

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIII
N. 2-*sexies*

R E L A Z I O N E

**SUGLI INTERVENTI REALIZZATI NELLE
AREE SOTTOUTILIZZATE E SUI RISULTATI
CONSEGUITI, CON PARTICOLARE RIGUARDO
ALLA RICADUTA DELL'OCCUPAZIONE, ALLA
COESIONE SOCIALE E ALLA SOSTENIBILITÀ
AMBIENTALE, NONCHÉ ALLA RIPARTIZIONE
TERRITORIALE DEGLI INTERVENTI**

(Anno 2009)

Presentata dal Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale

(FITTO)

Trasmessa alla Presidenza il 14 luglio 2010

PAGINA BIANCA

RAPPORTO ANNUALE 2009

sugli interventi nelle aree sottoutilizzate

del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

*Presentata al Parlamento
dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione territoriale
on. Raffaele Fitto*

Il presente Rapporto predisposto a cura del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico, ai sensi dell'art. 12 della legge 196/2009, fornisce un quadro delle tendenze economiche, delle risorse finanziarie e delle politiche di sviluppo territoriale.

In base all'art. 7, comma 26-27 del D.L. 78/2010 e alla delega conferita dal Presidente del Consiglio dei ministri il 10 giugno 2010 il Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale si avvale del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica per l'esercizio delle funzioni in materia di sviluppo e coesione economica dei territori.

Il documento è il frutto del lavoro integrato delle strutture del DPS, sotto la direzione del Capo Dipartimento Aldo Mancurti: Direzione generale per la politica regionale unitaria comunitaria, diretta da Sabina De Luca; Direzione generale per politica regionale unitaria nazionale, diretta da Vincenzo Donato; Unità di valutazione degli investimenti pubblici, coordinata da Paolo Praticò; Unità di verifica degli investimenti pubblici, coordinata da Mario Vella.

Il Rapporto è stato impostato e coordinato dal Consigliere Ministeriale Letizia Ravoni.

I singoli capitoli sono stati affidati alla responsabilità di: Francesco Stella, Oriana Cuccu, Mariella Volpe, Letizia Ravoni e Emanuela Incicco, Giampiero Marchesi.

L'Appendice è stata coordinata da Francesco Stella con la collaborazione di Marco Marini.

Il capitolo II, curato dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici, contiene risultati e valutazioni in materia di investimenti pubblici ed è parte integrante della Relazione di cui all'art.7 del DPR 38/98.

Gli Uffici della Direzione generale per la politica regionale unitaria comunitaria hanno fornito un costante supporto al coordinamento e alla integrazione dei contributi.

Hanno contribuito alla elaborazione di questo Rapporto e alla predisposizione dell'Appendice: Carlo Amati, Marcella Amici, Iolanda Anselmo, Cosimo Antonaci, Marilena Barbaro, Francisco Barbaro, Marco Biagetti, Tito Bianchi, Carolina Bloise, Laura Bonifazio, Rosa Bungaro, Federica Busillo, Giuseppina Caldarola, Mauro Cappello, Carla Carlucci, Germana Cavicchioli, Margherita Chierichini, Angela D'Alonzo, Silvio D'amico, Paola De Cesare, Daniele Del Guerci, Simona De Luca, Roberto Fulcinitti, Vincenzo Gazerro, Carmela Giannino, Francesco Giordano, Sandra Gizdulich, Giuseppe Guerrini, Veronica Gugliotta, Daniela Labonia, Marco Magrassi, Cosimo Maio¹, Barbara Majano, Alberto Mancini, Luca Manieri Elia, Marco Marini, Saverio Massari, Francesca Matalucci, Riccardo Monaco, Teo Muccigrosso, Aglaia Murgia, Alessandra Nicita, Marco Orsini, Alessandro Ottelli, Daniela Pagliaro, Silvio Pancheri, Nicolino Paragona, Guido Pellegrini, Aldo Perotti, Marta Pieroni, Alessandro Porzio, Giorgio Pugliese, Luigi Reggi, Federico Risi, Rosanna Romano, Piero Rubino, Rossella Rusca, Norina Salamone, Gianluigi Scialoja, Sergio Scicchitano, Silvana Serafin, Antonio Sferrazzo, Marco Spampinato, Benedetta Stratta, Laura Tagle, Alessandra Tancredi, Flavia Terribile, Tommaso Tranfaglia, ...

Responsabili cartografia: Laura Cisterna e Gianpiero Meriano.

Responsabili composizione e revisione dei testi: Simona Panei, Marina Bugamelli, Loredana Buffoni e Franca Acquaviva.

La diffusione è stata curata da: Simona Panei, Nadia Affumicato, Marina Bugamelli, Marco Danieli, Elena D'Orazio, Luigi Romano.

Si ringrazia tutto il personale impegnato nella predisposizione del documento per la dedizione e la cura.

¹ Il riconoscimento del suo apporto professionale alla presente edizione, come alle precedenti, è occasione per esprimere anche il nostro affettuoso e profondo attaccamento alla sua memoria.

INDICE

PREMESSA

TENDENZE ECONOMICHE E SOCIALI DEI TERRITORI	1
I.1 Il contesto internazionale	1
Riquadro A: Tendenze demografiche internazionali	3
I.2 Tendenze economiche nazionali e territoriali	6
I.3 Occupazione e disoccupazione nei territori	12
I.4 Imprese e sistemi produttivi territoriali	18
Riquadro B: La mappa delle crisi aziendali	23
Riquadro C: L'innovazione nelle imprese italiane: un confronto internazionale	25
I.5 Le prospettive economiche a breve e medio termine	29
I.6 Le tendenze della società	30
I.6.1 Istruzione	30
I.6.2 Povertà monetaria e aspetti del disagio sociale	34
I.6.3 Legalità, criminalità e sicurezza	41
I.7 Disparità regionali e integrazione nell'Unione europea	47
Riquadro D: La performance dei gruppi di regioni dell'UE-15 rispetto a un insieme di indicatori macroeconomici e di policy	54
II. QUALITÀ DEI SERVIZI E MISURAZIONE DEI RISULTATI	59
II.1 Servizi alla persona	60
II.1.1 Servizi per l'Istruzione	60
II.1.2 Servizi sanitari	65
II.1.3 Servizi di conciliazione lavoro famiglia: cura di anziani e bambini	73
Riquadro E: Comportamenti dei minori e formazione del capitale sociale	81
II.2 Servizi ambientali	85
II.2.1 Gestione dei rifiuti urbani	85
II.2.2 Gestione del servizio idrico integrato	90
Riquadro F: Riforma dei servizi pubblici locali	94
II.3 Servizi a rete	96
II.3.1 Reti e servizi on line	96
II.3.2 Servizi energetici e fonti rinnovabili	102
II.3.3 Servizi di trasporto	109

III.	POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO	115
III.1	Politiche nazionali e politiche regionali: un'analisi della spesa primaria della Pubblica Amministrazione	116
	<i>Riquadro G: Indicatori della spesa in Italia e nei principali Paesi europei</i>	117
III.1.1	La spesa corrente	122
III.1.2	La spesa in conto capitale	124
	<i>Riquadro H: La spesa in conto capitale per lo sviluppo nel 2008 e 2009: stime dell'indicatore anticipatore dei CTP</i>	127
III.2	I flussi di spesa nelle regioni italiane: un'analisi comparata degli aggregati finanziari del Settore Pubblico Allargato	130
III.3	Riforme e procedure di controllo della finanza pubblica intervenute nel 2009	142
III.3.1	Federalismo fiscale e implicazioni sulle politiche di sviluppo	142
III.4.	La riforma della legge di contabilità e finanza pubblica	148
III.4.1	Il Patto per la salute 2010 -2012	152
	<i>Riquadro I: Livelli essenziali di assistenza (LEA)</i>	156
IV.	LE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE: STRATEGIA E STRUMENTI	159
IV.1	La politica regionale nel contesto della politica economica 2009: le azioni anticrisi	159
	<i>Riquadro J: Il Piano Sud</i>	162
IV.2	L'attuazione della politica regionale nei territori: ambiti e strumenti di intervento nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord	163
IV.2.1	Le politiche di sviluppo nel Mezzogiorno	165
IV.2.1.1	La programmazione comunitaria	169
IV.2.1.2	La programmazione nazionale nel Mezzogiorno	176
IV.2.1.3	Politiche per le imprese nel Mezzogiorno	181
IV.2.2	Le politiche di sviluppo nel Centro-Nord	185
IV.2.2.1	Fondi strutturali comunitari 2000-2006 per il Centro-Nord	188
IV.2.2.2	La programmazione nazionale nel Centro-Nord	192
IV.2.2.3	Politiche per le imprese nel Centro-Nord	196
	<i>Riquadro K: Politica regionale: principali risultati</i>	200
	<i>Riquadro L: Gli interventi 2000-2006: le valutazioni ex post della Commissione europea</i>	205
IV.2.3	I progetti di cooperazione bilaterale con i Paesi terzi	207
IV.3	La politica regionale 2007-2013	211
IV.3.1	La programmazione comunitaria	213
IV.3.1.1	Area Convergenza	223
IV.3.1.2	Area Competitività/Centro-Nord	225
IV.3.1.3	I programmi dell'obiettivo Cooperazione Territoriale	226
IV.3.2	La programmazione nazionale	229
IV.3.2.1	Le assegnazioni FAS alle Amministrazioni centrali	233
IV.3.2.2	La programmazione attuativa delle Regioni	236

	<i>Riquadro M: Le previsioni per la spesa FAS dei programmi regionali</i>	241
	<i>Riquadro N: Il nuovo monitoraggio unitario 2007-2013</i>	243
IV.3.3	I Progetti integrati di sviluppo locale: la coesione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale	247
IV.4	Le politiche per i fattori produttivi: lavoro e capitale	250
IV.4.1	Monitoraggio delle politiche del lavoro	250
IV.4.2	Politiche del credito e strumenti finanziari	262
IV.5	La politica di coesione e le nuove strategie europee	268
	<i>Riquadro O - An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, Independent Report</i>	275
V.	ATTUAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE E PROSPETTIVE DI RIFORMA FEDERALISTA: IL RUOLO DELLA POLITICA REGIONALE E LE CAPACITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI	277
V.1	Politica regionale e riforma in senso federalista: quale rapporto sul tema della capacità amministrativa	277
V.2	Obiettivi di servizio e sistema premiale come strategia di capacitazione delle Amministrazioni	279
V.3	Il contributo dei Conti Pubblici Territoriali ad accrescere la capacità di analisi e di programmazione integrata della spesa pubblica. Il ruolo dei Nuclei CPT	284
V.4	Misurare l'efficacia: consultare dati su progetti, servizi pubblici e indicatori territoriali	286
	<i>Riquadro P: Explorer uno strumento interattivo per dati e indicatori territoriali</i>	289
V.5	Capacità di programmare e valutare progetti infrastrutturali: il caso dei Grandi Progetti	292
	<i>Riquadro Q: Istruttorie "Grandi progetti": Elementi informativi previsti dal regolamento n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006</i>	293
V.6	Capacità di realizzare i progetti infrastrutturali	295
V.6.1	I tempi di attuazione degli investimenti pubblici	295
V.6.1.1	Caratteristiche dell'analisi	295
V.6.1.2	I principali risultati	296
V.6.1.3	Una proposta di benchmark	298
	<i>Riquadro R: Tempi di attuazione delle opere pubbliche</i>	300
V.6.2	Criticità nella realizzazione degli investimenti	301
V.6.3	Proposte per migliorare la realizzazione degli investimenti	302
	<i>Riquadro S: Ricognizione delle infrastrutture strategiche di trasporto finanziate nel Mezzogiorno</i>	303
V.7	Valutare l'efficacia della policy: il Piano delle valutazioni della politica regionale unitaria e la valutazione dei servizi pubblici collettivi	304
	<i>Riquadro T: Il funzionamento del Gruppo di Lavoro del sistema nazionale di valutazione: una pratica federalista</i>	307
V.8	Capacità e competenze tecniche: verso una riforma necessaria della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica	309

Il Rapporto è stato elaborato con le informazioni disponibili al 15 aprile 2010, per alcuni aggregati rilevanti sono stati apportati anche aggiornamenti successivi.

PAGINA BIANCA

PREMESSA*dell'on. Raffaele Fitto*

Il Rapporto Annuale sugli interventi nelle aree sottoutilizzate del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica¹ costituisce un'occasione importante di riflessione e analisi sulle politiche volte, nel rispetto del dettato costituzionale (art.119, comma 5) a “..promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali...”.

Un'occasione importante innanzitutto sul piano istituzionale in quanto momento di informazione al Parlamento e quindi al Paese su cosa si sta facendo, e come, per conseguire gli obiettivi di sviluppo e di crescita nelle aree che presentano maggiori ritardi, ma anche un'occasione più ampia di trasparenza e di apertura al confronto sulla strategia messa in atto, sugli interventi in corso, sui risultati che si stanno conseguendo e anche – si potrebbe dire soprattutto – sui problemi che emergono e sui nodi che ancora occorre affrontare e superare.

E' un punto questo che forse è utile sottolineare. Le politiche di sviluppo e coesione sono complesse, impongono perseveranza e elevate capacità istituzionali e tecniche. Richiedono, inoltre, come elemento necessario per la loro efficacia, una partecipazione di tutta la comunità nazionale alla loro attuazione.

Il Rapporto è un presupposto essenziale di tale partecipazione, costituisce testimonianza di un'amministrazione che opera riflettendo sulle sue realizzazioni, valutandone i risultati, suggerendo, ove possibile, nuovi percorsi. Nel fare questo fornisce a tutti informazioni e dati, aprendosi al dibattito, ai contributi e ovviamente anche alla critica. Ma questo è un aspetto positivo di cui va rilevata l'importanza.

Il Rapporto segnala come in alcuni casi la realizzazione degli interventi ancora risulti largamente insufficiente. Si impone una netta inversione di rotta attraverso una rapida ricognizione delle cause dei ritardi e un'individuazione, altrettanto rapida, degli strumenti correttivi necessari per il raggiungimento degli obiettivi di maggiore efficienza e qualità degli interventi.

Due sono i perni essenziali per il rilancio di queste politiche:

- Rendere concretamente attuabile la concentrazione delle risorse su grandi progetti infrastrutturali, in particolare quelli ferroviari, ineludibili per lo sviluppo del Mezzogiorno, rimuovendo le cause che storicamente ne hanno

¹ Il presente Rapporto - Relazione di sintesi sugli interventi realizzati e sui risultati conseguiti nelle aree sottoutilizzate - è parte dei documenti programmatici di natura economica e finanziaria previsti dalla legge di riforma della Contabilità di Stato n. 196/2009 art. 12. Viene predisposto come allegato Relazione sull'economia e la finanza pubblica (REF) e informa il Parlamento sulle tendenze economiche territoriali del Mezzogiorno e del Centro-Nord, sulle risorse destinate allo sviluppo, specie delle aree sottoutilizzate, e sull'attuazione dei principali strumenti di politica regionale.

impedito la realizzazione;

- migliorare l'offerta di servizi pubblici, sulla base di meccanismi volti a mettere al centro dell'azione complessiva i risultati effettivi da conseguire con un richiamo preciso alle responsabilità che a tutti i livelli si devono mettere in gioco.

Ciò nel quadro della necessaria attenzione alla capacità di attuare le politiche della ricerca e dell'innovazione fondamentali per il recupero della competitività del Paese anche nelle sue aree più forti, per le quali la politica regionale, in particolare quella comunitaria, ha mobilitato ingenti risorse.

E', pertanto, necessaria una discontinuità nella attuazione della politica, la gravità della situazione economica non consente ulteriori ritardi, occorre migliorare in tempi ragionevoli lo stato di quei territori ove permangono squilibri e ritardi.

Dalla lettura del Rapporto emerge come ciò non solo sia necessario, ma anche possibile. Come ciò non implichi ricominciare da zero ma come sia invece necessario introdurre nella strategia e nella sua attuazione quella che si può chiamare una "discontinuità propositiva", ovvero un intervento, anche radicale ove necessario, volto a correggere, migliorare, innovare in corso d'opera per invertire tendenze negative, innestare circoli virtuosi, preparare e prepararci così al futuro.

Tale "discontinuità propositiva" per risultare un indirizzo concreto e immediatamente perseguibile deve poggiare su elementi in grado di dare da subito il segno di una svolta in corso e di suscitare così nuove energie in tutti gli attori, istituzionali e non, responsabili o comunque partecipi dell'attuazione delle politiche. E' utile segnalarne alcuni proprio a testimonianza sia di un percorso già avviato, sia di cambiamenti che stanno per essere intrapresi:

- un più forte e determinato impegno del Governo nel suo insieme nell'attuazione delle politiche di sviluppo e coesione, impegno di cui costituisce un passo importante anche l'allocatione delle funzioni di coordinamento e indirizzo presso la Presidenza del Consiglio;
- l'indirizzo ormai condiviso di far leva sulla riforma federalista dello Stato per migliorare l'efficacia della politica regionale, come condizione essenziale per preservare e migliorare l'utilizzo delle risorse aggiuntive in un quadro di graduale ma incisiva trasformazione dell'assetto istituzionale del Paese;
- la rapida ricostituzione di un ambito di cooperazione istituzionale (Centro, Regioni, enti locali, parti sociali) motivata e determinata a conseguire risultati visibili in tempi brevi in termini di sviluppo e coesione anche attraverso la condivisione di un nuovo sistema di regole che consentano ampia partecipazione, ma anche e soprattutto decisioni tempestive;
- la valorizzazione della attuale strategia e dei suoi punti di forza ma, insieme e con il massimo rigore, l'analisi critica necessaria per poter affrontare e attuare con coraggio e tempestività i cambiamenti necessari: i programmi in corso non devono costituire una camicia di forza, occorre invece saper

governare la necessità e anche i costi del cambiamento in vista di maggiori vantaggi collettivi;

- la necessità e l'urgenza, in questo quadro, di porre in modo nuovo la questione delle risorse: di misurarne la necessità non rispetto a fabbisogni generici (sempre indeterminati), ma rispetto alle capacità di utilizzarle tempestivamente per realizzare progetti e interventi utili per la collettività e lo sviluppo;
- la capacità, richiesta a tutte le amministrazioni, di selezionare e concentrare gli interventi in relazione alla loro priorità e alla loro efficacia nel produrre servizi collettivi che migliorino visibilmente l'operatività delle imprese e le condizioni di vita dei cittadini e nelle aree più svantaggiate del Paese;
- l'esigenza di mettere al centro dell'azione di Governo, nell'attuazione della politica di sviluppo e di coesione in senso lato, e quindi della pubblica amministrazione, la pratica dell'"etica della responsabilità" coniugando correttezza, trasparenza, legalità amministrativa con la piena assunzione di responsabilità sull'efficacia e i risultati dell'azione pubblica.

Se sapremo intraprendere questo nuovo percorso con l'energia e le capacità necessarie, allora si creeranno anche i presupposti perché l'azione ordinaria dello Stato trovi un terreno di maggiore integrazione e condizioni di maggiore efficacia. Si pensi, al riguardo, alla rilevanza della questione sicurezza in tante aree del Paese ma in particolare in alcune aree del Mezzogiorno.

Le politiche di sviluppo devono fare di più e meglio ma hanno bisogno, per essere efficaci, che sia garantita l'effettiva aggiuntività dei loro interventi rispetto ad un'azione ordinaria dello Stato altrettanto decisiva.

Il riscatto delle Regioni del Mezzogiorno deve avvenire in un quadro più ampio della sola politica regionale, instaurando un circolo virtuoso con il resto del paese, a conferma che la "questione meridionale" resta tuttora una "questione nazionale".

E' bene ricordare anche questo aspetto, pur nella consapevolezza delle difficoltà e degli obiettivi di gestione della finanza pubblica, anche in vista del difficile negoziato sul futuro della politica di coesione che attende il Paese nei prossimi mesi.

In questo quadro è opportuno che, a partire dai prossimi anni, il Rapporto diventi sempre più anche un documento di policy attraverso il quale, integrandosi funzionalmente nella più ampia strategia di politica economica del Paese, le riflessioni e le proposte sull'attuazione della politica di sviluppo e di coesione possano dare un contributo ancora più incisivo all'obiettivo difficile, ma necessario di coniugare il rigore dei conti pubblici con prospettive concrete di crescita economica, di maggiore competitività territoriale, di miglioramento nelle condizioni di operatività delle imprese e di benessere dei cittadini.

PAGINA BIANCA