

Illustrazione del Rapporto annuale 2009 del Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica sugli interventi nelle aree sottoutilizzate

15 luglio 2010

Palazzo Montecitorio

Discorso del Ministro Fitto

1. SALUTI E INTRODUZIONE

- Signor Presidente della Camera, autorità, colleghi senatori e deputati, signore e signori, è motivo di grande orgoglio personale e di tutto il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica presentare oggi, il Rapporto Annuale 2009 per la **prima volta** in una cornice istituzionale così alta e alla presenza del Presidente Fini che ringrazio per aver accettato, direi con slancio, la mia proposta di svolgere in questa sede la presentazione.
- Il **Rapporto** giunge alla sua **dodicesima edizione** e costituisce parte dei documenti programmatici di natura economica e finanziaria **previsti dalla legge di riforma della Contabilità di Stato n. 196/2009 art. 12**. Esso è predisposto come **allegato alla 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.
- La presentazione del Rapporto costituisce altresì uno dei primi momenti pubblici in cui si esplica la nuova delega affidatami dal Presidente del Consiglio dei Ministri per l'attuazione delle politiche di coesione territoriale. Occasione che desidero utilizzare per indicare le linee lungo le quali il Governo intende muoversi al fine di conseguire la massima efficacia delle stesse.
- In apertura rivolgo un ringraziamento pubblico a tutta la struttura del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica per la consueta qualità e rigore del lavoro svolto. Struttura con la quale ho avuto modo di collaborare intensamente in questi giorni e di apprezzarne la competenza e la dedizione.

2. IL RAPPORTO DPS: “CONOSCERE PER DELIBERARE”¹

- **Conoscere per deliberare.** E' questo l'insegnamento che Luigi Einaudi ci lasciava nelle sue Prediche Inutili del 1964. A questo principio vuole ispirarsi l'azione del governo.
- Il **Rapporto** che oggi si presenta vuole essere, in primo luogo, la “**fotografia**”, **dettagliata** e al tempo stesso **realistica e critica**, della situazione delle aree “sottoutilizzate” del nostro Paese e, in particolare del **Mezzogiorno**.
- E' una fotografia molto densa di informazioni e di dati. E' quindi di per sé un contributo all'analisi, al confronto, al dibattito che devono caratterizzare la nuova attenzione che il Governo vuole dare proprio al Mezzogiorno in una fase difficile sotto il profilo economico e di transizione sotto il profilo istituzionale.
- Ma una fotografia serve a fare il punto della situazione, a dire dove siamo. Perché sia poi **utile** per fornire **al Paese** e alla responsabilità politica elementi per disegnare il futuro, allora **la fotografia** – le informazioni che riporta, i dati che se ne ricavano – ha bisogno di un'**interpretazione coerente** in grado di indicare un percorso credibile.
- E', questo, il metodo che il Governo propone per lo sviluppo: partire **dall'analisi e dai dati**, interpretarli, trovare subito linee conseguenti di **azione politica e tecnica**.
- Non è possibile in questa sede dire di tutte le informazioni e dei dati che il Rapporto contiene. Andranno meditati e utilizzati per rendere più solide e più basate su una conoscenza specifica le numerose linee di lavoro che ci vedranno impegnati nei prossimi mesi.
- E' tuttavia questa l'occasione per soffermarci almeno su **alcune indicazioni** del Rapporto, sia per la loro significatività e urgenza, sia perché già **consentono**, nel loro realismo così esplicito, qualche **interpretazione utile** per le implicazioni operative sulle **cose da fare**.
- **Il ritardo e la crisi in primo luogo.** Sappiamo bene, e il Rapporto lo conferma, che c'è un **ritardo del Mezzogiorno in termini di PIL** sia rilevante sia, nonostante gli sforzi fatti anche nell'ultimo decennio, **permanente**.

¹ Luigi Einaudi, *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1964.

- E sappiamo anche che la crisi internazionale ha reso le cose ancora più difficili. Basterà qui dire, per sintesi, che il tributo pagato alla **più grave crisi economica del dopoguerra** è stato molto pesante in tutto il Paese: la **caduta del PIL** tra 2008 e 2009, ha colpito tanto il **Centro Nord** quanto il **Mezzogiorno** riportandone il livello a quello di inizio decennio. Il lavoro da fare per rilanciare l'economia e poi per promuovere lo sviluppo e ridurre il divario delle aree più deboli del Paese è ora addirittura più complesso e, proprio per questo, anche più urgente.
- Tenuto conto di ciò, **ha senso discutere ogni tre mesi o sei mesi** sul fatto che **il ritardo** del Mezzogiorno perdura e che **si è spostato di qualche decimale** nelle sue dimensioni quantitative? O non è **meglio** rimboccarsi seriamente le maniche e **fare le cose giuste** lavorando sodo con continuità, rendendo **più selettiva ed efficace la spesa**, creando infrastrutture e servizi collettivi, dando nuove motivazioni e nuove speranze ai cittadini, in particolare ai giovani, e alle imprese che vivono e operano nel Sud?
- Se seguiremo **questa via**, se riusciremo a **rovesciare e rendere positive le aspettative** di chi nel **Sud** vive e lavora, allora, magari non subito, anche il divario diminuirà.
- Nel fare questo – ed è questo il secondo aspetto che voglio sottolineare – bisogna naturalmente tenere conto delle **urgenze e delle necessità che caratterizzano le condizioni sociali** di tanta parte della popolazione meridionale
- Il Rapporto ci dice che nel Mezzogiorno è
 - a) **più grave la situazione occupazionale** (nel 2009 è ulteriormente peggiorata con una caduta dei livelli occupazionali del 3 per cento, contro il meno 1,1 del Centro Nord);
 - b) **stanno peggio soprattutto i giovani** (nel 2009 il 36% dei giovani del Sud risulta disoccupato, contro un dato del 20% circa del Centro Nord);
 - c) **il contesto sociale rimane fortemente** e questo, oltre a segnalare **condizioni di disagio sociale non tollerabili**, rende più difficile avversare il fenomeno degli **abbandoni scolastici**, garantire livelli adeguati di **sicurezza e di legalità** nonostante i **grandi risultati** sin qui raggiunti dal Governo nella **lotta alla criminalità organizzata**.

- Anche qui tuttavia **occorre intraprendere**, con la gradualità necessaria ma anche con la decisione e la perseveranza che rendono possibili i cambiamenti, una **nuova via. Meno assistenza e più opportunità, più costruzione di capacità** (quindi più istruzione e di migliore qualità) e quindi più occasioni di iniziativa e di imprenditorialità. Nel Mezzogiorno le energie ci sono occorre accompagnarne e stimolarne l'emersione soprattutto garantendo condizioni di trasparenza amministrativa, legalità, informazione, sostegno reale all'accesso al mercato.
- **Il contesto, le infrastrutture, i servizi collettivi** sono ovviamente **decisivi** se si vuole innestare un cambiamento importante sul piano delle aspettative e quindi delle nuove energie che occorre far emergere. Nell'esaminare questi aspetti il Rapporto è perfino **impietoso** nel segnalare (e quantificare) le condizioni di **ritardo** che ancora caratterizzano il Mezzogiorno nell'**istruzione**, nei **servizi socio sanitari** e per la popolazione, nei **servizi ambientali**, nel **servizio idrico integrato**, nella dotazione di **infrastrutture**, in particolare di trasporto e di comunicazione, nel funzionamento delle reti.
- Analizzando i dati ci si accorge che la **fotografia statica** del **divario** attuale è più **composita**. In alcuni territori del Mezzogiorno (in alcune Regioni ma a volte anche in aree sub regionali) si registrano **elementi, non ancora sistematici, di dinamicità**.
- Questo è importante coglierlo e segnalarlo anche e soprattutto a fini operativi. Queste dinamiche, infatti, ci dicono **due cose**:
 - a) **i progressi**, gli avanzamenti, i miglioramenti **sono possibili**;
 - b) bisogna **valorizzare** di più **i progressi** quando si registrano ma, soprattutto, bisogna renderli più solidi, evitare che una volta conseguiti si facciano passi indietro, **renderli irreversibili**.
- Non a caso tratto alla fine (di questa prima parte) **la questione delle risorse finanziarie**. Spesso si fa l'errore di parlare troppo di risorse finanziarie in modo un po' troppo generico, qui "conoscere per deliberare" è una regola ancor più necessaria di cui tener conto.
- Intanto riguardo l'effettivo utilizzo delle risorse comunitarie e nazionali.

Dal Rapporto emerge che:

- le **risorse comunitarie** del ciclo **2000-2006** assegnate all'Italia sono state quasi **integralmente utilizzate** (le risorse non utilizzate sono state pari allo 0,33% del totale);
 - le ingenti **risorse comunitarie** del ciclo **2007-2013** (**60,5 miliardi** di euro, **di cui 43,6** concentrate nelle **Regioni Convergenza**) sono in corso di programmazione, con qualche ritardo ma nel sostanziale rispetto degli obiettivi annuali di spesa (rilevanti per evitare il disimpegno automatico) anche grazie alle recenti modifiche regolamentari che hanno ridotto per il 2010 gli obiettivi di spesa.
 - **l'avanzamento procedurale** delle opere programmate, nello stesso periodo, nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro finanziati anche dal **Fondo Aree Sottoutilizzate** con le Regioni, evidenzia per il **Mezzogiorno** che solo il **27%** degli **interventi** è stato **completato**, il **46%** ha **aperto i cantieri** e l'**11%** è **prossimo all'apertura**, mentre il **15%** si trova ancora in **fase progettuale**. Nel **Centro Nord** lo stato d'**avanzamento** dei progetti è **più elevato**: 32 per cento sono i lavori chiusi e 50 per cento i cantieri aperti.
- Questo **non** significa ovviamente che ci si possa ritenere soddisfatti per il solo motivo di aver conseguito il **risultato minimo del mancato disimpegno**: significa piuttosto che conoscendo meglio i dati si riesce a capire l'esigenza di orientare con maggiore incisività l'azione pubblica in direzione del miglioramento della qualità e dell'efficacia degli interventi.
 - Il **raggiungimento degli obiettivi di spesa** è stato, infatti sostenuto dal **ricorso massiccio** alla rendicontazione di **progetti coerenti**, ovvero di progetti già finanziati con risorse nazionali. Riducendo così l'effettiva reale aggiuntività della spesa comunitaria. Si stima in oltre **11 miliardi di euro** la dimensione finanziaria del fenomeno.
 - Inoltre, in tutto l'arco di programmazione precedente ed in quello attuale si conferma una **cronica incapacità** del sistema a **produrre progettazioni e flussi di spesa adeguati** qualitativamente e quantitativamente **al potenziale di risorse disponibile** sulla base dei programmi nazionali e comunitari.
 - Tutto ciò implica quindi la necessità di più **concentrazione** su **opere e infrastrutture strategiche**, di capacità di progettare e valutare (anche l'impatto delle opere sullo sviluppo dei territori) di più e meglio, significa collaborare di più fra amministrazioni centrali, regionali e

locali, significa **coinvolgere** (recuperando un rapporto di effettiva cooperazione allo sviluppo regionale) i **grandi investitori pubblici** (ANAS, RFI in primo luogo) cui spetta una grande responsabilità e un grande ruolo nel rendere il Mezzogiorno un'area più moderna e competitiva .

- La linea del Governo è su questo punto chiara: **utilizzare** intanto al meglio, **cambiando** tutto **ciò che c'è da cambiare** se necessario, le **risorse** aggiuntive che già **ci sono**. Dimostrare così di poter e saper fare meglio nell'**aumentare l'efficacia** degli investimenti e l'**efficienza** della **gestione ordinaria** della **spesa pubblica**.
- Prendiamo intanto atto che le **risorse aggiuntive** destinate al **Mezzogiorno** costituiscono il **5,9%** (è la media del periodo 1998-2007, dunque è un dato strutturale) della **spesa pubblica** primaria destinata al Mezzogiorno. Con quelle risorse aggiuntive **si può e si deve fare molto di più e meglio** ma occorre che anche l'**azione ordinaria dello Stato**, sia in termini di investimenti sia in termini di spese correnti, sia **adeguata**, quantitativamente e **soprattutto qualitativamente**.
- La dimensione quantitativa delle risorse disponibili **non** deve costituire **un alibi** per le politiche aggiuntive che devono essere comunque rese più selettive, appropriate, efficaci. Deve invece costituire uno **stimolo** a rendere la **spesa ordinaria** dello Stato, pur nei vincoli dati dalla situazione economica e della finanza pubblica, altrettanto **selettiva, efficace** e anche più rispettosa di una più equilibrata destinazione territoriale. La **riforma federalista** aiuterà a ragionare di più sui dati, sulle risorse ordinarie in primo luogo, sulla loro destinazione e utilizzazione.
- E sarà un bene per il Mezzogiorno perché non si possono risolvere problemi di sviluppo così rilevanti senza il concorso coerente di tutti gli sforzi e di tutte le risorse e senza l'impegno di una comunità nazionale consapevole dei vincoli che deve rispettare ma anche della responsabilità e dell'impegno collettivo necessari perché tutto il Paese, insieme al Mezzogiorno e con il suo contributo, progredisca e sappia far diventare le differenze una ricchezza e non un problema e un limite.

3. PER UNA DISCONTINUITA' PROPOSITIVA:

- Questa è la fotografia dettagliata, realistica e critica di cui dicevo all'inizio del mio intervento. Con questa **foto** sullo **sfondo** passo,

quindi, a **discutere delle scelte** che abbiamo davanti e della via che intendiamo percorrere.

- Il Rapporto segnala come in molti casi la **realizzazione** degli **interventi** risulti ancora **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:
 1. 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 impedito la realizzazione;
 2. **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** nell'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. E' 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/regole/comportamenti semplici** e comprensibili, in

grado così 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 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**;
- 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.

- Si tratta di un tema di grande rilevanza riferito ad un futuro prossimo strettamente legato alle azioni che poniamo in essere oggi. Come è noto, in seno alla Commissione europea è in fase di svolgimento un dibattito intorno al futuro delle grandi politiche dell'Unione e tra queste la politica di coesione. **Estensione territoriale, dimensione finanziaria, criteri di accesso alle risorse** sono tutti elementi **non ancora definiti** e dai quali dipende in misura diretta la quantità di risorse e la copertura geografica di queste politiche per l'Italia.
- Il **nostro Paese** costituisce un po' la **cartina di tornasole** alla quale si guarda in Europa **per valutare** quale sia l'effettiva **efficacia** e quindi **necessità** delle **politiche di coesione** comparativamente valutate rispetto ad altre politiche settoriali di interesse comunitario. Quel che faremo nei prossimi mesi, la capacità che mostreremo nel perseguire maggiori livelli di efficacia delle politiche, è destinato a produrre effetti di più lungo periodo. Nel corso dell'incontro tenuto con il **Commissario** alla politica regionale **Hahn** ho avuto modo di ribadire **l'interesse del nostro Paese** ad un futuro delle politiche di coesione **post 2013** che copra **tutti i Paesi**, destini **risorse adeguate** alla rilevanza degli obiettivi ed introduca **nuovi meccanismi di condizionalità** nell'impiego dei fondi insieme ad una **drastica semplificazione delle procedure**.
- Chiudo, con un riferimento alle **azioni** che **stiamo** concretamente **realizzando** in **queste settimane** e a quelle che intendiamo porre in essere subito dopo la pausa estiva. Insieme alla strutture del Dipartimento ho **incontrato tutti i Presidenti di Regione** e delle **Province autonome** allo scopo di giungere entro la fine di luglio alla **ricognizione definitiva** e condivisa
 1. dello **stato di attuazione** della **programmazione 2000 – 2006** del **FAS**;
 2. della **consistenza ed impiego** delle cosiddette **risorse liberate** – rimborsi comunitari ottenuti a fronte della rendicontazione di opere finanziate con fondi nazionali ed inserite nell'elenco delle realizzazioni dei Programmi Operativi Regionali e Nazionali;
 3. dello **stato di attuazione** della **programmazione** comunitaria **2007 – 2013**.

A valle di questa attività:

1. incontro con le parti sociali e le organizzazioni di categoria per riferire degli esiti della ricognizione;
2. confronto con l'opposizione;

3. approvazione di un atto formale che riporti gli esiti della ricognizione;
4. definizione del nuovo orientamento strategico del Governo sulle politiche di coesione e conseguente revisione della programmazione ispirata a concentrazione su pochi grandi temi, con disponibilità di risorse certe, tempi di realizzazione prefissati e monitorati, e con l'individuazione dei meccanismi di sostituzione nei casi di inadempienza.