

MEMORIA UIL IN MERITO ALL'AUDIZIONE NELL'AMBITO DEL DECRETO- LEGGE 60/2024 PRESSO UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DELLA COMMISSIONE BILANCIO DEL SENATO.

20 MAGGIO 2024

I Fondi Strutturali e di Investimento Europei sono uno strumento essenziale per orientare la politica economica e sociale dell'Unione Europea, perché indirizzano le strategie di programmazione economica e sociale, convogliando investimenti aggiuntivi a forte impatto sui territori.

Sono quindi un volano per l'economia e lo sviluppo anche sociale.

La coesione europea è per sua natura definita "politica di sviluppo regionale" che mira a raggiungere la coesione economica, sociale e territoriale riducendo le disparità fra i vari territori.

Per queste politiche, diventa fondamentale avere un giusto mix di interventi che tengano conto della programmazione nazionale e di quella regionale.

La politica di coesione rappresenta una parte significativa dei bilanci delle Regioni per investimenti, lavoro, istruzione e formazione.

Da sempre sentiamo parlare dell'esigenza di rinnovare tali politiche, esigenza oggi non più rinviabile, anche in considerazione del fatto che il nuovo patto di stabilità europeo non considera più deficit il cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali e di investimento europei, e, quindi, da questo punto di vista abbiamo qualche flessibilità sul lato degli investimenti.

Nella riunione preliminare sulla riforma della coesione avuta con il Ministro Fitto, avevamo espresso la nostra condivisione alla riforma della coesione accettando la sfida di estendere i criteri del PNRR a tali politiche, sia quella finanziate con

risorse dell'Unione Europea, che quelle con risorse nazionali, con il fine di semplificarne e accelerarne l'attuazione.

Avevamo però messo sull'avviso il Governo, di tenere presente il concetto dei “vizi e delle virtù” nell'impiego delle risorse sia del PNRR, che della coesione.

Bisogna eliminare i vizi dalle politiche di coesione legando l'attuazione non solo al rispetto della spesa da certificare alla Commissione Europea, ma anche ai target e obiettivi, orientandola maggiormente ai risultati.

Quindi occorre estendere ai fondi strutturali e di investimento europei le logiche di contingentamento dei tempi, secondo un rigido cronoprogramma.

Va innalzata la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese, offerti dalla pubblica amministrazione, anche attraverso l'utilizzo più ampio della premialità con il meccanismo degli obiettivi di servizio.

Parlando invece di virtù, è necessario preservare il valore aggiunto della programmazione regionale della coesione per puntare con maggiore efficacia alla qualificazione e rafforzamento del territorio, dei suoi sistemi urbani e delle aree rurali e interne.

Va assolutamente mantenuto e valorizzato ancor di più il sistema della governance multilivello rifuggendo dalle logiche di accentramento a scapito delle Regioni.

Al contempo, vanno preservati nella coesione, ed estesi al PNRR, i meccanismi della trasparenza nell'accesso dei dati di attuazione, valutazione e monitoraggio.

Una cosa è certa: la riforma della coesione deve guardare, oltretutto alla quantità, alla qualità della spesa.

La logica dello “spendere tanto per spendere” non porta a miglioramenti strutturali e non contribuisce alla crescita economica, sociale e occupazionale nel nostro Paese, né tantomeno alla riduzione dei divari territoriali.

Occorre dare addizionalità a tali politiche dal momento che, nelle passate programmazioni con i fondi strutturali europei ci si è fatto un po' di tutto.

In questo contesto, assume quindi grande importanza, la questione della “governance”, cioè la necessità di un forte coordinamento e di un’azione armonica tra i vari livelli istituzionali, per evitare duplicazioni, sprechi e inefficienze, perché “con troppe risorse a disposizione si può fare bene, ma c’è anche il rischio di farsi male”, soprattutto se queste non sono spese bene.

Va evitato un accentramento a livello nazionale della coesione, come avviene in gran parte con il PNRR, sostenendo la capacità amministrative delle Regioni e dei territori con assunzione di personale e con la formazione e riqualificazione.

In sintesi, la riforma della coesione rappresenta un passo fondamentale per garantire la complementarità e la sinergia degli investimenti finanziati con i fondi strutturali europei, il PNRR, il Piano Complementare Nazionale, il Fondo di Sviluppo e Coesione.

Invece, ci troviamo di fronte all’ennesimo Decreto che passo dopo passo accentra poteri e prerogative a Palazzo Chigi sulle politiche di sviluppo e coesione nel nostro Paese, anziché scegliere la strada di una "governance multilivello e multi-partecipativa" con il coinvolgimento dei partner istituzionali e sociali nel processo decisionale e di attuazione.

Proprio la Governance multilivello e multi-partecipativa è, a nostro avviso, uno dei prerequisiti fondamentali per il successo della politica di coesione.

Al di là delle singole rimodulazioni dei Programmi Nazionali, su cui si può anche convenire, è la filosofia della riforma della coesione che non ci convince e che ci fa affermare che permangono tutta una serie di criticità, a iniziare dal tema della governance e dal ruolo programmatico delle Regioni.

Dobbiamo sempre tenere presente, che le politiche di coesione per loro natura e per il rispetto dei regolamenti europei sono le uniche che finanziano l'insieme di interventi orizzontali: dal lavoro all'ambiente, dalla formazione alla mobilità, dalla competitività all'inclusione sociale.

Siamo in presenza di un Decreto che non apporta un approccio innovativo alla coesione, con provvedimenti che sono un'opera di restyling di misure, in larga parte, già sperimentate nelle passate programmazioni.

Mentre, nonostante le indicazioni della Commissione europea per un dialogo sociale strutturato, il Decreto dimentica completamente il ruolo delle parti sociali.

Non viene prevista, nonostante l'avessimo chiesto espressamente, la presenza delle parti sociali nella Cabina di Regia per l'attuazione delle politiche di coesione.

L'unico rimando al coinvolgimento delle parti sociali è nelle disposizioni per il monitoraggio all'interno del "Comitato di Sorveglianza e attuazione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027.

Organismo questo, formale, previsto dall'Accordo di Partenariato, che si è riunito, però, l'ultima volta nel 2018, per la passata programmazione mentre, per quella attuale, non si è mai riunito e nemmeno sono state avviate le procedure per il suo rinnovo.

Non ci stancheremo mai di ripeterlo: le politiche di coesione non potranno avere effetti concreti se non si viaggia sulle gambe della partecipazione dei cittadini, delle imprese, dei lavoratori e lavoratrici.

Il rilancio della politica di coesione comporta, non uno stravolgimento bensì un rinnovamento: concentrazione tematica su poche priorità, semplificazione amministrativa, finanziamento per obiettivi.

Così come dobbiamo sempre tenere presente che i Fondi Strutturali e di Investimento Europei sono “aggiuntivi” rispetto alle risorse che ogni anno dobbiamo impegnare per il rafforzamento degli obiettivi previsti dalle politiche di coesione.

Da questo punto di vista gioca un ruolo fondamentale il tema della complementarità con tutte le altre fonti di investimento sia nazionali che europee, cosa che richiediamo da almeno tre anni.

Così come da anni poniamo il tema della questione della capacità amministrativa e della governance che sono alla base, soprattutto a livello locale, dell’efficacia della spesa dei fondi comunitari sul territorio.

Una pubblica amministrazione efficiente ed efficace è preconditione per sane politiche di sviluppo.

L’ammodernamento della pubblica amministrazione, gli investimenti per il suo funzionamento devono esser percepiti e concepiti come proprie e vere preconditioni allo sviluppo.

Nella pubblica amministrazione, sia centrale che locale, è necessario un grande intervento di rigenerazione amministrativa che preveda un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale specializzato, che vada ben oltre il turn over e un piano di formazione e aggiornamento degli attuali dipendenti.

Le 2.200 assunzioni a tempo indeterminato negli Enti Locali, ubicati nelle 7 Regioni meno sviluppate, finanziate con il Programma Nazionale Capacità per la coesione”, rappresentano “una goccia nell’oceano”.

Tra l’altro, la richiesta degli Enti Locali è stata tre volte superiore rispetto alla disponibilità e questo la dice lunga di come, dopo anni di blocco assunzionale, sono ridotti gli Enti Locali.

Ciò è la dimostrazione plastica di come le politiche effettuate nella pubblica amministrazione hanno determinato gravi ed insostenibili carenze negli organici, a tutti i livelli.

Stigmatizziamo la previsione di ricorrere ad assunzioni con contratti a termine o di collaborazione per soli due anni per il rafforzamento della capacità amministrativa.

Questo modo di procedere non significa affatto un rafforzamento strutturale della capacità amministrativa centrale e locale della pubblica amministrazione, bensì un ulteriore precarizzazione del lavoro pubblico.

Nel merito dei singoli provvedimenti a valere sui Programmi Nazionali, finalmente, e sottolineiamo finalmente, a distanza di quasi due anni dall'approvazione da parte della Commissione Europea dell'accordo di Partenariato, si iniziano a prendere misure per l'attuazione, anche se dobbiamo evitare il rischio di snaturare la programmazione.

I dati sono emblematici e al quanto preoccupanti, anche in vista di dicembre 2024, data fissata per la scadenza della prima rendicontazione alla Commissione Europea.

Al 31 dicembre dello scorso anno, sui 75 miliardi di euro a disposizione per il periodo 2021-2027, ne sono stati impegnati solo il 5,8% (544 milioni di euro) e spesi effettivamente lo 0,7%.

Ancora più preoccupanti i dati che riguardano i Programmi Nazionali: sono stati impegnati sui 26,5 miliardi di euro a disposizione solo il 3% e, la spesa è ferma ad un misero 0,04%.

E se dovessimo applicare ai fondi strutturali le regole del PNRR, potremmo affermare che "se Atene piange Sparta non ride", in quanto il nostro Paese non brilla certamente per la spesa effettiva del PNRR.

Riteniamo un atto dovuto, anche sulla base della revisione di metà periodo delle politiche di coesione, le disposizioni per l'attuazione della Piattaforma per le Tecnologie Strategiche per l'Europa (STEP), e per il Fondo per una Giusta Transizione.

È condivisibile la scelta che mira a dare effettiva attuazione agli strumenti di pianificazione richiesti dalle cosiddette “condizioni abilitanti” nei settori strategici di investimento, perché è un modo concreto per accelerare la messa a terra dei progetti previsti dai Programmi sia Nazionali che Regionali.

Quanto agli interventi prioritari nei settori strategici della coesione europea, ci limitiamo a dire che la riduzione dei divari territoriali, in particolare nei settori delle risorse idriche, la protezione dell'ambiente, dei rifiuti, dei trasporti, della mobilità sostenibile e dell'energia sono tutti temi prioritari di investimento già previsti dall'Accordo di Partenariato.

Tra l'altro notiamo con rammarico che nei settori prioritari non compaiono i temi relativi all'istruzione e formazione, inclusione sociale e occupabilità.

Mentre, l'individuazione della priorità sulle infrastrutture per il rischio idrogeologico, al pari delle disposizioni relative alla rigenerazione urbana e al contrasto al fenomeno del disagio socioeconomico ed abitativo, a nostro avviso, sono misure che vanno solo a compensare i tagli operati in questi settori con la rimodulazione del PNRR.

Preoccupa e non poco, l'obbligo per ogni amministrazione titolare di un Programma di coesione, di redigere una relazione semestrale sullo stato di avanzamento procedurale e finanziario degli interventi, in quanto si appesantisce la governance dei programmi con il rischio di rallentare anziché accelerare l'attuazione della programmazione.

Sull'utilizzazione del Fondo Sviluppo e Coesione, come abbiamo avuto modo di dire già in occasione del "Decreto Sud", l'introduzione degli "Accordi di Coesione" ricorda molto da vicino quanto già fatto negli anni precedenti con i Patti per il Mezzogiorno e i piani di sviluppo regionali e delle Città metropolitane. Troviamo poi profondamente sbagliata la facoltà, data alle Regioni, di utilizzare parte del FSC per il cofinanziamento nazionale dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei, in quanto si riducono in questo modo le risorse destinate agli investimenti per la coesione territoriale e sociale.

E sulla programmazione del FSC e degli Accordi di Coesione, riscontriamo un deficit incolmabile sulle procedure per il dialogo sociale.

Ci appaiono un'operazione di restyling le disposizioni che riguardano le premialità per l'attuazione delle politiche di coesione, in quanto ci ricordano da vicino le premialità previste dagli "obiettivi di servizio" presenti nella programmazione 2007-2013.

Condivisibili lo stanziamento per accelerare le misure del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio, facciamo, però, notare, che essendo questo un sito di interesse nazionale vadano trovate risorse finanziarie a compensazione del FSC di competenza regionale.

Quanto al pacchetto lavoro, pur non disdegnando il sistema degli incentivi per le assunzioni stabili e l'autoimpiego e autoimprenditorialità, riscontriamo tutta una serie di criticità.

Le misure per l'autoimpiego e autoimprenditorialità sono una riedizione di interventi già sperimentati nel corso degli anni passati.

Così come sono un ritorno al passato i Bonus Giovani e Donne, che dubitiamo possano dare risultati per il contrasto alla disoccupazione giovanile delle donne che è una vera e propria emergenza del Paese.

Si tratta di tre nuovi sgravi contributivi per i datori di lavoro che assumono lavoratori under 35, donne svantaggiate e lavoratori over 35 nelle ZES.

La scelta adoperata dal Governo non si configura soddisfacente, in quanto le agevolazioni riguardano le assunzioni con contratto a tempo indeterminato che avverranno solo tra il 1° settembre 2024 ed il 31 dicembre 2025, con un beneficio fruibile per un massimo di 24 mesi, non cumulabile con altri incentivi.

Peraltro, occorrerà attendere il via libera della Commissione Europea.

Noi avremmo preferito che nel Decreto non venissero denominati “bonus” ma incentivi per le assunzioni stabili e questo già la dice tutta circa la natura delle misure.

Si tratta di misure “una tantum” e non di misure strutturali proprio perché non hanno un arco temporale di durata almeno pari a quella della programmazione 2021-2027 e questo rappresenta un limite.

Tra l’altro siamo in presenza di incentivi, ad esclusione di quello per le donne, dove non è prevista occupazione aggiuntiva.

Rileviamo inoltre, come le agevolazioni in favore di aziende e dei datori di lavoro non prevedono alcuna condizionalità, trattandosi di incentivi distribuiti a pioggia.

Ribadiamo la necessità di porre delle condizionalità alle imprese beneficiarie dei bonus quali i rinnovi contrattuali, l’applicazione dei contratti collettivi di lavoro sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi e il rispetto e l’applicazione delle norme in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Altra criticità riguarda il bonus giovani dove, per aver diritto all’esonero, non bisogna avere mai avuto un precedente impiego a tempo indeterminato e questo ne limita di molto la platea dei beneficiari.

Anche il Bonus ZES unica per il Mezzogiorno presenta alcune criticità legate al fatto che viene concesso soltanto alle aziende fino a 10 dipendenti.

Nel dettaglio riteniamo che le misure agevolative di questo decreto non si possano considerare una soluzione condivisibile dal momento che il Governo sembra voglia tagliare la decontribuzione del 30% alle aziende del Sud che scade il prossimo 30 giugno.

Si tratta di una misura che ha tagliato il costo del lavoro ad oltre 3,1 milioni di lavoratrici e lavoratori dipendenti di aziende che operano nel Mezzogiorno di cui il 64% a tempo indeterminato, con uno stanziamento di 3,3 miliardi di euro.

Si corre il rischio di creare un aumento della disoccupazione piuttosto che di occupazione.

Ancora una volta siamo in presenza di norme che rappresentano l’ennesima occasione persa, per agire concretamente e coerentemente ai bisogni del nostro Paese.

Tra l’altro la decontribuzione è una misura che era stata pensata quale strumento di fiscalità produttiva nel Mezzogiorno e che doveva “sanare” il divario produttivo tra le varie aree del Paese, in quanto produrre al Sud beni e servizi ha un costo maggiore rispetto al Centro Nord dovuto all’assenza di un adeguato sistema di infrastrutture a materiali e immateriali.

Pertanto, se la decontribuzione Sud non venisse confermata il Governo farebbe “cassa” con il Mezzogiorno.

Infatti, se sommiamo le risorse stanziare per i tre bonus assunzioni per gli anni 2024-2027, esse ammontano a 1,9 miliardi di euro mentre, per lo stesso periodo, la decontribuzione Sud aveva uno stanziamento di circa 9 miliardi.

Il saldo per le casse dello Stato è, quindi, di quasi 7 miliardi di euro.

Al danno dell'autonomia differenziata, che questo Governo vuole attuare, si aggiunge la beffa.

Tra l'altro, la fiscalità produttiva di vantaggio al Sud è una richiesta "storica" della nostra organizzazione per attrarre investimenti, colmare il gap produttivo con le altre aree del Paese e per aumentare la partecipazione e l'accesso al mondo del lavoro di giovani e donne, che al Sud sono i più disoccupati, "precarizzati", "inoccupati" e con un numero impressionante di NEET.

Dobbiamo mettere in evidenza come oggi, nelle Regioni del Mezzogiorno, anche per effetto dei piani di rientro dal deficit sanitario e del trasporto pubblico locale, le aliquote dell'IRAP, delle Addizionali IRPEF, del Bollo Auto sono più alte della media del Centro-Nord.

Guardiamo con interesse all'ampliamento delle funzionalità della piattaforma SIISL, nata per i destinatari dell'Assegno di Inclusione e del Supporto per la Formazione ed il Lavoro, che permetterà l'accesso, su base volontaria, anche alle persone in cerca di occupazione.

Diventerà invece obbligatoria l'iscrizione alla piattaforma per i percettori di Naspi e, se è condivisibile l'obiettivo di accelerare le pratiche amministrative, non va dimenticato che nel nostro Paese esiste ancora una larga fascia di lavoratori e lavoratrici che non hanno la necessaria dimestichezza con le procedure informatiche.

A tal proposito sarà necessario, nel momento in cui il Ministero del Lavoro predisporrà il decreto attuativo, immaginare procedure assistite anche attraverso gli Istituti di Patronato.

Tutta da verificare invece la reale spendibilità su questi temi della IA (Intelligenza Artificiale) ancora poco diffusa e in fase di sperimentazione.

Per realizzare una vera modernizzazione del nostro sistema delle politiche attive, non basta mettere in campo la migliore delle piattaforme informatiche.

Resta infatti ineludibile la conclusione del piano di rafforzamento dei Centri per l'Impiego, prevedendo il continuo aggiornamento del personale alle novità di carattere informatico che via via diventeranno sempre più utilizzate.

Per quanto riguarda la possibilità di utilizzare il Fondo Europeo per la Globalizzazione (FEG), strumento importante per favorire la riconversione del personale dipendente delle grandi imprese in crisi, ma poco utilizzato dal nostro Paese, riteniamo si vada nella giusta direzione.

Bene anche la costituzione di una Cabina di Regia del FEG, ma anche in questo caso rivendichiamo che venga valorizzato il ruolo del Dialogo Sociale.

Condivisibili i contenuti che riguardano il potenziamento degli interventi per l'innovazione e la ricerca, ma rinnoviamo la nostra raccomandazione a che l'iniziativa prioritaria del Ministero dell'Università e della Ricerca miri a tutelare e sviluppare il coinvolgimento, la presenza, l'iniziativa, il personale e la progettualità degli Atenei e degli Enti Pubblici di Ricerca nell'attuazione dei cosiddetti nuovi ecosistemi di innovazione nei territori di competenza.

Sul tema dell'istruzione e della povertà educativa riteniamo che il solo incremento delle somme destinate a palestre e laboratori non influirà sul recupero del gap di apprendimento se non è affiancato da una politica sugli

organici adeguata e dal reperimento di locali adeguati da destinare al potenziamento di tali attività.

In questo modo si continuerà solo ad arricchire i fornitori privati, mentre per quanto riguarda i fondi destinati a pagare il personale supplente assunto per la realizzazione del PNRR, abbiamo scritto recentemente al Ministro chiedendo soluzioni strutturali e non provvisorie con la proroga dei contratti al 30 giugno e l'ampliamento dell'organico ATA.

Infine, in tema di prevenzione e contrasto al sommerso, come avevano già chiesto in occasione del Decreto PNRR, è stata rimossa una criticità riguardante la congruità negli appalti pubblici e privati, eliminando la soglia di valore dell'appalto pubblico e riducendo a 70 mila euro quella dell'appalto privato.

Nel ribadire anche in questa occasione come sia stato importante prevedere una sanzione al fine di una maggiore responsabilizzazione di chi opera negli appalti privati, dall'altra riteniamo che la stessa sia troppo bassa per costituire un vero deterrente rispetto a violazioni sulla congruità.