

# DOCUMENTO DELLA CISL SARDA

## SULLA MANOVRA FINANZIARIA E DI BILANCIO 2009/2012

*dalla stagnazione e dalla crisi del lavoro la necessità e l'urgenza di una svolta nelle politiche dello sviluppo per contrastare disoccupazione e povertà*

**Cagliari, 20 ottobre 2008**

## 1. LA SITUAZIONE ECONOMICA DI RIFERIMENTO

La manovra finanziaria 2009 della Regione Sardegna si colloca in un contesto temporale caratterizzato da una profonda crisi internazionale e nazionale che, necessariamente, avrà pesanti ripercussioni sul debole tessuto economico regionale.

Appare certamente superfluo in questa sede soffermarsi su aspetti che sono all'ordine del giorno del dibattito politico, certo è che se lo SVIMEZ conferma nel nostro Paese una crescita del divario a sfavore del Mezzogiorno e, nel contempo, CGIL CISL UIL denunciano l'assenza nel DPEF nazionale tra gli obiettivi fondamentali dell'azione di Governo il riequilibrio tra Mezzogiorno e Centro Nord, le prospettive per la Regione Sardegna destano più di una preoccupazione.

Peraltro, gli ultimi dati pubblicati dall'ISTAT sui conti economici regionali e sul mercato del lavoro e la recente revisione sui criteri della disoccupazione proposta dallo SVIMEZ, presentano una situazione regionale già sufficientemente critica.

Il PIL regionale ai prezzi di mercato cresce nel 2007 (+0,69%) la metà di quello nazionale (+1,46%), causa soprattutto la stasi del settore industria, il cui valore aggiunto è fermo nell'ultimo biennio, ma in caduta rispetto ai picchi del periodo 2002/2004.

Il tasso di disoccupazione regionale, dopo essere sceso nel 2007, risale nuovamente a due cifre sia nel primo che nel secondo trimestre 2008, con valori in forte crescita rispetto ai corrispondenti trimestri dei due anni precedenti. E se l'occupazione nel complesso rileva un ulteriore incremento (in parte attribuibile alle posizioni dipendenti, in parte agli autonomi), appare fortemente critica la situazione del comparto manifatturiero che rivela una diminuzione dei dipendenti di oltre 6.500 unità.

Inoltre, il dato della disoccupazione reale - come più volte sottolineato dalla CISL sarda nel corso di questi anni - è stato recentemente rivisto nel rapporto SVIMEZ, dove sono stati sommati ai disoccupati ISTAT coloro facenti parte della disoccupazione «implicita»; questa revisione in Sardegna porta il tasso a superare attualmente il 22%.

## 2. ALCUNE CONSIDERAZIONI GENERALI

Per la CISL sarda gli aspetti strategici della manovra si concentrano sull'asse istruzione/formazione - lavoro - sistemi produttivi da un lato, interventi sociali dall'altro.

In attesa di poter esaminare approfonditamente il Documento Unico di Programmazione e soprattutto di analizzare il testo della legge finanziaria e del bilancio 2009, è tuttavia necessario ribadire alcune considerazioni di base.

### *Il rimando alla programmazione comunitaria*

Come nel bilancio 2008, la manovra 2009 appare impostata su un generale rimando per le politiche dello sviluppo ai fondi della programmazione comunitaria. Questo metodo, peraltro riconducibile a quello adottato dall'attuale Governo nazionale per i fondi del Mezzogiorno, limita la spesa in conto capitale e soprattutto fa **venir meno la caratteristica fondamentale dell'aggiuntività dei fondi europei**, che diventano invece sostitutivi per le politiche dello sviluppo e per gli investimenti.

Diventa pertanto indispensabile, **reintrodurre nella manovra complessiva risorse regionali destinate ad interventi mirati e selettivi per il sistema produttivo e il lavoro**, la cui spesa deve essere chiaramente coordinata con i fondi nazionali e comunitari nell'ottica del percorso di programmazione unitaria.

### **Lo stato della spesa**

Il secondo aspetto assolutamente rilevante è lo stato della spesa della Regione. Rispetto anche a quanto richiamato nel DUP (necessità di dotarsi di un sistema locale di monitoraggio), appare chiaro che l'azione di Governo manca ancora di un supporto basilare di conoscenza, ossia **la quantità e la qualità della spesa della Regione**.

In attesa di poter disporre di consuntivi e preconsuntivi di bilancio aggiornati per capitolo, allo stato attuale manca - per poter programmare correttamente - un elemento fondamentale di conoscenza quale la capacità di spesa e, corrispondentemente, il volume dei residui passivi.

Elemento fondamentale dati i valori assoluti dei residui presenti nel bilancio della Regione, fatto peraltro già sottolineato lo scorso anno, con particolare riferimento ad alcune variazioni (sia in diminuzione che in crescita) che non hanno ricevuto spiegazione (es. l'aumento del 118%, ossia ad oltre il raddoppio delle spese impegnate e non pagate nel settore della sanità).

Oltre all'aspetto delle quantità, diventa essenziale ai fini di una corretta programmazione, conoscere gli effetti prodotti dai diversi programmi e interventi nei settori e nei territori.

A questo proposito, se un minimo di monitoraggio, sia fisico, sia finanziario, talvolta anche di efficacia, viene effettuato per i fondi comunitari, **vi è un'assoluta carenza di dati e informazioni circa i risultati della spesa FAS e regionale**.

Diventa pertanto indispensabile il sistema di monitoraggio di tutta la spesa; le parti sociali con cadenza annua richiedono la sua attivazione, allo stato attuale è difficile conoscere anche il consuntivo delle diverse UPB e dei capitoli di spesa.

### **Il coinvolgimento delle parti sociali**

La manovra finanziaria 2009 nasce in una fase cruciale, sia per i mutamenti dovuti alla nuova programmazione 2007/2013, sia per le emergenze produttive e occupazionali.

Nonostante la delicatezza di questo momento, tuttavia, attualmente il coinvolgimento delle parti economiche e sociali è certamente ai minimi storici, benché i regolamenti comunitari e le deliberazioni CIPE attribuiscono un ruolo centrale al confronto e ai contributi che possono pervenire da enti locali, sindacati, associazioni datoriali, terzo settore, ...

Nel mese di gennaio 2008, le parti economiche e sociali della Sardegna hanno inviato congiuntamente alla Regione una bozza di protocollo d'intesa per regolare i rapporti ai diversi livelli tra amministrazione regionale e partenariato.

Ebbene, al di là di quanto richiamato nel Documento Unico di Programmazione al paragrafo 6.2, non esiste un momento di confronto su questa bozza e non si intravede se e in quali tempi possa essere siglato e soprattutto attuato il percorso in esso indicato (e sono praticamente già trascorsi due anni del nuovo ciclo di programmazione).

### **3. PRIME INDICAZIONI SUI VALORI MACRO**

Circa i valori contenuti nelle slides consegnate in occasione del primo incontro con la Regione (9/10/2008), da una prima analisi è possibile effettuare alcune considerazioni e porre alcuni quesiti.

- (a) Anche nella manovra 2009 viene posto l'accento sull'azione di risanamento: questo fatto - concettualmente positivo - secondo la CISL deve essere portato avanti con azioni contabilmente corrette. Senza volere entrare ancora una volta nel merito della vicenda

«anticipazioni»), è certo **che la sentenza della Corte Costituzionale pone più di un dubbio sulla legittimità dell'azione regionale**. Il bilancio 2009, infatti, prevede un'ulteriore tranche di anticipazioni pari a 500 milioni di euro.

- (b) Il risultato di gestione 2007 riportato nella tabella «Confronto dei risultati» è il più elevato degli ultimi 17 anni. Dai valori presentati non è chiaro a cosa si debba questo risultato così fortemente positivo. Appare pertanto **necessario conoscere quali sono le voci che hanno determinato un risultato così positivo**, tenendo conto che la valutazione sarebbe ben diversa nel caso di un'azione sulle entrate (maggiori elementi positivi rispetto al preventivo) piuttosto che nel caso di un intervento sui residui passivi (cancellazione di poste di impegno e quindi minor spesa regionale).
- (c) Relativamente alla spesa per strategie, circa gli interventi a favore dell'occupazione e dei settori produttivi, non sembra che la struttura della spesa 2009 presenti sostanziali scostamenti rispetto all'anno precedente (con l'eccezione del punto 6.6 politica per l'occupazione per le imprese, di cui appare necessario capire i contenuti, e l'incremento degli stanziamenti per l'assistenza domiciliare). In altri termini, a fronte di una crisi che sta avanzando con rischi di crescita zero (se non di recessione) anche per la nostra Regione, non si intravede nessun cambiamento di impostazione rispetto all'anno precedente, né per le emergenze, né per la strategia. I valori riportati nella seguente tabella evidenziano le variazioni nei comparti dell'istruzione/formazione e delle attività produttive:

strategia	funzione obiettivo	2008	2009	
2	1 istruzione	156.099	150.366	-3,7%
2	2 formazione	69.874	17.860	-74,4%
2	3 attive del lavoro	25.182	19.200	-23,8%
2	4 ricerca e innovazione	60.824	76.144	25,2%
6	1 attrazione investimenti	7.000	0	-100,0%
6	2 turismo sostenibile	19.060	19.150	0,5%
6	3 settori produttivi	158.266	134.787	-14,8%
6	4 agroalimentare	164.479	172.632	5,0%
6	5 pesca acquacoltura	11.150	11.250	0,9%
6	6 occupazione per imprese	21.155	77.467	266,2%

#### 4. LA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI COMUNITARI

Al di là di quanto richiamato in precedenza sulla necessità di garantire il principio dell'aggiuntività alla spesa comunitaria, trattando di manovra 2009 - proprio in un'ottica di programmazione unitaria - non si può non fare cenno alla situazione della spesa comunitaria.

Infatti, si sta avvicinando la chiusura definitiva delle spese del programma 2000/2006 (31/12/2008, con possibilità di alcuni pagamenti sino ai primi mesi del 2009), mentre - per la nuova programmazione - siamo oramai vicini alla chiusura della seconda (!) annualità.

In questa fase cruciale, tra i due periodi di programmazione, al di là di quanto scritto in varie dichiarazioni della Regione, il confronto con le parti sociali latita.

In attesa della definizione del Protocollo sopra richiamato, sarebbe pertanto importante conoscere:

- lo stato reale di chiusura del 2000/2006,
- le modalità di riprogrammazione delle risorse liberate (1 miliardo e 242 milioni euro della prima fase, 506 milioni e 289 mila della seconda fase),
- lo stato della programmazione 2007/2013, al di là degli stanziamenti per asse richiamati anche nel capitolo 2 del DUP 2007/2013.

Le riunioni del Comitato di Sorveglianza, infatti, hanno dato avvio al programma, ma - a parte qualche riunione sulla valutazione e l'avvio di qualche procedura scritta (ultima quella sui criteri di selezione) - non è dato conoscere come i nuovi programmi si stanno realmente avviando.

## 5. GLI INTERVENTI SUL SISTEMA PRODUTTIVO

Nel corso di questi ultimi anni, a lungo si è dibattuto sulle questioni aiuti di Stato, interventi a favore dello sviluppo e potenziamento delle imprese.

Infatti, in un contesto come quello regionale, ipotizzare un percorso di sviluppo senza favorire l'insediamento e l'attrazione delle imprese con strumenti rapidi ed efficaci e con politiche attive del lavoro/dell'innovazione e ricerca/di servizi reali ad esse coordinati, appare una scelta perdente.

Allo stato attuale, tuttavia, non è ancora chiaro quale sarà il nuovo sistema di interventi a favore delle imprese.

Rimane un'incognita **la scelta della Progettazione Integrata 2006 e degli strumenti ad essa connessi**. In attesa di conoscere se l'ultimo bando PIA sortirà migliori risultati rispetto al precedente.

Rimane **un'incognita l'intervento sull'IRAP previsto nella scorsa finanziaria regionale**, sulla cui efficacia sono già state espresse più di una perplessità.

Rimane un'incognita **l'assenza di strumenti per la piccola impresa**, tenendo conto che PIA e Contratti di Investimento sono rivolti a un target di imprese di una certa dimensione.

Rimane un'incognita **la serie di nuovi strumenti più volte illustrati e annunciati in Assessorato all'Industria**, per i quali era stato garantito un governo e un coordinamento unitario con un confronto con le parti economiche e sociali.

Rimane infine un'incognita quali scelte vi saranno **nell'ambito delle politiche attive del lavoro** in quanto, oltre agli strumenti congiunturali, appare indispensabile predisporre interventi volti alla stabilizzazione, all'abbattimento del precariato, alla facilitazione al reinserimento di fasce deboli.

\* \* \*

Le presenti osservazioni scaturiscono dall'analisi dell'unica documentazione sinora consegnata, le slides contenenti i valori generali; la CISL sarda provvederà, come di consueto, a predisporre un documento di maggior dettaglio una volta presa visione dei testi della legge finanziaria e del bilancio per l'anno 2009.