessità di considerare i Piani in fase di definizione solo come un primo passo nella giusta direzione. Se infatti, da un punto di vista dei contenuti, essi vanno integrati tenendo conto delle tematiche e delle priorità fin qui accennate, sul piano del metodo va impostato un lavoro significativamente diverso.

Auspicano in questo senso che il Governo, anche utilizzando le sedi di confronto esistenti per l'attuazione dell'Accordo di Partenariato, voglia dar vita, con il **coinvolgimento diretto delle rappresentanze economiche e sociali** e dei diversi livelli istituzionali, ad una fase nuova. In questo senso il "Tavolo tematico Mezzogiorno" istituito nell'Ambito del Comitato Nazionale per l'accompagnamento dell'agenda di Partenariato 2014 -20, può costituire la sede tecnica per l'istruttoria delle questioni più squisitamente operative. Mentre ad una sede più ristretta di confronto, come il Tavolo partenariale che ha condiviso la strategia sull'Accordo di Partenariato, potrebbe essere demandata una discussione più chiaramente politica sui contenuti di tale rinnovato Piano.

Un lavoro in cui obiettivi, azioni, priorità e strumenti possano essere condivisi in un percorso di medio periodo pienamente ispirato a logiche partenariali. Questo appare il modo più concreto di intendere, come fanno le linee guida, il Masterplan come "processo vivo di elaborazione condivisa con istituzioni, forze economiche e sociali, ricercatori e cittadini", da cui sono attesi contributi e proposte.

Uno degli aspetti più interessanti delle linee guida, è infatti l'invito alle Amministrazioni e alle Istituzioni, a tutti i livelli, a confrontarsi non con astratte linee di programmazione, ma con le concrete necessità dei sistemi produttivi locali, in una logica di corresponsabilità.

Ciò che serve, in questa chiave, è la capacità di leggere il territorio come un sistema produttivo integrato, con le sue specializzazioni, le sue potenzialità, i suoi fabbisogni infrastrutturali e di servizi: solo con un reale coinvolgimento partenariale a livello nazionale e soprattutto locale, ciò appare concretamente possibile.

In questa prospettiva, Cgil Cisl Uil e Confindustria intendono promuovere nei prossimi mesi un **confronto più serrato a livello nazionale, regionale e locale.**