

NOTA DELLA CISL SARDA SULLE POLITICHE DEL LAVORO E LA MANOVRA FINANZIARIA E DI BILANCIO DELLA REGIONE PER IL 2006

In relazione al confronto tra Giunta Regionale e parti economiche sociali sulla manovra finanziaria e di bilancio 2006, la CISL sarda ribadisce la necessità - ai fini di una valutazione compiuta su dimensione e caratteristiche della manovra stessa - di poter disporre per tempo della bozza di legge finanziaria e dello stato della spesa per capitoli di bilancio, come peraltro richiesto di recente unitariamente dalle Segreterie di CGIL CISL UIL.

Infatti, dalle tabelle consegnate si possono evincere solo i macro numeri e alcune specifiche sui capitoli di bilancio riportati nelle tabelle tematiche, elementi utili ma non sufficienti per una lettura complessiva delle scelte della Regione per il 2006.

Peraltro, dagli elementi scaturiti da alcune analisi interne su diversi documenti in nostro possesso, la CISL ritiene importante conoscere altri due aspetti della manovra, probabilmente non meno rilevanti rispetto all'entità delle poste inserite nei diversi capitoli di bilancio:

- I. lo stato della spesa e dei residui, in particolare per quanto concerne gli interventi volti a investimenti per lo sviluppo e il lavoro;
- II. una visione complessiva e unitaria delle risorse manovrabili dalla Regione rinvenienti dalle diverse fonti, utilizzando il termine più volte richiamato in questi anni di «ciclo unico di programmazione».

Alla luce dei dati a disposizione e in attesa di ulteriore documentazione che ci consenta di predisporre una valutazione articolata e complessiva sull'intera manovra e specifiche proposte, è utile una prima riflessione sulle politiche del lavoro.

La rilevanza del primo aspetto (stato della spesa e residui) attiene al fatto che nel corso del 2005, nonostante le risorse stanziare, diversi provvedimenti di politica attiva del lavoro e per le imprese risultano ancora al palo. È certamente difficile effettuare una valutazione di sintesi, data la quantità e la peculiarità dei diversi strumenti regionali vigenti in materia di sviluppo e lavoro, ma anche se si esaminano solamente i principali viene da chiedersi quale sia lo stato reale della spesa in Sardegna e le ricadute sul territorio di queste tipologie di interventi.

Ø Interventi integrati per il lavoro (articolo 10 finanziaria 2005)

Nella scorsa manovra finanziaria, venne dato particolare risalto a un «piano straordinario del lavoro» finanziato con fondi regionali e comunitari. Queste le informazioni a noi note circa l'attuazione:

1) bando trentasei

La situazione degli strumenti regionali volti a favorire l'inserimento nelle imprese di unità lavorative dipendenti si limita attualmente al contributo per l'assunzione di apprendisti nelle imprese artigiane (Legge regionale 12) e a quello che rimane della Legge regionale 36.

Proprio sulla 36 si è passati da una fase in cui venivano assegnati contributi per l'assunzione dei dipendenti in tutti i settori e per tutti i datori di lavoro (aspetto questo sempre contestato da CGIL CISL UIL), con risorse ingenti ma insufficienti a causa della man-

canza di selettività, al - di fatto - blocco attuale. Il bando aperto nel 2005 con le priorità inserite nella finanziaria regionale prevede infatti un budget di appena 6 milioni di Euro che costituiscono il 50% di quanto stanziato, non speso e recuperato dal bilancio 2004. Pur nel condividere l'individuazione di priorità nell'erogazione dei contributi la CISL sarda ritiene che il Bando 36 si rivelerà fallimentare a causa delle aspettative delle imprese (sono anni che si attendeva l'apertura di questo bando) e la marginalità delle risorse a disposizione.

2) finanziamento articolo 19 Legge regionale 37/1998

Allo stato attuale non risultano banditi i 30 milioni di Euro di rifinanziamento dell'articolo 19 (lettere a - b), che prevedeva l'applicazione del regime *de minimis* per la costituzione di nuove imprese.

3) fondi comunitari

Nell'ambito del Piano del Lavoro 2005-2008 la Giunta regionale ha inserito una serie di misure del POR riconducibili alle tematiche del lavoro e dell'inclusione sociale e ha inteso promuovere un progetto per la «formazione di eccellenza post-laurea per i giovani laureati sardi» da realizzare anche attraverso l'utilizzo di voucher formativi (erogati periodicamente tramite bandi, che prevedono la copertura finanziaria di un corso formativo, scelto dal candidato da un apposito catalogo regionale), con una spesa prevista di 50 milioni di Euro (finanziamento in ambito POR) e rivolta a 3000 laureati (per i voucher si è resa necessaria la modifica del Complemento di Programmazione).

L'iniziativa, che fa riferimento alla Deliberazione della Giunta regionale n. 27/13 del 21 giugno 2005 è da considerarsi encomiabile nei suoi principi ispiratori ma risulta poco chiara in alcuni punti, sia in riferimento alle scadenze, sia per i criteri con cui sono state effettuate alcune scelte normative. Tuttavia, appare maggiormente preoccupante il fatto che nel mese di dicembre lo strumento non sia ancora operativo, nonostante riguardi:

- fondi Europei con vincoli assoluti di impegno e spesa,
- interventi legati alle iscrizioni a master con scadenze e calendarizzazioni prefissate nel corso dell'anno e che produrranno effetti concreti sul mercato del lavoro regionale nel medio periodo.

Ø Formazione professionale

La fase attuale è caratterizzata da un blocco pressoché totale di tutto il sistema della formazione professionale in Sardegna, con pesanti ripercussioni sia dal lato delle attività rivolte a giovani e disoccupati, sia sul versante dei lavoratori dipendenti e dei collaboratori.

Per quanto concerne l'attività, nonostante l'emanazione di qualche bando di competenza 2005, i tempi di valutazione e di esitazione stanno registrando tempi eccessivamente lunghi (vedi il caso dei finalizzati aziendali e attività di adattamento delle competenze che coinvolgono numerose imprese sarde); questo fatto ha determinato che l'attività corsuale di competenza dell'anno, nelle diverse tipologie, sta registrando uno scarsissimo livello di attuazione, come mai si vedeva da anni. In assenza di attività di obbligo formativo o legate ad altri piani aggiuntivi, quel che si sta attuando sono corsi relativi agli anni precedenti.

La CISL sarda nel condividere l'esigenza di una riforma del sistema (richiesta che da anni i sindacati confederali hanno fatto alle diverse Giunte) ribadisce che tale riforma deve essere

effettuata individuando soluzioni concretamente percorribili per quanto riguarda il personale (i contenuti della finanziaria regionale 2005 non sembra certo che vadano in quella direzione), e soprattutto volte a costruire un sistema di percorsi formativi moderni e spendibili da parte dei giovani nelle imprese e nel mercato del lavoro regionale.

Ø Gli incentivi per il lavoro autonomo

In questo caso, l'attuale situazione si caratterizza per la pressoché totale assenza di strumenti operativi regionali volti a favorire la crescita e lo start-up di nuove iniziative imprenditoriali, in particolare portate avanti da soggetti appartenenti alle fasce deboli del mercato del lavoro. Infatti, chiusa l'esperienza della Legge regionale 28, di fatto non è mai stato attivato il naturale strumento sostitutivo, la Legge regionale 1 del 2002, costruito tra l'altro con più adeguati livelli di incentivazione e volto a superare le principali criticità della stessa 28.

Allo stesso tempo sono venuti a mancare altri interventi regionali che in concreto consentivano la creazione di impresa da parte di giovani, donne, disoccupati: si pensi ai bandi de minimis emanati dai comuni a valere sulle risorse del piano straordinario del lavoro (di cui si è detto in precedenza) sino ad arrivare alla stessa Legge regionale 51 (incentivi per le imprese artigiane), che comunque in taluni casi ha effettuato una sorta di supplenza rispetto alla mancata attivazione della 1 in alcuni comparti della produzione di beni e di servizi. Per la 51, infatti, anche le risorse stanziare nel bilancio 2005 sono state utilizzate per la copertura di pratiche pregresse e ritenute ammissibili sulla base della presentazione e approvazione dalla banca entro due date fissate (rispettivamente settembre 2004 e febbraio 2005). Manca, pertanto, il funzionamento del provvedimento per le nuove istanze.

Tutto questo, inoltre, è avvenuto in una fase in cui in presenza di una scarsa domanda di lavoro dipendente molti giovani hanno visto la possibilità di creare impresa come uno sbocco occupazionale stabile e duraturo. Lo dimostra il successo di alcuni provvedimenti spot di minore portata, come i prestiti d'onore femminili a valere sui fondi POR o il bando per l'emersione (PRES) emanati dall'Assessorato regionale del lavoro.

Si sottolinea infine che a fronte della mancanza di strumenti regionali l'utilizzo di strumenti nazionali con analoghe finalità risulta in Sardegna assolutamente marginale: con l'unica eccezione della Legge 215 in favore dell'imprenditoria femminile (il cui bando comunque è regionalizzato), i provvedimenti sull'imprenditoria giovanile gestiti da Sviluppo Italia difficilmente vedono tra i beneficiari imprese sarde, vuoi per la distanza del centro decisionale, vuoi per procedure e criteri di valutazione non sempre chiari.

Ø Lavori socialmente utili (LSU)

Attualmente sono circa 1100 i lavoratori socialmente utili da stabilizzare in Sardegna. Anche se la convenzione con il Governo per il 2006 potrà essere rinnovata, ciò che preoccupa maggiormente è la complessità del processo di stabilizzazione, nonostante le ulteriori risorse stanziare nel bilancio regionale 2005 di cui non conosciamo lo stato attuale della spesa.

Infatti, i margini di praticabilità nella pubblica amministrazione appaiono risicati, tenendo conto sia del blocco degli organici, sia dei più recenti indirizzi di politica regionale in materia di personale. I progetti di stabilizzazione nel settore privato hanno creato molte aspettative

ma pochi risultati concreti e, in questo contesto, appare ancora tutta da verificare la capacità dei diversi soggetti istituzionali impegnati nel reimpiego (Sviluppo Italia, Italia Lavoro, Insar).

Relativamente al secondo aspetto, per meglio interpretare la portata dell'intervento della Regione nei diversi comparti appare di assoluto rilievo avere una visione complessiva della massa finanziaria movimentata a prescindere dalla fonte di provenienza.

Si tratta in particolare di conoscere la destinazione della spesa, oltre che dei fondi regionali e delle assegnazioni statali ordinarie, anche dei fondi FAS (aree sottoutilizzate), della Legge 402, e dei fondi comunitari.

Conoscenza di assoluta rilevanza, come avviene proprio nell'ambito della programmazione comunitaria dove il processo di trasparenza e di partecipazione delle parti economiche e sociali introdotto dai regolamenti comunitari e il confronto con l'Autorità di Gestione del POR Sardegna, consente anche alle organizzazioni sindacali di porre alcune questioni che dovrebbero essere discusse con la Giunta durante la manovra finanziaria e di bilancio.

A fine anno, infatti, sono in corso i preconsuntivi e le stime per verificare l'andamento della spesa delle risorse comunitarie del POR Sardegna. Al di là di quanto programmato e degli impegni, infatti, si tratta di capire lo stato dei pagamenti a fine anno, unico indicatore certo per evitare il disimpegno automatico.

In estrema sintesi, dai dati in nostro possesso si conferma un buon avanzamento delle misure FESR che, grazie agli incentivi alle imprese e ad alcune misure di opere pubbliche, dovrebbe raggiungere l'obiettivo di spesa prefissato, tenendo conto che è stata conseguita anche la premialità per la spesa al 31 ottobre 2005.

A fronte, infatti, di un obiettivo $n+2^1$ di 1.177 milioni di Euro, al 31 ottobre ne risultano pagati 1.118, con un grado di raggiungimento pari al 94,19%.

Diversa è la situazione per FSE e FEOGA che, al di là di alcuni interventi che garantiscono una rapida attuazione, presentano maggiori ritardi nei livelli di spesa.

Il FSE su 359 milioni di Euro da spendere si attesta a un preconsuntivo di 302 (84,3%), mentre il FEOGA ha effettuato pagamenti per 323 milioni di Euro su 412 (78,5%).

Discorso a parte per lo SFOP dove, nonostante i valori assoluti limitati (54 milioni di Euro di budget), la spesa attuale (12 milioni) copre appena per il 43,4% l'obiettivo $n+2$ di fine anno 2005.

In sintesi, rispetto ai valori complessivi del POR Sardegna, su un costo programmato di oltre quattro miliardi di Euro (4.236), i pagamenti effettuati e accertati al 15 ottobre 2005 ammontano a 1.747 milioni: si tratta del 41,24% del totale, spesi in circa sei anni di vigenza del POR. Di fatto abbiamo ancora 3 anni per utilizzare il rimanente 59%.

Tornando all' $n+2$, rispetto ai 1.747 milioni spesi l'obiettivo finale è pari a 1.976: mancano ancora circa 230 milioni di Euro, per spendere i quali è in corso la consueta accelerazione di fine anno e alcune operazioni di seguito descritte, che dovrebbero consentire anche per quest'anno alla Sardegna di evitare il disimpegno automatico nei diversi fondi (con l'unica eccezione dello SFOP).

¹ Si ricorda che per n si intende l'anno di competenza delle risorse nel budget del POR, cui bisogna aggiungere due anni (+ 2) per arrivare all'anno entro il quale bisogna effettuare i pagamenti per evitare il disimpegno automatico.

Infatti, a seguito dell'approvazione delle modifiche del POR nel corso del mese di novembre 2005 si è proceduto alla modifica del Complemento di Programmazione con procedura scritta, con l'obiettivo di accelerare l'attuazione e, appunto, evitare il disimpegno automatico al 31/12.

Nel condividere l'esigenza di rispettare gli obiettivi in termini di n+2 al 31.12.2005 e quindi di non perdere risorse comunitarie, si ritiene altrettanto importante garantire che tali risorse vengano effettivamente spese producendo interventi e attività sul territorio e che siano aggiuntive rispetto ai finanziamenti ordinari statali e regionali.

Sono state fatte, peraltro, due operazioni rilevanti che ci consentono di avvicinarci all'obiettivo di spesa ma che non realizzano attività in due fondi (FSE e FEOGA) dei tre (il terzo è lo SFOP) che erano ancora sottoperformanti.

La prima riguarda appunto il FSE e si riferisce all'inserimento di progetti coerenti (denominati di seconda fase) per circa 40 milioni di Euro, ossia attività già svolta, non finanziata FSE e che risulta coerente con alcune misure del POR; in questo caso si trattava di corsi di formazione professionale.

La seconda, invece, interessa la misura 4.19 - FEOGA con l'inserimento nel fondo per la ricomposizione fondiaria di 40 milioni di Euro, il cui solo inserimento nel fondo consentiva la rendicontazione tra i pagamenti secondo i parametri comunitari.

In altre parole, degli importi che a giugno si stimava mancassero per l'n+2 a dicembre 2005, circa 80 sono stati rendicontati senza spesa con queste due operazioni (i progetti coerenti, poi, hanno interessato anche altri fondi).

In sede di discussione di spendita di risorse per l'anno 2006, si pongono alcune questioni non secondarie circa la programmazione comunitaria:

- Qual è l'entità accertata delle risorse liberate, anche recentemente, dai progetti coerenti e come (nelle stesse misure e per le stesse finalità?) e quando verranno spese?
- la misura 4.19 avrà una domanda di risorse da parte delle imprese agricole e dei coltivatori pari all'ammontare degli stanziamenti complessivi dopo l'inserimento degli ulteriori 40 milioni di Euro?
- sarà necessario effettuare una ulteriore variazione al piano di spesa nel 2006 o negli anni successivi, tenendo conto che comunque i pagamenti devono chiudere al 2008?

Ciò che preoccupa maggiormente nell'ulteriore spostamento al 2006 è che questo fatto confermi l'incapacità di spesa della Regione e di tutto il sistema regionale, con una enorme difficoltà nel produrre effetti reali e tangibili sul territorio, al di là dei risultati in termini di bilancio e finanziari.

La CISL sarda, pertanto, ritiene di assoluto rilievo in questa fase intervenire per aumentare l'accelerazione della spesa della Regione, sia su fondi propri, sia di altra provenienza.

Nell'ambito della trattativa in corso con la Giunta, pertanto, ci si soffermerà ad avere elementi chiarificatori anche su questo aspetto, al fine di individuare soluzioni ed effettuare proposte operative efficaci.

Cagliari, 12 dicembre 2005