IX LEGISLATURA
77^ Seduta
Mercoledì 11 dicembre 2013

Deliberazione n. 365 (Estratto del processo verbale)

OGGETTO: Documento di Programmazione Economico Finanziaria della Regione Calabria (DPEFR) per gli anni 2014-2016 (articolo 2, comma 3, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

Presidente: Francesco Talarico
Consigliere – Questore: Giovanni Nucera
Segretario: Nicola Lopez

Consiglieri assegnati 50

Consiglieri presenti 34, assenti 16

...omissis...

Il Presidente, dopo la relazione del Consigliere Imbalzano e gli interventi dei Consiglieri Maiolo, Naccari Carlizzi, Principe e Orsomarso, pone in votazione la seguente deliberazione:

"IL CONSIGLIO REGIONALE

VISTA la Delibera di Giunta regionale del 18 ottobre 2013, n. 365;

PREMESSO CHE:
- l'articolo 1, comma 4, della legge regionale di contabilità 4 febbraio 2002, n. 8 individua nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale (DPEFR), nella legge finanziaria, nel bilancio pluriennale e nel bilancio di previsione annuale gli strumenti di programmazione economico-finanziari adottati dalla Regione;
- l'articolo 2, comma 1, della suddetta legge definisce il DPEFR quale atto di indirizzo programmatico, economico e finanziario dell'attività di governo della Regione per l'anno successivo, con proiezione triennale, nonché strumento di raccordo per la programmazione generale della Regione;

segue deliberazione n. 365

- lo stesso articolo 2, al comma 3, dispone che ogni anno la Giunta regionale adotta il DPEFR e lo trasmette al Consiglio che lo approva con propria risoluzione;

VISTA la legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8 recante "Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria" e, in particolare, l'articolo 2, comma 3, che dispone in materia di adozione del DPEFR;

PRESO ATTO che la 2^ Commissione ha approvato il provvedimento in oggetto nella seduta del 21 novembre 2013;

DELIBERA

di approvare il Documento di Programmazione Economico Finanziaria della Regione Calabria (DPEFR) per gli anni 2014-2016 (articolo 2, comma 3, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8), allegato alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale" e, deciso l'esito – presenti e votanti 34, a favore 21, contrari 13 - ne proclama il risultato:

"Il Consiglio approva"

...omissis...

IL PRESIDENTE f.to: Talarico

IL CONSIGLIERE – QUESTORE f.to: Nucera

IL SEGRETARIO f.to Lopez

E' conforme all'originale.
Reggio Calabria, 17 dicembre 2013

IL SEGRETARIO GENERALE
(dott. Nicola Lopez)

Allegato alla Deliberazione
n. 365 dell'11.12.2013

REGIONE CALABRIA

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA PER IL TRIENNIO 2014 - 2016

INDICE

PARTE 1 9

IL CONTESTO 9

L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA DELLA REGIONE E LA SITUAZIONE DEI PRINCIPALI INDICATORI DI SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO 9

1. L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA DELLA REGIONE E LA SITUAZIONE DEI PRINCIPALI INDICATORI DI SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO 10

1.1 PREMESSA 10
1.2 LA CALABRIA NELLA CRISI ITALIANA ED EUROPEA 21
1.3 L'ANDAMENTO NEL 2012 E LE TENDENZE NEL MEDIO PERIODO DELL'ECONOMIA CALABRESE 25
1.4 LA POPOLAZIONE 34
1.4.1 PREMESSA 34
1.4.2 LA DINAMICA NATURALE 38
1.4.3 LA DINAMICA MIGRATORIA 40
1.4.4 LA STRUTTURA DEMOGRAFICA DELLA REGIONE 41
1.4.5 TENDENZE DI FONDO DELLA POPOLAZIONE DELLA CALABRIA 43
1.5 IL MERCATO DEL LAVORO NELLA CRISI: AUMENTANO GLI SQUILIBRI E CRESCONO I FLUSSI MIGRATORI 52
1.5.1 L'ANDAMENTO DEL MERCATO DEL LAVORO NEL 2012 52
1.5.2 L'ANDAMENTO DEL MERCATO DEL LAVORO NEL 2012 NELLE PROVINCE CALABRESI 59
1.5.3 L'EVOLUZIONE CONGIUNTURALE NELLA PRIMA METÀ DEL 2013 61
1.5.4 L'APPROFONDIRSI DELLA CRISI NEL 2012 NON FRENA IL PENDOLARISMO PER MOTIVI DI LAVORO 69
1.5.4.1 CONSISTENZA DEL PENDOLARISMO DI LUNGA DISTANZA 69
1.5.4.2 LE CARATTERISTICHE DEI PENDOLARI CHE SI SPOSTANO DALLA CALABRIA E DAL RESTO DEL SUD VERSO IL NORD E VERSO L'ESTERO 72
1.6 LE ESPORTAZIONI REGIONALI IN FRENATA DOPO I MODESTI RISULTATI DEL 2012 76
1.6.1 LA CONGIUNTURA NEL 2013 79
1.6.2 GLI SCAMBI CON L'ESTERO DELLE PROVINCE 85
1.7 GLI INDICATORI DI SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO: I NUOVI CONTENUTI DEL DIVARIO 87
1.7.1 CONSISTENZA ED EVOLUZIONE INTERCENSUARIA DEI SETTORI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DELLE ISTITUZIONI NON PROFIT 87
1.7.2 L'OFFERTA DI SERVIZI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN QUADRO DI SINTESI E UN CONFRONTO CON L'EUROPA 93
1.7.3 L'OFFERTA DI SERVIZI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI 96
1.7.3.1 CRIMINALITÀ, SICUREZZA, GIUSTIZIA 96
1.7.3.2 I SERVIZI SOCIALI: L'ASSISTENZA SANITARIA E SOCIOASSISTENZIALE 102
1.7.3.3 ISTRUZIONE, FORMAZIONE E CAPITALE UMANO 105
1.7.3.4 AMBIENTE E GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI 107
1.7.3.5 SERVIZI PUBBLICI E INFRASTRUTTURE DI RETE 111
1.7.3.6 LE CARATTERISTICHE DELL'AMBIENTE NORMATIVO 114
1.7.3.7 PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E ICT 117
1.7.3.8 LO STATO DI ATTUAZIONE DELL'AGENDA DIGITALE 119
1.7.3.9 INNOVAZIONE E WELFARE 121
1.7.3.10 CONSIDERAZIONI RIASSUNTIVE 125

PARTE 2 127

LE POLITICHE 127

IL PROCESSO DI ATTUAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE 127

2.1 L'UTILIZZO DELLE RISORSE LIBERATE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2000-2006 128
2.2 LO STATO DI ATTUAZIONE DEL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE NELLE REGIONI DELL'OBIETTIVO CONVERGENZA 130
2.3 LO STATO DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI OPERATIVI 2007-2013 DELLA CALABRIA 139
2.3.1 IL POR FESR 2007-2013 139
2.3.2 IL POR FSE 2007-2013 148
2.3.3 IL CONTRIBUTO DEI PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI DELLA CALABRIA ALL'ATTUAZIONE DEL PIANO AZIONE COESIONE 155
2.4 L'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE (EX FAS) 2007-2013 E 2000-2006 160
2.5 IL PERCORSO ATTUATIVO DEL PIANO D'AZIONE PER GLI OBIETTIVI DI SERVIZIO 165
2.6 LO STATO DI AVANZAMENTO DELLA PROGETTAZIONE INTEGRATA 171
2.7 LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 174

3. TUTELARE LA SALUTE DEI CITTADINI CALABRESI NEL RISPETTO DEL PROCESSO DI RISANAMENTO STRUTTURALE DEL SISTEMA SANITARIO REGIONALE ALL'INTERNO DEGLI OBIETTIVI DEL PIANO DI RIENTRO 179

3.1 PREMESSA 179
3.2 RIASSETTO ISTITUZIONALE ED ORGANIZZATIVO DEL SSR ATTRAVERSO IL PROGRAMMA OPERATIVO 180
3.2.1 LINEE ORGANIZZATIVE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE 180
3.2.2 LA STRUTTURA DIPARTIMENTALE RIORGANIZZAZIONE E RAFFORZAMENTO 183
3.2.3 LE RELAZIONI CON LE AZIENDE SANITARIE 185
3.2.4 IL MIGLIORAMENTO DELLA PERFORMANCE DEL PERSONALE SANITARIO 186
3.3 I PRINCIPALI PROGETTI STRATEGICI 187
3.3.1 I FLUSSI INFORMATIVI 187
3.3.2 IL "SISTEMA INFORMATIVO SANITARIO REGIONALE (SISR) ED IL PERIODO TRANSITORIO 189
3.4 LA NUOVA LOGISTICA OSPEDALIERO - DISTRETTUALE, I SERVIZI DI QUALITÀ E LA FILIERA STRATEGICA 193
3.4.1 LA CREAZIONE DEI QUATTRO OSPEDALI E LA RETE DELLE ECCELLENZE 193
3.4.2 LE CASE DELLA SALUTE 195
3.4.3 L'ORGANIZZAZIONE STRATEGICO-TERRITORIALE DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E GLI EFFETTI DELLA MOBILITÀ . 197
3.4.4 RETI ASSISTENZIALI PER INTENSITÀ DI CURE 199
3.4.5 RIEQUILIBRIO OSPEDALE-TERRITORIO RETE OSPEDALIERA E RICONVERSIONI 201
3.4.6 RETE DELLA TERAPIA DEL DOLORE, CURE PALLIATIVE 203
3.4.7 RIORGANIZZAZIONE DELL'ASSISTENZA PRIMARIA 204
3.4.8 ASSISTENZA SPECIALISTICA AMBULATORIALE 205
3.4.9 PIANO DI RIORGANIZZAZIONE, RIQUALIFICAZIONE ED IMPLEMENTAZIONE DELL'ASSISTENZA TERRITORIALE E DISTRETTUALE 205
3.4.10 PIANO DI RIORGANIZZAZIONE, RIQUALIFICAZIONE ED IMPLEMENTAZIONE DELL'ASSISTENZA DOMICILIARE 206
3.4.11 RETE EMERGENZA-URGENZA 207
3.4.12 IL SISTEMA DEI CONTROLLI 208
3.5 STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO DI RIENTRO NELL'AMBITO DEL S. S. R. 210
3.5.1 INTRODUZIONE 210
3.5.2 PREVENZIONE 211
3.5.3 LA RETE OSPEDALIERA 212
3.5.4 PRESTAZIONI DA PRIVATO OSPEDALIERE 212
3.5.5 PRESTAZIONI DA PRIVATI 213
3.5.6 AREA FARMACO (PRODOTTI FARMACEUTICI + FARMACEUTICA CONVENZIONATA) 214
3.5.7 MANOVRA SUL PERSONALE 216

3.6 Gli aspetti economico-finanziari 221
3.6.1 Definizione del Debito commerciale e non commerciale 221
3.6.2 Pagamenti del debito pregresso 224
3.6.3 Procedura di accertamento della posizione debitoria e creditoria regionale. 224
3.6.4 Attuazione del Decreto Legislativo n. 118 / 2011 226
3.6.5 Percorso attuativo della certificabilità (PAC) 229
3.6.6 Contabilità analitica 231
3.6.7 Risultato d'esercizio Consuntivo 2012 e prime stime andamento 2013 234
3.6.8 La razionalizzazione della Spesa Sanitaria 235
3.6.9 Programma di investimenti - Edilizia Sanitaria 239
PARTE 3 247
4. IL QUADRO ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO 248
4.1 Lo stato di attuazione del federalismo fiscale 248
4.1.1 Profili problematici e questioni aperte 249
4.1.2 Le modifiche apportate alla disciplina sul federalismo fiscale al di fuori dei decreti legislativi in attuazione della legge n. 42 del 2009 250
4.1.2.1 Il riordino delle Province 250
4.1.2.2 L'istituzione e la disciplina delle città metropolitane 253
4.2 L'armonizzazione dei bilanci regionali alla luce della modifica dell'art. 117 Cost 254
4.2.1 Il nuovo ordinamento finanziario e contabile 254
4.2.2 L'andamento della sperimentazione 261
4.2.3 Il rinvio al 2015 263
4.3 La modifica delle modalità di finanziamento del Trasporto pubblico locale 263
4.3.2 I criteri e le modalità per l'accesso al fondo 265
4.3.3 L'erogazione delle risorse 267
4.3.4 Gli adempimenti successivi 269
4.3.5 Il Parere delle Regioni 269
4.4 Le anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione 271
4.4.1 Premessa 271
4.4.2 L'ammontare dei debiti della P.A. 271
4.4.3 Il contenuto del decreto 274
4.4.4 L'attuazione del DL 35 in Calabria 278
4.4.5 L'andamento dell'istruttoria ministeriale 279
PARTE 4 283
LA SITUAZIONE DELLA FINANZA REGIONALE: PROBLEMI E PROSPETTIVE 283
5. L'ANDAMENTO DELLA FINANZA REGIONALE NEGLI ULTIMI ANNI 284
5.1 Le entrate 284
5.2 Le spese 291
5.3 L'indebitamento 293
6. LE FORTI LIMITAZIONI ALLA SPESA IMPOSTE DAL PATTO DI STABILITA' 300
6.1 Premessa 300
6.2 Riflessioni sul riordino dei meccanismi del patto di stabilità interno 303
6.3 Il patto nell'anno 2013 308
6.3.1 La normativa 308
6.3.2 Parziale esclusione dal patto di una quota del cofinanziamento nazionale 311
6.3.3 Il patto regionale verticale incentivato 313
6.3.4 Le sanzioni per il mancato rispetto del patto 316
6.3.5 Il patto per l'anno 2014 318

7. **IL QUADRO DELLA FINANZA REGIONALE NEL PROSSIMO TRIENNIO** 319
7.1 La più difficile situazione di contesto 319
7.2 Le difficoltà di ordine finanziario: lo squilibrio fra entrate e spese autonome 320
7.3 Le direttive per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016. 323
7.4 Il tetto di spesa da finanziare con risorse autonome nel 2014 328

PREMESSA

Questo Documento di Politica Economica e Finanziaria della Regione Calabria si inserisce in un contesto contraddistinto da un'assoluta incertezza circa l'evoluzione dello scenario economico e finanziario, che continua a determinare, da ultimo con il disegno di legge di stabilità per l'anno 2014, ulteriori manovre finanziarie che producono effetti rilevanti sulle risorse a disposizione di una Regione caratterizzata da un basso livello di entrate proprie e che ha sempre vissuto di trasferimenti statali, ormai del tutto eliminati.

In questa situazione è oggettivamente complicato per la Regione poter programmare, anche nel breve periodo, le risorse a supporto delle proprie politiche, data l'incertezza del quadro finanziario di riferimento.

Il forte rallentamento nell'attuazione del federalismo fiscale, il rinvio al 2014 della concreta attuazione della normativa sull'armonizzazione dei bilanci, l'istituzione del fondo nazionale trasporti, che segna un passo indietro nel processo di autonomia regionale, testimoniano un quadro normativo incerto e instabile che determina situazioni di precarietà ed incertezza nell'azione programmatoria e di bilancio.

D'altra parte, l'introduzione progressiva di regole e principi stringenti che occorre osservare in sede di formazione del bilancio di previsione (spending review, la salvaguardia degli equilibri di bilancio, il limite di indebitamento, il principio della competenza finanziaria rafforzata, il bilancio consolidato), inserite in un processo di rafforzamento dei controlli da parte della Corte dei conti, rende in un certo senso il percorso, oltre che incerto, drammatico.

E' tuttavia necessario, anche in un contesto così difficile, in cui è indispensabile navigare a vista, avere sempre contezza della situazione attuale complessiva della Regione, non solo riguardo all'evoluzione del sistema economico più generale ma anche e soprattutto riguardo all'attuazione delle politiche regionali, con particolare riferimento alla Sanità, all'utilizzazione dei fondi comunitari, al patto di stabilità e alle risorse finanziarie a disposizione.

PARTE 1

Il contesto

L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA DELLA REGIONE E LA SITUAZIONE DEI PRINCIPALI INDICATORI DI SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO

1. L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA DELLA REGIONE E LA SITUAZIONE DEI PRINCIPALI INDICATORI DI SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO

1.1 Premessa

Nel 2012 il ritmo di crescita dell'economia mondiale si è ulteriormente ridotto, fino ad essere negativo in alcune aree importanti, come in Europa, dove esiste il rischio di una evoluzione negativa anche nel 2013. In media il prodotto mondiale è aumentato nel 2012 del 3,2% rispetto al 2011, quando aveva fatto registrare un incremento più sostenuto (4%). Il ritmo dello sviluppo è stato ancora sorretto dagli andamenti delle economie emergenti (5,1%), comunque in diminuzione rispetto all'anno precedente (6,4%), mentre nelle economie avanzate la crescita è risultata modesta (1,2%). L'incremento è stato negativo nell'insieme dei paesi dell'Unione Europea (-0,3%), con una flessione più ampia in quelli dell'area dell'Euro (-0,6%), risentendo del calo dei consumi delle famiglie e degli investimenti, anche a seguito dell'incertezza venutasi a creare con la crisi del debito sovrano, a cui si sono accompagnate in alcuni paesi severe politiche di contenimento della spesa.

Tra le principali economie europee, l'economia italiana è stata quella che più ha risentito dell'esaurirsi della breve fase di ripresa e che è ritornata con maggiore velocità in recessione. Il PIL è diminuito nel 2012 del -2,4%, invertendo la modesta crescita registrata l'anno precedente (0,4%). Il calo è stato superiore a quello di tutti i principali paesi europei: non solo distante dalla crescita della Germania (0,7%) e Regno Unito (0,3%), ma con una flessione maggiore di quella registrata in Francia (0,0%) e Spagna (-1,4%). Il *gap* di crescita con l'Area dell'Euro è quindi ulteriormente aumentato di quasi due punti percentuali, segnalando un disagio non solo ciclico. Non vi è dubbio che il peggioramento congiunturale abbia cause esterne, come la brusca riduzione delle prospettive di crescita dentro e fuori l'Europa e le tensioni finanziarie collegate alla crisi del debito sovrano, come interne, legate al politiche di bilancio restrittive collegate agli sforzi di risanamento del

debito pubblico. A questo si assomma una crisi strutturale di competitività, all'origine del divario di crescita negativo rispetto ai principali paesi europei che appare da oltre un decennio una caratteristica dello sviluppo dell'economia italiana. Gli andamenti macroeconomici previsti per il 2013 rimangono negativi, e le analisi concordano nel prospettare per quest'anno un ulteriore calo del prodotto, che in media dovrebbe risultare circa il -1,9% inferiore all'anno precedente. La crisi dovrebbe aver raggiunto il suo punto di minimo nel primo semestre del 2013, mentre il prodotto dovrebbe tornare a crescere nella seconda parte dell'anno per poi rafforzarsi nel corso del 2014, per il quale è prevista una moderata crescita positiva (0,7%). Esistono quindi elementi che segnalano l'uscita dell'economia italiana dalla peggiore crisi del dopoguerra, che rimane però lenta, specie nelle aree più deboli, e inferiore ai ritmi registrati nel resto d'Europa.

L'attività produttiva è diminuita nel 2012 sia nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno, facendo risaltare il carattere nazionale della crisi. La flessione è stata maggiore nelle regioni del Sud, che risentono della maggiore fragilità strutturale del sistema delle imprese, le quali per dimensione, caratteristiche settoriali e capacità competitiva sono meno attrezzate a resistere a una dinamica negativa del ciclo così lunga e pervasiva. Secondo valutazioni di preconsuntivo elaborate dalla SVIMEZ, nel 2012 il prodotto interno lordo (a prezzi concatenati) è calato nel Mezzogiorno del -3,2%, approfondendo la flessione già registrata l'anno precedente (-0,6%). Il calo è stato superiore di oltre un punto a quello rilevato nel resto del Paese (-2,1%). E' il quinto anno consecutivo che il tasso di crescita del PIL del Mezzogiorno risulta negativo: dal 2007 il prodotto in quest'area si è ridotto del -10,1%, quasi il doppio della flessione registrata nel Centro-Nord (-5,8%). Le regioni del Sud hanno risentito non solo dello stimolo relativamente inferiore rispetto al resto del Paese della domanda estera ma anche della riduzione della domanda interna, associata anche al calo della loro competitività sul mercato nazionale. Tale andamento negativo ha riguardato sia la spesa per consumi, la cui flessione è attribuibile, per parte importante, alle critiche prospettive nel mercato del lavoro dell'area, sia la spesa per investimenti, che si è ridotta ulteriormente più che nel resto del paese.

Nel 2012 le dinamiche dell'economia calabrese hanno sostanzialmente seguito quelle del Mezzogiorno: il prodotto interno lordo a prezzi costanti è calato del -2,9% rispetto al 2011, una flessione più ampia rispetto a quella registrata l'anno precedente (-0,3%) (v. Fig.1 e Tab. 1). La brusca frenata è stata comunque lievemente minore rispetto a quanto rilevato nel complesso delle regioni del Mezzogiorno (-3,2%). Dal punto di vista dell'offerta, tutti i settori hanno contribuito alla caduta: dal settore agricolo, che flette del -7,6%, a quello dell'industria, che registra una caduta del -4%, continuando un declino che prosegue dal 2006, con una perdita cumulata di circa il 30% del prodotto, e infine a quello dei servizi, che mostra un decremento più modesto (-2%) e un andamento meno ciclico. Il recupero della caduta dell'attività produttiva dall'inizio della recessione rimane quindi ancora lontano: nel periodo 2007-2012 l'economia calabrese è calata in media del -2,1% l'anno, lo stesso valore medio dell'intero Sud; rispetto al 2007, l'anno precedente la crisi, il prodotto in Calabria deve ancora recuperare 10,2 punti percentuali, come la media dell'economia meridionale (10,1 punti), quasi il doppio di quello necessario al Centro-Nord (5,8 punti) .

La recente revisione dei dati relativi alla crescita nazionale e regionale segnala come la regione abbia sostanzialmente tenuto il passo delle regioni del Mezzogiorno sia nel periodo di crescita nella prima parte del decennio sia durante la crisi, pur in presenza di una dimensione territoriale e di popolazione più ridotta, con quindi maggiori difficoltà nello sfruttamento di economie di scala da parte dell'offerta e con un mercato captive di dimensioni inferiori: nel periodo 2000-2007 l'economia calabrese è cresciuta mediamente dello 0,9% annuo, un valore simile a quello dell'insieme delle regioni meridionali (1%), lievemente inferiore alla media delle regioni tirreniche (1,2%), poco meno della media dell'Italia (1,3%). (Fig. 2). Anche nel periodo successivo la flessione del prodotto in Calabria (-2,1%) è stata identica a quella media del Mezzogiorno e lievemente inferiore a quella delle regioni tirreniche (-2,2%). Si è ampliata invece la differenza con la caduta media del paese (-1,4%), che è risultata poco più della metà di quella calabrese.

La Calabria si è trovata, come molte altre regioni del Sud, a dover affrontare la crisi di portata nazionale e internazionale con una struttura produttiva più fragile, caratterizzata da imprese mediamente più piccole, meno innovative e meno capaci di raggiungere la domanda estera di quelle nazionali ed europee.

Tab. 1. *Conto economico delle risorse e degli impieghi interni in Calabria, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord nel 2000 e nel 2012 (milioni di euro correnti s.d.i.)*

Aggregati	Milioni di euro correnti		Tassi annui di variazione percentuale su valori costanti												2001-2012	
	2000	2012	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	media annua	cumulata
CALABRIA																
Pil ai prezzi di mercato	25.841,6	33.065,0	2,7	-0,8	1,4	2,2	-2,0	1,8	1,0	-1,8	-4,4	-1,1	-0,3	-2,9	-0,4	-4,3
Importazioni nette di beni e servizi	8.350,5	10.189,3	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....
Totale	34.192,1	43.254,2	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....
Consumi finali interni	28.195,7	36.506,7	1,5	0,7	1,0	0,1	0,3	0,6	0,2	-0,7	-4,0	1,1	-0,4	-4,8	-0,4	-4,5
Spese per consumi finali delle famiglie	19.631,6	24.483,9	0,2	-0,3	0,6	0,1	0,3	0,8	0,4	-1,4	-4,8	1,9	0,3	-5,6	-0,7	-7,5
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	8.564,1	12.022,8	4,5	2,8	2,0	0,1	0,2	0,1	-0,1	0,6	-2,2	-0,5	-1,6	-3,2	0,2	2,4
Investimenti fissi lordi	5.690,1	7.083,0	8,8	2,1	-6,8	2,8	8,6	-4,0	3,1	10,0	-13,4	-1,3	-6,0	-8,2	-0,6	-7,2
Variazione delle scorte e oggetti di valore	306,2	-335,5	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....
MEZZOGIORNO																
Pil ai prezzi di mercato	287.374,9	360.737,1	2,2	0,3	-0,2	0,7	1,0	1,8	1,1	-1,4	-5,1	-0,1	-0,6	-3,2	-0,3	-3,8
Importazioni nette di beni e servizi	63.150,3	76.051,1	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....
Totale	350.525,2	436.788,2	1,8	0,6	1,4	1,1	0,0	1,7	0,8	-2,3	-4,6	0,8	-1,7	-5,5	-0,5	-6,1
Consumi finali interni	285.725,4	368.708,4	1,5	0,8	1,0	0,8	0,8	0,8	0,5	-1,2	-2,4	0,0	-0,6	-4,3	-0,2	-2,4
Spese per consumi finali delle famiglie	202.855,0	254.454,1	0,4	-0,2	0,6	0,2	0,5	1,0	0,6	-1,6	-3,3	0,5	-0,2	-4,8	-0,5	-6,3
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	82.870,4	114.254,3	4,3	3,0	1,9	2,2	1,5	0,3	0,3	-0,2	-0,4	-1,0	-1,5	-3,1	0,6	7,4
Investimenti fissi lordi	63.858,9	70.234,5	3,1	-1,4	2,1	2,5	-1,8	4,4	2,1	-6,2	-10,6	0,8	-3,9	-8,6	-1,6	-17,4
Variazione delle scorte e oggetti di valore	940,9	-2.154,7	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....
CENTRO-NORD																
Pil ai prezzi di mercato	909.359,1	1.203.076,1	1,8	0,5	0,0	2,0	0,9	2,3	1,8	-1,1	-5,6	2,3	0,7	-2,1	0,3	3,3
Importazioni nette di beni e servizi	-55.531,1	-77.302,9	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....
Totale	853.828,0	1.125.773,2	1,4	1,4	0,3	1,6	1,2	2,3	1,6	-0,9	-4,4	2,6	-0,7	-5,1	0,1	0,8
Consumi finali interni	669.087,2	917.915,6	1,3	0,4	0,9	1,5	1,4	1,5	1,2	-0,4	-0,6	1,5	0,1	-3,6	0,4	5,1
Spese per consumi finali delle famiglie	528.849,0	711.363,1	0,6	-0,1	0,5	1,1	1,2	1,7	1,1	-0,8	-1,2	1,9	0,4	-3,8	0,2	2,5
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	140.238,2	206.552,5	4,0	2,4	2,1	2,8	2,1	0,7	1,4	1,0	1,5	0,0	-1,1	-2,8	1,2	14,9
Investimenti fissi lordi	181.659,8	214.714,2	2,6	5,1	-2,4	1,8	2,4	3,0	1,7	-2,9	-12,1	0,6	-1,1	-7,8	-0,9	-10,0
Variazione delle scorte e oggetti di valore	3.081,0	-6.856,5	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....
ITALIA																
Pil ai prezzi di mercato	1.198.291,6	1.565.916,0	1,9	0,5	0,0	1,7	0,9	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4	0,1	1,6
Importazioni nette di beni e servizi	6.061,6	-3.354,5	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....
Totale	1.204.353,2	1.562.561,5	1,5	1,1	0,6	1,4	0,8	2,1	1,4	-1,3	-4,5	2,1	-1,0	-5,2	-0,1	-1,2
Consumi finali interni	954.812,6	1.286.624,0	1,4	0,5	0,9	1,3	1,2	1,2	1,0	-0,6	-1,1	1,0	-0,1	-3,8	0,2	2,8
Spese per consumi finali delle famiglie	731.704,0	965.817,2	0,5	-0,2	0,6	0,9	1,0	1,5	1,0	-1,0	-1,8	1,5	0,2	-4,1	0,0	0,0
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	223.108,6	320.806,8	4,1	2,6	2,0	2,6	1,9	0,6	1,0	0,6	0,8	-0,4	-1,2	-2,9	1,0	12,1
Investimenti fissi lordi	245.518,7	284.948,7	2,7	3,4	-1,3	2,0	1,3	3,4	1,8	-3,7	-11,7	0,6	-1,8	-8,0	-1,1	-11,9
Variazione delle scorte e oggetti di valore	4.021,9	-9.011,2	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT per il periodo 2000-2009 e SVIMEZ per il periodo 2010-2012

dati di bilancio presenti nell'archivio della Centrale dei bilanci mostra che la profittabilità delle imprese, espressa da rapporto tra Margine operativo lordo e valore aggiunto, è in media calata dal 29,3% del 2007 al 24,7% del 2011. Nello stesso periodo il ROA si è dimezzato, e il ROE è passato dal 2,6 a -3,9. La caduta della profittabilità è per questi indicatori concentrata nell'ultimo anno. Le imprese calabresi hanno quindi sempre maggiori difficoltà a reggere l'impatto della crisi. I fallimenti sono cresciuti nel periodo tra il primo trimestre 2012 e il primo trimestre 2013 del 4,9%, rispetto al 3,2% del Mezzogiorno. Nel 2012 la quota di fallimenti, rispetto alle imprese attive è stata in Calabria dello 0,18%, la stessa del Mezzogiorno, inferiore a quella nazionale (0,24%).

La capacità di cogliere la ripresa della domanda estera dipende dal grado di internazionalizzazione delle imprese, che a sua volta si collega sia alla possibilità di accesso dell'impresa ai mercati esteri, sia alla sua competitività di prezzo e non di prezzo. Da questo punto di vista le indicazioni che provengono dall'indagine svolta per il Rapporto 2013 Impresa e Competitività di OBI/SRM segnalano il ritardo che l'economia calabrese deve colmare rispetto anche al resto del Mezzogiorno: la quota di aziende esportatrici era in Calabria pari al 19,2%, inferiore di quasi la metà della media del Mezzogiorno (37,7%); la quota di fatturato estero, rilevato sempre nella stessa indagine, era in Calabria pari al 29,6%, lievemente inferiore a quella del Mezzogiorno (32,2%). Le imprese esportatrici in Calabria sono quindi poche, ma esportano una quota elevata di fatturato. L'aspetto interessante è che la quota di imprese esportatrici viene prevista per la Calabria stabile per il 2013, mentre appare in diminuzione per il resto del Mezzogiorno. Quindi le imprese esportatrici, pur essendo un numero relativamente basso, appaiono competitive: da questo punto di vista è interessante il dato sulle esportazioni che nel 2012 sono cresciute in Calabria del 5,4% rispetto all'anno precedente, mentre sono diminuite nel resto delle regioni meridionali tranne che in quelle che hanno goduto dei vantaggi legati all'andamento del prezzo dei prodotti energetici (Sicilia, Sardegna, Puglia). Infine un ulteriore elemento positivo da sottolineare rimane la qualità del capitale umano, migliore in Calabria che nel resto del Mezzogiorno: non solo la quota di giovani che abbandonano prematuramente gli studi (popolazione con 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un

corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni, dati ISTAT) è inferiore in Calabria (17,3% nel 2012) che nel Mezzogiorno (21,1%) e nell'intero paese (17,6%), ma anche la quota di laureati maggiormente attrezzati per le nuove tecnologie (laureati in discipline scientifiche e tecnologiche per mille abitanti in età 20-29 anni, anno 2010, dati MIUR) è maggiore in Calabria (8,9%) che nel Mezzogiorno (8,4%), anche se inferiore alla media del paese (12,4%). L'insieme di questi elementi, se da una parte testimoniano la presenza di un *gap* di competitività del sistema economico calabrese, specie per quanto riguarda l'internazionalizzazione delle imprese, dall'altra sottolineano un potenziale imprenditoriale, anche in termini di capitale umano, che è la base, in termini di flessibilità produttiva e capacità di adattamento e innovazione, utile per poter sfruttare positivamente la probabile inversione ciclica, specie nella domanda estera, attesa nei prossimi anni. Per ora, il sistema produttivo calabrese, che si è mostrato fragile rispetto alla pressione di una crisi che ha colpito l'intero paese e molte economie europee, continua a soffrire una perdita relativa di competitività, imputabile a una ridotta dinamica della prodotto per occupato: è dal 2007 che la crescita della produttività in Calabria è in ogni anno inferiore a quella media del Mezzogiorno e nazionale. Nel 2012 il prodotto pro capite della Calabria (a prezzi correnti) è risultato pari al 64% di quello nazionale (Tab. 2), con un lieve recupero rispetto al *gap* registrato all'inizio del decennio (60,7%). Questo risultato è dovuto principalmente alla riduzione relativa di popolazione. Infatti la crescita cumulata dell'economia calabrese nel periodo 2001-2012 è risultata negativa (-4,3%), più di quella del Mezzogiorno (-3,8%), a fronte di un aumento dell'economia dell'intero paese modesto ma positivo (5,2%).

Nel 2012, seguendo il peggiorare del ciclo, l'occupazione ha ripreso a calare, dopo la stagnazione dell'anno precedente che seguiva un triennio di consecutive riduzioni. L'*input* di lavoro, misurato nella contabilità nazionale dalle unità standard di lavoro, è diminuito in Italia del -1,1% (pari a circa 257 mila unità di lavoro). Nel complesso, dall'inizio della crisi, la riduzione di posizioni lavorative è stata del -5,1%, equivalente alla perdita di 1.281 mila unità. Se misurata dall'Indagine sulle Forze di lavoro, che conta le "teste" e non considera i

lavoratori irregolari e i non residenti, l'occupazione è diminuita di circa 68 mila persone (-0,3%).

Tab. 2. *PIL pro capite in Calabria, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord dal 2000 al 2012 (euro correnti)*

Regione e Ripartizioni territoriali	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
							Euro correnti						
Calabria	12.771,4	13.495,4	13.921,4	14.463,9	15.140,7	15.515,9	16.200,1	16.692,7	16.920,7	16.503,2	16.455,2	16.611,8	16.460,3
Centro-Nord	25.002,9	26.136,5	26.990,7	27.551,8	28.381,7	28.848,1	29.701,7	30.678,3	30.757,3	29.415,7	29.967,2	30.389,3	30.073,8
Mezzogiorno	13.969,2	14.700,9	15.203,3	15.588,7	16.060,6	16.511,1	17.199,8	17.724,9	17.913,5	17.295,2	17.393,3	17.495,5	17.263,9
Italia	21.044,0	22.039,3	22.777,0	23.294,0	24.026,0	24.508,7	25.330,7	26.175,8	26.326,0	25.247,2	25.658,0	25.983,7	25.713,1
							Indici territoriali						
Calabria/Centro-Nord	51,1	51,6	51,6	52,5	53,3	53,8	54,5	54,4	55,0	56,1	54,9	54,7	54,7
Calabria/Mezzogiorno	91,4	91,8	91,6	92,8	94,3	94,0	94,2	94,2	94,5	95,4	94,6	94,9	95,3
Calabria/Italia	60,7	61,2	61,1	62,1	63,0	63,3	64,0	63,8	64,3	65,4	64,1	63,9	64,0

La riduzione del numero di lavoratori occupati è stata meno intensa rispetto a quella misurata dalle unità standard a causa della contrazione nel numero di ore lavorate per addetto (-1,1%), che ha portato ad una riduzione del -1,4% del numero di ore complessivamente lavorate.

Il calo dell'occupazione ha riguardato entrambe le aree del Paese: la flessione è risultata poco più ampia nel Mezzogiorno (-1,2% di unità standard), dove le unità di lavoro sono diminuite di 79 mila unità, rispetto al Centro-Nord (-1,0%, pari a circa 178 mila unità), con un'ulteriore riapertura dei divari territoriali nel mercato del lavoro già presenti nelle due aree. Nel Mezzogiorno è il sesto anno consecutivo che la variazione dell'*input* di lavoro risulta negativa: cumulando i sei anni la perdita è stata pari al -8,1% delle unità di lavoro, pari a circa 550 mila unità di lavoro scomparse.

Anche in Calabria l'occupazione è diminuita: nel 2012 le unità di lavoro sono calate di circa 6.600 unità, pari a una flessione del -1%. Anche per la Calabria è il sesto anno consecutivo che l'occupazione cala e non cresce, con una perdita cumulata di 33 mila unità, pari al -4,9%. A differenza di quanto accaduto a livello nazionale, se misurata in teste (ovvero tramite il numero di persone occupate), l'occupazione è diminuita in misura maggiore (-1,9%). In presenza di un calo delle ore lavorate pro capite (-2,7% maggiore di quello rilevato per il Mezzogiorno che era pari al -1,2%), questo significa che la riduzione

dell'occupazione ha riguardato principalmente i lavoratori con un orario di lavoro inferiore a quello standard, ovvero quelli a tempo parziale, gli stagionali e altri in condizioni precarie. L'evoluzione tendenziale nei primi due trimestri del 2013 mostra per la regione una ulteriore sensibile flessione degli occupati, concentrata nell'industria e nei servizi.

Le difficoltà competitive delle imprese della Calabria emergono con chiarezza nell'analisi dell'andamento delle esportazioni: nel 2012, anno di lieve ripresa della domanda internazionale, le esportazioni della Calabria sono cresciute nel complesso del 5,4%, al di sotto della media del Mezzogiorno (8,1%), sebbene al di sopra di quella nazionale (3,7%). Il valore complessivo, pari a 0,4 miliardi di euro, è tuttavia ancora lievemente inferiore a quello registrato nel 2007. Permane ancora una debolezza del sistema produttivo della regione nella capacità di competere sui mercati internazionali, anche in una fase di cambiamento ciclico. Nel corso del primo semestre del 2012 le esportazioni della Calabria sono risultate in forte flessione (-7,8%), superiore a quella media nazionale (-0,4%).

Le informazioni raccolte descrivono quindi uno scenario congiunturale ancora complesso, dove la Calabria risente fortemente della crisi internazionale e nazionale, che si riflette anche sul mercato interno. Il percorso è simile a quello di molte regioni del Mezzogiorno, e mostra ancora le difficoltà di recupero delle economie più deboli dalla peggiore recessione del periodo post- bellico.

Questa debolezza si è riflessa in una minore tenuta delle imprese industriali meridionali, e delle calabresi in primo luogo, di fronte alla crisi. Il settore industriale della Calabria, come quello del Mezzogiorno, già reduce da un decennio di difficoltà dovute al maggiore impatto della globalizzazione sulle proprie produzioni, si è fortemente contratto in termini di prodotto e occupazione, sia in termini assoluti, sia rispetto a quanto accaduto nel resto del Paese. Il risultato è stata una riduzione della base industriale della Calabria, come dell'intero Mezzogiorno, tale per cui è lecito parlare "desertificazione" di questo comparto. Le informazioni ricostruite dalla SVIMEZ destano una profonda preoccupazione: dal 2007 al 2012 il settore industriale ha ridotto di un quarto il proprio prodotto e di un quinto gli addetti; parte sostanziale di questo processo è attribuibile al

settore delle costruzioni, che nel periodo ha ridotto il proprio prodotto di oltre il 30%. Il rischio non è solo di una riduzione ciclica di reddito nella Calabria come nelle altre regioni del Sud: la riduzione delle risorse umane, imprenditoriali e finanziarie in questo comparto potrebbe impedire alla Calabria di agganciare la possibile ripresa, prevista nel 2014, e trasformare la crisi ciclica in un sottosviluppo permanente. Inoltre l'entità di questo processo, che si è riflesso nell'espulsione di capitale umano e nella riduzione della base produttiva, è tale da potere avere conseguenze di lungo periodo: il capitale umano si deteriora rapidamente se lontano dai processi produttivi: le capacità manageriali si disperdono; il sistema creditizio ha difficoltà a finanziare progetti in assenza di una redditività delle iniziative. Il rischio è che questi *asset* territoriali nella Calabria e nell'intero Mezzogiorno si perdano per sempre, riducendo le *chance* di convergenza di queste regioni con il resto del Paese.

Come segnalato precedentemente, esistono alcuni segnali positivi di riavvio, come la dinamicità imprenditoriale e la maggiore internazionalizzazione dell'economia. Permangono, d'altronde, ancora aspetti problematici, che sono spia delle debolezze strutturali del contesto economico e produttivo della regione. Particolarmente importante è il calo di competitività, imputabile alla dinamica del prodotto per occupato (in termini di ULA) che dal 2007 è cresciuto meno della media dal Paese. Il divario nella produttività non dipende dalla composizione settoriale del sistema produttivo calabrese, ma va ricondotto ad alcune sue caratteristiche in parte già ricordate, come la frammentazione in piccole imprese spesso individuali, e il peso dell'economia sommersa, particolarmente diffusa nell'economia calabrese. Inoltre l'innovazione è scarsa: la spesa in R&S era nel 2010 in Calabria solo lo 0,46% del Pil, la metà della spesa media nel Mezzogiorno (0,86%), ancora meno rispetto all'Italia (1,26%). Il numero di addetti alla R&S era nel 2010 in Calabria pari solo a 0,9 unità ogni 1.000 abitanti, la metà del Mezzogiorno (1,8), un quarto di quello dell'Italia (3,7). Non solo la quota di imprese innovatrici è bassa (il 21,4%, rispetto al 29,1% del Mezzogiorno) ma anche la quota di investimenti destinati a processi innovativi sul totale degli investimenti è in Calabria (26,7%) quasi 5 punti più bassa di quella del Mezzogiorno (31,2%). Il processo di recupero del *gap* dell'economia calabrese con il resto

del paese passa quindi necessariamente per un incremento della competitività sia sfruttando economie di scala e di scopo (ovvero riducendo la frammentazione delle imprese) sia soprattutto sospingendo l'innovazione delle imprese.

1.2 La Calabria nella crisi italiana ed europea

Nel 2012 la ripresa dalla profonda crisi economica e finanziaria mondiale, che ha avuto il suo picco negativo nel 2009, si è ulteriormente rallentata, seguendo l'andamento declinante riscontrato già nel 2011. I sentieri di recupero dalla crisi sono apparsi fortemente differenziati tra paesi, sia distinguendosi tra Stati Uniti, Giappone e Europa da una parte, sia tra gli stessi paesi europei dall'altra. La differenza appare più evidente se si valuta la crescita dell'economia nel 2012 confrontandola con il 2007, anno iniziale della crisi. Alcune economie sono uscite dalla fase negativa del ciclo, e hanno ormai superato i livelli pre crisi. Questo è il caso degli Stati Uniti, il cui prodotto ha superato nel 2012 quasi del 3% il livello del 2007. Anche il Giappone, con una crescita del 2% nel 2012 si è riportato su un sentiero di crescita positivo, dopo il calo dell'anno precedente (-0,6%) imputabile agli effetti del forte terremoto che aveva colpito il paese. Al contrario, la crisi non sembra superata per le economie europee nel loro complesso. In particolare, per i paesi nell'area dell'euro, dove si sono avvertite le tensioni anche sul debito sovrano, il prodotto è ancora il -1,2% al di sotto del valore pre crisi. Anche all'interno di quest'area le differenze sono evidenti: da una parte l'economia tedesca che, godendo di un rapporto favorevole del cambio, il quale risente degli andamenti di tutti i paesi dell'euro, è stata trainata dalla domanda estera fino a raggiungere un livello di prodotto più elevato del 3,6% di quello del 2007; dall'altra i paesi per cui alla crisi si sono unite politiche fiscali volte al risanamento fiscale. E' questo il caso della Spagna, con una diminuzione cumulata del prodotto rispetto al 2007 pari al -4,2%, dell'Italia (-6,9%), fino all'oltre -20% della Grecia.

Nel 2012 sono stati molti i paesi dell'area dell'Euro che hanno sperimentato una crescita negativa. Il prodotto è fortemente diminuito nei paesi del Sud dell'Europa, come

Grecia (-6,4%), Portogallo (-3,2%), Spagna (-1,4%), oltre che in Italia (-2,4%). Un calo è stato registrato anche Belgio, Finlandia, Paesi Bassi, Slovenia, Cipro. Nel complesso dell'Area il PIL è diminuito del -0,6%, dopo l'incremento (3,5%) registrato nel biennio precedente.

In Italia, la flessione del prodotto nel 2012 dopo la modesta ripresa registrata nel biennio precedente è imputabile alla contrazione della domanda interna, sia delle famiglie che delle imprese. Al contrario, la componente estera della domanda, che nel biennio precedente, trainata dalla ripresa del commercio internazionale, aveva sospinto l'espansione dell'attività produttiva, ha continuato a sostenere l'attività produttiva, sebbene con un forte rallentamento rispetto all'anno precedente. Le esportazioni di beni e servizi sono aumentate in Italia nel 2012 del 2,3%, meno della metà dell'anno precedente (5,9%), pur essendo ancora del -3,2% inferiori al livello del 2007. La crescita delle esportazioni è stata minore di quella registrata in Germania (3,7%), Spagna (3,1%), e media nell'area dell'Euro (2,7%), simile a quella della Francia (2,4%). L'apporto della domanda estera netta è stato maggiore, essendo le importazioni inferiori del -7,7 rispetto al 2011, anno in cui erano cresciute solo dello 0,5%. Caduta analoga è stata registrata in Spagna (-5,0%), con una diminuzione più modesta in Francia (-1,1%) e nella media dell'area dell'Euro (-0,9%). Le importazioni sono invece aumentate nel 2012 in Germania (1,8%), paese in cui il prodotto è cresciuto, anche se in modo modesto (0,7%).

La domanda interna nel 2012 si è ridotta rispetto all'anno precedente: in Italia in particolare è caduta del –5,3%, che segue la flessione del -1% dell'anno prima. Nell'area dell'Euro la domanda interna è diminuita del -2,2%, meno della metà di quella italiana, rispetto alla crescita dello 0,5% registrata nel 2011. La riduzione ha riguardato tutti i principali paesi europei: il calo è stato del -3,9% in Spagna, del -0,9% in Francia e del -0,4% in Germania. I consumi delle famiglie in Italia sono anch'essi sensibilmente calati, con una riduzione del -4,2%, risentendo della robusta flessione dei redditi in termini reali (-4,8%), legata anche alle condizioni negative sul mercato del lavoro, e delle crescenti preoccupazioni relative all'andamento dell'economia; gli investimenti sono crollati del -

8%, risentendo delle incertezze sulla ripresa dell'economia, degli ampi margini di capacità produttiva inutilizzata e del peggioramento delle condizioni di accesso al credito.

La dinamica dei processi di recupero dalla crisi nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord è risultata comunque differenziata, riflettendo la diversa interazione delle componenti di offerta e di domanda nelle due aree: da una parte, il ruolo giocato dalla domanda estera in una fase di flessione di quella interna; dall'altra, i processi di recupero della produttività e quindi, a parità di dinamiche salariali, la dinamica della competitività relativa tra aree e le dinamiche del mercato del lavoro. La ripresa dalla recessione è stata più lenta, rispetto alla media europea, sia nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno, la nuova caduta congiunturale più veloce. Ma se nel 2012 il prodotto nel Centro-Nord era inferiore di quasi 6 punti percentuali a quello del 2007, nel Mezzogiorno il *gap* si allargava a oltre 10 punti . Le differenze in termini di occupazione sono state ancora più marcate: se il Centro-Nord aveva pienamente recuperato nel 2012 la differenza, in termini di livello, con il 2007, nel Mezzogiorno la distanza assommava a oltre 5 punti percentuali. Ne risulta quindi un quadro preoccupante: sia nella fase di debole ripresa ciclica, sia nella nuova flessione congiunturale le differenze tra le due aree del paese si sono ampliate, specie nel mercato del lavoro. Gli effetti delle tensioni su questo mercato hanno inoltre implicato una riduzione dei redditi familiari con annesso crollo dei consumi. I dati sui consumi delle famiglie italiane segnalano come la recessione abbia amplificato anche da questo punto di vista i divari tra Calabria e Mezzogiorno, da una parte, e il resto del Paese dall'altra: tra il 2007 e il 2012 la riduzione dei consumi delle famiglie è stata molto più intensa nel Mezzogiorno (-9,3%) rispetto al resto del Paese (-3,5%). In Calabria è stata ancora superiore (-9,4%).

I segnali di difficoltà dell'economia della Calabria appaiono purtroppo evidenti analizzando non solo la domanda ma anche la dinamica dell'offerta: il valore aggiunto aggregato a prezzi base è diminuito nel 2012 del -2,5%, una flessione lievemente minore di quella registrata nella media del Mezzogiorno (-2,8%), ma superiore di quasi un punto a quella del Centro-Nord (-1,8%), allontanandosi inoltre dai livelli raggiunti nel 2007, prima della crisi (-9,5 punti percentuali) (v. Fig. 1).

A livello settoriale la diversità tra l'andamento dei comparti in Calabria e nella media del Mezzogiorno nel 2012 appare modesto, anche perché in entrambe le aree tutti i settori hanno presentato tassi di crescita negativi: la diversità è molto ampia nel settore agricolo, che è il primo motivo di differenziazione dell'economia calabrese. Il prodotto in questo settore è calato del -7,6%, a fronte di una flessione del -3,4% nella media del Mezzogiorno. Le differenze sono meno significative nel settore dell'industria: in Calabria il prodotto di questo settore è calato del -4%, meno che nel Mezzogiorno (-5,5%). Le differenze per il settore dei servizi sono ancora meno marcate (-2% in Calabria, -2,2% nel Mezzogiorno). Il calo del 2012, a fronte dell'entità della flessione del biennio 2008-2009, ha lasciato l'economia della Calabria al di sotto dei livelli raggiunti all'inizio del decennio. Se si considera il periodo 2000-2012 nella sua interezza, il prodotto dell'economia calabrese ha mostrato una flessione (-3,9% cumulato), maggiore di quella media del Mezzogiorno (-3,1% cumulato) mentre il paese è cresciuto (2,3%).

Come è stato sottolineato anche nello scorso DPEFR, l'economia calabrese affronta l'uscita dalla crisi con la necessità di recuperare alcuni divari strutturali accumulati con il resto del Paese: i processi di ristrutturazione avviati negli anni scorsi, e per molti versi ancora incompleti, che avevano già portato ad alcuni risultati positivi in termini di adeguamento del sistema produttivo all'aumentata pressione competitiva proveniente dall'estero e a segnali di miglioramento della produttività dopo anni di stagnazione, sembrano ora lasciare il posto ad atteggiamenti difensivi rispetto alla crisi, con una riduzione di investimenti, per le imprese, e di consumi, per le famiglie. La loro ripresa richiederà un ruolo attivo delle politiche, per migliorare il contesto produttivo, qualificare l'offerta di servizi pubblici e stimolare la domanda interna, sfruttando i segnali positivi, legati alla vivacità imprenditoriale, al capitale umano e ai processi di internazionalizzazione del sistema produttivo regionale.

1.3 *L'andamento nel 2012 e le tendenze nel medio periodo dell'economia calabrese*

In mancanza delle informazioni relative alle opinioni degli imprenditori rispetto all'andamento della produzione e degli ordinativi nelle imprese manifatturiere rilevati dalle indagini condotte mensilmente dall'ISTAT, che non vengono più rilasciate a livello regionale, alcuni segnali congiunturali possono essere colti dall'analisi dell'Indagine sulle imprese manifatturiere con almeno 20 addetti, svolta dalla Banca d'Italia nel marzo-aprile 2013. L'indagine segnala come il 69% delle aziende manifatturiere con sede in Calabria abbia registrato nel 2012 un calo del fatturato, contro il 30 % che ha osservato un aumento (erano rispettivamente 51 e 45 % nel 2011). Per il 2013, la situazione congiunturale dovrebbe migliorare: il saldo dei giudizi delle imprese sul fatturato è previsto in aumento. Un andamento analogo è atteso per investimenti e occupazione.

Le previsioni sull'andamento dell'economia calabrese nel 2013 e 2014 prodotte dalla SVIMEZ non giustificano però questo ottimismo. Nel 2013 il Pil italiano dovrebbe far registrare una contrazione del -1,9%, quale risultato tra il -1,7% del Centro-Nord e il -2,5% del Sud. A causare la riduzione dell'attività produttiva sarebbe il forte calo dei consumi delle famiglie (-2,8% al Centro-Nord, quasi il doppio, -4,2%, al Sud). Tra le regioni, la dinamica peggiore verrebbe registrata proprio in Calabria, con un calo del -3,1%, che rafforzerebbe la caduta del 2012 (-2,9%). Nel 2014 le previsioni segnalano una inversione di tendenza, con un miglioramento della situazione ciclica. Il Pil nazionale crescerebbe dello 0,7% rispetto al 2013, con un aumento dello 0,9% nel Centro-Nord, positivo ma molto inferiore (0,1%) nel Mezzogiorno. L'economia calabrese mostrerebbe una sostanziale stagnazione (-0,1%), che però fermerebbe la continua flessione degli anni precedenti.

La dinamica negativa dell'economia calabrese nel 2012 ha risentito della presenza di ampi margini di capacità inutilizzata, del calo della domanda interna e del ristagno di quella estera, a cui si sono unite le tensioni sulle condizioni di finanziamento, che hanno frenato ulteriormente l'accumulazione di capitale da parte delle imprese. Gli investimenti sono

diminuiti del -8,2%, un calo lievemente inferiore a quello registrato nel Mezzogiorno (-8,6%), ma più ampio di quello nel Centro-Nord (-7,8%) (Tab. 1). L'ulteriore caduta nell'accumulazione di capitale, che segue la flessione del -20% registrata nel triennio precedente, indebolisce ulteriormente l'economia calabrese, in quanto il rinnovo del capitale è uno degli strumenti con cui le imprese di media e piccola dimensione, come quelle della Calabria, acquisiscono innovazione tecnologica, e quindi riduce le capacità di colmare il deficit di sviluppo con il resto del Paese. La caduta degli investimenti ha riguardato tutti i settori: maggiore in quello agricolo (-12,2%), ma particolarmente elevata sia nell'industria (-7,6%) che nei servizi (-8%). La flessione degli investimenti in complesso è risultata superiore a quella del prodotto, con il risultato di ridurre la quota di Pil impegnata per l'accumulazione di capitale: nel 2012, comprensiva della variazione delle scorte e degli oggetti di valore, è stata pari, a prezzi correnti, al 20,4%, inferiore di quella del 2000 (23,2%), ma superiore a quella media del Mezzogiorno (18,9%).

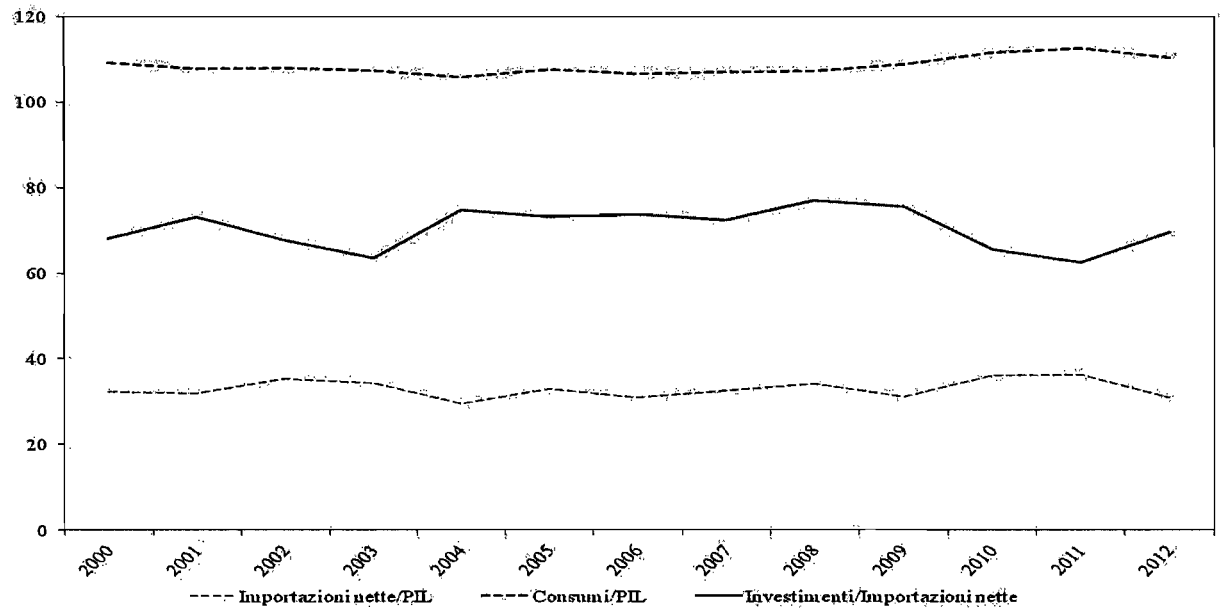
Pur in un periodo di crisi, le amministrazioni pubbliche hanno continuato a contribuire alla spesa per investimenti, sebbene sia diminuito l'ammontare finanziario disponibile per la realizzazione di opere di tipo infrastrutturale. In base ai dati CRESME, il numero di nuove gare per opere pubbliche da realizzare in Calabria nel 2012 è diminuito del -11,3 % rispetto all'anno precedente. L'importo complessivo bandito, pari a circa 608 milioni di euro, si è attestato sui livelli minimi degli ultimi cinque anni. Alla fine dello stesso anno la percentuale di completamento dei lavori sul tratto regionale dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria è stata pari al 35% della lunghezza totale (era il 33% a fine 2011), un valore comunque simile a quello della fine 2009.

La spesa per consumi finali nel 2012 ha mostrato una forte flessione (-4,8%), la più forte nel decennio, più elevata di quella media delle regioni del Mezzogiorno (-4,3%), che segue il modesto calo dell'anno precedente (-0,4%). La diminuzione è stata più elevata per i consumi delle famiglie, che sono calati del -5,8%, dopo il modesto incremento dello 0,3% dell'anno precedente. Tale calo è collegato principalmente alla diminuzione del reddito disponibile reale delle famiglie e alle incertezze perduranti relative alla situazione del mercato del lavoro. Nella ricostruzione della SVIMEZ, il reddito disponibile delle famiglie

è calato in Calabria, a prezzi correnti, del -1,8%, la flessione peggiore dall'inizio della crisi, sostanzialmente come nella media del Mezzogiorno (-1,9%). Sebbene la riduzione dei consumi delle famiglie abbia riguardato tutte le categorie di spesa, è risultato particolarmente elevato nella spesa per vestiario e calzature (-13,4%) e nella spesa per servizi vari (-8,4%), mentre la spesa alimentare è calata del -3,2%. Tale diminuzione dei consumi privati in Calabria è risultata più elevata di quella registrata nell'intero Mezzogiorno (-4,8%), di due punti circa superiore a quella del resto del paese (-3,8%). Secondo i dati ANFIA, il numero di autovetture immatricolate in Calabria è diminuito nel 2012 del -23,8%, più della media nazionale (-19,8%).

Nel 2012 i consumi pubblici sono diminuiti in Calabria per il quarto anno consecutivo, con un calo del -3,2%, appena superiore a quello registrato nell'intero Mezzogiorno (-3,1%) e nel Centro-Nord (-2,8%). Cumulativamente, dal 2007 la spesa pubblica per consumi è diminuita in Calabria del -7,3%, contribuendo al calo della domanda interna e quindi del prodotto.

Fig. 3. *Indici di dipendenza dell'economia della Calabria (%)*



Considerando insieme spesa pubblica e privata, nel 2012 i consumi sono diminuiti in Calabria più del prodotto interno. Questo ha portato ad una diminuzione della dipendenza dell'economia calabrese dalle importazioni, che rimane comunque elevata. Il rapporto tra consumi e prodotto è passato dal 112,6% del 2011 al 110,4% del 2012. Era pari al 109,1% nel 2000 (Fig. 3). I dati segnalano come l'economia calabrese dipenda strutturalmente dalle importazioni, siano esse dal resto del Paese o da paesi esteri, per mantenere i propri livelli di accumulazione e di consumo, più di quanto accade in media nel Mezzogiorno. Come risulta dal prospetto seguente, nel 2012 il rapporto tra importazioni nette (pari al saldo netto dello scambio di merci e servizi della regione con il resto del Paese e i paesi esteri) e prodotto è risultato pari al 30,8%, in diminuzione rispetto all'anno precedente (36,4%) e anche rispetto al 2000 (32,3%), conseguenza della contrazione di consumi e investimenti dovuta crisi. Nel Mezzogiorno lo stesso rapporto è stato pari nel 2012 al 21,1%. L'elevata dipendenza dell'economia calabrese dalle importazioni nette risulta anche dal rapporto tra investimenti e importazioni nette, che varia a seconda della fase ciclica ma è rimasto per tutto il decennio su valori elevati (69,5% nel 2012).

Prospetto: *Le importazioni nette della Calabria e del Mezzogiorno*

Anni	In % delle risorse		In % del PIL	
	Calabria	Mezzo giorno	Calabria	Mezzo giorno
2000	24,4	18,0	32,3	22,0
2001	24,1	17,5	31,8	21,3
2002	26,0	17,1	35,2	20,7
2003	25,5	18,2	34,2	22,2
2004	22,7	18,4	29,4	22,5
2005	24,8	18,3	33,0	22,5
2006	23,6	18,5	31,0	22,7
2007	24,5	18,2	32,5	22,2
2008	25,4	17,9	34,0	21,8
2009	23,7	17,9	31,1	21,8
2010	26,5	19,3	36,1	24,0
2011	26,7	19,3	36,4	23,9
2012	23,6	17,4	30,8	21,1

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT per il periodo 2000-2009 e SVIMEZ per il periodo 2010-2012

Il rallentamento della ripresa si è riflesso negativamente in tutti i settori dell'economia calabra. Il settore di gran lunga più importante è quello dei servizi, che rappresenta in Calabria oltre l'80% del prodotto totale. La flessione in questo settore composito è stata moderata (-2%), simile a quella registrata nella media nel Mezzogiorno (-2,2%) (Fig. 4). Parte rilevante di questo calo è dovuta alla dinamica negativa nel settore composito del turismo e dei trasporti (-3,4%), inferiore a quella media del Mezzogiorno (-3,8%). Dal 2008 al 2011 (ultimo anno disponibile) le presenze straniere in Calabria (11%) erano cresciute più che in Italia (9%), ma la quota di turisti stranieri era nel 2011 solo il 20% delle presenze complessive, contro il 47% della media nazionale. Secondo l'indagine sul turismo internazionale della Banca d'Italia, la spesa dei turisti stranieri in Calabria è calata nel 2012 del -19%, mentre è cresciuta nel Mezzogiorno (5%) e nell'intera Italia (4%). La congiuntura negativa non ha influenzato l'attività di *transhipment* del porto di Gioia Tauro, che è cresciuta del 18% con 2,7 milioni di TEUs movimentati, sebbene la movimentazione di container rimanga ancora sotto i livelli precedenti la crisi (oltre 3 milioni di TEUs). Dal 2005 al 2011, il porto ha dimezzato la sua quota di mercato nel Mediterraneo (dal 20% al 10%), principalmente a causa della concorrenza dei porti spagnoli e di quelli africani. Il numero dei passeggeri in transito per gli aeroporti calabresi è diminuito nel 2012 del -1,8%, meno della flessione media nel Mezzogiorno (-2,6%).

Il calo nel settore del commercio (-2,9%), simile a quello registrato nell'intero Mezzogiorno (-2,8%) ha seguito la contrazione dei consumi delle famiglie.Secondo i dati del Ministero dello Sviluppo economico, all'inizio del 2012 la grande distribuzione organizzata risultava aumentata del 4,9% in termini di superficie di vendita e del 4,7% in termini di addetti rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, soprattutto a causa degli aumenti delle grandi superfici di vendita. La crisi ha accelerato il processo di ristrutturazione dell'offerta commerciale: tra il 2007 e il 2011 le vendite della grande distribuzione sono complessivamente cresciute in Calabria del 2,4%, analogamente alla media nazionale, mentre sono diminuite quelle della distribuzione tradizionale (-5,3%; -5,8 in Italia). Nel 2012, secondo i dati Findomestic, il calo del reddito disponibile delle

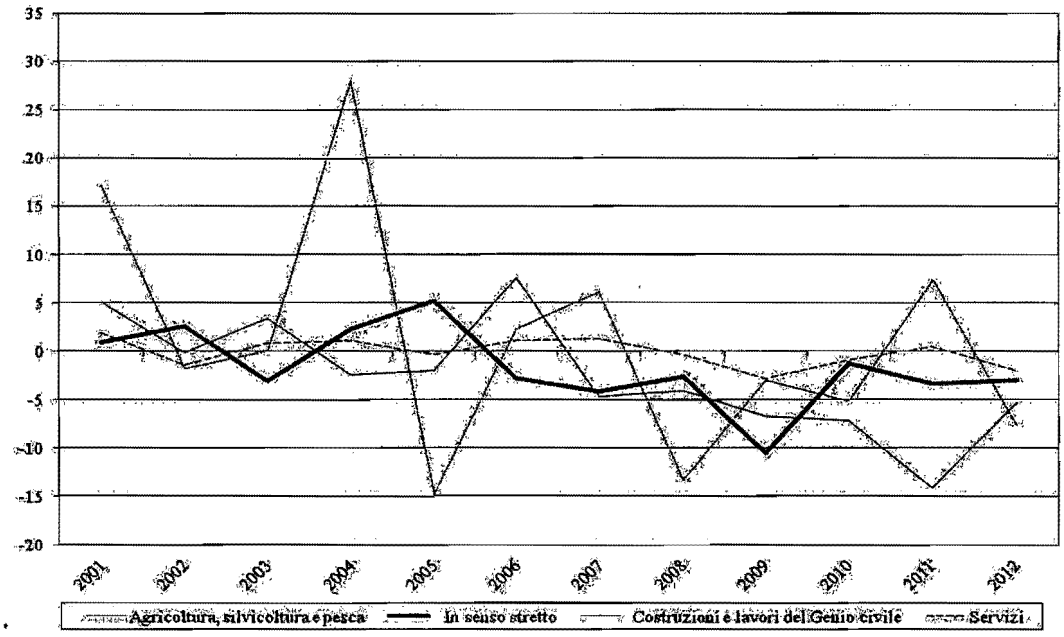
famiglie si sarebbe riflesso sulla diminuzione della spesa per l'acquisto di beni durevoli (-11,2%).

Il settore del credito e assicurazioni in Calabria ha registrato nel 2012 un calo del prodotto del -1,3%, inferiore a quello registrato nella media nel Mezzogiorno, pari al -1,6%. I prestiti bancari erogati alla clientela residente, al netto delle sofferenze e delle operazioni pronti contro termine, sono diminuiti del -1,9%, più della media nazionale, mentre erano cresciuti l'anno precedente (3,2%). Anche i tassi di interesse sui prestiti a breve termine verso la clientela residente, pari a fine 2012 al 8,7%, sono aumentati rispetto al corrispondente periodo del 2011 (8,3%), superiori anche alla media nazionale.

I rimanenti settori terziari, comprendenti i servizi destinati a famiglie e imprese hanno presentato calo in Calabria (-1,7%), uguale a quello medio nel Mezzogiorno.

La flessione del prodotto dei settori industriali della Calabria nel 2012 (-4%) è stata doppia di quella dei servizi, sebbene inferiore a quella media del Mezzogiorno (-5,5%), e in riduzione rispetto al crollo registrato nell'anno precedente (-8,3%).

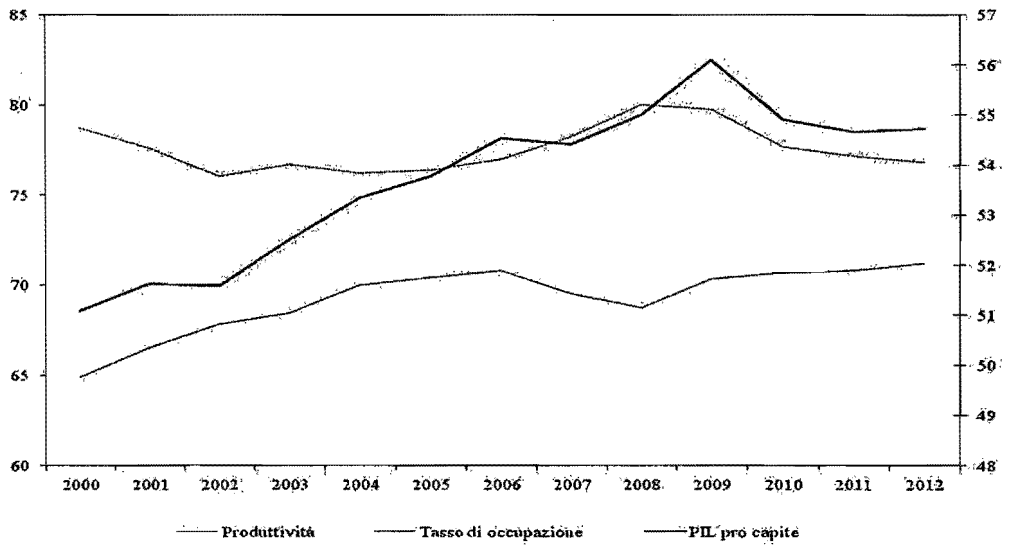
Fig. 4. *Valore aggiunto dei principali settori dell'economia della Calabria (Variazioni % annue calcolate su valori a prezzi costanti)*



La maggiore responsabilità per tale riduzione è anche questo anno imputabile al settore delle costruzioni, il cui prodotto si è ridotto per il sesto anno consecutivo, con un decremento del -5,3%, minore di quello registrato nel Sud (-6,9%). Nel periodo 2006-2012 il prodotto delle costruzioni è diminuito cumulativamente del -35,6%. I dati sull'archivio anagrafico delle imprese mostrano nel periodo anche una riduzione delle imprese edili: il saldo negativo tra iscrizioni e cessazioni nel 2012 è stato pari al -2% del totale delle imprese attive all'inizio dell'anno. La diminuzione è in parte ascrivibile a un calo dell'edilizia pubblica, che diminuisce del -11,3% il valore dei bandi. L'industria in senso stretto è diminuita del -3%, mentre nella media del Mezzogiorno è calata del -4,7%.

Il prodotto del settore agricolo è fortemente diminuito (-7,6%), dopo l'ampio aumento registrato nell'anno precedente (7,4%), un calo circa doppio di quello medio del Mezzogiorno (-3,4%). L'annata agraria è risultata negativa per le principali coltivazioni regionali che nel 2011 costituivano oltre l'80% per cento della produzione agricola: agrumi (-1,5%), olive (-1,1%) e ortaggi (-4%).

Fig. 5. *PIL pro capite (scala a destra), produttività e tasso di occupazione (scala a sinistra) della Calabria in % del Centro-Nord dal 2000 al 2012*



Nel 2012 il PIL per abitante, l'indicatore più comunemente utilizzato per misurare il livello di sviluppo di un'area, è risultato in Calabria pari a 16.460 euro, un valore pari al 95,3% del prodotto pro capite del Mezzogiorno e al 54,7% di quello del Centro-Nord, calando del -0,9% rispetto all'anno precedente (v. Tab. 2). A partire dal 2000 il gap del PIL per abitante della regione ha segnato una continua tendenza alla riduzione sia con il Centro-Nord che con il resto del Mezzogiorno (circa tre punti e mezzo percentuali in entrambi i casi).(v.Fig.5)Rispetto all'Italia, il prodotto pro capite della Calabria è risultato pari al 64,0%, con un lievissimo peggioramento rispetto all'anno precedente (63,9%). Nel complesso del decennio si evidenzia un lento processo di *catching up* della regione con l'economia del paese, soprattutto con quella del Centro-Nord: rispetto a quest'ultima, la convergenza è da attribuire principalmente all'evoluzione della popolazione, in aumento nel periodo 2000-2012 dello 0,8% in media all'anno nel Centro-Nord e solo di un modesto 0,1% nel Mezzogiorno, mentre la dinamica annua della popolazione è negativa, e pari allo -0,1%, in Calabria.

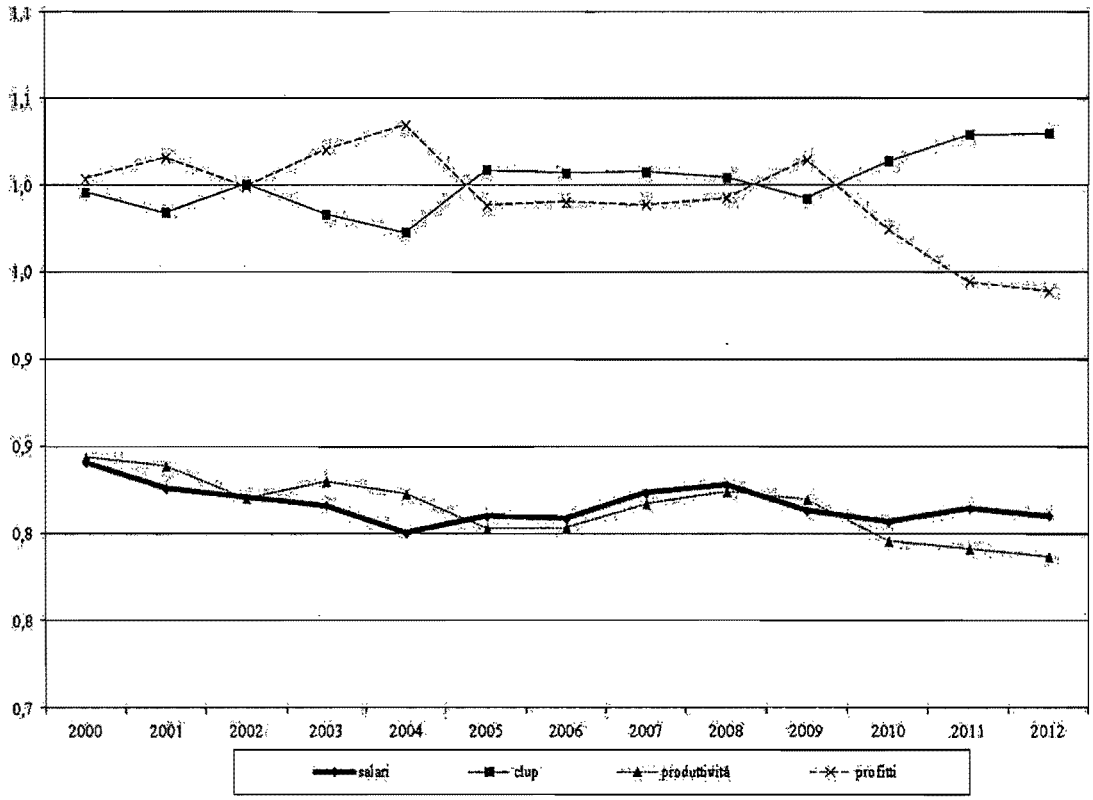
La capacità competitiva della Calabria può essere descritta tramite due variabili ricavabili dalla contabilità territoriale: *la produttività del lavoro*, che misura l'efficienza produttiva dell'area ed è correlata all'intensità del processo di accumulazione di capitale fisico ed umano, e *il costo del lavoro per unità di prodotto* (CLUP), un indicatore di competitività dell'economia espresso come rapporto tra salario e produttività del lavoro, che misura quindi la produttività di ogni euro speso in salari. (Fig. 6)

L'analisi delle dinamiche recenti di prodotto e costo del lavoro in Calabria desta qualche preoccupazione anche nel 2012. Segnali non positivi per l'economia calabrese continuano a provenire dalla dinamica della produttività del lavoro, che dal 2008 cresce meno che nel resto del Paese (Fig. 6). Al contrario, i salari relativi sono rimasti pressoché invariati nel periodo, cosicché il costo del lavoro per unità di prodotto dell'economia calabrese ha mostrato un incremento relativo rispetto a quello del resto del Paese. La capacità competitiva è quindi rimasta legata all'andamento della quota dei profitti, che infatti continua a diminuire rapidamente dalla metà del decennio, riducendo

l'autofinanziamento delle imprese, aumentando la dipendenza finanziaria, e quindi rallentando il processo di accumulazione.

Questi dati di tipo macroeconomico sono congruenti con quelli di tipo microeconomici presentati dalla Banca d'Italia su dati di bilancio. Nel 2011 la profittabilità delle imprese, approssimata dalla quota del margine operativo lordo sul valore aggiunto, è diminuita, passando dal 28,3% del 2010 al 24,7%. E' dal 2008 che la profittabilità continua a scendere. La flessione si rileva anche negli indicatori ROA e ROE, che continuano a calare dal 2007. Questo si è riflesso in un aumento dei debiti finanziari sul fatturato, che nel 2011 sono risultati pari al 47,4% (erano il 40% nel 2007) e in un aumento degli oneri finanziari rispetto al margine operativo lordo, arrivati al 37,7 nel 2011.

Fig. 6. *Salari, costo del lavoro per unità di prodotto (clup), produttività e profitti della Calabria in % dell'Italia*



Complessivamente i dati di bilanciano segnalano un calo della capacità delle imprese calabresi di accumulare risorse finanziarie e quindi di investire in nuovi impianti e nuove tecnologie, con conseguenze negative in termini di competitività sia sui mercati internazionali che quelli interni. Questo suggerisce la necessità di interventi di *policy* per un miglioramento delle condizioni, interne e a contesto, necessarie per il recupero di profittabilità e quindi di capacità di investire, in modo da evitare il rischio di "desertificazione" dell'industria calabra sottolineato nell'analisi.

1.4 La popolazione

1.4.1 Premessa

All'indomani del censimento 2011 la popolazione legale italiana è risultata inferiore di circa 1,4 milioni rispetto a quella risultante dal movimento anagrafico, scendendo al di sotto della soglia di 60 milioni di residenti che era stata superata solo pochi anni prima.

A fine 2012 nel nostro paese risiedono 59,7 milioni di persone, 291mila in più dell'anno precedente, per un incremento medio annuo del 4,9 per mille (Tab. 3). Si è verificata una crescita demografica superiore rispetto al 2011, attribuibile però per oltre un terzo (112mila unità) al saldo migratorio per altri motivi, ovvero al recupero di numerosi residenti non censiti nell'ambito delle operazioni di revisione delle anagrafi comunali. Il saldo positivo prodotto dalle rettifiche anagrafiche spiega anche la lieve crescita della popolazione nel Mezzogiorno (+13mila unità, pari a +0,7 per mille), che altrimenti avrebbe fatto registrare un decremento di quasi 20mila residenti, prodotto da un saldo naturale negativo e da un saldo migratorio con l'estero insufficiente a bilanciare la perdita di popolazione a favore del Centro-Nord. E' proprio la crescita demografica delle regioni centro-settentrionali, sospinta soprattutto dalle immigrazioni internazionali, a determinare il graduale riavvicinamento del nostro paese ai 60 milioni di abitanti.

Per le stesse motivazioni evidenziate a livello nazionale, dopo il censimento 2011 la popolazione della Calabria è rimasta al di sotto dei 2 milioni di unità e alla fine del 2012 conta un milione 958mila residenti, il 3,3% della popolazione italiana, appena 180 unità in

meno rispetto alla fine del 2011 (-0,1 per mille). Un bilancio demografico che sarebbe stato ben più deficitario senza gli oltre 4mila recuperi post-censuari di residenti, esplicitati dal saldo migratorio per altri motivi. Il saldo naturale è infatti negativo di oltre 2mila unità, così come il saldo migratorio, che vede una dinamica migratoria interna negativa non compensata dalle immigrazioni dall'estero. Sono due le province che hanno guadagnato residenti nel corso del 2012: Crotone (+948 unità, pari al 5,6 per mille) e Cosenza (+412 unità, pari allo 0,6 per mille). Tuttavia, solo Crotone ha avuto più residenti anche senza considerare le rettifiche post censimento, giovandosi di un saldo naturale positivo, caso unico tra le province calabresi, e di un saldo migratorio in equilibrio tra ingressi ed uscite. Le altre tre province hanno perso popolazione durante il 2012. In misura moderata Catanzaro (-67 unità, -0,2 per mille), in modo più consistente Reggio Calabria (-509 unità, -0,9 per mille) e, soprattutto, Vibo Valentia, che ha perso quasi mille residenti, pari al 5,9 per mille della popolazione. La provincia di Cosenza, con 714mila residenti pari al 36,5% della popolazione regionale, resta la più popolata, seguita da quella di Reggio Calabria, con oltre 550mila abitanti, mentre Crotone e Vibo Valentia sono le meno popolate con 171mila e 162mila unità.

Tab. 3. Popolazione residente nelle province della Calabria. Anni 2011 e 2012 (valori a fine anno)

Province e regione	2011	2012	Variazioni rispetto al 2011		Composizione %	
			Assoluta	Media annua per 1.000 ab.	2011	2012
Cosenza	713.869	714.281	412	0,6	36,5	36,5
Crotone	170.718	171.666	948	5,6	8,7	8,8
Catanzaro	359.783	359.716	-67	-0,2	18,4	18,4
Vibo Valentia	163.216	162.252	-964	-5,9	8,3	8,3
Reggio Calabria	550.832	550.323	-509	-0,9	28,1	28,1
					100,0	100,0
Calabria	1.958.418	1.958.238	-180	-0,1	3,3	3,3
Mezzogiorno	20.607.737	20.621.144	13.407	0,7	34,7	34,5
Centro-Nord	38.786.470	39.064.083	277.61	7,2	65,3	65,5
Italia	59.394.207	59.685.227	291.02(	4,9	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Tra il 1991 e il 2012 l'andamento della popolazione del Mezzogiorno può essere suddiviso in tre fasi: una crescita nei primi anni novanta, seguita da un decremento al termine del decennio e una nuova fase di incremento durante gli anni duemila,. In realtà, i dati anagrafici sinora disponibili sovrastimano quest'ultima fase di crescita che, infatti, si interrompe bruscamente con il censimento del 2011, allorché il numero dei residenti scende di circa 300mila unità (Fig. 7). Nel complesso, dal 1991 ad oggi i residenti nel Mezzogiorno sono aumentati di appena 84mila unità. Nulla a che vedere con l'intensa crescita demografica verificatasi nello stesso periodo nelle regioni del Centro-Nord, che ne ha accresciuto la popolazione di 2,8 milioni di unità, soprattutto grazie alla forza di attrazione esercitata dalle migrazioni internazionali.

Nell'ultimo ventennio la Calabria ha perso 110mila residenti, un calo su cui pesa molto il ridimensionamento della popolazione regionale registrato dal censimento 2011 (-53mila rispetto al dato anagrafico). Dopo una diminuzione pressoché costante durante gli anni novanta, nel corso del decennio successivo la popolazione calabrese si è attestata quasi sempre appena al di sopra dei due milioni di residenti, per poi subire la brusca diminuzione di cui si è detto e che ha evidenziato uno scarto tra il dato anagrafico e quello censuario. Dopo la seconda guerra mondiale, solo in una occasione era stato censito un ammontare di residenti inferiore ai due milioni di unità: nel 1971, con un milione e 988mila residenti. Per trovare una quantificazione della popolazione calabrese inferiore a quella odierna è necessario risalire addirittura al censimento del 1936, quando però la demografia della regione era in espansione e si contavano un milione 772 mila abitanti.

Il movimento naturale, e in particolare la diminuzione delle nascite, è il principale responsabile dell'andamento demografico regionale degli ultimi due decenni, a metà strada tra la stagnazione e la lenta flessione (Fig. 8). A partire dal 1992 l'ammontare annuo dei decessi si è attestato intorno alle 18mila unità e solamente nel 2012 ha superato le 19mila unità. Allo stesso tempo, il numero annuo dei nati ha subìto un decremento costante, passando da oltre 26mila unità nel 1992, a 17mila nel 2012. Di conseguenza, il saldo

naturale è via via diminuito rispetto alle 9mila unità del 1992, assumendo un segno negativo a partire dal 2008 e nell'ultimo anno osservato i decessi hanno superato le nascite di oltre duemila unità (Fig. 9).

Fig. 7. *Andamento della popolazione della Calabria (scala a sinistra) e del Mezzogiorno (scala a destra) dal 1991 al 2012 (migliaia di unità)*

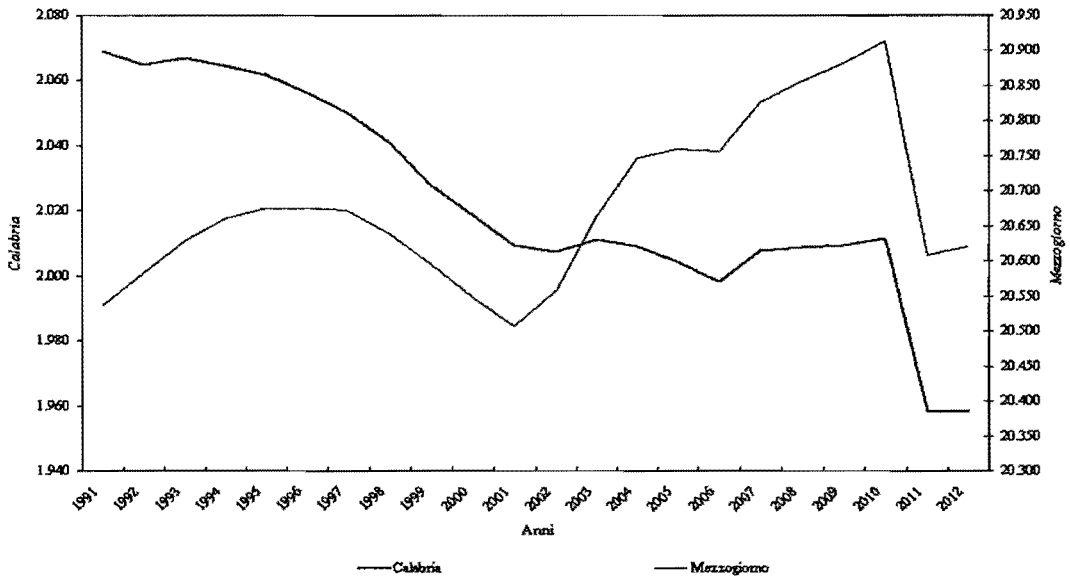
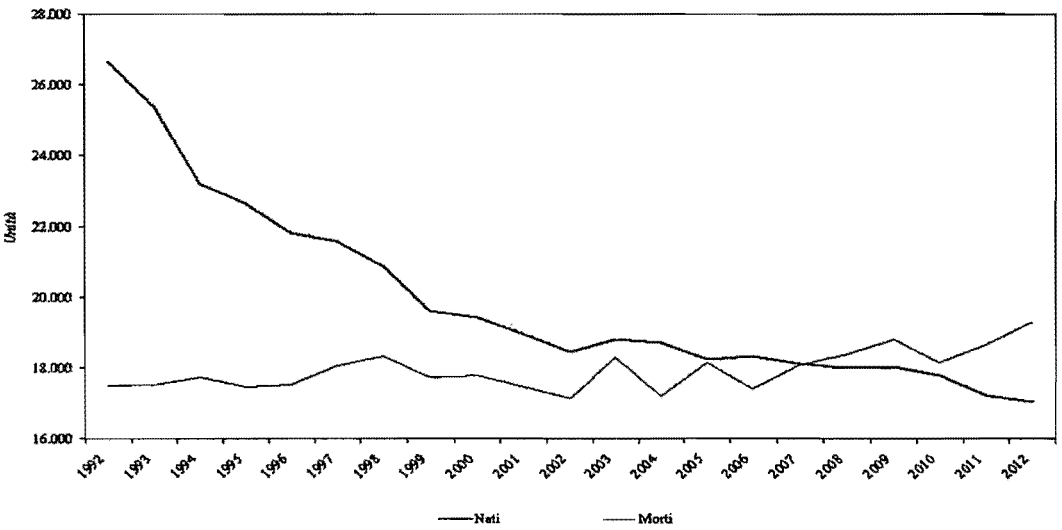
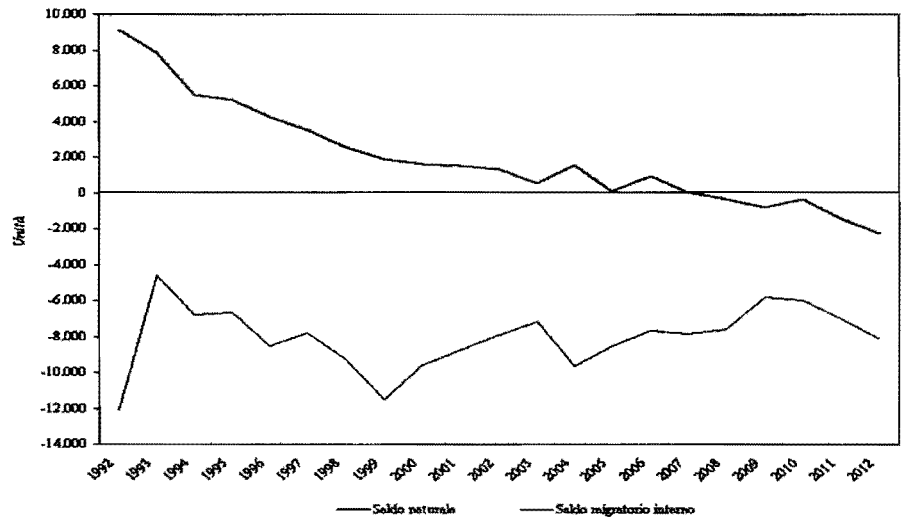


Fig. 8. *Movimento naturale-numero di nati e di morti-della popolazione in Calabria dal 1992 al 2012*



Nel medesimo periodo il saldo migratorio interno è stato, come da tradizione, sempre di segno negativo, in misura compresa tra –4mila e –12mila unità, e negli ultimi quattro anni ha mostrato una crescita costante, raggiungendo –8mila unità nel 2012. Negli anni duemila la dinamica migratoria positiva con l'estero ha in parte compensato la perdita di residenti dovuta ai segni negativi del saldo naturale e del saldo migratorio interno, ma il grado di attrattività del contesto economico della Calabria non è stato finora tale da stimolare una stabilizzazione delle correnti migratorie internazionali in transito nella regione.

Fig. 9. *Saldo naturale e saldo migratorio interno della popolazione della Calabria dal 1992 al 2012*



1.4.2 *La dinamica naturale*

Tra il 2011 e il 2012 l'ammontare delle nascite è diminuito in entrambe le grandi ripartizioni, di circa 4.500 unità nel Mezzogiorno e di oltre 7.500 nel Centro-Nord (Tab. 4). Al contrario, i decessi sono aumentati nelle due aree, di oltre 4mila unità nel Mezzogiorno e di oltre 15mila nelle regioni centro-settentrionali. Il saldo naturale ha così accentuato il

proprio segno negativo, giungendo a livello nazionale ad una quota prossima a -78mila unità, pari in termini relativi a -1,32 per mille. Il tasso di incremento naturale permane più deficitario nel Centro-Nord (-1,62 per mille), rispetto al Mezzogiorno (-0,76 per mille) e la Calabria mostra un valore più basso (-1,16 per mille) rispetto alla media della ripartizione.

Nel 2012 le due province calabresi più popolose sono le uniche a evidenziare un calo nel numero dei nati rispetto all'anno precedente, in particolare Cosenza conta 257 nascite in meno per un totale di oltre 5700, mentre Reggio Calabria con quasi 5mila nati mostra una diminuzione di quasi un centinaio di unità. Gli incrementi nelle nascite nelle altre province sono comunque assai contenuti e compresi tra le 63 unità di Vibo Valentia e le 44 di Crotone. Cosenza e Reggio Calabria mostrano anche la variazione assoluta più elevata di decessi tra 2011 e 2012, rispettivamente pari a 271 e 175 unità. In termini assoluti, le province con il saldo naturale più spiccatamente negativo sono sempre Cosenza (-1.257 unità) e Reggio Calabria (-591 unità). Tuttavia, in termini relativi, dopo Cosenza (-1,76 per mille) è Vibo Valentia ad avere il tasso di incremento naturale maggiormente deficitario (-1,29 per mille). Crotone è l'unica provincia dove il numero delle nascite supera quello dei decessi (+133 unità il saldo naturale, +0,78 per mille il tasso corrispondente), oltre a detenere il tasso di natalità più elevato (+9,77 per mille) e il tasso di mortalità più contenuto (+9 per mille).

Tab. 4. *Movimento naturale della popolazione in Calabria nel 2012*

Province e regione	Nati			Morti			Saldo naturale			Natalità (a)		Mortalità (a)		Incremento naturale (a)	
	2011	2012	Var.ass. 2011-12	2011	2012	Var.ass. 2011-12	2011	2012	Var.ass. 2011-12	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Cosenza	6020	5763	-257	6749	7020	271	-729	-1257	-528	8,43	8,07	9,46	9,83	-1,02	-1,76
Crotone	1629	1673	44	1483	1540	57	146	133	-13	9,54	9,77	8,68	9,00	0,85	0,78
Catanzaro	3115	3172	57	3425	3511	86	-310	-339	-29	8,66	8,82	9,52	9,76	-0,86	-0,94
Vibo Valentia	1395	1458	63	1588	1668	80	-193	-210	-17	8,53	8,96	9,71	10,25	-1,18	-1,29
Reggio di Calabria	5060	4964	-96	5380	5555	175	-320	-591	-271	9,18	9,02	9,76	10,09	-0,58	-1,07
Calabria	17219	17030	-189	18625	19294	669	-1406	-2264	-858	8,79	8,70	9,51	9,85	-0,72	-1,16
Mezzogiorno	188104	183479	-4625	195042	199169	4127	-6938	-15690	-8752	9,13	8,90	9,46	9,66	-0,34	-0,76
Centro-Nord	358481	350707	-7774	398360	413714	15354	-39879	-63007	-23128	9,26	9,01	10,29	10,63	-1,03	-1,62
Italia	546585	534186	-12399	593402	612883	19481	-46817	-78697	-31880	9,21	8,97	10,00	10,29	-0,79	-1,32

(a) Tassi per mille abitanti

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

1.4.3 La dinamica migratoria

Nel corso del 2012 il saldo migratorio estero ha accresciuto la popolazione italiana di 245mila residenti, circa 60mila in meno del 2011, per un tasso migratorio con l'estero pari al 4,1 per mille (Tabella 5). Le regioni centro-settentrionali hanno assorbito l'80% di tale incremento (+196mila unità, per un tasso del 5 per mille), mentre il saldo migratorio estero del Mezzogiorno è stato di +49mila unità, pari al 2,4 per mille. Il saldo migratorio interno delle regioni del Mezzogiorno nel 2012 si è attestato su un valore come sempre negativo e prossimo a –53mila unità, analogo all'anno precedente. Considerando anche il saldo migratorio per altro motivo, la dinamica migratoria totale è stata assai più vivace al Centro-Nord (+341mila unità e +8,8 per mille), rispetto al Mezzogiorno (+29mila unità e +1,4 per mille).

In Calabria, il saldo migratorio estero nel 2012 (+6mila unità e +3,1 per mille) ha subìto una diminuzione assoluta pari a circa duemila unità rispetto al 2011. Il saldo migratorio interno è anch'esso diminuito di circa 700 unità (-8mila residenti e –4,2 per mille). Nel complesso, il saldo migratorio totale della regione è positivo di duemila unità grazie al recupero post-censuario di oltre 4mila residenti.

Tutte le province della Calabria presentano un saldo migratorio interno negativo nel 2012, compreso in termini assoluti tra –3mila unità di Reggio Calabria e –700 unità di Crotone. A livello relativo, è Vibo Valentia a evidenziare il tasso migratorio interno più negativo (-7,7 per mille), seguita da Reggio Calabria (-5,6 per mille), mentre Cosenza mostra il valore più elevato (-2,8 per mille). Il saldo migratorio estero è sempre positivo e compreso tra +2.300 unità di Reggio Calabria e +300 di Vibo Valentia. In termini assoluti, Crotone è l'unica provincia che ha visto un incremento del saldo migratorio con l'estero rispetto all'anno precedente, ed è anche l'area che evidenzia il tasso corrispondente più elevato (+4,4 per mille), mentre Vibo Valentia è stata la provincia meno attrattiva di flussi internazionali in termini relativi (+1,9 per mille). Cosenza ha il saldo migratorio totale più elevato in termini assoluti (+1.700 unità), mentre è Crotone a mostrare il tasso migratorio

totale più alto (+4,8 per mille). All'estremo opposto Vibo Valentia, che presenta un tasso migratorio negativo (-4,6 per mille).

Tab. 5. *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche (a) per trasferimento di residenza interno o estero. Anni 2011 e 2012*

Province e regione	Saldo migratorio interno (migliaia di unità)		Tasso migratorio interno (per 1000 ab.)	Saldo migratorio estero (migliaia di unità)		Tasso migratorio con l'estero (per 1000 ab.)	Saldo migratorio per altro motivo (b) (migliaia di unità)		Tasso migratorio per altro motivo (b) (per 1000 ab.)	Saldo totale (migliaia di unità)		Tasso migratorio netto totale (per 1000 ab.)
	2011	2012	2012	2011	2012	2012	2011	2012	2012	2011	2012	2012
Cosenza	-1758	-1967	-2,8	2923	1674	2,3	-277	1962	2,7	890	1669	2,3
Crotone	-1010	-744	-4,3	681	748	4,4	35	811	4,7	-294	815	4,8
Catanzaro	-1143	-1113	-3,1	1267	1033	2,9	-30	352	1,0	94	272	0,8
Vibo Valentia	-893	-1259	-7,7	501	304	1,9	13	201	1,2	-379	-754	-4,6
Reggio di Calabria	-2602	-3061	-5,6	2817	2301	4,2	-233	842	1,5	-18	82	0,1
Calabria	-7404	-8144	-4,2	8189	6060	3,1	-492	4168	2,1	293	2084	1,1
Mezzogiorno	-52014	-52905	-2,6	60221	49019	2,4	-12884	32983	1,6	-4677	29097	1,4
Centro-Nord	49122	66489	1,7	243108	195537	5,0	-120962	78594	2,0	171268	340620	8,8
Italia	-2892	13584	0,2	303329	244556	4,1	-133846	111577	1,9	166591	369717	6,2

(a) Dati relativi al bilancio anagrafico della popolazione residente.
(b) Saldo tra iscrizioni e cancellazioni anagrafiche dovute ad operazioni di rettifica anagrafica.
(c) Il saldo migratorio interno nazionale non risulta nullo a causa dallo sfasamento temporale delle registrazioni anagrafiche tra comune di cancellazione e comune di iscrizione.
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

1.4.4 La struttura demografica della regione

Nel corso del 2012 è proseguito il processo di invecchiamento della popolazione calabrese, sia in termini assoluti, con l'incremento della popolazione anziana favorito dal prolungamento della speranza di vita alle età avanzate, che in termini relativi, con la crescita della quota di anziani sulla popolazione complessiva legata anche alla diminuzione della natalità.

Nel 2012 in Calabria la percentuale di *over* 65 è inferiore alla media nazionale (19,2% contro 20,8%), ma superiore alla ripartizione di appartenenza (Mezzogiorno: 18,7%). Analoga tendenza si rileva per l'indice di vecchiaia (IV), con 135,6 *over* 65 per ogni 100 *under* 15 nella regione, rispetto ai 148,6 dell'Italia e ai 127,1 del Mezzogiorno (Tab. 6).

Molto è cambiato rispetto al 1991, quando l'incidenza degli anziani residenti nella regione era più bassa di quasi 6 punti percentuali e l'ammontare degli *over* 65 era inferiore a quello degli *under* 15 (IV: 67,1). Nello stesso periodo, la classe di età 0-14 ha diminuito il proprio peso di 6 punti percentuali, mentre la popolazione in età lavorativa (tra 15 e 64 anni) si è mantenuta sostanzialmente invariata in termini relativi (66,7% nel 2012). L'intensità dell'invecchiamento demografico intercorso nell'ultimo ventennio in Calabria è sintetizzata in modo efficace dall'età media della popolazione, passata dai 35,9 anni del 1991 ai 42,3 del 2012. A livello provinciale, l'età media più elevata si riscontra a Cosenza (42,9 anni), che ha anche l'indice di vecchiaia (146,5) e la quota di over 65 (19,5%) più alte. In provincia di Crotone si ha, invece, il livello di invecchiamento più contenuto, con un'età media di 40,7 anni e 109,1 anziani per ogni 100 *under* 15. La forte diminuzione della popolazione giovanile calabrese è dovuta in primo luogo al notevole calo del numero medio di figli per donna o tasso di fecondità totale (TFT), passato da 1,67 nel 1991, a 1,25 nel 2012. Va notato che venti anni fa lo stesso indicatore riferito al Mezzogiorno era leggermente inferiore (TFT: 1,66), mentre oggi il valore ripartizionale è ben superiore a quello della regione (TFT: 1,33). Nel 2012, in provincia di Crotone il numero medio di figli per donna è maggiore rispetto alla media del Mezzogiorno (TFT: 1,34), mentre tocca il livello più basso nell'area di Cosenza, con appena 1,19 figli per donna.

Tab. 6. *Indicatori di struttura della popolazione della Calabria. Confronto 1991-2012*

Province e regione	Numero medio di figli per donna		Speranza di vita alla nascita				Struttura della popolazione								Indici				
			Maschi		Femmine		0-14 anni		15-64 anni		65 anni e oltre		Età media		Dipendenza strutturale		Vecchiaia		
	1991	2011	1991 (a)	2011 (b)	1991 (a)	2011 (b)	1991	2012	1991	2012	1991	2012	1991	2012	1991	2012	1991	2012	
Cosenza	1,51	1,19	75,9	79,7	80,7	84,5	19,3	12,3	67,5	67,2	13,1	19,5	36,1	42,9	48,1	48,9	68,0	146,5	
Crotone	..	1,34	73,8	78,2	79,0	84,6	23,0	16,0	66,7	66,5	10,3	17,5	33,1	40,7	49,1	50,3	44,9	109,1	
Catanzaro	1,7	1,24	75,2	78,9	80,8	84,8	20,0	13,7	66,6	67,0	13,3	19,2	35,9	42,6	50,1	49,2	66,6	139,8	
Vibo Valentia	..	1,24	75,4	79,4	81,0	84,5	20,7	14,6	65,3	66,0	14,1	19,4	35,8	41,9	53,2	51,6	68,1	132,4	
Reggio di Calabria	1,73	1,30	74,0	79,0	80,1	84,5	20,2	14,7	64,9	66,1	14,9	19,2	36,1	42,0	54,1	51,4	73,7	130,5	
Calabria	1,67	1,25	74,5	79,2	80,2	84,6	20,1	14,1	66,4	66,7	13,5	19,2	35,9	42,3	50,7	50,0	67,1	135,6	
Mezzogiorno	1,66	1,34	73,5	78,8	79,4	83,8	19,5	14,7	67,4	66,6	13,1	18,7	35,9	41,9	48,4	50,1	67,0	127,1	
Centro-Nord	1,12	1,43	73,7	79,6	80,6	84,8	13,1	13,7	70,1	64,4	16,8	22,0	40,6	44,6	42,6	55,3	128,6	160,9	
Italia	1,33	1,39	73,6	79,4	80,4	84,4	15,4	14,0	69,1	65,2	15,5	20,8	38,9	43,7	44,7	53,5	100,4	148,6	

Nell'ultimo ventennio la speranza di vita alla nascita nella regione è aumentata di 4,7 anni per i maschi (79,2 anni nel 2012) e di 4,4 anni per le femmine (84,6 anni nel 2012).

Nel 2012 entrambi i valori sono superiori alla vita media del Mezzogiorno (pari rispettivamente a 78,8 anni per gli uomini e a 83,8 anni per le donne) e, nel caso delle femmine, anche al valore nazionale (84,4 anni). A livello provinciale, per quanto riguarda i maschi, la speranza di vita più alta si riscontra a Cosenza (79,7 anni), la più bassa a Crotone (78,2 anni); riguardo le femmine, la vita media più elevata si ha a Catanzaro (84,8 anni), la più contenuta nelle province di Cosenza, Vibo Valentia e Reggio Calabria (84,5 anni).

1.4.5 Tendenze di fondo della popolazione della Calabria

L'immigrazione ha giocato un ruolo decisivo nelle dinamiche demografiche recenti del Paese, basti pensare che il numero totale di stranieri è passato dagli 1,3 milioni censiti nel 2001 ai 4 rilevati nel 2011 e ai 4,39 stimati a fine 2012. Una crescita, come si vede, che neanche la crisi economica ha arrestato. Il fenomeno è, per ovvi motivi, meno rilevante nel Mezzogiorno. Nel Mezzogiorno e in Calabria, la popolazione straniera tra 2001 e 2011 è comunque cresciuta a un tasso medio annuo superiore a quello nazionale, anche se il peso sul totale degli abitanti (3 e 3,8%) resta lontano da quello che si raggiunge nell'intero Paese e nel Centro-Nord (7,4 e 9,7%). In questo arco di tempo il numero di stranieri residenti in Calabria è più che quadruplicato, passando dalle 18 mila unità del 2001 alle 74 mila del 2012.

Questa crescita così intensa non è stata però in grado di bilanciare completamente la perdita registrata tra gli italiani, dando così luogo anche nel 2012 a una diminuzione di popolazione; ma sta però ad indicare che anche in Calabria, come nelle altre regioni del Mezzogiorno, agiscono una serie di fattori strutturali che svolgono una importante funzione di catalizzazione dei flussi migratori internazionali.

Per condurre un'analisi territoriale più fine sono stati utilizzati i Sistemi Locali del Lavoro[1] (SLL), definiti sulla base dei flussi pendolari del censimento 2001. I SLL più grandi della Calabria sono quelli di Cosenza, Reggio di Calabria e Catanzaro. Tra 2001 e

[1] 686 per tutta l'Italia e 58 per la sola Calabria.

2011 si è registrato un decremento demografico in quasi tutti i SLL e solo un ridotto numero posto sulle coste tirreniche e ioniche ha presentato una crescita della popolazione.

Tab. 7. *Popolazione italiana e straniera in Calabria e a livello ripartizionale e nazionale, 2001, 2011 e 2012. (2001 e 2011 dati censuari; 2012 dati anagrafici a fine anno)*

Area geografica	Valori assoluti (in migliaia)			Italia = 100			Tassi di crescita annuali (per mille)			% sulla popolazione totale		
	2001	2011	2012	2001	2011	2012	2001-2011	2011-2012	2001-2012	2001	2011	2012
						Popolazione italiana						
Calabria	1.993,4	1.893,2	1.884,2	3,6	3,4	3,4	-5,2	-3,9	-5,0	99,1	96,6	96,2
Mezzogiorno	20.339,6	20.076,7	20.006,2	36,5	36,2	36,2	-1,3	-2,9	-1,5	99,1	97,4	97,0
Centro-Nord	35.321,3	35.327,9	35.291,3	63,5	63,8	63,8	0,0	-0,8	-0,1	96,8	91,0	90,3
ITALIA	55.660,9	55.404,6	55.297,5	100,0	100,0	100,0	-0,5	-1,6	-0,6	97,7	93,2	92,6
						Popolazione straniera						
Calabria	18,0	65,8	74,1	1,3	1,6	1,7	129,5	96,1	126,3	0,9	3,4	3,8
Mezzogiorno	176,2	543,0	614,9	13,2	13,5	14,0	112,6	101,2	111,7	0,9	2,6	3,0
Centro-Nord	1.158,7	3.486,2	3.772,8	86,8	86,5	86,0	110,1	64,2	105,4	3,2	9,0	9,7
ITALIA	1.334,9	4.029,1	4.387,7	100,0	100,0	100,0	110,5	69,3	106,3	2,3	6,8	7,4
						Popolazione totale						
Calabria	2.011,5	1.959,1	1.958,2	3,6	3,5	3,5	-2,6	-0,3	-2,4	100,0	100,0	100,0
Mezzogiorno	20.515,7	20.619,7	20.621,1	36,9	37,2	37,3	0,5	0,1	0,5	100,0	100,0	100,0
Centro-Nord	36.480,0	38.814,0	39.064,1	65,5	70,1	70,6	6,2	5,2	6,1	100,0	100,0	100,0
ITALIA	56.995,7	59.433,7	59.685,2	102,4	107,3	107,9	4,2	3,4	4,1	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Particolarmente evidente è stato il decremento demografico dei SLL di Reggio Calabria, Catanzaro, Vibo Valentia e delle Serre calabresi (Tab. 8).

Nel 2012 in alcuni SLL la situazione è cambiata e si è registrata una crescita della popolazione. Le realtà dove questa inversione è risultata, in termini relativi, particolarmente sostenuta sono Belvedere Marittimo (10,1‰), San Marco Argentano (5,1‰), Scalea (5,4‰), Rosarno (6,4‰) e Crotone (7,5‰) dove, come si vede, nel 2012 si sono registrati tassi di crescita superiori al 5‰. Si tratta, con ogni probabilità, di realtà dove il recupero anagrafico post-censuario è stato più rilevante. In ogni caso, questa tendenza non ha modificato le tendenze complessive a livello sub-regionale, se si confrontano, infatti, i valori assoluti e relativi riferiti al decennio 2001-2011 riportati nella tab. 8 con quelli relativi all'intero periodo 2001-2012 delle Figg. 10 e 11 si può notare come la geografia del fenomeno sia restata sostanzialmente invariata. Sono, infatti, rimasti tre i SLL a presentare

un tasso di variazione della popolazione superiore al 2,5‰ (Praia a Mare 3‰, Nocera Terinese 3,1‰ e Botricello 9,3‰), la maggiore parte della Calabria continua ad essere caratterizzata in questa prima parte del nuovo secolo da una più o meno intensa diminuzione della popolazione.

Una diminuzione che risulta particolarmente evidente e generalizzata nelle età giovanili. Se consideriamo, infatti, la variazione di questa fascia di età nel ventennio 1991-2011 si può notare come in nessun SLL della regione questa sia stata inferiore al -10‰ annuo, superando in più di una realtà il -30‰ (Fig. 12). Il risultato è una quota di popolazione con meno di vent'anni che al 2011 è compresa tra 15,3% di Lungro e il 23,6% di Sant'Eufemia di Aspromonte (Fig. 13), mentre nel 1991 i valori andavano dal 24,2% di Mormanno al 34,5% di Rossano. É l'altra faccia del processo di invecchiamento, che oltre a far aumentare il peso relativo degli anziani riduce quello dei giovani, restringendo quindi anche il campo di opportunità future. In questo senso va anche notato che nell'ultimo ventennio è anche cambiata radicalmente la posizione della regione nella realtà nazionale: nel 1991 i giovani con meno di vent'anni erano infatti il 23,4% della popolazione italiana e il 29,9% di quella calabrese, mentre oggi quelle due percentuali sono, rispettivamente, il 18,8 e il 19,9%.

Tab. 8. *Sistemi locali del lavoro 'calabresi', popolazione giovanile, e decremento/incremento di popolazione tra 2001 e 2012.*

Sistema locale del lavoro	Numero Comuni in Calabria	Popolazione al 2012	Incremento o decremento annuale			Tasso di crescita annuale			Popolazione con meno di 20 anni 2011
			2001-2012 (v.a.)	2001-2011 (v.a.)	2011-2012 (v.a.)	2001-2012 (per mille)	2001-2011 (per mille)	2011-2012 (per mille)	
Amantea	10	29.289	-227	-234	-171	-7,4	-7,6	-5,8	18,4
Belvedere Marittimo	3	13.536	-14	-33	136	-1,0	-2,4	10,1	16,8
Bisignano	6	18.021	-141	-144	-119	-7,5	-7,6	-6,6	19,2
Cariati	3	10.671	-13	-1	-108	-1,2	-0,1	-10,1	20,7
Cassano allo Ionio	10	41.572	-140	-152	-42	-3,3	-3,6	-1,0	18,5
Castrovillari	7	39.834	-110	-138	113	-2,7	-3,4	2,8	17,7
Cetraro	3	14.058	12	14	-6	0,8	1,0	-0,4	17,3
Corigliano Calabro	6	67.360	-40	-82	299	-0,6	-1,2	4,5	20,9
Cosenza	34	226.458	-121	-186	407	-0,5	-0,8	1,8	18,4
Diamante	4	10.918	-39	-41	-26	-3,5	-3,7	-2,4	16,5
Francavilla Marittima	3	6.138	-71	-70	-81	-10,9	-10,6	-13,1	16,2
Longobucco	2	4.486	-101	-104	-73	-20,0	-20,5	-16,1	16,6
Lungro	3	5.821	-96	-104	-33	-15,2	-16,4	-5,7	15,3
Mandatoriccio	4	7.403	-127	-131	-90	-15,7	-16,1	-12,1	16,5
Mormanno	3	9.075	-104	-103	-109	-10,8	-10,6	-11,9	16,0
Paola	3	30.231	-107	-100	-160	-3,5	-3,2	-5,3	18,5
Praia a Mare	3	13.439	39	34	87	3,0	2,6	6,5	19,6
Rocca Imperiale	4	6.451	-42	-44	-29	-6,3	-6,5	-4,5	15,8
Rogliano	13	19.978	-17	-24	43	-0,8	-1,2	2,2	18,8
Rossano	5	49.778	63	47	195	1,3	0,9	3,9	21,5
San Giovanni in Fiore	2	18.770	-95	-90	-143	-4,9	-4,6	-7,6	19,7
San Marco Argentano	4	19.826	-101	-126	100	-4,9	-6,2	5,1	18,9
San Sosti	5	8.693	-107	-108	-105	-11,6	-11,5	-12,0	16,1
Scalea	7	23.585	0	-16	126	0,0	-0,7	5,4	18,3
Spezzano Albanese	4	17.799	-24	-30	32	-1,3	-1,7	1,8	19,4
Botricello	5	11.968	106	105	111	9,3	9,3	9,3	22,4
Catanzaro	22	142.599	-311	-348	-11	-2,2	-2,4	-0,1	19,4
Chiaravalle Centrale	11	16.050	-240	-248	-181	-13,9	-14,2	-11,2	17,0
Girifalco	4	11.963	-122	-126	-88	-9,7	-9,9	-7,3	16,7
Nocera Terinese	5	15.968	49	44	93	3,1	2,8	5,8	19,9
Sersale	3	8.721	-71	-80	0	-7,8	-8,8	0,0	20,3
Soverato	12	41.236	-105	-136	143	-2,5	-3,3	3,5	18,6
Soveria Mannelli	14	19.838	-207	-209	-197	-9,9	-9,9	-9,9	16,8
Lamezia Terme	10	102.056	-114	-115	-107	-1,1	-1,1	-1,0	20,2
Bianco	6	10.007	-42	-41	-46	-4,1	-4,0	-4,6	21,1
Bova Marina	7	16.980	-81	-80	-88	-4,6	-4,6	-5,2	16,6
Gioia Tauro	9	72.473	-25	-55	212	-0,3	-0,8	2,9	22,4
Gioiosa Ionica	3	8.083	-15	-15	-18	-1,8	-1,8	-2,2	22,7
Locri	16	64.954	-117	-124	-58	-1,8	-1,9	-0,9	21,5
Marina di Gioiosa Ionica	3	12.705	-66	-68	-45	-5,0	-5,2	-3,5	20,3
Melito di Porto Salvo	6	22.720	-136	-140	-102	-5,8	-5,9	-4,5	19,1
Oppido Mamertina	6	13.824	-68	-62	-122	-4,8	-4,3	-8,8	22,2
Polistena	8	41.380	-181	-185	-143	-4,3	-4,4	-3,5	22,6
Reggio di Calabria	13	227.929	-140	-139	-154	-0,6	-0,6	-0,7	19,7
Roccella Ionica	5	17.815	-106	-113	-50	-5,8	-6,1	-2,8	18,5
Rosarno	6	24.717	-143	-180	159	-5,6	-7,1	6,4	23,0
Sant'Eufemia d'Aspromonte	3	6.706	-28	-27	-33	-4,1	-4,0	-4,8	23,6
Stilo	5	8.791	-52	-57	-15	-5,7	-6,2	-1,7	20,0

Segue Tab. 8

Sistema locale del lavoro	Numero Comuni in Calabria	Popolazione al 2012	Incremento o decremento annuale			Tasso di crescita annuale			Popolazione c meno di 20 a 2011
			2001-2012 (v.a.)	2001-2011 (v.a.)	2011-2012 (v.a.)	2001-2012 (per mille)	2001-2011 (per mille)	2011-2012 (per mille)	
Cirò Marina	8	28.770	-2	6	-71	-0,1	0,2	-2,5	2
Crotone	14	117.099	-31	-143	872	-0,3	-1,2	7,5	2
Petilia Policastro	4	24.777	-74	-72	-89	-2,9	-2,9	-3,6	2
Dinami	5	8.734	-239	-247	-176	-23,9	-24,4	-19,9	1
Nicotera	3	11.945	-66	-61	-108	-5,3	-4,9	-9,0	1
San Calogero	4	12.931	-42	-46	-6	-3,2	-3,5	-0,4	2
Serra San Bruno	8	14.418	-101	-98	-123	-6,8	-6,5	-8,5	2
Soriano Calabro	5	8.261	-133	-135	-114	-14,8	-14,9	-13,7	2
Tropea	7	18.663	-37	-29	-101	-2,0	-1,5	-5,4	1
Vibo Valentia	18	82.986	-118	-100	-266	-1,4	-1,2	-3,2	2

*Nota: solo il Sistema Locale del Lavoro di Mormanno esce dai confini regionali: il 33 % della popolazione non vive in Calabria.
Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Fig. 10. *Incremento e decremento demografico tra 2001 e 2012 nei Sistemi Locali di Lavoro, valori assoluti annuali.*

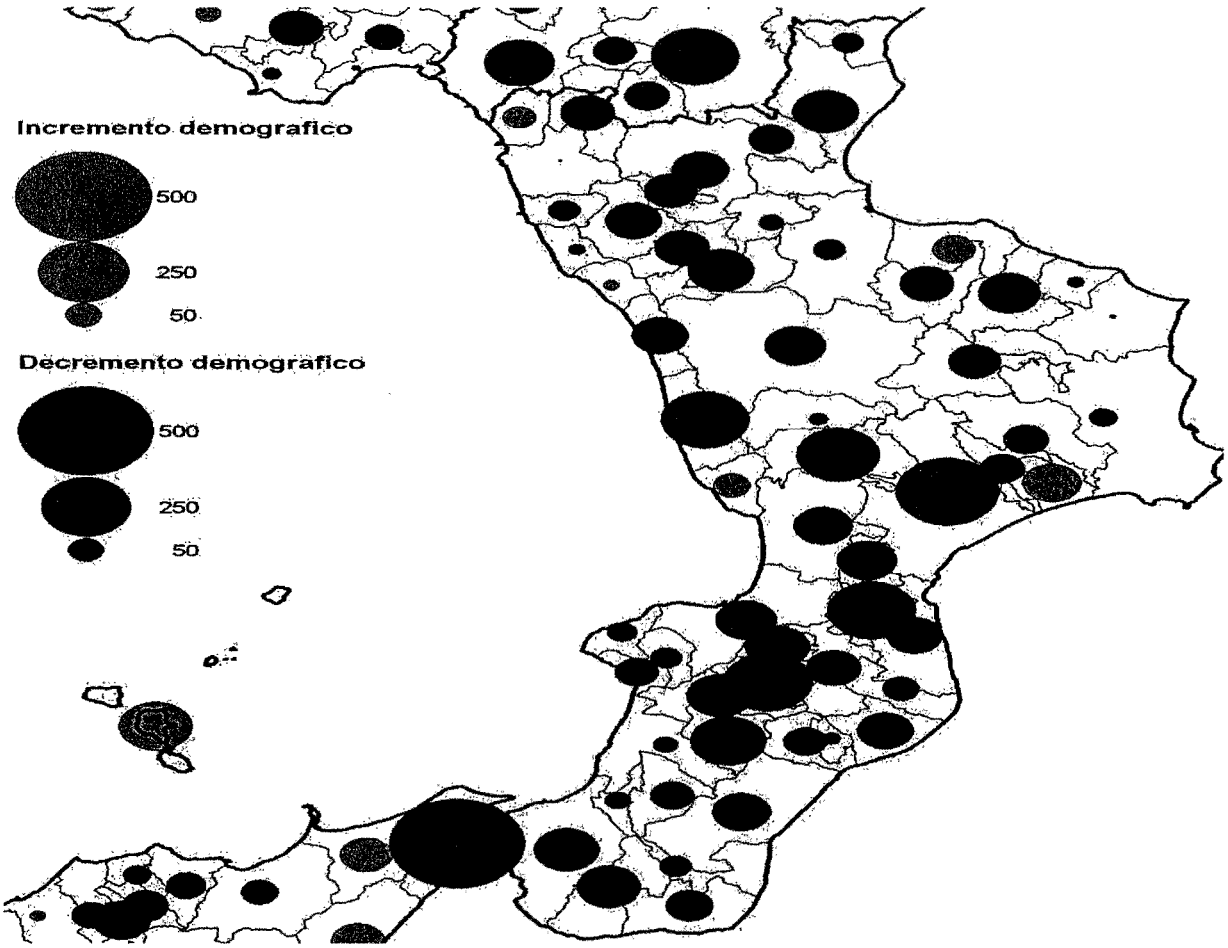
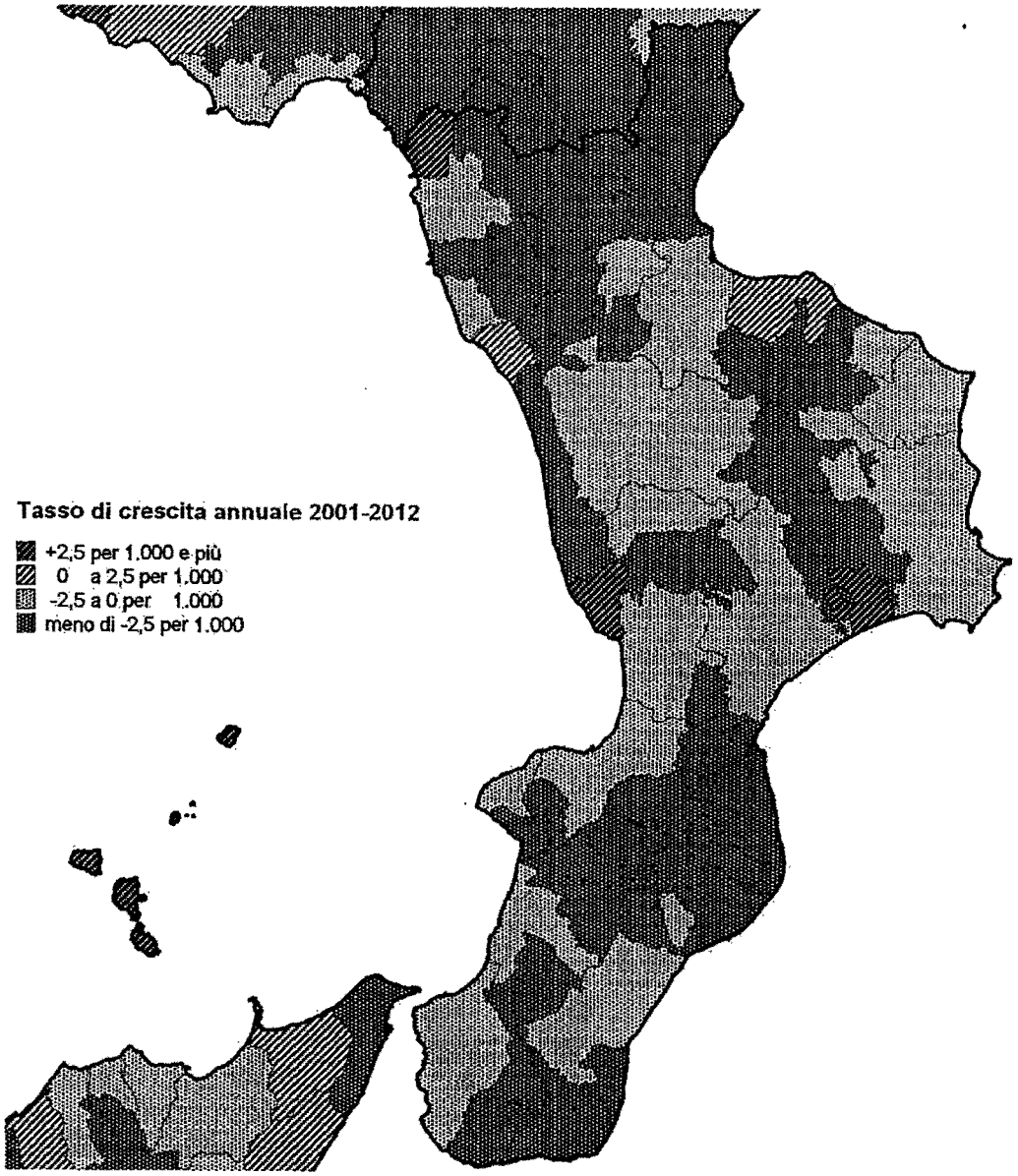
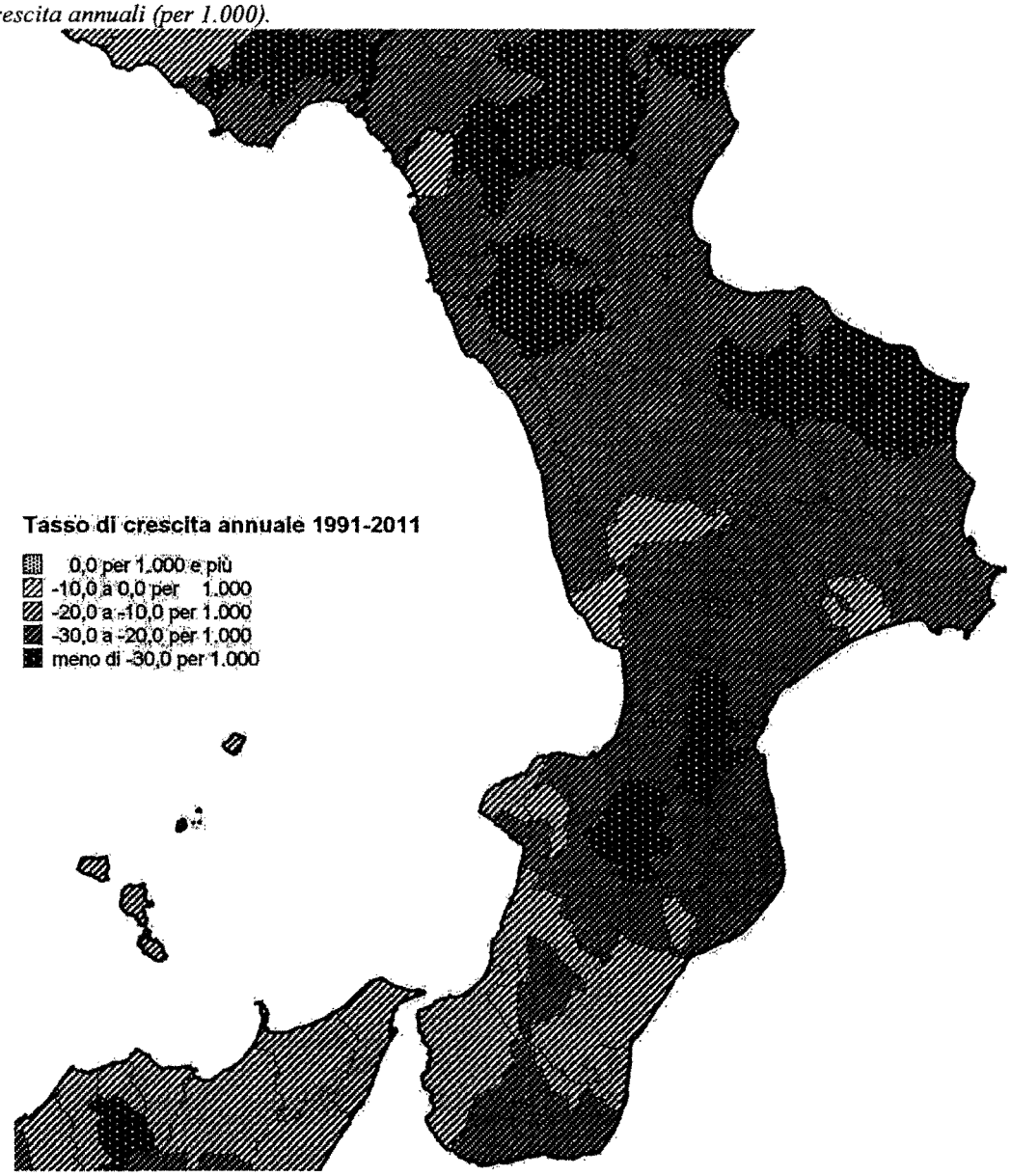


Fig. 11. *Incremento e decremento demografico tra 2001 e 2012 nei Sistemi Locali di Lavoro, tassi di crescita annuali (per 1.000).*



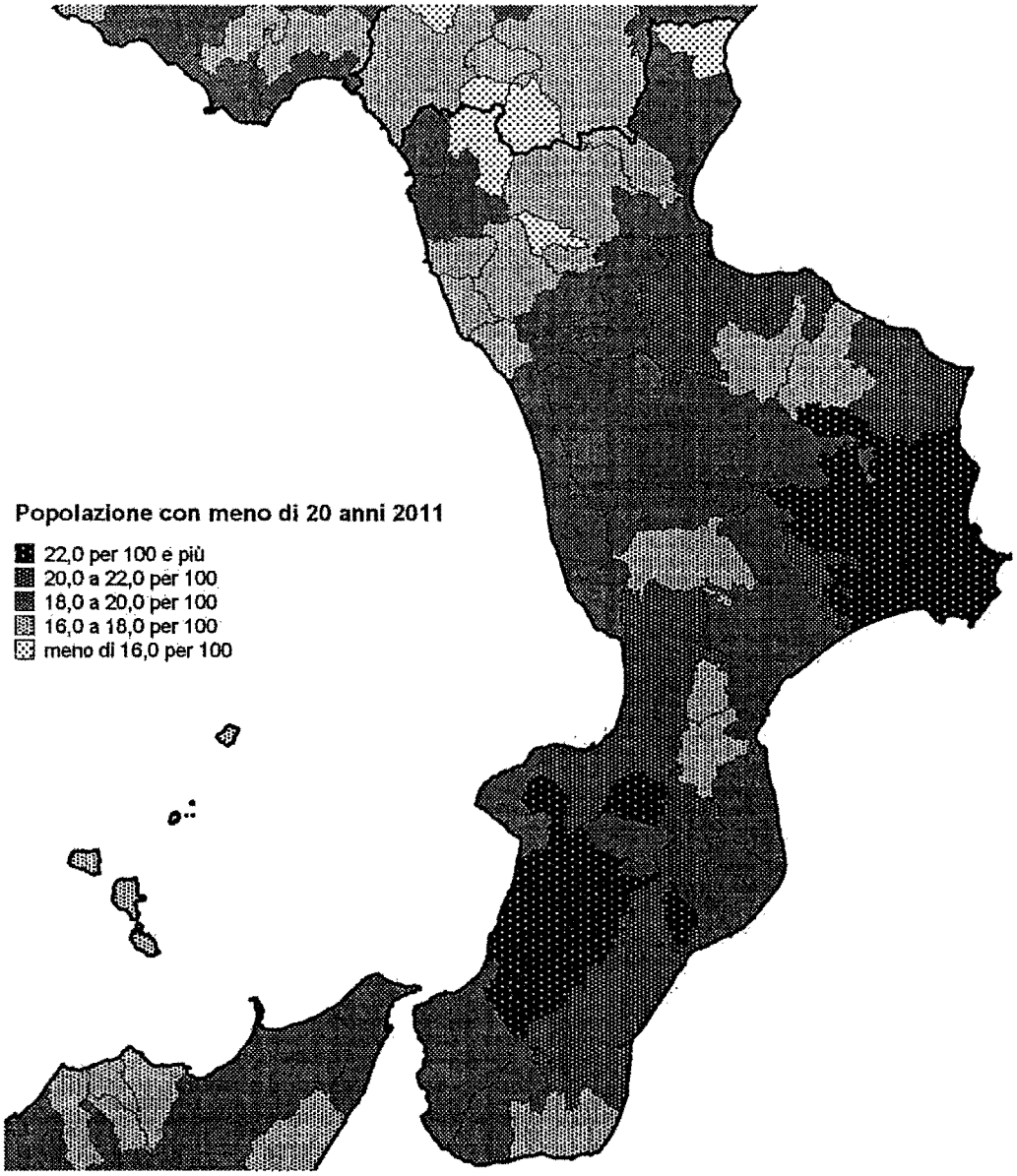
Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Istat.

Fig. 12. *Variazioni della popolazione con meno di 20 anni tra 1991 e 2011 nei Sistemi Locali di Lavoro, tassi di crescita annuali (per 1.000).*



Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Istat.

Fig. 13. *La popolazione con meno di 20 anni al 2011 nei Sistemi Locali di Lavoro, percentuale sulla popolazione totale.*



Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Istat.

1.5 *Il mercato del lavoro nella crisi: aumentano gli squilibri e crescono i flussi migratori*

1.5.1 L'andamento del mercato del lavoro nel 2012

Il mercato del lavoro nel 2012 si caratterizza per un'evoluzione nel complesso negativa che riflette il deciso peggioramento della situazione congiunturale a partire dalla seconda metà del 2011. Aumentano le difficoltà di reimpiego per i lavoratori adulti che perdono il lavoro nei settori più colpiti dalla crisi, crescono le difficoltà di inserimento dei giovani e la segmentazione tra italiani e stranieri. L'andamento negativo dell'occupazione, tuttavia, non scoraggia l'offerta di lavoro che, al contrario, cresce in maniera decisa portando i tassi di disoccupazione sui livelli elevati dell'ultimo decennio del secolo scorso.

Nello scorso anno l'occupazione ha registrato un calo di modesta entità, associato ad una ricomposizione verso posizioni a tempo parziale. La dinamica recessiva della produzione e la tendenza a ritardare l'uscita dal mercato del lavoro hanno penalizzato i lavoratori più giovani rispetto a quelli più anziani riflettendo, soprattutto per l'occupazione femminile, la modifica dei requisiti per accedere alla pensione. La flessione dell'occupazione dipendente è stata contenuta dall'incremento nel ricorso alla cassa integrazione guadagni e da un maggior utilizzo dei contratti a tempo parziale. Nel 2012 in Italia il numero dei lavoratori dipendenti a tempo parziale è aumentato del 10,0% rispetto al 2011.

Il calo dell'occupazione complessiva ha contribuito ad accentuare la crescita della disoccupazione in presenza di un andamento cedente dell'inattività. Nella media del 2012 il tasso di disoccupazione si è attestato al 10,7% oltre due punti percentuali al di sopra di quello del 2011(8,4%). L'incremento della disoccupazione è stato ampio e generalizzato per genere, età e territorio con accentuazioni particolari per i maschi, tra i giovani, le donne nelle classi di età centrali ed elevate e le regioni del Mezzogiorno.

L'occupazione si riduce nel Nord e nel Sud del Paese. Il numero delle persone occupate flette, nel Centro-Nord, di 33 mila unità, pari al -0,2% e di 36 mila unità, pari al -0,6% nel Mezzogiorno. Per le regioni meridionali, la nuova flessione riporta il numero degli occupati ai livelli di fine anni '90; nel Centro-Nord il calo ridimensiona i risultati del trend decisamente ascendente che aveva caratterizzato il decennio scorso.

Nel Mezzogiorno, la lieve flessione degli occupati ha riportato il tasso di occupazione della popolazione in età da lavoro (15-64 anni) al 43,8% (era al 44,0% nella media del 2011), quanto al genere, alla ulteriore flessione (la sesta consecutiva) della componente maschile (-1,1 punti percentuali) ha corrisposto nell'anno, una significativa ascesa di quella femminile (+0,9 punti percentuali).

Nel Mezzogiorno il calo della domanda di lavoro ha coinciso, nella media del 2012, con una ripresa particolarmente accentuata dell'offerta determinando un significativo aumento del tasso di partecipazione al mercato del lavoro che sale dal 51% della popolazione in età lavorativa del 2011 al 53,0%. La forza lavoro meridionale cresce per il secondo anno consecutivo dopo l'andamento cedente che aveva caratterizzato l'ultima parte del decennio precedente (+3,7%, +0,5% nel 2011). Anche nel Centro-Nord l'aumento dell'offerta ha più che compensato la lieve flessione della domanda per cui la forza di lavoro ha confermato il trend crescente in atto da oltre un quindicennio (+1,7%, +0,4% nel 2011). Nel complesso in Italia nel 2012 la forza lavoro è cresciuta del 2,3%.

L'incremento della forza lavoro nel 2012 ha coinciso con un sensibile calo dell'inattività: dopo essere aumentati di 136 mila unità (+0,9%) nel 2010 e di 21 mila unità nel 2011, gli inattivi in età lavorativa hanno registrato, nella media dell'anno, una flessione di 586 mila unità (-3,9%). Il risultato complessivo riflette andamenti solo di poco differenti per le due ripartizioni territoriali. Nelle regioni del Centro-Nord gli inattivi flettono del 3,5% mentre nel Mezzogiorno del 4,4% dopo un lieve calo l'anno precedente (-0,4%).

In Calabria gli effetti della crisi sulle diverse componenti del mercato del lavoro appaiono ancor più gravi che per l'area meridionale nel complesso. I dati del 2012 pongono in evidenza, una accentuazione degli squilibri nella regione rispetto alla media del

Mezzogiorno: il risultato più negativo dell'occupazione si combina, infatti, con un incremento particolarmente marcato delle persone in cerca di occupazione cui corrisponde un'ascesa di oltre 6 punti percentuali del tasso di disoccupazione.

In base ai dati dell'Indagine continua sulle forze di lavoro dell'ISTAT, il numero degli occupati nella media del 2012 in Calabria è risultato pari a 566 mila unità, circa 11 mila unità in meno rispetto ad un anno prima, pari al -1,9%. La nuova flessione dopo la modesta ripresa dell'anno precedente consolida e rafforza il trend negativo in atto ormai da un sessennio con l'occupazione regionale ormai tornata sui livelli di inizio anni 2000 annullando i risultati positivi realizzati nella prima metà del decennio.

Il calo dell'occupazione, in presenza di una sostanziale stabilità della popolazione in età lavorativa, ha determinato una contrazione del tasso di occupazione in Calabria di 0,9 punti percentuali, (dal 42,5 del 2011 al 41,6% del 2012), più intenso di quello rilevato per la media del Mezzogiorno (-0,2 punti, dal 44% al 43,8%). La diminuzione della quota di popolazione in età attiva che risulta occupata è sostanzialmente ascrivibile agli uomini (-1,6 punti percentuali) mentre la quota delle donne resta pressoché stabile al 31,2% (era al 31,3% nel 2011). Con riferimento alla posizione nella professione la flessione degli occupati riguarda in larga misura i dipendenti (-9 mila unità, pari al -2,1% confermando gli andamenti negativi degli ultimi due anni), mentre la componente autonoma flette dell'1,4% dopo il positivo risultato del 2011 (+8,2%).

Il calo dell'occupazione in Calabria nel 2012 è dovuta alla componente standard[2] che flette del 5,7% dopo il modesto incremento dell'anno precedente (+0,3%). In sensibile crescita (+19,8%) risultano, invece, gli occupati a tempo parziale (parzialmente standard) dopo il calo (-3,5%) del 2011. Aumenta, anche se in misura più moderata, la componente atipica (+2,7%, +4,6% nel 2011). Tra i lavoratori con contratto atipico, la dinamica positiva ha interessato sia i dipendenti a tempo determinato (+3,0%, dopo il +2,9% dell'anno precedente), sia i collaboratori (+0,8%) che, peraltro, rallentano decisamente la dinamica

[2] Si utilizza la classificazione per tipologia lavorativa proposta dall'Istat nei Rapporti annuali degli ultimi anni. L'area del lavoro "standard" comprende due figure distinte: i dipendenti a tempo pieno con un lavoro di durata indeterminata e gli autonomi con un regime orario *full time* e una durata dell'attività non predeterminata. I lavori "parzialmente standard" includono invece quelli svolti con un orario ridotto, sia dai dipendenti con un contratto a tempo indeterminato sia dagli autonomi. Gli "atipici" si contraddistinguono infine per la temporaneità del lavoro e comprendono i dipendenti a termine e i collaboratori, in entrambi i casi *full time* e *part time*. I collaboratori comprendono due tipologie: le collaborazioni coordinate e continuative e le prestazioni occasionali.

espansiva (+19,4%) rilevata l'anno precedente. Nel complesso la componente atipica e più precaria dell'occupazione che aveva subìto con maggior intensità gli effetti negativi nel biennio di recessione 2008-2009 sta ora garantendo la parziale tenuta dei livelli occupazionali.

Tab.9. Andamento dell'occupazione nel 2012 e nel II trimestre 2013

Voci	II trim.13	Media 2012 rispetto alla media 2011			II trim.13 rispetto a II trim.12
	Valori assoluti (migliaia)	Variazioni assolute (migliaia)	Variazioni %	Contributi in punti percentuali	Variazioni %
			Calabria		
Agricoltura	53,6	-3,544	-5,6	-0,6	10,7
Industria	79,5	-1,030	-1,1	-0,2	-10,4
Industria in s.s.	40,6	3,817	8,4	0,7	-10,5
Costruzioni	38,9	-4,847	-9,6	-0,8	-10,4
Altre attività	396,0	-6,560	-1,6	-1,1	-7,5
di cui: Commercio	127,0	1,256	0,9	0,2	-10,4
TOTALE	529,0	-11,134	-1,9	-1,9	-6,4
Standard		-24,290	-5,7	-4,2	
Parzialmente Standard		10,392	19,8	1,8	
Atipici		2,764	2,7	0,5	
			Mezzogiorno		
Agricoltura	384,8	-4,129	-1,0	-0,1	-0,8
Industria	1.210,7	-42,819	-3,2	-0,7	-1,2
Industria in s.s.	777,5	5,385	0,7	0,1	0,0
Costruzioni	433,2	-48,204	-8,7	-0,8	-1,2
Altre attività	4.314,3	11,581	0,3	0,2	-3,4
di cui: Commercio	1.340,3	20,073	1,5	0,3	-0,8
TOTALE	5.909,8	-35,367	-0,6	-0,6	-5,4
Standard		-141,516	-3,0	-2,3	
Parzialmente Standard		94,437	15,7	1,5	
Atipici		11,713	1,3	0,2	
			Italia		
Agricoltura	800,8	-1,304	-0,2	0,0	-10,1
Industria	6.034,7	-176,004	-2,7	-0,8	-5,4
Industria in s.s.	4.444,1	-83,483	-1,8	-0,4	-2,4
Costruzioni	1.590,6	-92,520	-5,0	-0,4	-12,7
Altre attività	15.624,9	108,793	0,7	0,5	-1,0
di cui: Commercio	4.678,6	133,099	2,9	0,6	-1,9
TOTALE	22.460,5	-68,515	-0,3	-0,3	-2,5
Standard		-410,026	-2,3	-1,8	
Parzialmente Standard		252,570	9,1	1,1	
Atipici		88,941	3,3	0,4	

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Il peso del lavoro non standard sul totale dell'occupazione in Calabria sale nella media del 2012 al 29,5% (era al 26,7% nel 2011), un livello più elevato rispetto al Mezzogiorno (25,9%) ed al Centro-Nord (25,3%). Maggiore risulta in Calabria e nel Mezzogiorno il ricorso al lavoro a termine (23% e 17,6%, rispettivamente sul totale dei dipendenti contro il 12,3% del Centro-Nord), mentre il lavoro a tempo parziale con durata non predeterminata è più diffuso nelle regioni centrosettentrionali (13,9% rispetto all'11,1% della Calabria ed all'11,3% del Mezzogiorno).

L'occupazione si riduce in tutti i settori dell'economia e con particolare gravità in agricoltura e nei servizi, che registrano un arresto del trend ascendente con cali pari al -5,6% (+3,7% nel 2011) per il settore primario e al -1,6% dopo il +2,8% del 2011 per il terziario. Il moderato calo dell'occupazione industriale in complesso (-1,1%) riflette, un ulteriore flessione nell'edilizia (-9,6%, -14,7% nel 2011) cui si contrappone una significativa ripresa nell'industria in senso stretto (+8,4% dopo il -2,2% nel 2011).

In Calabria, la caduta dell'occupazione si è accompagnata, nel 2012, ad un ulteriore più accentuato incremento delle persone in cerca di occupazione commisurato in circa 51 mila unità, pari al +60,8% (+8,5% nel 2011). Si riduce, pertanto, in misura sensibile il rapporto tra inattivi e popolazione in età lavorativa (48,3% nel 2012 contro il 51,2% nel 2011); lo stesso rapporto flette, ma meno intensamente, nella media delle regioni meridionali (47% nel 2012 contro il 49% del 2011) e nelle regioni del Centro-Nord (30,5% nel 2012 e 31,6% nel 2011).

Il tasso di disoccupazione nella regione sale dal 12,7% del 2011 al 19,3% del 2012 portandosi, su livelli più elevati della media delle regioni meridionali (17,2%).

Da un'analisi più articolata della disoccupazione emerge come la situazione complessiva rifletta, in Calabria, una crescita molto accentuata della disoccupazione giovanile (15-24 anni) che sale dal 40,4% dell'anno precedente 53,5% superando nettamente il dato medio delle regioni meridionali (46,4%). Nella regione l'incremento della disoccupazione è molto accentuato per tutte le condizioni professionali ma in misura particolare per le persone in cerca di prima occupazione (+72,9%). Aumenta in Calabria anche la disoccupazione di lunga durata pari, nella media del 2012, all'11,7% della forza

lavoro (era il 7,4% nel 2011), su livelli più elevati rispetto al Mezzogiorno (10,3%) e quasi tripli rispetto a quelli del Centro-Nord (3,7%). Quanto al genere, rispetto ad un anno prima, nella regione, il tasso di disoccupazione di lunga durata aumenta sia per i maschi (11,2%, era al 7,3% nel 2011) sia, ed in misura sensibilmente più accentuata, per le donne (12,4%, rispetto al 7,6% del 2011).

Le dimensioni dello squilibrio del mercato del lavoro regionale salgono ancora se dalla definizione ufficiale di disoccupazione si passa ad una definizione più ampia che tiene conto di una parte degli inattivi, cioè di coloro che cercano lavoro anche se non attivamente, e di una parte degli occupati cioè i sospesi dal lavoro in cassa integrazione guadagni. Nel 2012 il tasso di disoccupazione così "corretto" aumenta nella regione al 30,2% (26,7% nel 2011), quasi due punti in più di quello del Mezzogiorno (28,4%). La lieve flessione dei disoccupati impliciti e delle unità virtuali in CIG compensa solo in minima parte il forte incremento della disoccupazione esplicita determinando un aumento del tasso corretto di circa 3,5 punti percentuali.

Alla crescita per il secondo anno consecutivo delle forze lavoro, dopo un periodo di trend negativo di circa quattro anni, ha fatto riscontro una flessione dell'inattività per la popolazione in età lavorativa; una flessione che interrompe, il trend ascendente in atto nell'ultimo decennio che aveva prodotto circa 100 mila unità in più in Calabria e 800 mila nel Mezzogiorno in complesso. L'aumento dell'inattività è da imputare a molteplici fattori tra i quali si rilevano: la crescente scolarizzazione ed i diffusi fenomeni di scoraggiamento sulle possibilità di trovare un posto di lavoro. L'incremento delle forze di lavoro, ulteriormente rafforzatosi nel corso del 2013 è in parte dovuto all'aumento dei membri delle famiglie monoreddito che entrano nel mercato del lavoro in cerca di occupazione spinti dai timori di perdita del posto di lavoro dei capifamiglia. Le forze di lavoro aumentano anche per il moderato incremento dell'occupazione alimentata dal crescente ricorso al *part time* ed alla cassa integrazione guadagni; in aumento risulta anche l'inerzia di coloro che sono già occupati a lasciare il mercato del lavoro a causa dell'allungamento dei tempi per ottenere il pensionamento.

In linea con il resto del Mezzogiorno, in Calabria si riduce anche la "zona grigia" dell'inattività (-9,1%) cui fanno parte le persone disponibili a lavorare a particolari condizioni, in calo anche nel 2011 del -4,4%. In tale "zona" si contrae, in particolare, il numero di coloro che cercano lavoro non attivamente (-12,5%, -6,2% nel 2011), che avevano trainato la crescita nel biennio precedente (+4,7% nel 2010 e +7,5% nel 2009).

Tab. 10. *Disoccupati impliciti, espliciti, zona grigia dell'inattività e tasso di disoccupazione corretto (%)*

	Disocc. esplicita (1)	Zona Grigia				Virtuali in cig (4)	Disocc. corretta 1+2+4	Tasso di disocc. corretto	Tasso di disocc.	Inattivi 15 - 64 anni	Non cercano e non disponibili a lavorare	Forza lavoro	Froza lavoro corretta
		Disocc. implicita (2)	Cercano ma non disponibili	Scoraggiati (3)	Totale								
						Calabria							
2008	82	112	20	109	241	1	195	24,8	12,1	665	424	677	789
2009	75	120	15	101	236	2	198	25,3	11,3	687	451	661	781
2010	78	126	16	103	245	3	207	26,6	11,9	699	454	651	777
2011	84	118	13	103	234	6	208	26,7	12,7	689	454	662	780
2012	135	103	14	95	213	4	243	30,2	19,3	648	435	702	805
Var. 2008-2012	53	-8	-6	-13	-28	3	48			-18	10	24	16
%	65,2	-7,6	-29,7	-12,2	-11,5	195,8	24,4			-2,6	2,4	3,6	2,0
						Mezzogiorno							
2008	886	954	161	891	2.006	29	1.869	22,5	12,0	6.609	4.604	7.368	8.322
2009	899	992	160	826	1.978	67	1.958	23,9	12,5	6.812	4.833	7.187	8.179
2010	958	1.051	140	865	2.056	66	2.075	25,3	13,4	6.867	4.811	7.159	8.211
2011	978	1.073	129	896	2.098	79	2.129	25,8	13,6	6.841	4.744	7.194	8.266
2012	1.281	1.060	141	878	2.079	75	2.416	28,4	17,2	6.540	4.461	7.461	8.521
Var. 2008-2012	394	106	-20	-13	73	46	547			-70	-143	93	199
%	44,5	11,1	-12,4	-1,5	3,6	160,5	29,3			-1,1	-3,1	1,3	2,4
						Centro-Nord							
2008	805	312	171	496	980	62	1.180	6,5	4,5	7.876	6.896	17.729	18.041
2009	1.046	371	156	441	969	307	1.724	9,5	5,9	8.003	7.034	17.783	18.155
2010	1.144	417	153	454	1.025	284	1.846	10,1	6,4	8.084	7.060	17.815	18.233
2011	1.130	459	149	496	1.104	258	1.847	10,1	6,3	8.131	7.027	17.881	18.340
2012	1.463	514	164	544	1.221	245	2.222	11,9	8,0	7.846	6.625	18.181	18.695
Var. 2008-2012	657	201	-8	47	241	183	1042			-30	-271	453	654
%	81,6	64,5	-4,5	9,5	24,6	296,6	88,4			-0,4	-3,9	2,6	3,6
						Italia							
2008	1.692	1.266	332	1.388	2.986	91	3.049	11,6	6,7	14.486	11.500	25.097	26.363
2009	1.945	1.364	317	1.267	2.947	374	3.682	14,0	7,8	14.815	11.868	24.970	26.333
2010	2.102	1.469	293	1.319	3.081	350	3.921	14,8	8,4	14.951	11.871	24.975	26.444
2011	2.108	1.531	278	1.392	3.201	337	3.976	14,9	8,4	14.972	11.771	25.075	26.606
2012	2.744	1.574	304	1.422	3.300	321	4.638	17,0	10,7	14.386	11.086	25.642	27.216
Var. 2008-2012	1052	307	-28	34	314	230	1589			-100	-414	546	853
%	62,2	24,3	-8,3	2,5	10,5	253,2	52,1			-0,7	-3,6	2,2	3,2

La relativa minor propensione all'inattività emerge anche dalla sostanziale stabilità, nel biennio 2011-2012, nel Mezzogiorno dei "Neet", giovani tra i 15 ed i 34 anni che non studiano e non lavorano. Nella media del 2012 i Neet sono in Italia 3 milioni 327 mila in aumento del 3,1% rispetto al 2011. Il fenomeno dei Neet è concentrato nel Mezzogiorno anche se negli ultimi anni cresce con maggior rapidità nel Centro-Nord (+6,2% e +38,7% rispetto al 2011 ed al 2007 a fronte rispettivamente, del +0,7% e +7,4% nel Mezzogiorno). Nelle regioni meridionali i Neet erano nel 2012 un milione 850 mila pari al 35,7% della popolazione di età corrispondente (erano il 18,1% nel Centro-Nord). Le regioni con una più elevata quota di Neet sono la Sicilia (39,7%), la Campania (38,8%), e la Calabria (36,7%).

1.5.2 L'andamento del mercato del lavoro nel 2012 nelle province calabresi

Nelle province della Calabria nel 2012 le dinamiche del mercato del lavoro risultano sostanzialmente differenziate. L'occupazione flette in tutte le province con l'eccezione di Reggio Calabria dove cresce dell'1% dopo la sensibile flessione del 2011 (-3,8%). Vibo Valentia presenta il più intenso calo dell'occupazione - 9,2% (+0,9% del 2011), seguita dalla provincia di Crotone (-4,4%) che annulla sostanzialmente il positivo risultato dell'anno precedente (+4,6%). Seguono Cosenza (-2,9%, +2,0% nel 2011) e Catanzaro (-0,2%, +3% nel 2011) dove gli occupati restano sostanzialmente sui livelli dell'anno precedente. L'evoluzione settoriale si caratterizza per una flessione dell'occupazione dei servizi in tutte le province con l'eccezione di Reggio Calabria; sensibili cali nell'industria con l'eccezione di Catanzaro (+17,6%) e Reggio Calabria dove flette in misura molto contenuta (-0,2%) e dinamiche cedenti in agricoltura con l'eccezione della provincia di Reggio Calabria dove gli occupati aumentano in misura sensibile (+6,7%). L'andamento negativo dell'occupazione nelle province si accompagna ad un deciso incremento della disoccupazione, molto diffuso per età e per genere: il tasso di disoccupazione sale in tutte le province ed in particolare a Catanzaro, a Cosenza e a Crotone dove supera il 26%. Reggio Calabria registra l'incremento più contenuto e presenta anche il più basso livello del tasso

di disoccupazione nella regione (16,2%). Il tasso di disoccupazione giovanile (15–24 anni di età) risulta particolarmente elevato in tutte le province con l'eccezione di Reggio Calabria dove il tasso si riduce di oltre mezzo punto percentuale. Aumenti molto sensibili si rilevano, invece, a Cosenza dove aumenta di circa 23 punti percentuali. Il tasso di disoccupazione giovanile più elevato si registra nella media del 2012 nella provincia di Crotone dove supera i due terzi della forza lavoro.

Tab.11. *Giovani Neet di 15-34 anni nel Mezzogiorno per titolo di studio e regione nel 2012*

	Nessun titolo Licenza elementare	Terza media	Diploma	Laurea	Totale	Var % sul 2007
			valori assoluti in migliaia			
Abruzzo	1	19	35	7	62	13,9
Molise	0	6	10	3	20	20,8
Campania	33	269	244	44	589	4,9
Puglia	12	150	142	28	332	1,3
Basilicata	1	14	23	5	43	10,9
Calabria	10	65	92	20	187	6,8
Sicilia	31	229	206	38	504	11,7
Sardegna	6	58	41	8	113	16,3
Mezzogiorno	95	808	793	153	1.850	7,4
Centro-Nord	64	517	703	192	1.477	38,7
Italia	159	1.326	1.496	346	3.327	19,4
			composizione percentuale			
Abruzzo	1,7	30,2	56,7	11,3	100,0	
Molise	2,2	29,1	51,3	17,4	100,0	
Campania	5,6	45,6	41,4	7,4	100,0	
Puglia	3,8	45,2	42,7	8,4	100,0	
Basilicata	2,9	32,0	53,2	11,9	100,0	
Calabria	5,3	34,6	49,2	10,9	100,0	
Sicilia	6,1	45,4	41,0	7,6	100,0	
Sardegna	5,4	51,3	36,4	6,8	100,0	
Mezzogiorno	5,1	43,7	42,9	8,3	100,0	
Centro-Nord	4,4	35,0	47,6	13,0	100,0	
Italia	4,8	39,8	45,0	10,4	100,0	
			Incidenza sulla popolazione di età corrispondente			
Abruzzo	41,2	19,2	22,3	15,8	20,5	
Molise	55,1	23,6	27,7	30,5	27,1	
Campania	72,0	43,0	35,6	26,9	38,8	
Puglia	59,2	35,9	31,3	25,5	33,2	
Basilicata	62,7	29,1	32,0	28,4	31,0	
Calabria	60,5	34,5	37,4	33,8	36,7	
Sicilia	61,7	41,5	37,6	32,0	39,7	
Sardegna	59,1	33,5	26,5	21,5	30,1	
Mezzogiorno	63,8	38,1	33,7	27,3	35,7	
Centro-Nord	40,2	18,1	18,1	15,1	18,1	
Italia	51,6	26,6	24,0	18,8	24,9	

Fonte: Elaborazioni Banca d'Italia e SVIMEZ su micro dati ISTAT RCFL.

Tab. 12. *Occupati per settore di attività economica, regione e provincia e tasso di disoccupazione totale e per i giovani 15-24 anni*

	Agricoltura	Industria	di cui: costruzioni	Servizi	Totale	Agricoltura	Industria	di cui: costruzioni	Servizi	Totale
	valori assoluti in migliaia					variazioni % 2011 - 2012				
Calabria	60	95	46	411	566	-5,6	-1,1	-9,6	-1,6	-1,9
Cosenza	23	31	16	152	207	-5,1	-8,8	-18,0	-1,2	-2,9
Catanzaro	8	26	12	85	119	-11,2	17,6	4,8	-3,5	-0,2
Reggio Calabria	17	23	11	114	154	6,7	-0,2	-10,3	0,5	1,0
Crotone	6	8	3	29	43	-11,9	-6,9	-5,5	-2,0	-4,4
Vibo Valentia	6	7	3	30	43	-21,2	-15,4	-11,5	-5,0	-9,2

	Tasso di disoccupazione 2011			Tasso di disoccupazione 2012			Variazioni in punti % 2011 - 2012		
	15-24 anni	25 anni e oltre	Totale	15-24 anni	25 anni e oltre	Totale	15-24 anni	25 anni e oltre	Totale
Calabria	40,4	10,7	12,7	53,5	16,4	19,3	13,1	5,8	6,6
Cosenza	39,2	10,5	12,3	62,5	17,2	20,4	23,3	6,6	8,1
Catanzaro	26,2	10,1	11,2	43,0	17,5	19,2	16,8	7,3	8,0
Reggio Calabria	45,2	10,4	13,1	44,6	13,3	16,2	-0,6	2,9	3,1
Crotone	53,8	12,9	16,9	68,0	22,2	26,1	14,2	9,2	9,1
Vibo Valentia	42,4	11,3	13,2	57,2	14,2	17,6	14,8	2,9	4,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

1.5.3 *L'evoluzione congiunturale nella prima metà del 2013*

Nella prima metà del 2013 il mercato del lavoro segnala un'accentuazione della fase recessiva. In Italia, nel secondo trimestre 2013 il numero di occupati è risultato pari a 22 milioni 460 mila unità, con un calo su base annua di 585 mila unità pari al -2,5%, confermando la tendenza negativa emersa nella seconda metà del 2012. La flessione risulta più accentuata nell'area meridionale del Paese che perde rispetto ad un anno prima 335 mila unità pari al -5,4%.

Il tasso di occupazione riferito alla popolazione in età compresa tra i 15 e i 64 anni di età rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente cala come negli ultimi due trimestri (-1,4 punti percentuali), attestandosi al 55,7%. Il risultato negativo riguarda

entrambe le circoscrizioni: nelle regioni centro-settentrionali il tasso scende al 63% (-1,1 punti percentuali rispetto al secondo trimestre 2012), mentre nel Mezzogiorno cala al 42,1% (-2,1 punti percentuali rispetto al secondo trimestre 2012).

Andamenti negativi interessano tutti i settori dell'attività economica, con un sensibile e diffuso calo degli occupati in agricoltura: -11,3% nel Mezzogiorno a fronte del -8,9% del Centro-Nord. Nell'industria l'andamento cedente coinvolge prevalentemente il settore delle costruzioni mentre nell'industria in senso in senso stretto l'occupazione resta sostanzialmente stabile sui livelli raggiunti l'anno precedente; nel complesso il settore dell'industria evidenzia una flessione di poco più accentuata nel Mezzogiorno: -5,9% rispetto al secondo trimestre del 2012 a fronte del -5,2% delle regioni centrosettentrionali. La dinamica negativa coinvolge anche i servizi sia pur con ritmi molto contenuti. L'occupazione terziaria flette rispetto al secondo trimestre dell'anno precedente dell'1% a livello nazionale come media di un calo del 4,5% al Mezzogiorno e di un modesto incremento (+0,5%) al Centro-Nord. Quanto alla condizione professionale, a livello nazionale l'andamento negativo coinvolge sia agli occupati dipendenti (-0,7%), sia ed in misura più accentuata la componente autonoma (-1,9%). Il dato complessivo sottende andamenti tendenziali contrapposti nelle due ripartizioni territoriali, negativi nel Mezzogiorno per entrambe le componenti professionali e positivi nelle regioni del Centro-Nord. La decisa contrazione dell'occupazione terziaria nel Mezzogiorno, in presenza di una sostanziale stabilità nel settore commerciale è principalmente ascrivibile alle forti flessioni dell'occupazione nel comparto turistico, nella pubblica amministrazione, e negli altri servizi collettivi e personali. Nel Centro-Nord la crescita è sostenuta, in particolare, dai trasporti alle attività finanziarie ed assicurative ed ai servizi alle imprese.

Tab. 13. *Popolazione e Forze di lavoro variazioni secondo trimestre 2011 – secondo trimestre 2013*

	II trim 2011	II trim 2012	II trim 2013	II trim 2012	II trim 2013	II trim 2012	II trim 2013
	Valori assoluti			Var. ass. sul periodo corrispondente dell'anno precedente		Var. % sul periodo corrispondente dell'anno precedente	
				Popolazione 15 anni ed oltre			
Calabria	2.006	2.005	2.000	-1	-5	-0,1	-0,2
Mezzogiorno	20.852	20.848	20.827	-4	-21	0,0	-0,1
Centro-Nord	39.457	39.657	39.845	200	188	0,5	0,5
Italia	60.309	60.505	60.673	196	167	0,3	0,3
				Occupazione			
Calabria	566	565	529	-1	-36	-0,2	-6,4
Mezzogiorno	6.282	6.245	5.910	-37	-335	-0,6	-5,4
Centro-Nord	16.812	16.800	16.551	-11	-250	-0,1	-1,5
Italia	23.094	23.046	22.460	-48	-585	-0,2	-2,5
				Persone in cerca di occupazione			
Calabria	77	140	145	63	5	81,0	3,8
Mezzogiorno	946	1.285	1.458	339	174	35,8	13,5
Centro-Nord	1.001	1.421	1.617	420	197	41,9	13,8
Italia	1.947	2.705	3.075	758	370	38,9	13,7
				Forze di lavoro			
Calabria	643	705	674	61	-31	9,5	-4,4
Mezzogiorno	7.228	7.530	7.368	302	-162	4,2	-2,1
Centro-Nord	17.813	18.221	18.168	408	-53	2,3	-0,3
Italia	25.041	25.751	25.536	710	-215	2,8	-0,8
				Non forze di lavoro			
Calabria	1.363	1.300	1.326	-63	26	-4,6	2,0
Mezzogiorno	13.624	13.318	13.459	-306	141	-2,2	1,1
Centro-Nord	21.645	21.436	21.677	-208	241	-1,0	1,1
Italia	35.269	34.755	35.137	-514	382	-1,5	1,1
				Non forze di lavoro 15 - 64 anni			
Calabria	706	645	669	-62	24	-8,8	3,7
Mezzogiorno	6.815	6.481	6.566	-334	85	-4,9	1,3
Centro-Nord	8.202	7.807	7.894	-395	87	-4,8	1,1
Italia	15.017	14.288	14.460	-729	172	-4,9	1,2
				"Zona grigia" non forze di lavoro 15 - 64 anni			
Calabria	231	217	217	-14	0	-6,1	0,2
Mezzogiorno	2.031	2.067	2.015	36	-52	1,8	-2,5
Centro-Nord	1.008	1.149	1.218	141	69	14,0	6,0
Italia	3.039	3.217	3.233	178	17	5,8	0,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Tra le regioni meridionali, la congiuntura del mercato del lavoro calabrese presenta elementi di maggiore problematicità. L'evoluzione tendenziale nel secondo trimestre dell'anno in corso rispetto al corrispondente periodo della anno precedente evidenzia una più accentuata flessione dell'occupazione (-6,4%) determinata dal sensibile calo degli occupati nell'industria e nei servizi solo parzialmente compensato dal deciso incremento dell'occupazione agricola. La contrazione dell'occupazione continua, anche in questa prima parte dell'anno si accompagna un aumento delle persone in cerca di occupazione (+81%) che fa salire di quasi 2 punti il tasso di disoccupazione rispetto a 12 mesi prima: dal 19,8% al 21,5%; un livello superiore a quello della media delle regioni meridionali (19,8%, rispetto al 17,1% del secondo trimestre del 2012).

Tra le regioni meridionali un'evoluzione tendenziale anche più negativa di quella della Calabria si può rilevare in Molise, in Puglia e soprattutto in Sardegna. Meno negativi nel complesso appaiono i risultati della Campania, della Basilicata e dell'Abruzzo.

Nel secondo trimestre del 2013 il numero di occupati è risultato in Calabria pari a 529 mila unità, con un calo di circa 36 mila unità, pari al -6,4% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Il calo dell'occupazione nella regione riguarda entrambe le componenti di genere ma è più accentuato per le donne (-9,5% contro il -4,5% dei maschi) a differenza di quanto avvenuto nel Mezzogiorno dove si sono registrate flessioni simili per le due componenti (-5,4%). Con riferimento alla posizione professionale è il lavoro autonomo (-18,3%) a spiegare quasi interamente il calo degli occupati a fronte di una flessione moderata dell'occupazione dipendente (-0,9%). Nella media delle regioni meridionali la dinamica delle due componenti professionali appare, invece molto meno squilibrata anche se si conferma la peggiore *performance* degli autonomi (-7,3% a fronte di un calo dei dipendenti del 4,6%).

L'analisi settoriale pone in evidenza per la regione un netto recupero dell'occupazione agricola, in netta salita rispetto al secondo trimestre del 2012 (+10,7%). Si conferma, invece, l'andamento negativo del settore industriale (-10,4%) con una dinamica riflessiva sostanzialmente simile nel settore delle costruzioni (-10,4%) e nel comparto manifatturiero (-10,5%). In calo molto deciso anche l'occupazione nei servizi (-7,5%) dovuto almeno in

parte alla flessione nelle attività commerciali (-10,4%) che nel 2012 avevano garantito la tenuta dell'occupazione. Il forte calo degli autonomi nel settore dei servizi (-20,8%) lascia intendere che il prolungarsi della fase recessiva sta incidendo in misura sensibile sulle piccole attività marginali che per un certo tempo avevano fornito un possibile rifugio a chi perdeva il posto di lavoro.

Tab. 14. *Occupati per posizione professionale, settore di attività economica e ripartizione geografica. II trimestre 2013*

	II trim 2012			II trim 2013			Var. % II trim 2013		
	Dipendenti	Indipendenti	Totale	Dipendenti	Indipendenti	Totale	Dipendenti	Indipendenti	Totale
				Totale					
Calabria	386	179	565	383	146	529	-0,9	-18,3	-6,4
Mezzogiorno	4.525	1.720	6.245	4.316	1.594	5.910	-4,6	-7,3	-5,4
Centro-Nord	12.731	4.070	16.800	12.570	3.980	16.551	-1,3	-2,2	-1,5
Italia	17.256	5.790	23.046	16.886	5.574	22.460	-2,1	-3,7	-2,5
				Agricoltura					
Calabria	38	10	48	42	11	54	10,1	13,4	10,7
Mezzogiorno	280	154	434	241	144	385	-14,0	-6,5	-11,3
Centro-Nord	151	306	457	150	266	416	-0,9	-12,9	-8,9
Italia	431	460	891	391	410	801	-9,4	-10,7	-10,1
				Industria					
Calabria	59	30	89	55	24	79	-7,0	-17,3	-10,4
Mezzogiorno	993	294	1.287	932	278	1.211	-6,1	-5,3	-5,9
Centro-Nord	4.112	977	5.089	3.921	903	4.824	-4,6	-7,6	-5,2
Italia	5.105	1.271	6.376	4.854	1.181	6.035	-4,9	-7,1	-5,4
				Industria in senso stretto					
Calabria	29	17	45	31	10	41	7,1	-41,2	-10,5
Mezzogiorno	650	126	776	660	118	778	1,5	-6,8	0,2
Centro-Nord	3.331	448	3.779	3.253	414	3.667	-2,4	-7,5	-3,0
Italia	3.981	574	4.555	3.912	532	4.444	-1,7	-7,4	-2,4
				Costruzioni					
Calabria	30	13	43	24	15	39	-20,4	13,0	-10,4
Mezzogiorno	343	168	510	273	161	433	-20,5	-4,2	-15,1
Centro-Nord	781	529	1.311	669	489	1.157	-14,4	-7,6	-11,7
Italia	1.124	697	1.821	941	649	1.591	-16,3	-6,8	-12,7
				Servizi					
Calabria	289	139	428	286	110	396	-1,0	-20,8	-7,5
Mezzogiorno	3.252	1.272	4.524	3.142	1.172	4.314	-3,4	-7,9	-4,6
Centro-Nord	8.467	2.787	11.254	8.500	2.811	11.311	0,4	0,9	0,5
Italia	11.719	4.060	15.779	11.642	3.983	15.625	-0,7	-1,9	-1,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Nella regione, alla fine del secondo trimestre 2013, il tasso di occupazione della popolazione tra 15 e 64 anni si riduce sensibilmente passando dal 41,5% del secondo trimestre del 2012 al 39%.

La sensibile contrazione dell'occupazione determinata dal prolungarsi della fase recessiva si traduce, sia pur con un certo ritardo, in un accentuato incremento della disoccupazione, fenomeno diffuso, pur con diversa intensità, in tutto il Paese. In Calabria le persone in cerca di occupazione aumentano rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente di 5 mila unità pari al +3,8%. Aumenta per conseguenza il tasso di disoccupazione (dal 19,8% del secondo trimestre 2012 al 21,5% del secondo trimestre 2013). L'aumento più contenuto, rispetto allo scorso anno, dei disoccupati non consente di compensare la flessione dell'occupazione, pertanto si arresta il trend ascendente che aveva caratterizzato negli ultimi trimestri il tasso di partecipazione al mercato del lavoro che scende rispetto ad un anno prima dal 51,9% al 49,8% ritornando su valori inferiori al 50% rilevati negli ultimi anni. Tornano a crescere, invece, nella regione, in linea con l'andamento del trimestre precedente, gli inattivi in età lavorativa: l'aumento è di circa 24 mila unità pari al +3,7% e interessa sia le persone più lontane dal mercato del lavoro, che non cercano e non sono disponibili a lavorare (-10%), sia, anche se in minor misura, coloro che, pur ricadendo per definizione tra gli inattivi, sarebbero disposti a lavorare a particolari condizioni o comunque cercano anche se non attivamente. La "zona grigia" cresce, infatti, su base annua dello 0,2%. Il tasso di inattività ritorna sopra il 50% come nel 2008 restando tuttavia circa 12 punti sopra la media nazionale e circa 1 punto e mezzo sopra la media delle regioni meridionali.

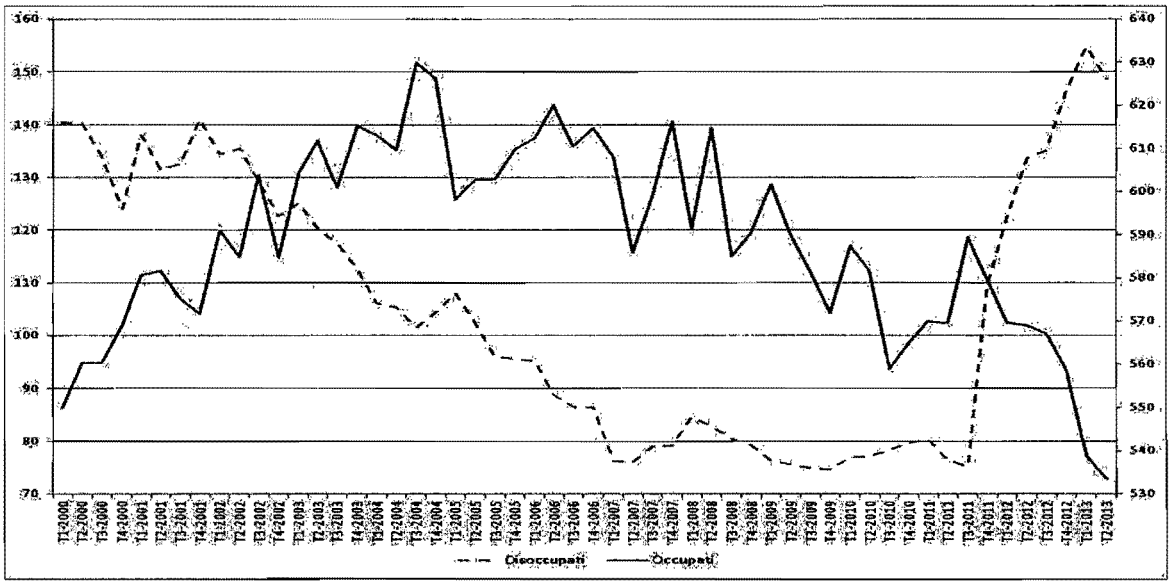
Tab. 15. *Principali indicatori del mercato del lavoro (%). II trimestre 2012 e 2013*

	Tasso di attività 15-64		Tasso di occupazione 15-64		Tasso di disoccupazione		Tasso di disoccupazione corretto	
	II trim 2012	II trim 2013	II trim 2012	II trim 2013	II trim 2012	II trim 2013	II trim 2012	II trim 2013
				Maschi e Femmine				
Calabria	51,9	49,8	41,5	39,0	19,8	21,5	30,4	32,4
Mezzogiorno	53,4	52,6	44,2	42,1	17,1	19,8	27,0	30,0
Centro-Nord	69,6	69,3	64,1	63,0	7,8	8,9	10,0	11,3
Italia	63,9	63,4	57,1	55,7	10,5	12,0	15,3	17,1
				Maschi				
Calabria	63,6	63,1	51,5	49,2	18,7	21,7	27,4	28,9
Mezzogiorno	67,5	66,4	56,6	53,8	16,0	18,7	23,6	26,5
Centro-Nord	77,8	77,1	72,2	70,6	7,0	8,2	8,5	9,9
Italia	74,2	73,4	66,8	64,8	9,8	11,5	13,5	15,4
				Femmine				
Calabria	40,5	36,7	31,7	28,9	21,6	21,2	34,6	37,7
Mezzogiorno	39,6	39,0	32,1	30,5	18,9	21,6	32,3	35,3
Centro-Nord	61,4	61,5	56,0	55,5	8,8	9,8	11,8	13,1
Italia	53,7	53,6	47,5	46,7	11,4	12,8	17,8	19,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

L'analisi dei dati destagionalizzati evidenzia con maggior chiarezza il deteriorarsi della situazione del mercato del lavoro nel corso del 2012 ed all'inizio del 2013. Al netto dei fattori stagionali l'occupazione cresce, infatti, nei primi due trimestri del 2011 per poi flettere decisamente per sette trimestri consecutivi. Per contro la disoccupazione, ancora in calo nella regione nella parte centrale del 2011, prende decisamente a crescere dalla seconda metà del 2011 in corrispondenza con la flessione dell'occupazione. Le variazioni congiunturali nei primi due trimestri del 2013 sono rispettivamente del -3,5% e -1% per gli occupati mentre le persone in cerca di occupazione ancora in aumento nel primo trimestre (+5,8%) flettono nel secondo (-4,0%). Il tasso di disoccupazione che era sceso all'11,3% nel terzo trimestre del 2011, sale progressivamente fino al 22,2% nel primo trimestre 2013 per poi attestarsi al 21,4% nel secondo.

Fig. 14. *Andamento dell'occupazione e della disoccupazione in Calabria (dati trimestrali destagionalizzati)*



Tab. 16. *Ore autorizzate di cassa integrazione per tipo di gestione nel periodo 2011 - 2013. Variazioni % sull'anno precedente*

	2011	2012	2013*	2012	2013*
	Valori assoluti			Variazione %	
			Ordinaria		
Calabria	2.977.575	2.567.500	2.383.046	-13,8	-7,2
Mezzogiorno	57.085.147	70.489.070	64.285.545	23,5	-8,8
Centro-Nord	172.392.192	265.114.655	264.686.091	53,8	-0,2
Italia	229.477.339	335.603.725	328.971.636	46,2	-2,0
			Straordinaria		
Calabria	5.865.095	6.835.790	5.479.431	16,6	-19,8
Mezzogiorno	82.210.308	95.043.638	93.072.584	15,6	-2,1
Centro-Nord	341.505.509	305.240.632	292.658.507	-10,6	-4,1
Italia	423.715.817	400.284.270	385.731.090	-5,5	-3,6
			In deroga		
Calabria	8.119.851	4.777.318	1.196.117	-41,2	-75,0
Mezzogiorno	89.203.776	90.968.687	44.767.578	2,0	-50,8
Centro-Nord	230.767.495	263.797.540	183.499.559	14,3	-30,4
Italia	319.971.271	354.766.227	228.267.137	10,9	-35,7
			Totale ore autorizzate		
Calabria	16.962.521	14.180.608	9.058.593	-16,4	-36,1
Mezzogiorno	228.499.231	256.501.395	202.125.707	12,3	-21,2
Centro-Nord	744.665.196	834.152.827	740.844.156	12,0	-11,2
Italia	973.164.427	1.090.654.222	942.969.863	12,1	-13,5

La dinamica della cassa integrazione attenua anche se solo parzialmente il calo dell'occupazione. Le ore ordinarie aumentano a livello nazionale del 46,2% mentre le ore autorizzate nella gestione in deroga aumentano del 10,9% più che compensando la lieve flessione della CIG straordinaria. Nel complesso la CIG aumenta del 12,1% con ritmi sostanzialmente simili nelle due ripartizioni. Le ore autorizzate viceversa flettono rispetto all'anno precedente in Calabria del 16,4% come risultato di un deciso aumento delle ore straordinarie cui si contrappongono i cali delle ore ordinarie e di quelle in deroga. Nei primi otto mesi del 2013, nel quadro di una generalizzata flessione, a livello territoriale si rilevano cali più contenuti al Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno in particolare per la cassa integrazione ordinaria e per quella in deroga. In Calabria la flessione del 2013 sembra più accentuata rispetto a quella dell'anno precedente. Considerando il complesso delle ore autorizzate dopo il forte aumento del 2011 (+54,3%) il ricorso alla CIG si riduce in Calabria del 16,4% nel 2012 e del 36,1% nel 2013 a fronte di flessioni nell'ultimo anno del 21,2% nel Mezzogiorno e dell'11,2% nelle regioni del Centro-Nord. Le unità virtuali in CIG, considerando un tasso di utilizzo medio del 50% sia nel 2012 che nel 2013, passano nella regione dalle circa 4 mila unità del 2012 a poco meno di 3 mila unità nel 2013.

1.5.4 L'approfondirsi della crisi nel 2012 non frena il pendolarismo per motivi di lavoro

1.5.4.1 Consistenza del pendolarismo di lunga distanza

L'analisi della mobilità nel presente paragrafo si basa su l'"Indagine continua sulle Forze di Lavoro" i cui microdati consentono di valutare la consistenza e le caratteristiche del pendolarismo nei vari territori del Paese. Tale analisi nei suoi vari aspetti consente di conoscere gli effetti quantitativi e qualitativi che sta producendo la lunga fase recessiva sulle migrazioni dalle regioni del Mezzogiorno. In particolare è interessante notare come in

Calabria nel 2012, anno caratterizzato dal riacutizzarsi della crisi economica, le condizioni certamente non favorevoli del mercato del lavoro del Centro-Nord e dei Paesi europei non abbiano scoraggiato i trasferimenti dalla Regione che mostrano, invece, un sensibile aumento rispetto al biennio precedente di sostanziale stagnazione.

In generale è possibile notare come il pendolarismo sia decisamente più diffuso nel Nord, dove riguarda circa la metà degli occupati, che nel Centro e soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, dove invece interessa poco più di un terzo dei lavoratori. L'elevata mobilità territoriale di prossimità che caratterizza l'Italia settentrionale è ascrivibile ad una struttura produttiva più diffusa sul territorio, alla dimensione media più elevata delle unità locali, anche nel settore dei servizi, al peso relativamente minore del settore pubblico normalmente concentrato nei centri urbani. Oltre alla struttura produttiva la propensione alla mobilità è influenzata dalla morfologia prevalentemente pianeggiante del territorio e dallo sviluppo delle reti stradali e ferroviarie. Caratteristiche sostanzialmente opposte spiegano il minor rilievo del pendolarismo di prossimità al Centro e nel Mezzogiorno. In quest'ultima ripartizione risulta particolarmente sviluppato il pendolarismo di lunga distanza in larga parte ascrivibile alla cronica mancanza di domanda di lavoro, frutto di un insufficiente livello di sviluppo economico rispetto alla dimensione demografica dell'area e ad un marcato ridimensionamento della presenza, peraltro non ridondante, della Pubblica Amministrazione.

Nel complesso in Italia, nel 2012, il pendolarismo coinvolge quasi 10 milioni di persone pari a circa il 43,5% dell'occupazione in significativo aumento (+3,9%) rispetto al 2011. La gran parte dei movimenti si riferisce a spostamenti giornalieri e quindi normalmente contenuti nell'ambito della provincia (77,3%) o della regione di residenza (16,0%). Il pendolarismo fuori della regione di residenza riguarda circa 672 mila unità pari al 6,8% degli occupati. Nel 2012, a differenza del 2011, tutti i tipi di pendolarismo risultano in crescita: il pendolarismo breve registra l'incremento più contenuto (+2,3%), mentre aumenta sensibilmente il pendolarismo di più lunga distanza fuori della provincia e della regione di residenza (+11,1 e +6,6% rispettivamente).

Tali andamenti sembrano ascrivibili alle crescenti difficoltà di trovare lavoro che inducono i cittadini residenti nelle regioni meridionali ad accettare offerte di lavoro anche se comportano spostamenti più lunghi e faticosi. L'intensità degli spostamenti risulta determinata dai differenti andamenti dell'occupazione nelle province e regioni italiane. Il calo dell'occupazione media andamenti crescenti in circa 40 delle 110 province italiane ed in 9 delle 20 regioni. L'aumento del pendolarismo nel 2012 è nel complesso più accentuato nel Mezzogiorno (+4,5%, +3,7% nel Centro-Nord). L'analisi per tipologia segnala incrementi più accentuati nelle regioni meridionali per il pendolarismo breve (rispettivamente +3,7% e +1,9%) e per quello di più lunga distanza (rispettivamente +13,7% e +3,6% nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord) mentre il pendolarismo al di fuori della provincia di residenza aumenta in misura più cospicua nel Centro-Nord (+13,1% contro il +2,9% del Mezzogiorno).

Nel Mezzogiorno, nella media del 2012, il pendolarismo fuori regione interessa 213 mila persone pari al 9,8% del complesso dei pendolari a fronte del 5,9% della media del Centro-Nord. Di questi 57 mila, in deciso aumento rispetto al 2011 (47 mila), si muovono verso altre regioni ma appartenenti allo stesso Mezzogiorno mentre 156 mila si dirigono verso le regioni del Centro-Nord o verso l'estero.

In Calabria sono circa17 mila i pendolari che si spostano fuori dalla regione di residenza; di questi circa 5 mila nelle altre regioni del Mezzogiorno. I restanti 11 mila 800 pendolari si muovono prevalentemente verso il Centro-Nord (11 mila 100) e in misura assai limitata verso l'estero (quasi 700 unità). Tra le province calabresi il pendolarismo di lunga distanza è più intenso a Crotone e Cosenza mentre meno diffuso appare nella provincia di Catanzaro.

Lo scorso anno in piena crisi economica tende quindi ad irrobustirsi, rispetto al 2011, il flusso dei pendolari dalla Calabria verso il Centro-Nord: + 7,4% rispetto al +0,9%, mentre si stabilizza quello diretto nei paesi esteri.

Nel periodo di recessione 2008-2012, il pendolarismo di lunga distanza in Italia si è ridotto di un decimo (-10,5%) mentre quello di prossimità è rimasto sostanzialmente stabile. Andamenti di intensità pressoché analoga interessano le due ripartizioni. Nel

Mezzogiorno il flusso dei pendolari di lunga distanza si riduce nel periodo considerato del 12,4% del pendolarismo verso il Centro-Nord, mentre aumenta del 21,1% di quello verso l'estero; nel Centro-Nord la flessione complessiva appare determinata da un forte calo degli spostamenti verso il Mezzogiorno (-35,9%) ed un modesto incremento del pendolarismo verso l'estero (5,4%). In Calabria, nel quadriennio in esame, , il pendolarismo verso il Centro-Nord si riduce (-12,5%), poco più della media del Mezzogiorno, mentre quello verso l'estero, diversamente dal resto del Paese, diminuisce di oltre un terzo (-36,5%).

Tab. 17. *Occupati pendolari che lavorano fuori della Circoscrizione di residenza o all'estero.*

	Valori assoluti				Variazioni %				
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2008-2012
Calabria-Centro-Nord	12.117	10.239	10.328	11.092	-4,4	-15,5	0,9	7,4	-12,5
Calabria-Estero	483	823	676	678	-54,8	70,3	-17,9	0,3	-36,5
Totale Calabria	12.600	11.062	11.004	11.770	-8,4	-12,2	-0,5	7,0	-14,4
Mezzogiorno-Centro-Nord	135.717	120.908	130.383	141.675	-16,1	-10,9	7,8	8,7	-12,4
Mezzogiorno-Estero	11.720	13.221	9.574	14.223	-0,2	12,8	-27,6	48,6	21,1
Totale Mezzogiorno	147.438	134.129	139.957	155.898	-15,0	-9,0	4,3	11,4	-10,1
Centro-Nord-Mezzogiorno	28.569	28.317	38.351	35.965	-49,1	-0,9	35,4	-6,2	-35,9
Centro-Nord-Estero	82.250	79.515	78.875	89.525	-3,2	-3,3	-0,8	13,5	5,4
Totale Centro-Nord	110.820	107.832	117.226	125.490	-21,4	-2,7	8,7	7,0	-11,0
Italia	164.287	149.225	168.734	177.640	-24,6	-9,2	13,1	5,3	-18,4
Italia- Estero	93.970	92.736	88.449	103.748	-2,8	-1,3	-4,6	17,3	7,3
Totale Italia	258.258	241.962	257.183	281.388	-17,9	-6,3	6,3	9,4	-10,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, Indagine RCFL.

1.5.4.2 Le caratteristiche dei pendolari che si spostano dalla Calabria e dal resto del Sud verso il Nord e verso l'estero

Nel 2012, come già osservato, gli occupati residenti nel Mezzogiorno con un posto di lavoro nelle regioni centrali e settentrionali o in paesi esteri erano circa 156 mila, pari al 2,5% degli occupati residenti nel Sud e nelle Isole, in aumento rispetto al 2011 (16 mila unità in più pari al +11,4%). L'aumento dei pendolari attenua parzialmente il calo dell'occupazione complessiva del Mezzogiorno pari nella media del 2012 a circa 36 mila unità evidenziando come la contrazione delle opportunità di lavoro nelle regioni meridionali sia stata ancora maggiore di quanto emerge dal dato complessivo. Nonostante il

recupero degli ultimi due anni, l'impatto della recessione che ha visto tra il 2008 èd il 2012 la perdita di 301 mila occupati residenti nel Mezzogiorno, si è fatto sentire anche sui pendolari con una flessione nel quadriennio di circa 18 mila unità. Le perdite riguardano il pendolarismo verso le altre ripartizioni italiane mentre il pendolarismo verso l'estero è leggermente aumentato rispetto al 2008. Gli occupati residenti nel Mezzogiorno che lavorano all'estero sono nella media del 2012 circa 14,2 mila con un aumento, rispetto all'anno precedente, del 48,6% mentre quelli che lavorano in regioni del Centro-Nord sono circa 142 mila (+8,7% rispetto al 2011) pari a circa il 2,3% dell'occupazione residente.

L'incidenza sul totale degli occupati di coloro che lavorano fuori dalla circoscrizione di residenza nelle regioni del Mezzogiorno presenta valori normalmente più elevati nelle regioni più piccole e/o confinanti con l'altra circoscrizione. Il valore più elevato si registra in Abruzzo (4,6%) seguito dal Molise con il 3,3%, dalla Basilicata con il 3,0% e dalla Campania con il 2,6%, mentre è più contenuta in Puglia, in Calabria, in Sicilia e, in particolare, in Sardegna (1,3%). Gli spostamenti dalle regioni meridionali verso quelle del Centro-Nord sono solo in minima parte compensati da movimenti in direzione contraria. Il saldo tra afflussi e deflussi è negativo in tutte le regioni meridionali, con l'eccezione del Molise, ed assume maggior consistenza nelle regioni a più ampia base demografica: Campania, Sicilia e Puglia. Il confronto tra caratteristiche dell'occupazione in complesso ed occupati pendolari di lunga distanza evidenzia la peculiarità del fenomeno che presenta una struttura sensibilmente diversa per sesso, età, stato civile, condizione professionale e grado di istruzione. In particolare, i pendolari di lunga distanza sono prevalentemente maschi, giovani, single o figli che ancora vivono in famiglia, dipendenti a termine e collaboratori, prevalentemente impiegati a tempo pieno. Con riguardo alla struttura settoriale i pendolari meridionali che lavorano in agricoltura sono lo 0,4% (erano lo 0,6% nel 2011) contro il 6,8% degli occupati totali. Nelle costruzioni sono il 15,3% contro l'8,1% dell'occupazione totale. Nel 2012 flette decisamente la quota dei pendolari nell'industria in senso stretto 12,7% (era al 15,2% nel 2011) sostanzialmente in linea con l'incidenza del settore sull'occupazione complessiva (13,1%). L'evoluzione settoriale del pendolarismo riflette il perdurare della crisi dell'edilizia diffusa a tutto il paese ed il migliore andamento

dell'occupazione nell'industria in senso stretto nelle regioni meridionali. Il pendolarismo di lunga distanza è generalmente percepito come una condizione transitoria della vita lavorativa, legata in particolare alla fase di ingresso e di assestamento nel mercato del lavoro. L'incidenza del pendolarismo sul totale degli occupati è particolarmente accentuata per le fasce di età più giovani e decresce rapidamente oltre i 35 anni.

Tab. 18. *Pendolari residenti in Calabria che lavorano nel Centro-Nord o all'estero in base alle caratteristiche individuali, familiari e del lavoro svolto. Anno 2012.*

Caratteristiche individuali, familiari e del lavoro svolto	Valori assoluti Migliaia	Composizioni %	Incidenza % sul totale occupazione	Var.% sul 2011
Sesso				
Maschi	7.602	64,6	2,1	5,3
Femmine	4.168	35,4	2,0	10,1
Classe di età				
15-24 anni	1.036	8,8	4,1	1,1
25-34 anni	4.317	36,7	3,6	-5,7
35-44 anni	2.684	22,8	1,6	-20,4
45-54 anni	2.518	21,4	1,6	48,8
55 anni e più	1.108	9,4	1,1	226,1
Titolo di studio				
Nessuno, elem	955	8,1	2,3	224,6
Licenza media	2.005	17,0	1,3	13,0
Superiori	3.870	32,9	1,5	-13,7
Laurea + post	4.940	42,0	4,6	11,1
Stato civile				
Celibe/nubile	7.213	61,3	4,8	1,8
Coniugato/a	4.074	34,6	1,1	22,8
Altro	483	4,1	1,1	-19,6
Settore di attività				
Agricoltura	0	0,0	0,0	-
Industria in senso stretto	1.217	10,3	2,5	26,3
Costruzioni	1.543	13,1	3,4	-22,5
Servizi	9.010	76,6	2,2	13,1
Livello professionale				
Alta	5.723	48,6	3,1	-16,6
Media	4.304	36,6	1,7	38,1
Bassa	1.743	14,8	1,3	69,7
Posizione nella professione				
Dipendenti	8.812	74,9	5,3	-4,4
A termine	2.255	19,2	2,4	-36,6
Permanenti	6.557	55,7	2,1	15,8
Indipendenti	2.958	25,1	0,7	65,8
Tipologia di orario				
A tempo pieno	10.745	91,3	2,3	3,4
A tempo parziale	1.025	8,7	1,1	66,8
Totale	11.770	100,0	2,1	7,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, Indagine RCFL.

Poco meno del 50% dei pendolari meridionali ha meno di 35 anni rispetto al 26% degli occupati totali mentre il 70% ne ha meno di 45. Il 47% circa è celibe a fronte del 27% degli occupati totali. Oltre ad una minore propensione a spostarsi da parte di chi ha un'età più elevata, tale dato riflette la tendenza dei pendolari a legalizzare dopo un certo tempo la situazione di fatto, con il trasferimento della residenza vicino al luogo di lavoro. Sembra, peraltro, dal confronto con i dati precedenti, ulteriormente rafforzarsi la tendenza già emersa negli ultimi anni ad una attenuazione di tali caratteristiche nel senso che l'opzione pendolarismo viene sempre di più presa in considerazione dalle persone coniugate ed appartenenti alle classi d'età centrali probabilmente per effetto del protrarsi della fase recessiva che riduce le opportunità di lavoro nelle regioni meridionali.

In Calabria nel 2012 il pendolarismo di lunga distanza cresce in misura più contenuta rispetto alla media del Mezzogiorno. L'incremento del 7% è dovuto ad un forte aumento della componente femminile (+10,1%) a fronte di una più contenuta crescita di quella maschile (5,3%). Le maggiori difficoltà presenti per l'occupazione complessiva per i maschi sembrano ripetersi anche nel caso del pendolarismo. Il peso della componente femminile tra i pendolari di lunga distanza si conferma più elevato in Calabria e pari ad oltre un terzo a fronte di circa un quarto del Mezzogiorno in complesso. Quanto ai settori, l'aumento complessivo sottende una consistente flessione nel settore edile più che compensata da sensibili incrementi nel settore manifatturiero e nei servizi.

Consistenti differenze si rilevano anche nella distribuzione per posizione professionale e tipologia di contratto. La quota del lavoro dipendente sul totale dei pendolari calabresi di lunga distanza è sensibilmente più contenuta (83% circa) rispetto al dato complessivo del Mezzogiorno (89%) e quindi più consistente è il peso della componente autonoma. Sia gli occupati alle dipendenze, sia, ancor più gli autonomi, aumentano con un'intensità più contenuta che nella media dell'area: (+6,7%, a fronte del +9,4% del Mezzogiorno per i dipendenti); (+8,6%, contro il +30,7% del complesso delle regioni meridionali per gli indipendenti). La maggiore intensità di crescita del lavoro autonomo, nell'ultimo biennio, sembra suggerire che le crescenti difficoltà di trovare un occupazione dipendente anche lontano dal luogo di residenza induce i lavoratori ad affrontare faticosi e incerti spostamenti

anche in mancanza di un contratto di lavoro. Molto rilevante tra i pendolari di lunga distanza che lavorano alle dipendenze è il peso del lavoro a termine pari nel Mezzogiorno a circa il doppio di quello riferito al totale dei dipendenti (30% contro il 15%). Viceversa molto meno diffuso, anche se nell'ultimo anno in forte crescita (+63% per la Calabria e +70% circa per il Mezzogiorno in complesso), è il lavoro a tempo parziale, ciò, peraltro, non sorprende sia per la particolare composizione degli occupati pendolari che hanno una quota di occupazione femminile molto inferiore sia perché probabilmente la remunerazione di un *part time* non giustifica i costi del pendolarismo.

I pendolari calabresi di lunga distanza, si caratterizzano anche in misura maggiore che nel resto del Mezzogiorno, per un più elevato grado di istruzione e per una professionalità più elevata rispetto agli occupati totali. Tra gli occupati in complesso il 35% ha frequentato la scuola dell'obbligo a fronte del 25% dei pendolari che lavorano nel Centro-Nord o all'estero. I laureati sono rispettivamente il 19% degli occupati in complesso ed il 42% dei pendolari di lunga distanza, in aumento di dieci punti percentuali rispetto al 2010. La relativamente più elevata qualificazione dei calabresi che lavorano in altre ripartizioni trova conferma nella quota di professionalità elevate che è pari a circa il 33% per il complesso degli occupati mentre si avvicina al 50% tra i pendolari di lunga distanza.

La propensione al pendolarismo, crescente con il livello professionale, è incentivata dalle maggiori retribuzioni e dalle migliori condizioni di lavoro che generalmente si associano a livelli professionali più elevati. La fase recessiva sembra peraltro aver ridotto le tensioni competitive per le figure professionali di livello medio-alto che avevano caratterizzato il Centro-Nord nel periodo pre crisi.

1.6 Le esportazioni regionali in frenata dopo i modesti risultati del 2012

Per effetto di una crescita incerta e rallentata della domanda mondiale, in Italia, nel 2012, le esportazioni di merci sono aumentate a prezzi correnti del 3,7%, con un incremento decisamente inferiore a quello registrato l'anno precedente (11,4%). L'andamento della domanda estera è risultato positivo in entrambe le ripartizioni anche se

la crescita è stata lievemente più debole nelle regioni centro settentrionali. Le esportazioni (a prezzi correnti) del Mezzogiorno sono aumentate nel 2012 del 7,8%, quasi totalmente (7,1%) a causa dei prodotti petroliferi le cui lavorazioni si concentrano in tre regioni (Sicilia, Sardegna, Puglia), mentre quelle nel resto del Paese del 3,2%. Le esportazioni italiane si sono incrementate in misura lievemente maggiore verso i paesi extra UE (9,2%), specie verso i paesi emergenti, con un aumento per il Mezzogiorno (16,9%) sostanzialmente superiore a quello registrato nel Centro-Nord (8,1%). Nell'analisi delle *performance* esportative della Calabria va, evidentemente, tenuto conto che esse risentono del loro modesto valore assoluto, che può determinare fluttuazioni relativamente molto ampie. L'*export* calabrese, infatti, incide per appena l'1,1% sul PIL regionale, contro il 12,9% del Mezzogiorno e il 24,9% della media nazionale. Peraltro, è opportuno ricordare che la Calabria ha il più basso livello di beni esportati, rispetto alle altre regioni meridionali, in relazione alle modeste dimensioni del sistema produttivo ed al limitato grado di apertura internazionale.

Le esportazioni in Calabria nel 2012 sono rimaste complessivamente invariate (0,06%), contrariamente a quanto è avvenuto nel Mezzogiorno (7,8%), anche se solo per effetto delle vendite di prodotti petroliferi, e nel Centro-Nord (3,1%). La Regione ha risentito in misura maggiore del resto del Paese del rallentamento del commercio internazionale, nel 2011, infatti, la crescita delle esportazioni, esclusi i prodotti non energetici, era risultata pari all'8,4%, contro il 9,3% del Sud e l'11,6% del Centro-Nord.

Alla situazione di stagnazione del volume di merci esportate dalla Calabria hanno concorso tutti quei settori che fino al 2009 avevano il maggior peso nell'*export* della Regione. Il comparto dei prodotti agroalimentari che contribuisce per oltre il 40% al totale delle esportazioni della regione, nel 2011 aveva subìto una sensibile contrazione dei volumi delle vendite all'estero del -11,1% per la componente dei prodotti agricoli e del -3,1% per quella della trasformazione dei prodotti alimentari, lo scorso anno sono tornati a crescere entrambi dell'1,8%, neutralizzando le perdite degli altri settori.

Le sostanze e i prodotti chimici, aumentati nel 2011 di appena l'1,1%, nel 2012 contraggono i volumi delle vendite all'estero di quasi un quinto (-20,4%). Anche il settore

degli articoli farmaceutici registra notevoli perdite sul volume delle vendite all'estero (-79,4%), annullando la crescita dell'anno precedente, pur rappresentando una quota assai modesta (0,4%) dell'*export* regionale nel 2012.

I prodotti della meccanica (macchinari e apparecchi meccanici) nel corso del 2012 non sono riusciti ad invertire il *trend* negativo del 2011, continuando a perdere il 12,9%, al contrario in forte crescita risultano i mezzi di trasporto che incrementano del 50% circa le vendite e recuperano le perdite dell'anno precedente. La branca dei metalli di base preziosi e altri prodotti in metallo si conferma, nel corso del 2012, in decisa crescita (19,4%) raggiungendo così la quota del 23,8% dell'*export* regionale. Le esportazioni di articoli di abbigliamento sono triplicate (+374%), contrariamente a quanto avvenuto nel Mezzogiorno dove sono diminuite dell'1,4% rispetto al 2011.

Rispetto al 2007, anno pre crisi, il volume dell'*export* calabrese nel 2012 si è ridotto del 13,2%, un calo, interamente, imputabile alla flessione delle vendite nei mercati esteri dei prodotti delle attività manifatturiere (-13,2%) che rappresentano, nel 2007 come nel 2012, l'85% dell'*export* regionale. In particolare: il settore dei macchinari ed apparecchi ha subìto un dimezzamento delle vendite estere (-55,1%), durante la crisi, perdendo 10 punti percentuali in termini di quota sull'*export* regionale (dal 21,7% all'11,2), il settore delle sostanze e prodotti chimici ha accusato una perdita relativamente più contenuta (-28,6%). In controtendenza con l'andamento complessivo, il settore dell'industria alimentare calabrese, che contribuisce per il 23,7% alle esportazioni regionali, ha registrato un aumento delle vendite sui mercati esteri durante la crisi: nel 2012 esse superano del 28% il livello raggiunto nel 2007, con uno spostamento della domanda del 13% dal mercato dei paesi UE a quello dei paesi extra UE; nello stesso periodo le esportazioni dei prodotti agricoli, della silvicoltura e della pesca sono diminuite del 15%.

I beni e servizi esportati dal sistema economico della Calabria fino al 2010 erano destinati prevalentemente al mercato interno dei paesi dell'Ue, nel 2012 la domanda declinante in tali Paesi ha causato una contrazione dei volumi di merci esportate dell'8,1%. Un risultato negativo in larga parte dovuto alla flessione di oltre il 14% delle vendite nel mercato della Germania, secondo mercato di sbocco delle esportazioni; la Calabria aumenta

invece il volume degli scambi con la Francia (+4,4%) e la Spagna (+25,3%), registrando una inversione del *trend* negativo del 2011 quando avevano registrato flessioni rispettivamente del -4,4% e del -50,5%.

Il mercato dei paesi extra UE si è confermato, invece, come il più dinamico e promettente per i prodotti della Calabria con un aumento del 6,3%; questo mercato assorbe ormai il 60% delle esportazioni della regione. Una crescita sostenuta, in tale ambito, ha interessato le vendite verso i Paesi europei extra UE, dove sono all'incirca triplicate (tra il 2010 e il 2012), grazie in particolare, al contributo delle esportazioni verso la Svizzera, primo *partner* commerciale estero della Regione. E' interessante notare che le vendite estere del settore dei metalli di base e prodotti in metallo verso la Svizzera, in particolare dei metalli preziosi, ha raggiunto nel 2012 la quota del 20% circa del totale dell'*export* regionale. Le vendite di prodotti calabresi nel continente africano sono aumentate sensibilmente: +35,2% nei paesi dell'Africa settentrionale e addirittura del +58,4% negli altri paesi africani. I mercati dell'America Settentrionale e del Medio Oriente sono cresciuti entrambi del 15% circa, al contrario l'Asia ha fatto registrare valori negativi, con una flessione del 65% per l'Asia Centrale e del 23% per l'Asia Orientale.

1.6.1 La congiuntura nel 2013

Nella prima metà del 2013, l'interscambio della Calabria, per aree geografiche e principali paesi, ha risentito del persistere dell'instabilità del quadro macroeconomico in Europa e dell'*escalation* delle tensioni in Medio Oriente. La Regione ha registrato una flessione dell'*export* dei prodotti non energetici del 7,8%, sensibilmente, superiore a quella verificatasi nel Mezzogiorno (-3,9%). Tale risultato per la Regione nel primo semestre 2013 è imputabile alla flessione del 7,5% dei prodotti delle attività manifatturiere, che costituiscono oltre l'80% del totale delle merci esportate.

In Calabria le vendite all'estero degli articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici presentano un primo significativo segnale di ripresa (+90,7%) a fronte della riduzione del -1,2% nel Sud.

Per quanto riguarda i due settori di rilievo dell'*export* calabrese, l'industria alimentare e i metalli di base e prodotti in metallo, si rileva un andamento eterogeneo: una robusta crescita per il primo settore del 20%, che fa seguito al sensibile aumento delle vendite nel 2012 (+1,8%); per il secondo, invece, si deve rilevare una flessione del -12,3%, nella prima metà dell'anno in corso, dopo la *performance* positiva nel 2012 (+19,4%).

La dinamica tendenziale delle vendite dei prodotti agricoli, nel primo semestre 2013, ha posto in luce un calo del 12,4% rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente; tale risultato segna una sia pur modesta attenuazione del *trend* negativo del 2011 (-14,6%).

Nel complesso del Mezzogiorno l'*export* di prodotti agricoli registra un andamento migliore rispetto alla Calabria; nella ripartizione, infatti, il settore presenta un deciso aumento delle vendite (+16,0%) nella prima metà del 2013, dopo aver fatto registrare un andamento altalenante nel 2012 e nel 2011 (-6,3% e +4,5% rispettivamente).

Per quanto riguarda i mercati di sbocco delle esportazioni della Calabria, nei primi sei mesi del 2013, si è assistito ad una flessione del -9,5% dei prodotti diretti verso i Paesi dell'Ue a 28, dopo la caduta del -8,1% registrata nel complesso del 2012. In questo contesto si riscontra un ulteriore calo delle vendite verso la Germania (-2,7%) che assorbe circa l'11% dell'*export* regionale, e quelle verso la Francia (-8,8%), mentre torna positivo il tasso di crescita degli scambi verso il Regno Unito (+17,7%, con una quota del 4,7%) e la Spagna (+12,1%, con una quota del 3,1%).

Prosegue nella prima metà di quest'anno la sensibile crescita dei volumi di merci vendute dalla Calabria nei Paesi extra Ue, +0,1%, la quota di *export* ha superato il 60% del totale; i Paesi dell'Africa settentrionale hanno incrementato, notevolmente, gli acquisti di beni esportati dalla Calabria (+43,0%). L'Asia orientale ha registrato una sensibile crescita dell'*export* calabrese (+9,2%); gli altri Paesi Africani, in particolare quelli interessati dalla primavera araba, hanno registrato, invece, una flessione del -51,8%.

Nel Mezzogiorno i flussi di esportazioni diretti verso l'Unione europea a 28 hanno subìto una flessione del -11,5%; particolarmente accentuata per le merci dirette verso la Grecia (-31,5%), la Spagna (-26,0%) e la Germania (-10,8%); sono diminuite anche le esportazioni verso gli altri Paesi europei non Ue (-9,1%); contestualmente si è osservata

una decisa crescita delle vendite in Francia (+10,5%). Le merci esportate negli altri Paesi Africani ed in Africa settentrionale sono cresciute rispettivamente del +2,0% e 5,8%, nel Medio Oriente l'incremento delle vendite di prodotti meridionali è risultato del 9,5%.

Tab. 19. Esportazioni per settore (valori assoluti in migliaia di euro)

Settori	Calabria					Mezzogiorno				
	2010	2011	2012	Gen.-Giu. 2012	Gen.-Giu. 2013	2010	2011	2012	Gen.-Giu. 2012	Gen.-Giu. 2013
Prodotti dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca	56.166,5	49.912,0	50.807,4	20.357,2	17.823,4	1.630.589,6	1.704.610,7	1.597.286,3	639.579,3	741.789,2
Estrazione di minerali	195,8	52,6	79,3	20,4	19,4	312.341,5	428.670,7	703.642,8	390.079,0	224.459,9
Totale Prodotti delle attività manifatturiere	283.482,7	318.941,5	316.659,8	167.517,2	154.957,9	36.799.515,7	40.761.921,7	43.923.054,5	21.919.615,3	19.868.052,9
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	89.902,4	87.125,6	88.695,8	43.004,8	51.614,3	3.638.155,7	3.853.637,5	4.076.970,1	2.017.532,1	2.139.435,3
Prodotti tessili, abbigliamento, pelli e accessori	4.130,5	4.336,6	10.336,3	8.708,1	1.634,9	2.220.922,5	2.279.655,5	2.268.140,3	1.136.268,4	1.092.433,2
- Industrie tessili	*1.443,8*	*902,8*	*594,6*	*451,5*	*252,8*	*283.850,2*	*300.452,7*	*296.288,9*	*164.348,7*	*162.787,3*
- Articoli di abbigliamento	*1.570,7*	*1.837,0*	*8.710,9*	*7.786,3*	*942,6*	*1.017.908,8*	*1.021.395,0*	*1.006.992,0*	*494.934,7*	*452.054,8*
- Calzature e prodotti in cuoio	*1.116,1*	*1.596,8*	*1.030,8*	*470,3*	*439,5*	*919.163,6*	*957.807,9*	*964.859,5*	*476.984,9*	*477.591,0*
Legno e prodotti in legno; carta e stampa	3.631,4	2.819,7	3.292,2	1.936,9	840,4	547.827,2	628.466,4	599.914,5	319.856,8	283.750,5
- Legno e prodotti in legno, esclusi i mobili	*2.676,9*	*1.986,6*	*2.394,9*	*1.295,4*	*591,9*	*113.179,7*	*112.049,9*	*98.479,9*	*49.507,8*	*46.702,7*
- Prodotti in carta, stampa, editoria	*954,6*	*833,0*	*897,3*	*641,5*	*248,6*	*434.647,5*	*516.416,5*	*501.434,6*	*270.349,0*	*237.047,8*
Coke e Prodotti petroliferi raffinati	207,6	230,5	7,0	3,1	0,0	10.717.483,7	12.212.295,7	15.337.419,3	7.404.778,9	5.886.890,7
Sostanze e prodotti chimici	63.912,4	64.605,4	51.423,8	28.120,1	26.874,8	2.328.671,0	2.345.983,9	2.221.435,6	1.113.587,8	1.139.148,0
Articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici	4.297,4	7.311,3	1.506,8	417,5	796,2	2.324.427,6	2.806.126,8	2.767.718,2	1.356.123,0	1.340.197,6
Art. gomma e mat. plastiche, altri prod. lavoraz. minerali non metal	11.022,4	6.447,2	6.423,9	3.193,8	2.951,0	1.872.190,6	1.997.243,3	1.929.991,5	1.016.126,2	981.365,3
- Art. in gomma e materie plastiche	*7.888,6*	*3.679,0*	*4.156,1*	*2.150,6*	*2.436,5*	*1.143.287,9*	*1.301.338,8*	*1.271.371,6*	*677.146,0*	*617.538,9*
- Vetro, ceramica, materiali non metallici per l'edilizia	*3.133,8*	*2.768,3*	*2.267,9*	*1.043,1*	*514,5*	*728.902,8*	*695.904,6*	*658.619,8*	*338.980,2*	*363.826,4*
Metalli di base e prodotti in metallo, esclusi macchine e impianti	26.732,6	74.504,1	88.955,4	47.194,2	41.392,4	2.502.583,2	2.918.697,6	2.902.976,8	1.564.789,4	1.142.466,1
Computer, apparecchi elettronici e ottici	3.751,6	3.599,2	5.038,6	2.289,4	1.874,2	1.094.170,9	1.016.715,9	1.154.495,7	551.799,1	534.717,3
Apparecchi elettrici	4.398,5	9.002,1	3.876,0	1.558,4	1.589,9	1.080.475,0	1.102.740,9	1.208.439,7	535.677,6	523.819,6
Macchinari ed apparecchi n.c.a.	52.511,6	48.067,8	41.879,3	22.513,8	17.497,2	1.701.980,9	2.236.771,8	2.449.230,9	1.264.293,9	1.086.964,0
Mezzi di trasporto	14.634,0	7.153,1	10.707,7	6.776,9	6.227,4	5.882.137,1	6.486.082,0	6.113.625,3	3.187.557,0	3.263.344,8
- Autoveicoli	*4.546,4*	*4.683,2*	*6.895,2*	*3.249,1*	*4.143,6*	*4.167.344,5*	*4.814.454,9*	*4.279.856,3*	*2.246.382,5*	*2.274.896,5*
- Altri mezzi di trasporto	*10.087,5*	*2.470,0*	*3.812,6*	*3.527,8*	*2.083,8*	*1.714.792,6*	*1.671.627,1*	*1.833.769,0*	*941.174,5*	*988.448,2*
Prodotti delle altre attività manifatturiere	4.350,4	3.738,9	4.516,9	1.800,3	1.665,2	888.490,3	877.504,2	892.696,6	451.225,1	453.520,5
- Mobili	*3.122,4*	*3.033,7*	*3.503,7*	*1.334,5*	*1.364,4*	*625.705,2*	*597.113,7*	*563.637,2*	*284.948,5*	*287.477,9*
- Altre industrie manifatturiere	*1.227,9*	*705,2*	*1.013,2*	*465,8*	*300,7*	*262.785,1*	*280.390,5*	*329.059,4*	*166.276,6*	*166.042,6*
Altri	4.772,5	4.853,8	6.448,1	3.299,0	3.416,1	213.042,1	179.779,6	201.855,5	93.786,1	82.672,4
Totale	344.617,6	373.759,8	373.994,6	191.193,8	176.216,8	38.955.488,9	43.074.982,8	46.425.839,1	23.043.059,6	20.916.974,4
Totale esclusi Coke e Prodotti petroliferi raffinati	344.410,0	373.529,3	373.987,6	191.190,7	176.216,8	28.238.005,2	30.862.687,0	31.088.419,8	15.638.280,7	15.030.083,6

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Tab. 20. Esportazioni per settore (variazioni %)

Settori	Calabria			Mezzogiorno		
	2010-11	2011-12	Gen.-Giu. 2012-13	2010-11	2011-12	Gen.-Giu. 2012-13
Prodotti dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca	-11,1	1,8	-12,4	4,5	-6,3	16,0
Estrazione di minerali	-73,2	50,9	-5,1	37,2	64,1	-42,5
Totale Prodotti delle attività manifatturiere	12,5	-0,7	-7,5	10,8	7,8	-9,4
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	-3,1	1,8	20,0	5,9	5,8	6,0
Prodotti tessili, abbigliamento, pelli e accessori	5,0	138,4	-81,2	2,6	-0,5	-3,9
- Industrie tessili	*-37,5*	*-34,1*	*-44,0*	*5,8*	*-1,4*	*-1,0*
- Articoli di abbigliamento	*17,0*	*374,2*	*-87,9*	*0,3*	*-1,4*	*-8,7*
- Calzature e prodotti in cuoio	*43,1*	*-35,4*	*-6,6*	*4,2*	*0,7*	*0,1*
Legno e prodotti in legno; carta e stampa	-22,4	16,8	-56,6	14,7	-4,5	-11,3
- Legno e prodotti in legno, esclusi i mobili	*-25,8*	*20,5*	*-54,3*	*-1,0*	*-12,1*	*-5,7*
- Prodotti in carta, stampa, editoria	*-12,7*	*7,7*	*-61,2*	*18,8*	*-2,9*	*-12,3*
Coke e Prodotti petroliferi raffinati	11,0	-97,0	-100,0	13,9	25,6	-20,5
Sostanze e prodotti chimici	1,1	-20,4	-4,4	0,7	-5,3	2,3
Articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici	70,1	-79,4	90,7	20,7	-1,4	-1,2
Art. gomma e mat. plastiche, altri prod. lavoraz. minerali non metal	-41,5	-0,4	-7,6	6,7	-3,4	-3,4
- Art. in gomma e materie plastiche	*-53,4*	*13,0*	*13,3*	*13,8*	*-2,3*	*-8,8*
- Vetro, ceramica, materiali non metallici per l'edilizia	*-11,7*	*-18,1*	*-50,7*	*-4,5*	*-5,4*	*7,3*
Metalli di base e prodotti in metallo, esclusi macchine e impianti	178,7	19,4	-12,3	16,6	-0,5	-27,0
Computer, apparecchi elettronici e ottici	-4,1	40,0	-18,1	-7,1	13,6	-3,1
Apparecchi elettrici	104,7	-56,9	2,0	2,1	9,6	-2,2
Macchinari ed apparecchi n.c.a.	-8,5	-12,9	-22,3	31,4	9,5	-14,0
Mezzi di trasporto	-51,1	49,7	-8,1	10,3	-5,7	2,4
- Autoveicoli	*3,0*	*47,2*	*27,5*	*15,5*	*-11,1*	*1,3*
- Altri mezzi di trasporto	*-75,5*	*54,4*	*-40,9*	*-2,5*	*9,7*	*5,0*
Prodotti delle altre attività manifatturiere	-14,1	20,8	-7,5	-1,2	1,7	0,5
- Mobili	*-2,8*	*15,5*	*2,2*	*-4,6*	*-5,6*	*0,9*
- Altre industrie manifatturiere	*-42,6*	*43,7*	*-35,4*	*6,7*	*17,4*	*-0,1*
Altri	1,7	32,8	3,6	-15,6	12,3	-11,8
Totale	8,5	0,1	-7,8	10,6	7,8	-9,2
Totale esclusi Coke e Prodotti petroliferi raffinati	8,5	0,1	-7,8	9,3	0,7	-3,9

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Tab 21. Esportazioni per Paese di destinazione

Area di destinazione	Valori assoluti (migliaia di euro)					Variazioni %		
	2010	2011	2012	Gen.-Giu. 2012	Gen.-Giu. 2013	2010-11	2011-12	Gen.-Giu. 2012-13
				Calabria				
Unione europea a 28	191.402,9	162.404,6	149.317,6	76.176,9	68.955,3	-15,2	-8,1	-9,5
- Francia	21.028,7	19.933,8	20.801,1	10.869,1	9.913,4	-5,2	4,4	-8,8
- Germania	53.544,8	47.009,8	40.194,8	20.318,0	19.770,2	-12,2	-14,5	-2,7
- Regno Unito	21.228,8	16.906,9	15.457,7	7.063,8	8.315,4	-20,4	-8,6	17,7
- Grecia	11.588,3	3.816,5	2.615,2	1.606,3	607,5	-67,1	-31,5	-62,2
- Spagna	13.237,2	6.556,7	8.212,3	4.859,0	5.447,0	-50,5	25,3	12,1
Altri paesi europei non Ue	29.833,8	89.283,9	101.984,2	50.800,5	50.852,7	199,3	14,2	0,1
Paesi extra Ue a 28	153.214,6	211.355,2	224.677,0	115.017,0	107.261,5	37,9	6,3	-6,7
Africa settentrionale	24.537,7	15.575,4	21.059,5	11.109,1	15.887,6	-36,5	35,2	43,0
Altri paesi africani	3.525,7	5.769,3	9.140,7	5.846,1	2.818,7	63,6	58,4	-51,8
America settentrionale	35.999,8	29.098,7	33.606,9	15.578,0	14.122,9	-19,2	15,5	-9,3
America centro meridionale	4.812,1	8.089,1	9.251,2	6.705,9	2.397,4	68,1	14,4	-64,2
Medio oriente	20.706,6	16.067,4	18.579,3	8.648,5	6.478,8	-22,4	15,6	-25,1
Asia centrale	3.511,5	15.761,0	5.464,8	3.883,0	1.213,6	348,8	-65,3	-68,7
Asia orientale	25.589,4	26.863,0	20.562,2	9.832,3	10.739,4	5,0	-23,5	9,2
Oceania e altre destinazioni	4.698,1	4.847,4	5.028,1	2.613,6	2.750,5	3,2	3,7	5,2
Totale	344.617,6	373.759,8	373.994,6	191.193,8	176.216,8	8,5	0,1	-7,8
di cui: Area Mediterranea (a)	29.559,0	26.578,8	27.111,0	12.306,1	11.212,4	*-10,1*	*2,0*	*-8,9*
				Mezzogiorno				
Unione europea a 28	21.477.457,8	23.117.906,6	22.900.438,5	11.540.175,1	10.207.810,1	7,6	-0,9	-11,5
Francia	4.000.988,3	4.320.782,3	4.643.369,4	2.162.463,2	2.390.408,5	8,0	7,5	10,5
Germania	3.766.950,3	4.038.701,0	4.011.015,5	2.209.434,1	1.971.203,8	7,2	-0,7	-10,8
Regno Unito	2.033.070,2	2.025.892,9	2.341.224,3	1.132.575,6	1.056.613,6	-0,4	15,6	-6,7
Grecia	1.098.622,8	1.056.390,7	952.256,3	469.451,9	321.562,8	-3,8	-9,9	-31,5
Spagna	3.911.326,3	3.650.264,8	3.053.732,8	1.515.342,9	1.120.919,2	-6,7	-16,3	-26,0
Altri paesi europei	5.122.042,8	6.740.671,8	7.521.303,1	3.732.199,7	3.394.271,5	31,6	11,6	-9,1
Paesi extra Ue a 28	17.478.031,0	19.957.076,1	23.525.400,6	11.502.884,5	10.709.164,3	14,2	17,9	-6,9
Africa settentrionale	3.568.548,1	2.353.616,0	4.227.989,1	1.968.565,2	2.007.541,3	-34,0	79,6	2,0
Altri paesi africani	680.761,3	933.964,9	803.266,6	478.106,7	505.688,6	37,2	-14,0	5,8
America settentrionale	3.010.495,2	2.893.421,0	3.989.036,6	2.073.165,1	1.548.003,8	-3,9	37,9	-25,3
America centro meridionale	831.385,3	1.428.298,5	1.646.852,7	665.791,8	588.642,0	71,8	15,3	-11,6
Medio oriente	2.109.148,4	2.950.809,2	2.428.331,8	1.246.892,5	1.365.588,9	39,9	-17,7	9,5
Asia centrale	235.370,8	346.339,8	337.384,0	193.228,1	117.703,4	47,1	-2,6	-39,1
Asia orientale	1.557.012,3	1.864.164,6	2.123.973,7	971.794,8	991.148,6	19,7	13,9	2,0
Oceania e altre destinazioni	363.266,7	445.790,2	447.263,0	173.140,6	190.576,1	22,7	0,3	10,1
Totale	38.955.488,9	43.074.982,8	46.425.839,1	23.043.059,6	20.916.974,4	10,6	7,8	-9,2
di cui: Area Mediterranea (a)	5.045.076,9	5.471.453,1	6.552.500,0	3.173.135,6	2.839.894,3	*8,5*	*19,8*	*-10,5*

(a) Comprende: Turchia, Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Libano, Siria, Israele, Territori Palestinesi, Giordania,.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

1.6.2 *Gli scambi con l'estero delle Province*

Nel periodo 2008-2012, di recessione economica internazionale, l'andamento delle vendite nei mercati esteri dei beni prodotti nelle province della Regione mostra una sostanziale difformità determinata dalla elevata variabilità degli andamenti settoriali e dal diverso grado di specializzazione produttiva che caratterizzano ciascun sistema economico provinciale. Nel quadro di una flessione dell'*export* regionale del -13,2% nel quinquennio, risalta la vigorosa crescita della provincia di Catanzaro (+250%) affiancata dalla rilevante *performance* esportativa di Cosenza (+28,3%), a questo si contrappone una flessione per Vibo Valentia (-61,3%) e per Crotone (-54%).

Nel 2009, anno di picco della crisi degli scambi commerciali mondiali, tutte e cinque le province della Regione hanno accusato un calo delle vendite sui mercati esteri di diversa intensità, che oscilla tra il -10,4% di Cosenza e il -38,7% di Crotone. Tra queste solo Cosenza e Catanzaro hanno colto velocemente le opportunità offerte dalla pur modesta ripresa del commercio internazionale nel 2012 superando i livelli delle esportazioni raggiunti nel 2007 prima del manifestarsi della crisi.

Catanzaro ha continuato il *trend* di crescita sui mercati esteri anche nel 2012, grazie all'intensificarsi dell'aumento delle vendite di metalli di base preziosi ed altri metalli non ferrosi destinati quasi totalmente al mercato svizzero (88% dell'*export* regionale nel 2012 dei metalli di base). La provincia di Cosenza dopo una sensibile flessione nel 2011 (-5,7%) ha registrato un deciso incremento delle vendite nei mercati esteri nel 2012 (19,1%), risultati che, in presenza di una sostanziale stabilità nei livelli delle vendite dei prodotti agroalimentari, sono stati determinati dall'andamento positivo dei prodotti tessili ed abbigliamento destinati ai paesi europei (in particolare Spagna, Grecia e Francia).

Crotone e Vibo Valentia sono le province che hanno subito la contrazione maggiore sui mercati esteri, durante il ciclo negativo del quinquennio 2008-2012. Per la prima provincia la contrazione del valore delle esportazioni, di oltre la metà nel quinquennio in esame, è stata determinata dal venir meno delle vendite di "Locomotive e materiale

rotabile ferro-tramviario" e dal forte ridimensionamento di un altro tra quelli che erano i suoi prodotti più importanti: le sostanze e prodotti chimici; nel caso di Vibo Valentia, che tra il 2007 ed il 2012 ha ridotto il livello delle vendite sui mercati esteri di oltre il 61%, ha pesato il forte calo delle vendite dei prodotti della meccanica, della carpenteria metallica e, tra i prodotti dell'agricoltura, quelli legati alla pesca. Reggio Calabria nel quinquennio appena trascorso ha subito una contrazione dei valori scambiati del -38,5%, che non si interrompe nel 2012 (-12,0%)

Nella prima metà del 2013, caratterizzata dagli effetti recessivi delle politiche di austerità, Catanzaro ha continuato ad accrescere il suo peso sul mercato estero (32% dell'*export* regionale del primo semestre 2013), pur registrando un calo tendenziale delle vendite rispetto alla prima metà del 2012 del -2,4%, si conferma come la provincia calabrese più dinamica; Crotone manifesta un deciso segnale di recupero con un aumento tendenziale rispetto alla prima metà del 2012 del 17,0%, che recupera parzialmente il crollo del -40,3% del 2012. La provincia di Vibo Valentia mostra nel periodo in esame una marcata diminuzione del valore delle vendite del -24,4% che annulla un apprezzabile incremento dell'*export* realizzato nel 2012 (6,1%); una situazione analoga si può rilevare per Cosenza con un risultato tendenziale (primo semestre 2012 su primo semestre 2013) negativo (-19,0%) che annulla il risultato positivo (+19,1%) dello scorso anno. Non si interrompe, invece, il *trend* negativo di Reggio Calabria che riduce le vendite di prodotti verso i mercati esteri del -2,4%.

Tab.22. *Esportazioni della Calabria per provincia*

Province	Valori assoluti (migliaia di euro)					Variazioni %		
	2010	2011	2012	Gen.-Giu 2012	Gen.-Giu 2013	2010-11	2011-12	Gen.-Giu 2012-13
Cosenza	76.728,4	72.388,1	86.184,4	44.432,1	35.982,4	-5,7	19,1	-19,0
Catanzaro	44.112,5	96.243,8	112.270,2	58.116,6	56.727,7	118,2	16,7	-2,4
Reggio Calabria	146.118,8	132.587,5	116.657,5	59.386,3	57.982,0	-9,3	-12,0	-2,4
Crotone	33.205,8	38.968,2	23.270,7	8.209,3	9.604,9	17,4	-40,3	17,0
Vibo Valentia	44.452,0	33.572,2	35.611,8	21.049,6	15.919,7	-24,5	6,1	-24,4
Calabria	344.617,6	373.759,8	373.994,6	191.193,8	176.216,8	8,5	0,1	-7,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Nonostante la sensibile riduzione delle esportazioni in tutto il periodo considerato, Reggio Calabria continua ad essere la provincia più importante nell'*export* calabrese, con una quota sul totale regionale pari, nella prima metà del 2013, al 32,9% (era il 43,7% nel 2008). La provincia di Catanzaro, in virtù del forte aumento registrato dal 2009 ha aumentato il proprio peso dal 9,7% al 32,2% (primo semestre 2013); aumenta anche il peso delle esportazioni di Cosenza (19,6% nel 2009 contro 20,4% nel primo semestre 2013) mentre si dimezza quasi quello di Crotone(5,5% dopo 7,9%) e Vibo Valentia (9,0% rispetto al 19,%).

1.7 Gli indicatori di sviluppo socio-economico: i nuovi contenuti del divario

1.7.1 Consistenza ed evoluzione intercensuaria dei settori delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni non profit

La forte recessione del biennio 2008-2009 ha avuto gravi ripercussioni sull'economia italiana, mostrando i suoi effetti più gravi nelle regioni del Mezzogiorno, soprattutto in termini di impatto sociale sui redditi delle famiglie e sulla occupazione. La lenta ripresa, a partire dal 2010, ha interessato, invece, prevalentemente le aree del Nord del Paese, mentre il Sud, dopo la flessione del 2009, è ancora in stagnazione. La situazione si è, inoltre, aggravata per l'effetto recessivo delle quattro manovre fiscali effettuate nel 2010 e nel 2011, più marcato al Sud che al Centro–Nord, a causa del diverso peso dei tagli nelle spese in conto capitale, e dal mancato raggiungimento dell'obiettivo di salvaguardare il 45% della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione nel Mezzogiorno.

Date queste premesse, una politica economica più incisiva è una condizione essenziale per ridurre i divari che separano il Mezzogiorno dal resto del Paese. D'altra parte, l'efficacia dell'azione pubblica nel Mezzogiorno sconta i ritardi strutturali accumulati nel tempo a livello sociale, istituzionale e produttivo. In particolare, in alcune aree l'influenza delle attività

economiche e sociali illegali continua ad essere pervasiva, al punto che gli stessi processi avviati negli ultimi anni di liberalizzazione, privatizzazione, riforma delle autonomie e dei servizi pubblici locali, anche se potenzialmente positivi, hanno finito per costituire occasione di ampliamento dei divari tra il Nord e il Sud del Paese.

Il settore delle istituzioni pubbliche non sembra aver contribuito alla riduzione dei divari né in termini qualitativi né in termini quantitativi. La presupposta eccessiva espansione del settore nelle regioni meridionali non trova conferma nei dati degli ultimi due censimenti. La consistenza del settore pubblico si è ridotta con ritmi non molto dissimili nelle due circoscrizioni tra il 2001 ed il 2011.

Come emerge dalla Tab. 23, in base ai dati preliminari del 9° Censimento dell'Industria e dei Servizi, la Pubblica Amministrazione si componeva alla fine del 2011, a livello nazionale, di 12.183 unità attive (3.397 in meno rispetto al precedente censimento), nelle quali operavano 2.840.845 addetti (368.280 in meno rispetto al 2001), 116.429 lavoratori esterni (17.841 in meno rispetto al 2001), 11.506 lavoratori temporanei (3.114 in meno rispetto al 2001) e 68.801 volontari (90.452 in meno rispetto al 2001). In generale si osserva, a livello di istituzioni pubbliche, una contrazione delle risorse umane e delle unità attive diffusa sul territorio nazionale rispetto al precedente Censimento del 2001, con andamenti alquanto differenziati nelle varie ripartizioni se si escludono le Isole dove si è rilevato un leggero aumento delle unità attive e delle risorse umane impiegate. In particolare, le unità attive flettono in misura più accentuata al Nord (-25,9%) ed al Centro (-20,1%) rispetto al Mezzogiorno (-14,8%) mentre le risorse umane diminuiscono di più al Centro (-18,4%) ed al Mezzogiorno (-6,1%) ed in modo meno consistente al Nord (-3,1%) ad evidenziare una maggior tenuta dell'occupazione negli enti regionali e locali rispetto alle istituzioni statali. Evoluzione alquanto peculiare caratterizza la regione Calabria dove le unità attive presentano una flessione più contenuta (-8,1%) cui peraltro corrisponde una contrazione più accentuata delle risorse umane (-25,9%). Nella regione particolarmente sensibile è il calo degli addetti (-19.583 unità pari al -32,8%) solo parzialmente compensato dall'aumento di lavoratori esterni temporanei e volontari (3.584 unità pari al +150%). Escludendo il Centro Italia, dove si concentrano le istituzioni statali di maggior consistenza in termini di addetti, nel Nord si rileva una maggior concentrazione rispetto alla

popolazione residente sia di unità attive che di risorse umane rispetto al Mezzogiorno (2,4 unità attive ogni 10 mila abitanti a fronte di 1,9 nel Mezzogiorno e quasi 300 occupati complessivi ogni 10 mila abitanti a fronte di poco meno di 260 nel Mezzogiorno).

TAB. 23. *Istituzioni pubbliche: sedi centrali e risorse umane Censimento 2011*

Ripartizioni territoriali	Unità attive			Addetti (n.)			Altri Lavoratori*			Totale Risorse (n.)		
	2011	var. % 2001 - 2011	X10000 abitanti	2011	var. % 2001 - 2011	X10000 abitanti	2011	var. % 2001 - 2011	X10000 abitanti	2011	var. % 2001 - 2011	X10000 abitanti
Nord	6459	-25,9	2,4	704.577	-7,6	259,2	103.864	44,4	38,2	808.441	-3,1	297,4
Centro	1865	-20,1	1,6	1.653.953	-13,6	1.416,7	43.999	-73,8	37,7	1.697.952	-18,4	1454,4
Mezzogiorno	3.859	-14,8	1,9	482.315	-9,6	234,4	48.873	50,0	23,8	531.188	-6,1	258,2
Calabria	544	-8,1	2,8	40.167	-32,8	225,3	5.873	150,0	29,9	46.040	-25,9	234,6
Italia	12183	-21,8	2,0	2.840.845	-11,5	478,0	196.736	-27,8	33,1	3.037.581	-12,8	511,1

**Lavoratori esterni, temporanei e volontari.*
Fonte: ISTAT, *9° Censimento Industria e Servizi e Censimento istituzioni non profit, 2013.*

Particolare rispetto al dato medio delle regioni meridionali è la situazione della Calabria che presenta una concentrazione maggiore per le unità attive (2,8) a fronte di una più contenuta per l'occupazione complessiva (circa 235 occupati ogni 10 mila abitanti).

Considerazioni in buona parte diverse possono farsi con riferimento al comparto delle Istituzioni non profit. Il comparto emerge, infatti come quello più dinamico nel decennio intercensuario. Come riassunto nella Tab. 24, nel 2011 in Italia sono state censite 301.191 unità attive appartenenti al settore non profit (65.959 in più che nel 2001), nelle quali hanno lavorato 680.811 addetti (192.288 in più rispetto al 2001), 270.769 lavoratori esterni, 5.544 lavoratori temporanei, e 4.758.622 volontari (1.443.295 in più rispetto al 2001). Al contrario delle istituzioni pubbliche le istituzioni non profit sono in forte espansione, ed il dato mostra un tasso di crescita significativo in tutte le ripartizioni territoriali. I dati dell'ultimo censimento, tuttavia, confermano e rafforzano la maggior concentrazione del comparto nelle regioni del Centro-Nord. Gli addetti del settore aumentano in particolare nelle regioni del Nord Italia: +56 % gli addetti delle istituzioni non profit nel Nord-est e +47,5 % nel Nord-ovest, a fronte del +32 % del Centro, del +12,5 % del Sud e del +25,8 % delle Isole. I divari territoriali restano significativi: se rapportate alla popolazione residente le istituzioni non profit in termini di unità attive sono circa 57 per 1.000 abitanti nel Centro-Nord e quasi 39 nel Mezzogiorno. Ancora maggiore è il

divario in termini di risorse umane con valori circa doppi nel Centro-Nord dell'indicatore riferito alla popolazione residente rispetto a quelli del Mezzogiorno dove solo il 5% circa della popolazione è coinvolto nel settore a fronte di oltre il 10% delle regioni del Centro-Nord. Il diverso peso del settore non profit è probabilmente correlato ai divari esistenti nel settore profit, carenze del sistema di welfare e un minor benessere individuale da cui deriva un'insufficiente dotazione di *civicness*.

TAB. 24. *Istituzioni non profit: sedi centrali e risorse umane (valori assoluti al 2011 e variazioni rispetto al 2001*

Ripartizioni territoriali	Unità attive (n.)		Addetti (n.)		Lavoratori esterni e temporanei(n.)		Volontari (n.)		Totale risorse (n.)	
	2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011
Centro-Nord	169.692	221.874	381.792	554.726	81.924	214.865	2.512.333	3.808.265	2.976.049	4.577.856
Mezzogiorno	65.540	79.317	106.731	126.085	22.344	61.448	802.994	950.357	932.069	1.137.890
Calabria	6.481	7.963	8.125	8.432	1.975	4.995	64.054	89.123	74.154	102.550
Italia	235.232	301.191	488.523	680.811	104.268	276.313	3.315.327	4.758.622	3.908.118	5.715.746
	Var. ass.	Var. %	Var. ass.	Var. %	Var. ass.	Var. %	Var. ass.	Var. %	Var. ass.	Var. %
Centro-Nord	52.182	30,8	172.934	45,3	132.941	162,3	1.295.932	51,6	1.601.807	53,8
Mezzogiorno	13.777	21,0	19.354	18,1	39.104	175,0	147.363	18,4	205.821	22,1
Calabria	1.482	22,9	307	3,8	3.020	152,9	25.069	39,1	28.396	38,3
Italia	65.959	28,0	192.288	39,4	172.045	165,0	1.443.295	43,5	1.807.628	46,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Il rallentamento e poi l'inversione nel processo di convergenza avvenuto negli ultimi anni rischia di ampliare ulteriormente tale divario. Nell'ambito del Mezzogiorno i divari più ampi si rilevano, infatti, tra le regioni dell'obiettivo convergenza mentre Sardegna e Basilicata presentano dimensioni del settore in linea con la media nazionale ed Abruzzo e Molise i divari più contenuti.

Nel contesto delle regioni meridionali la Calabria si caratterizza per una consistenza ed un'evoluzione del comparto non profit non molto dissimile dalla media della ripartizione. Si conferma per la regione una dimensione media delle istituzioni modesta come per il settore pubblico. La loro presenza, in rapporto alla popolazione residente, è maggiore nella regione rispetto alla media del Mezzogiorno (40,6 unità attive a fronte delle 38,6 del Mezzogiorno). Minore anche se non di molto è invece la concentrazione degli addetti e dei volontari. Più favorevole risulta l'evoluzione del fenomeno nel periodo intercensuario con una crescita nella

regione Calabria più accentuata rispetto alla media delle regioni meridionali sia delle unità attive che delle risorse umane (+22,9% e +38,3% rispettivamente in Calabria a fronte del +21% e +22,9% del Mezzogiorno. Particolarmente positiva è la dinamica del volontariato che cresce ad un tasso doppio nella regione rispetto al Mezzogiorno e non lontano dalla media nazionale (+39,1%, 18,4% e +43,5% rispettivamente).

In generale la minore consistenza del settore non profit costituisce un ulteriore fattore critico per lo sviluppo delle regioni meridionali perché le istituzioni che lo comprendono rappresentano, in alcuni settori importanti per lo sviluppo economico e sociale, la principale realtà produttiva del Paese. Nel settore delle attività artistiche, sportive, di intrattenimento e di divertimento il numero di istituzioni non profit attive (146.997) in Italia è superiore a quello delle imprese (61.527) e delle istituzioni pubbliche (252). Significativo l'apporto delle istituzioni non profit anche nei settori della sanità e dell'assistenza sociale, con 36.010 istituzioni attive a fronte di 474 istituzioni pubbliche e di 246.770 imprese, costituite quasi interamente da lavoratori autonomi e liberi professionisti che svolgono attività mediche e paramediche indipendenti.

Tab. 25 *Unità attive e risorse umane al Censimento 2011 nel settore non profit (valori assoluti, var.% rispetto al 2001 e rapporto di incidenza sulla popolazione*

	Istituzioni			Addetti			Altre risorse			Volontari		
Area geografica	v.a.	var.%	X10 mila	v.a.	var.%	X10 mila	v.a.	var.%	X10 mila	v.a.	var.%	X10 mila
Centro-Nord	221.874	30,8	57,1	554.726	45,3	142,8	214.865	162,3	55,3	3.808.265	51,6	980,0
Mezzogiorno	79.317	21,0	38,6	126.085	18,1	61,3	61.448	175,0	29,9	950.357	18,4	461,9
Calabria	7.963	22,9	40,6	8.432	3,8	43,0	4.995	152,9	25,5	89.123	39,1	454,2
Italia	301.191	28,0	50,7	680.811	39,4	114,5	276.313	165,0	46,5	4.758.622	43,5	800,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Il comparto non profit si caratterizza per la forte concentrazione di unità attive e delle risorse umane nel settore delle attività artistiche, sportive, di intrattenimento e di divertimento: circa il 65% delle unità attive ed il 53% delle risorse umane. Altri comparti di un certo rilievo sono quello dell'assistenza sociale e protezione civile con l'8,3% delle istituzioni ed il 15,2% delle risorse, della sanità e delle relazioni sindacali e rappresentanza di interessi.

La distribuzione settoriale è sostanzialmente simile nelle due circoscrizioni territoriali con un peso leggermente più elevato nel Mezzogiorno delle istituzioni religiose e delle istituzioni nel settore delle relazioni sindacali e della rappresentanza di interessi (vedi tab. 4).

Tab. 26 Unità attive e risorse umane nel settore non profit per settore di attività (ICNPO).2011

Area geografica	numero unità attive				Totale Risorse			
	Calabria	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Calabria	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Settore di attività non profit								
cultura, sport e ricreazione	4.797	50.057	145.784	195.841	54.192	584.527	2.411.438	2.995.965
istruzione e ricerca	502	3.853	11.666	15.519	5.176	52.405	293.539	345.944
sanità	301	2.967	8.002	10.969	7.635	108.396	402.058	510.454
assistenza sociale e protezione civile	736	7.306	17.738	25.044	15.623	173.123	694.954	868.077
ambiente	153	1.618	4.675	6.293	2.554	35.598	111.289	146.887
sviluppo economico e coesione sociale	223	2.170	5.288	7.458	1.745	25.439	114.035	139.474
tutela dei diritti e attività politica	195	1.692	5.130	6.822	4.342	34.421	131.381	165.802
filantropia e promozione del volontariato	118	1.034	3.813	4.847	2.636	27.409	97.755	125.164
cooperazione e solidarietà internazionale	30	396	3.169	3.565	538	7.309	76.433	83.742
religione	232	2.477	4.305	6.782	3.465	45.475	112.909	158.384
relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	656	5.478	10.936	16.414	4.498	41.879	121.922	163.801
altre attività	20	269	1.368	1.637	146	1.909	10.143	12.052
Totale	7.963	79.317	221.874	301.191	102.550	1.137.890	4.577.856	5.715.746
				composizione percentuale				
cultura, sport e ricreazione	60,2	63,1	65,7	65,0	52,8	51,4	52,7	52,4
istruzione e ricerca	6,3	4,9	5,3	5,2	5,0	4,6	6,4	6,1
sanità	3,8	3,7	3,6	3,6	7,4	9,5	8,8	8,9
assistenza sociale e protezione civile	9,2	9,2	8,0	8,3	15,2	15,2	15,2	15,2
ambiente	1,9	2,0	2,1	2,1	2,5	3,1	2,4	2,6
sviluppo economico e coesione sociale	2,8	2,7	2,4	2,5	1,7	2,2	2,5	2,4
tutela dei diritti e attività politica	2,4	2,1	2,3	2,3	4,2	3,0	2,9	2,9
filantropia e promozione del volontariato	1,5	1,3	1,7	1,6	2,6	2,4	2,1	2,2
cooperazione e solidarietà internazionale	0,4	0,5	1,4	1,2	0,5	0,6	1,7	1,5
religione	2,9	3,1	1,9	2,3	3,4	4,0	2,5	2,8
relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	8,2	6,9	4,9	5,4	4,4	3,7	2,7	2,9
altre attività	0,3	0,3	0,6	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

In Calabria la distribuzione settoriale risulta non molto dissimile, con un peso leggermente minore per il comparto della cultura, dello sport e ricreazione, ed una quota più alta nei settori dell'istruzione e ricerca e delle relazioni sindacali e rappresentanza di interessi.

1.7.2 *L'offerta di servizi della pubblica amministrazione: un quadro di sintesi e un confronto con l'Europa*

Efficienza e funzionalità delle pubbliche amministrazioni sono ormai considerate a livello nazionale ed internazionale come fattori strategici per lo sviluppo di un paese, soprattutto, in presenza di forti squilibri e divari economici e sociali. Nella tabella 5 si sintetizzano i valori assunti da una selezione di indicatori predisposti dall'ISTAT nei recenti rapporti sulla situazione economica e sociale del paese[3], che possono contribuire a descrivere l'offerta di servizi della PA, a fronte della corrispettiva domanda. Gli indicatori sono stati raggruppati in quattro aree tematiche ("Sicurezza", "Assistenza sanitaria e socio-sanitaria", "Istruzione, formazione e capitale umano", "Ambiente e servizi pubblici locali"). Per ogni indicatore viene indicato il risultato del confronto tra il valore registrato per l'Italia ed il valore espresso a livello UE-27, il risultato del confronto tra il valore registrato per il Mezzogiorno ed il valore registrato per l'Italia e quello rilevato per la Calabria rispetto a quello del Mezzogiorno[4]. Si osserva come l'Italia faccia registrare livelli di sicurezza migliori della media UE-27. D'altra parte, a livello nazionale l'Italia sconta ritardi nei livelli di assistenza sanitaria e socio-sanitaria, istruzione, formazione e capitale umano, protezione ambientale e servizi pubblici locali. Il settore della sanità si trova ad affrontare il difficile contesto nazionale ed internazionale di crisi economico-finanziaria, a causa del quale sta subendo un ridimensionamento delle risorse a disposizione sia in termini di finanziamento, sia di strutture. Per quanto riguarda l'istruzione, l'Italia, al contrario di molti paesi UE-27, non ha ancora raggiunto gli obiettivi indicati nella strategia di Lisbona e riproposti nella Strategia Europa 2020.

A livello nazionale persistono forti divari territoriali, ben individuati dagli indicatori presentati, che fanno registrare per il Mezzogiorno valori negativi sostanzialmente in tutte le dimensioni oggetto di analisi. Divari così significativi possono contribuire a spiegare le diverse aspettative di vita calcolate per il Centro-Nord e per il Sud del Paese. Come sottolinea il Rapporto Noi Italia, infatti, "la speranza di vita fornisce una misura dello stato sociale, ambientale e sanitario in cui versa una popolazione" (ISTAT, 2013). Nonostante la speranza di

[3] Cfr. Rapporto "Noi Italia" (ISTAT, 2013) e Rapporto "BES" (ISTAT, 2013).

[4] I segni – e + indicano una situazione peggiore o migliore e non un valore meno elevato o più elevato dell'indicatore

vita media degli italiani faccia registrare valori tra i più elevati a livello UE-27, leggendo i dati per il 2011 il Mezzogiorno fa ancora registrare valori significativamente al di sotto della media nazionale. Più complessa appare la situazione della regione Calabria rispetto al Mezzogiorno. Spicca in positivo la migliore *performance* della regione per istruzione e formazione, cui corrispondono, peraltro, valori negativi con riferimento a sanità, assistenza sociale, rifiuti e servizi locali. Più articolato il quadro relativo alla sicurezza con minor diffusione di furti e rapine nella regione Calabria cui peraltro corrispondono valori più elevati per omicidi, condannati e detenuti per abitante.

Tab.27. Offerta quali quantitativa di servizi della Pubblica Amministrazione

Settori di attività della PA	Indicatori	IT vs UE-27	Sud vs IT	Calabria vs Sud
Sicurezza	Omicidi e tentati omicidi per 100 mila abitanti	+	-	-
	Rapine	+	-	+
	Furti (eccetto scippi)	+	+	+
	Condannati per delitto	nd	-	-
	Detenuti	+	-	-
Assistenza sanitaria e sociosanitaria	Spesa sanitaria pubblica per abitante	-	-	-
	Posti letto ospedalieri per abitante	-	-	-
	Mobilità ospedaliera (% ricoveri fuori della regione di residenza)	nd	-	-
	Assistenza socio-sanitaria	nd	-	-
	Assistenza Domiciliare Integrata	nd	-	-
Istruzione, formazione e capitale umano	Spesa pubblica in istruzione e formazione	-	+	+
	Persone di 25-64 anni con al più il titolo di Scuola media secondaria	-	-	+
	Early school leavers	-	-	+
	Titolo di studio universitario	-	-	+
	NEET	-	-	-
Ambiente e SPL	Spesa ambientale regioni	nd	+	+
	Rifiuti urbani pro capite	-	+	+
	Smaltimento in discarica (% sul totale)	-	-	-
	Raccolta differenziata (% sul totale)	nd	-	-
	Consumo di acqua potabile	nd	-	+
	Consumi elettrici	+	-	-
	Produzione di elettricità	-	+	+
	Distribuzione gas	nd	-	-
	Irregolarità nella distribuzione dell'acqua	nd	-	-

Fonte: Elaborazione SVIMEZ *su dati presentati nei rapporti "Noi Italia" e "BES"* (ISTAT, *2013;* ISTAT,*2013).*

1.7.3 *L'offerta di servizi della pubblica amministrazione: Analisi dei principali settori*

1.7.3.1 *Criminalità, sicurezza, giustizia*

A livello di sicurezza, dopo il minimo storico del 2010 sono in ripresa gli omicidi volontari, sia consumati che tentati, mentre prosegue la diminuzione di quelli di matrice mafiosa[5]. Nel 2011 in Italia gli omicidi volontari sono stati 550 (526 nel 2010), di cui 53 attribuibili ad organizzazioni criminali di tipo mafioso, mentre i tentati omicidi sono stati 1.401. Se si prende in considerazione il numero di omicidi per 100.000 abitanti, l'Italia si è collocata al di sotto della media UE-27 (1,0 contro 1,2 omicidi per 100 mila residenti nel 2009), anche se con andamenti fortemente diversificati a livello territoriale. Nel Mezzogiorno entrambi gli indicatori hanno assunto valori più elevati rispetto alle regioni del Centro-Nord (1,33 e 3,13 a fronte di 0,68 e 1,87 rispettivamente); la Calabria è la regione meridionale nella quale si registrano i valori più alti (2,93 per gli omicidi consumati e 4,77 per 100 mila abitanti per quelli tentati).

Nel 2011, le rapine denunciate dalle Forze di polizia all'autorità giudiziaria sono state 40.549, cioè 66,8 per 100 mila abitanti. A livello europeo, l'Italia (84,3 rapine per 100 mila abitanti, dato che tiene conto anche gli scippi) si è collocata nel 2009 al di sotto della media UE-27 (104,4 rapine per 100 mila residenti). L'analisi a livello territoriale evidenzia nel 2011 valori più elevati per il Mezzogiorno (86,7 rapine per 100 mila abitanti contro i +56,3 del Centro-Nord). Il dato meridionale, tuttavia, è fortemente influenzato dal valore registrato in Campania (171,0 rapine per 100 mila abitanti), notevolmente superiore a quello registrato nelle altre Regioni. Particolarmente basso è il dato della Calabria che si attesta a 35,3 rapine per 100 mila abitanti.

Il furto è la tipologia di delitto più diffusa (52,8% del totale dei delitti commessi sul territorio nazionale). Nel corso del 2011 sono stati denunciati all'Autorità giudiziaria 1.460.205 furti (2.404,7 per 100 mila abitanti). Particolarmente contenuto è stato il numero dei

[5] Cfr. ISTAT, 2013, "Noi Italia".

furti in abitazione (250,6 furti in abitazione per 100 mila abitanti), dato poco al di sotto della media UE-27 (260,2 per 100 mila abitanti). Nel Mezzogiorno, le denunce sia per il complesso dei furti sia per i furti in abitazione, rapportate al numero di abitanti, sono state meno numerose che nel resto del Paese 1.768,4 per 100 mila abitanti, mentre i furti con strappo (scippi) hanno fatto registrare i valori più elevati (39,3 scippi per 100 mila abitanti a fronte dei 23,7 della media delle regioni del Centro-Nord). La regione maggiormente colpita è stata la Campania (61,4), seguita dalla Sicilia (50,5 delitti per 100 mila abitanti). Con riguardo ai furti la regione Calabria si colloca su livelli sensibilmente più bassi rispetto alla media del Mezzogiorno in complesso con 1.202 furti in totale e 9,4 furti con strappo per 100 mila abitanti.

In Italia, nel 2010 i condannati per delitto sono stati 229.840 (380,0 condannati per 100 mila abitanti). Il maggior numero di persone è stato condannato per furto, quindi per violazione delle leggi in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope, per riciclaggio e ricettazione, e per violazione delle norme in materia di immigrazione. In rapporto alla popolazione, il maggior numero di condannati è stato osservato nelle regioni Liguria e Valle d'Aosta (683,9 e 523,2 condannati per 100.000 abitanti), segue la regione Calabria con 518,2 condannati per 100.000 abitanti). Il numero minore di condannati in rapporto agli abitanti è stato rilevato, nella regione Basilicata con 204 per 100.000 abitanti. A livello di circoscrizione il Mezzogiorno presenta un valore leggermente più elevato rispetto al Centro-Nord (392 e 373 condannati rispettivamente per 100 mila abitanti).

Alla fine del 2012, il numero di detenuti negli istituti di pena è stato pari a 65.701 con una lieve flessione rispetto al 2011 (66.897 unità circa 110 detenuti ogni 100 mila abitanti) che non attenua le criticità connesse con l'affollamento. L'indice di affollamento delle carceri ha assunto in Italia il valore particolarmente preoccupante di 146,4 detenuti per 100 posti letto previsti. Alla fine del 2011, i detenuti nelle carceri erano prevalentemente maschi (95,8%) e per più di un terzo stranieri (36,1%). Il dato italiano nel 2009 è stato inferiore alla media UE-27 (107,6 detenuti per 100 mila abitanti, contro 126,2), mentre a livello interno, con riferimento al 2012, il maggior numero di detenuti in rapporto alla popolazione è stato osservato nel Mezzogiorno (130,6 detenuti per 100 mila abitanti contro i circa 100 del Centro-

Nord). La regione Calabria (145 detenuti per 100 mila abitanti) si colloca su livelli di poco più elevati rispetto al Mezzogiorno.

TAB. 28. *Criminalità e sicurezza*

Ripartizioni Territoriali	Omicidi consumati per 100.000 abitanti 2011	Omicidi tentati per 100.000 abitanti 2011	Rapine denunciate per 100.000 abitanti 2011	Furti per 100.000 abitanti 2011	Persone denunciate per 100.000 abitanti 2010	Detenuti per 100.000 abitanti 2012	Detenuti Indice di affollamento per 100 posti letto disponibili 2011	Rischio percepito criminalità (%) 2012
Nord-Ovest	0,71	1,79	68,6	2943,3	762,7	102,1	160,0	27,7
Nord-Est	0,63	1,25	34,2	2475,1	824,0	80,2	152,7	24,2
Centro	0,70	2,60	61,3	2719,9	1118,0	117,7	139,0	28,7
Centro-Nord	0,68	1,87	56,3	2738,8	887,6	100,4	150,4	27,0
Mezzogiorno	1,33	3,13	86,7	1768,4	1224,0	130,6	141,2	25,0
Calabria	2,93	4,77	35,3	1202,1	1411,5	145,0	162,3	17,8
Italia	0,91	2,31	66,8	2404,7	1003,8	108,6	146,4	26,4

Fonte: elaborazione SVIMEZ su dati ISTAT.

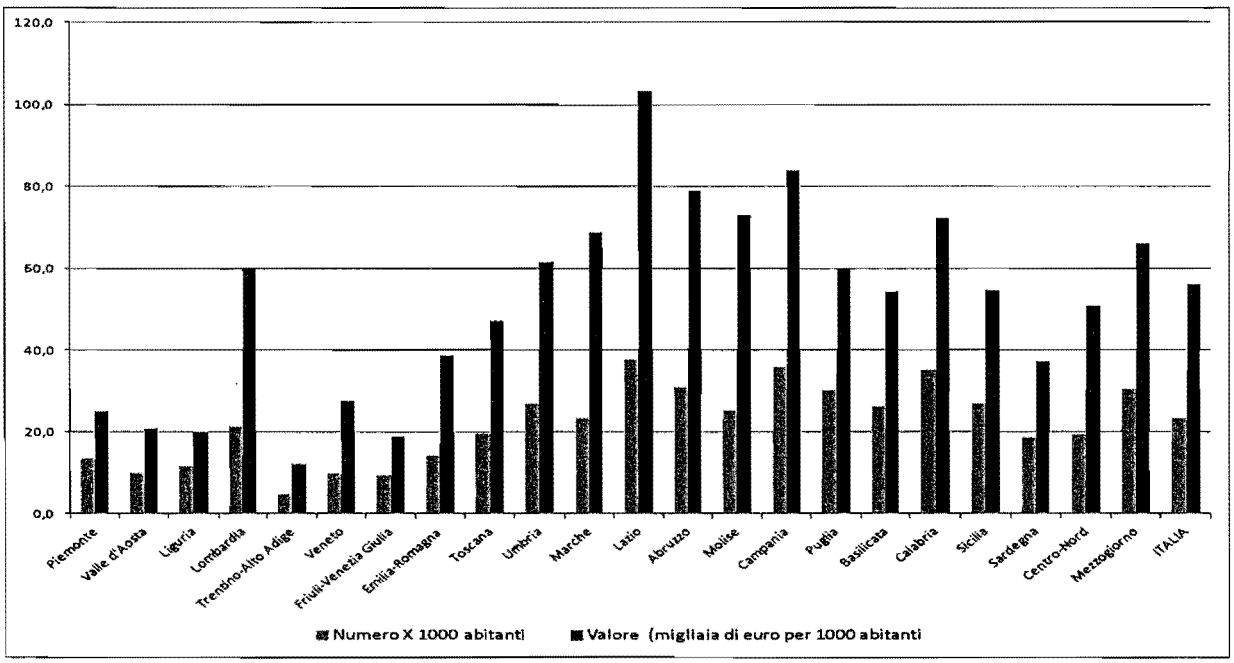
Con riguardo alla situazione di affollamento delle carceri, peraltro, la situazione meridionale è di poco meno critica rispetto a quella del Centro-Nord in complesso (141 detenuti circa contro i 150 del Centro-Nord per 100 posti letto disponibili). Più critica viceversa appare la situazione calabrese con circa 162 detenuti per 100 posti letto.

La percezione del rischio criminalità non è uniformemente distribuita per area geografica. In Italia la percentuale di famiglie che dichiarano la presenza del rischio era nel 2012 pari al 26,4% su livelli di poco inferiori ad un anno prima (26,6%). A livello territoriale valori di poco più elevati si rilevano al Centro-Nord (27% a fronte del 25% delle regioni meridionali in complesso). Su valori ancora più bassi anche se in crescita rispetto al 2011 si colloca la regione Calabria (17,8% delle famiglie, erano il 14,7% nel 2011). Nel Mezzogiorno il valore più elevato si rileva in Campania (38,7% delle famiglie) mentre i più bassi, intorno al 14%, si rilevano in Molise, Basilicata e Sardegna.

Anche i dati sull'andamento della giustizia amministrativa mettono in evidenza divari territoriali significativi. In particolare, nel 2012, se rapportato alla popolazione residente,

numero ed ammontare dei protesti elevati è risultato più elevato nelle Regioni del Mezzogiorno (circa 30 a fronte di 20 per 1000 abitanti rispettivamente per il numero di protesti) mentre l'ammontare medio si è attestato nel Mezzogiorno sui 66 mila euro a fronte dei circa 51 delle regioni del Centro-Nord. La regione con i valori più elevati sia per il numero che per l'ammontare risulta il Lazio seguito da Campania e Calabria. In Calabria il numero dei protesti per 1000 abitanti è intorno ai 35 come nel 2011, mentre l'ammontare medio è risultato di 73 mila euro (vedi fig. 15).

FIG. 15. *Protesti elevati per Regione. 2012 (numero e valore in migliaia di euro per 1000 abitanti)*



Fonte: Elaborazione SVIMEZ *su dati* ISTAT.

Diverso e più articolato è il quadro che emerge dall'analisi territoriale dei procedimenti giudiziari civili. Nel 2011, i procedimenti sopravvenuti sono stati in Italia quasi 390 mila in deciso calo rispetto all'anno precedente. I procedimenti giudiziari civili per 100 mila abitanti[6] sono stati a livello nazionale 656 quasi 100 in meno rispetto al 2010 (751). Il dato nazionale riflette quozienti di sopravvenienza e quindi gradi di litigiosità sensibilmente diversi a livello

[6] Il rapporto tra il quantitativo di procedimenti sopravvenuti in un dato periodo e la popolazione residente media nel periodo stesso, riferito per comodità a 100.000 abitanti definisce il *quoziente di sopravvenienza* che misura la domanda ai giustizia in relazione alla popolazione residente. Questo quoziente fornisce anche una misura in primo grado del livello di litigiosità di una determinata area geografica.

territoriale (864 procedimenti per 100 mila abitanti nel Mezzogiorno a fronte dei 545 del Centro-Nord). Ancora più accentuato è il grado di litigiosità in Calabria di poco superiore a 100 nel 2011 anche se in netto calo rispetto al 2010 (1.469 procedimenti per 100 mila abitanti).

TAB. 29. *Procedimenti di cognizione ordinaria di primo grado. 2011*

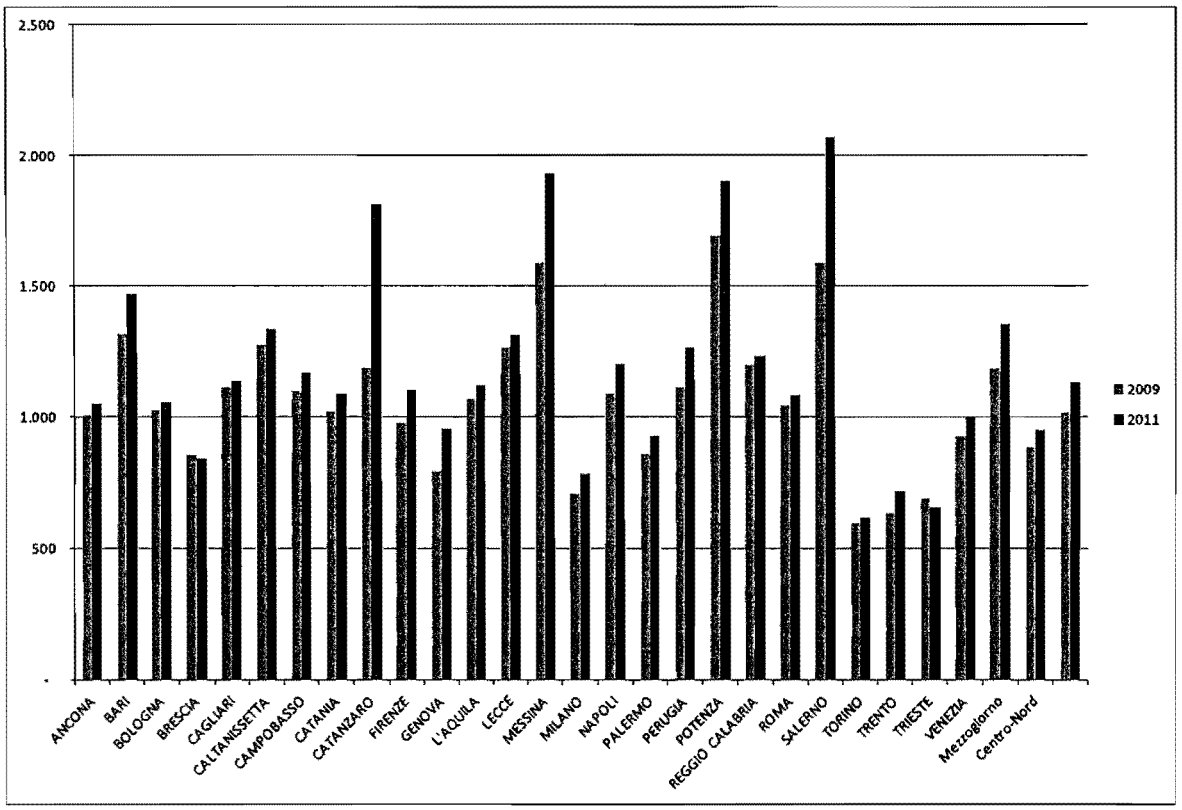
REGIONI	Sopravvenuti	Definiti	Pendenti	Tasso di ricambio	Quoziente di estinzione	Durata media a calcolo
Piemonte e Valle d'Aosta	19.113	22.553	33.428	118,0	40	617
Lombardia	46.935	56.922	108.093	121,3	34	796
Trentino-Alto Adige	3.710	4.230	7.507	114,0	36	715
Veneto	20.734	26.794	62.235	129,2	30	1.002
Friuli-Venezia Giulia	5.290	6.693	10.031	126,5	40	654
Liguria	9.882	12.958	28.425	131,1	31	954
Emilia-Romagna	19.663	25.360	62.112	129,0	29	1.053
Toscana	20.914	24.543	66.491	117,4	27	1.103
Umbria	5.340	5.987	19.290	112,1	24	1.264
Marche	9.109	11.838	28.736	130,0	29	1.049
Lazio	50.573	57.153	156.812	113,0	27	1.085
Abruzzo	9.205	10.818	29.760	117,5	26	1.120
Molise	2.875	2.561	8.866	89,1	22	1.168
Campania	65.551	70.259	251.269	107,2	22	1.375
Puglia	29.401	35.749	122.145	121,6	23	1.404
Basilicata	3.957	4.624	22.082	116,9	17	1.905
Calabria	19.926	22.763	94.854	114,2	19	1.642
Sicilia	37.517	39.805	124.006	106,1	24	1.180
Sardegna	9.695	11.048	31.637	114,0	26	1.136
Mezzogiorno	178.127	197.627	684.619	110,9	22	1.352
Centro-Nord	211.263	255.031	583.160	120,7	30	948
Italia	389.390	452.658	1.267.779	116,2	26	1.128

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

A fronte di tali dati, gli indicatori di efficienza della giustizia civile individuano divari territoriali significativi nel funzionamento dell'apparato giudiziale. In particolare, il tasso di ricambio, nell'ambito di un diffuso miglioramento dell'efficienza, segnala come Centro-Nord e Mezzogiorno, nel 2011, siano riusciti a smaltire, oltre ai procedimenti sopravvenuti, anche parte di quelli pendenti. Il tasso tuttavia risulta più alto di circa 10 punti nelle regioni del

Centro-Nord (120,7 a fronte di 110,9 del Mezzogiorno). Le regioni meno efficienti sono il Molise e la Sicilia mentre la Calabria nel 2011 con indice di ricambio pari a 114 si colloca in una posizione intermedia sostanzialmente in linea con la media nazionale. Anche i valori assunti dal quoziente di estinzione, che misura la consistenza dei procedimenti esauriti in un dato periodo, rispetto al carico di lavoro (somma dei procedimenti sopravvenuti nel periodo e dei pendenti all'inizio dello stesso) evidenziano una maggiore produttività del Centro-Nord con circa il 30% del lavoro esaurito a fronte del 22% della media delle regioni meridionali. (in particolar modo, della Provincia di Bolzano, che ha fatto registrare un valore pari a 41).

Fig. 16 Durata dei procedimenti civili (cognizione ordinaria) per distretto giudiziario, nel 2009 e 2011 (durata in giorni)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

La Calabria resta sia pur di poco al di sotto del 20% facendo meglio solo della Basilicata (17%). La minore efficienza delle regioni meridionali viene confermata dalla durata media

calcolata che si attesta sui 1.350 giorni a fronte dei 950 circa del Centro-Nord. Nell'ultimo biennio la durata media aumenta per l'Italia nel suo complesso passando da 1.018 a 1.128 giorni riconfermando la gravità del problema giustizia. La regione Calabria si conferma tra le meno efficienti con una durata media per procedimento intorno ai 4 anni e mezzo superata soltanto dalla Basilicata con oltre 5 anni.

1.7.3.2 I servizi sociali: l'assistenza sanitaria e socioassistenziale

Nel 2011, la spesa sanitaria pubblica dell'Italia è stata pari al 7,1% del PIL (circa 112 miliardi di euro), corrispondenti a 1.842 euro annui per abitante, un valore di molto inferiore a quello di altri importanti paesi europei (ISTAT, 2013). Rispetto ad una media nazionale per il 2010 pari a 1.853 euro per abitante, il Centro presenta valori di spesa pro capite superiori (1.930 euro), come del resto il Nord (1.850 euro), mentre nel Mezzogiorno la spesa si ferma su valori inferiori (1.812 euro). Tra le Regioni di quest'ultima area, il Molise ha fatto registrare i livelli di spesa pro capite più elevati (2.172 euro), mentre in Sicilia e in Abruzzo sono stati registrati i valori più contenuti (rispettivamente, 1.763 euro e 1.774 euro). Su livelli bassi si colloca anche la Calabria con 1.782 euro pro capite.

Per quanto riguarda l'offerta di posti letto ospedalieri, nel 2010 l'Italia si è collocata al di sotto della media europea (3,5 posti letto contro 5,5 posti letto), tuttavia il dato rilevato va interpretato alla luce delle politiche sanitarie e del modello di sistema sanitario adottato[7]. A livello territoriale, l'offerta di posti letto ospedalieri nelle Regioni si è allineata alla media nazionale, con un divario che va dai 2,9 posti letto ogni mille abitanti della Sicilia, ai 4,4 posti letto ogni mille abitanti del Molise. La Calabria si colloca poco sopra il dato siciliano con 6.453 posti letto pari a 3,2 ogni 1000 abitanti.

[7] La maggior parte dei paesi con un'offerta di posti letto superiore alla media europea adotta un modello organizzativo della sanità basato sui contributi obbligatori dei cittadini e/o contributi assicurativi (c.d. "modello Bismarck"); tutti i paesi con una dotazione di posti letto inferiore alla media europea, invece, adottano sistemi sanitari universalistici che si finanziano con la tassazione, e per i quali negli ultimi anni ci sono state indicazioni da parte dei singoli Stati volte al ridimensionamento dell'offerta ospedaliera (ISTAT, 2013).

Un altro indicatore indiretto della qualità dei servizi ospedalieri a livello territoriale è rappresentato dall'emigrazione verso istituti di altre regioni o ripartizioni. stato quello della mobilità ospedaliera. Nel complesso, sono stati osservati a livello regionale 597 mila ricoveri ospedalieri (o dimissioni) di pazienti non residenti (8,2% del totale dei ricoveri ordinari per "acuti" nel 2010) e oltre 535 mila ricoveri effettuati dai pazienti in una Regione diversa da quella di residenza (7,4%, riferito ai soli residenti in Italia). I principali poli di attrazione sono concentrati nelle Regioni del Centro-Nord dove la mobilità ospedaliera si colloca intorno al 5% a fronte di valori circa doppi per il Mezzogiorno. Ovviamente più elevati risultano i dati regionali su cui incide anche la dimensione della regione. La Calabria con il 17% di mobilità-emigrazione si colloca sui livelli più alti superata, nel Mezzogiorno, solo dalla Basilicata (23%) e dal Molise (19%).

Per quanto riguarda l'assistenza socio-sanitaria, la dotazione di strutture residenziali ha messo in luce rilevanti divari territoriali, rispetto ad una media nazionale di sette posti letto per mille abitanti. In particolare, sono stati dieci i posti letto per mille abitanti al Nord e solo cinque e quattro i posti letto rispettivamente al Centro e al Mezzogiorno, dove, in particolare, l'offerta si è ridotta a 2,7 e 3,3 posti letto ogni mille abitanti in Campania e Puglia.

TAB. 30. *Assistenza sanitaria*

Ripartizioni Territoriali	Spesa sanitaria per Regione (€/ab.) 2010	Istituti di cura 2009	Posti letto (n.) 2009	Posti letto per 1.000 abitanti 2009
Nord-ovest	1.863	*233*	*60.385*	*3,8*
Nord-Est	1.833	173	42.970	3,7
Centro	1.930	272	42.008	3,5
Centro-Nord	1.874	678	145.363	3,7
Mezzogiorno	1.812	494	66.781	4,7
Calabria	1.782	69	6.453	3,2
Italia	1.853	1.172	212.144	3,5

Fonte: elaborazione SVIMEZ su dati *"Noi Italia"* (ISTAT, *2013).*

Si sono osservati progressivi miglioramenti, invece, nell'offerta di alcuni servizi di carattere sociale, seppur a fronte di una dotazione non ancora adeguata. Ad esempio, per quanto riguarda l'Assistenza domiciliare integrata (ADI), dal 2001 al 2011 le persone prese in carico ogni cento persone di 65 anni e più sono passate da due a quattro. Tuttavia, il dato medio nazionale sottende forti differenze territoriali: nelle Regioni settentrionali sono stati assistiti nel 2011 oltre cinque anziani ogni cento, circa quattro in quelle del Centro e poco meno di tre in quelle del Mezzogiorno. Il dato calabrese è in linea con quello delle regioni meridionali (2,9%).

Tab. 31. *Indicatori di qualità dei servizi socio-assistenziali per ripartizione territoriale*

Riaprtizioni geografiche	Soddisfazione servizi ospedalieri (a)		Mobilità per i servizi ospedalieri (b)		Dotazioni di asili nido (c)		Diffusione degli asili nido (d)		Diffusione dell'assistenza agli anziani (e)	
	2000	2012	2000	2011	2004	2010	2004	2010	2001	2011
Calabria	25,7	26,0	15,9	17,2	6,6	13,2 f	2,0	2,5 (f)	0,6	2,9
Mezzogiorno	23,9	19,6	10,7	9,4	21,1	36,4 f	4,2	5,0 (f)	0,9	2,7
Centro-Nord	42,7	43.3	5,0	5,0	47,6	64,4	15,5	18,4	2,4	4,7
Nord Ovest	43,4	43,7	5,0	4,6	47,2	59,4	15,1	17,9	2,2	3,4
Nord Est	49,2	55,9	4,6	4,8	50,4	83,7	16,4	19,7	2,9	7,3
Centro	35,5	31,4	5,4	5,8	44,8	53,2	15,0	17,9	2,1	4,1
Italia	35,8	35,3	6,9	6,5	39,2	55,2	11,2	13,9	1,9	4,1

(a) Persone molto soddisfatte dei servizi ospedalieri per ripartizione per 100 ricoverati
(b) Emigrazione ospedaliera in altra regione per ricoveri ordinari acuti sul totale delle persone ospedalizzate residenti nella regione (%)
(c)Percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione.
(d) Bambini tra zero e 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) di cui il 70% in asili nido, sul totale della popolazione 0-3 anni.
(e) Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione con 65 anni ed oltre.
(f) dato relativo all'anno 2011.
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Miglioramenti consistenti si rilevano anche nell'offerta di servizi e asili nido per i minori. La percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni sale in Italia da poco meno del 40 al 55%. Si conferma la maggior dotazione delle regioni del Centro-Nord che si avvicina al 65% a fronte del

36% delle regioni del Mezzogiorno. Nell'ambito delle regioni meridionali con riferimento ai servizi ai minori la situazione della Calabria appare particolarmente pesante con solo il 13% dei comuni che ha attivato servizi ed il 2,5% dei bambini da 0 a tre anni che ha usufruito dei servizi a fronte 5% del Mezzogiorno e del 18,4% della media delle regioni centrosettentrionali.

1.7.3.3 Istruzione, formazione e capitale umano

Particolarmente incoraggiante è il quadro che emerge dall'analisi dei dati relativi all'istruzione per le regioni meridionali ed in particolar modo per la Calabria. La formazione del capitale costituisce, infatti, uno dei fattori di rilevanti per l'avanzamento della civicness di un'area e favorisce migliori condizioni per lo sviluppo socio economico. Sinora la formazione dei giovani meridionali e in particolar modo dei calabresi si è tradotta in una fuga altrove in cerca di un'affermazione sociale ed economica che la regione non è stata in condizioni di offrire. Le famiglie calabresi diversamente da quanto rilevato nel resto del Mezzogiorno e anche di alcune regioni del Nord mostrano ancora fiducia nel valore dell'investimento formativo dei propri figli.

Nel 2010, in Italia la spesa pubblica in istruzione e formazione in rapporto al PIL è stata pari al 4,5%, un valore inferiore rispetto alla media dell'UE-27 (5,5%) e a quello di molti paesi dell'UE-15. A livello territoriale, le regioni del Mezzogiorno hanno investito relativamente di più (circa il 7 % del PIL nel periodo 2007-2010); nel Centro-Nord, invece, la spesa in istruzione e formazione in rapporto al PIL si è collocata intorno al 3% del PIL. A livello regionale, la Calabria con il 7,6% del PIL ha l'incidenza più elevata seguita da Sicilia, Basilicata, Puglia e Campania con valori superiori al 6%. Alla più elevata incidenza della spesa pubblica in istruzione e formazione sul PIL, peraltro, non corrispondono ancora valori migliori riguardanti il capitale umano che vedono ancora un relativo vantaggio delle regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Mezzogiorno anche se le regioni meridionali hanno realizzato sensibili miglioramenti. Nel 2012, il 43,1% della popolazione italiana tra i 25 e i 64 anni di età aveva conseguito la licenza di scuola media secondaria come titolo di studio più elevato. Nella graduatoria dell'UE-27, l'Italia occupa la quart'ultima posizione, superando solo la Spagna, il Portogallo e Malta. I valori più elevati, anche se in tendenziale riduzione, caratterizzano le regioni meridionali con un divario in

media di circa 11 punti dal Centro-Nord (50,3% a fronte del 39,4%). Il dato più elevato si rileva in Puglia (53,9%) seguita da Sardegna (53,4%), Sicilia (52,1%) e Campania (50,6%). Nel Mezzogiorno, solo in Abruzzo si è osservato un valore inferiore alla media italiana mentre la Calabria con il 46,9% si avvicina in misura significativa al dato medio nazionale. Dal 2004 al 2012 la quota di popolazione tra i 25 e i 64 anni con bassi livelli di istruzione è diminuita del 7,4% nel Mezzogiorno e del 9,4% nel Centro-Nord.

Nel 2012, la quota di giovani che ha interrotto precocemente gli studi è stata pari, a livello nazionale, al 17,6%. Nello stesso anno il valore medio dell'indicatore nell'UE-27 si è attestato al 12,8%. A livello territoriale, il fenomeno degli abbandoni scolastici ha coinvolto il 21,1% dei giovani meridionali ed il 15,1% dei giovani del Centro-Nord. L'incidenza maggiore è stata rilevata in Sardegna ed in Sicilia (circa il 25%) e valori elevati sono stati osservati anche in Campania (21,8%), Puglia (19,7%). Quote elevate di abbandoni sono state osservate anche in alcune aree del Centro-Nord (Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Bolzano, Toscana e Lombardia). La Calabria con il 17,3% si colloca poco al di sotto della media nazionale. Risultato molto significativo se si considera la diffusione del fenomeno del *drop out* nella regione e le critiche condizioni economiche di molte famiglie calabresi.

Nel 2012, in Italia, il 21,7% dei giovani 30-34enni è risultata in possesso di un titolo di studio universitario (+6,1 punti percentuali in più tra il 2004 e il 2012). A livello europeo, l'Italia si è collocata all'ultima posizione nella graduatoria, con un *gap* di oltre 14 punti rispetto alla media UE-27 (35,8%). A livello territoriale, il Centro-Nord, ad eccezione della Valle d'Aosta, ha fatto registrare valori al di sopra della media, mentre in Campania, in Sicilia e in Puglia la quota di 30-34enni con istruzione universitaria si è attestata su valori particolarmente contenuti intorno al 16%. Nel Mezzogiorno, solo Abruzzo e Molise hanno fatto rilevare risultati superiori alla media nazionale (22,3 e 23,9%). La Calabria con il 18,5% si colloca significativamente al di sopra della media meridionale.

TAB. 32. *Istruzione, formazione, capitale umano*

Ripartizioni Geografiche	Spesa pubblica in istruzione (m€) 2010	25-64enni con diploma scuola media (%) 2012	Early school leavers (%) 2012	Popolazione 30-34 anni con titolo universitario (%) 2012	NEET (15- 34 anni) (%) 2012
Nord-Ovest	2,8	40,7	15,8	23,3	17,2
Nord-Est	3,1	39,8	14,7	24,6	16,8
Centro	3,6	37,4	14,7	24,1	20,5
Centro-Nord	3,1	39,4	15,1	23,9	18,1
Mezzogiorno	6,7	50,3	21,1	17,7	35,7
Calabria	7,6	46,9	17,3	18,5	36,7
Italia	4,0	43,1	17,6	21,7	23,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ *su dati* ISTAT.

Nel 2012, in Italia il 24,9% della popolazione tra i 15 ed i 34 anni risulta esclusa dal circuito formativo e lavorativo. La quota di NEET più elevata ha riguardato le donne (29,3%) piuttosto che gli uomini (20,6%), e i valori rilevati hanno superato di molto la media EU-27 (23% e 16%). A livello territoriale, nel Mezzogiorno la quota di NEET ha raggiunto il 35,7%, contro il 18,1% nel Centro-Nord. Sicilia (39,7%) e Campania (38,8%) hanno fatto registrare le quote maggiori seguite da Calabria e Puglia (36,7% e 33,2%). L'elevata incidenza di giovani che non studiano e non lavorano pur avendo perseguito livelli di istruzione superiore è uno dei principali problemi da affrontare per la regione calabrese per evitare di disperdere gli importanti risultati conseguiti nel campo dell'istruzione.

1.7.3.4 Ambiente e gestione dei rifiuti urbani

Nel 2010 in Italia la spesa ambientale delle amministrazioni regionali è stata pari a 71,6 euro per abitante, poco più della metà (41 euro per abitante) ha caratteristiche di spesa in conto capitale. Il 63% delle risorse è stato destinato alla protezione ambientale, il restante 37% è servito per contenere fenomeni di erosione degli *stock* delle risorse naturali (idriche, energetiche, forestali, ecc..). L'analisi a livello territoriale sembra evidenziare un maggiore impegno su questioni di

carattere ambientale nel Mezzogiorno dove la spesa per abitante è risultata pari a 112 euro rispetto ai circa 50 euro nel Centro-Nord. La Calabria è la terza regione del Mezzogiorno con circa 200 euro a persona, superata solo dalla Basilicata e dalla Sardegna. Un altro dato significativo riguarda la nuova superficie abitabile che si deduce dalla concessione di permessi a costruire. Nell'UE-27 nel 2011 i permessi di costruire hanno riguardato un'area pari al 56,5% di quella edificabile nel 2005. In Italia, sono stati autorizzati progetti per la costruzione di 4,7 nuove abitazioni e di circa 372 m^2 di superficie utile abitabile ogni 1.000 famiglie, in forte flessione rispetto al 2005. L'impatto della crisi sull'edilizia è sempre più grave e si manifesta con analoga intensità nel Nord e nel Sud del Paese, nel Mezzogiorno sono stati autorizzati progetti per la costruzione di 4,5 nuove abitazioni e 368 m^2 autorizzati ogni 1.000 famiglie a fronte di 4,8 nuove abitazioni e 374 m^2 autorizzati della media delle regioni del Centro-Nord. A livello regionale, la Liguria ha presentato valori decisamente al di sotto della media nazionale (2,4 nuove abitazioni e 172 m^2 autorizzati ogni 1.000 famiglie), mentre la provincia autonoma di Bolzano ha fatto registrare i valori più elevati (10,3 nuove abitazioni e 896 m^2 autorizzati per 1.000 famiglie). La Calabria si colloca su livelli abbastanza elevati, superiori alla media nazionale e delle regioni meridionali (5,5 nuove abitazioni e 471 m^2 autorizzati ogni 1.000 famiglie)

Nell'ambito delle *public utilities*, uno dei comparti più critici per il quale l'Italia è sottoposta al controllo dell'Unione Europea, è quello dello smaltimento dei rifiuti. La direttiva 2008/98/CE ed il d.lgs. 205/2010 hanno introdotto importanti criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, valorizzando le attività di prevenzione e riciclaggio, e lasciando alla discarica il ruolo di fase residuale del ciclo di vita dei rifiuti. In Italia la percentuale di rifiuti smaltiti in discarica, pur se in tendenziale flessione negli ultimi anni, appare ancora molto elevata.

Nel 2012 il 38,9% dei rifiuti urbani raccolti in Italia è stato smaltito in discarica (circa 250 kg per abitante), contro il 37% (186,2 kg per abitante) dell'UE-27. Dal 2009 la quota smaltita in discarica si è ridotta di circa 10 punti percentuali. Nel Mezzogiorno che peraltro partiva da livelli più elevati la quota si è ridotta in misura più accentuata passando dal 67,6% del 2009 al 51% del 2012. In controtendenza è risultata invece la Calabria dove la quota dei rifiuti smaltiti in discarica è sensibilmente aumentata nell'ultimo triennio passando dal 65 all'80%.

Con riferimento alla tipologia di destinazione finale, nel 2011, ultimo anno per il quale sono disponibili dati completi, si rileva come la gestione dei rifiuti stia gradualmente diventando più virtuosa con percentuali più elevate di recupero e riciclaggio in tutte le ripartizioni (vedi fig. 4). Il 42,1% dei rifiuti raccolti è conferito in discarica, il 16,9% è incenerito (con e senza recupero di energia), il 14% è avviato ad impianti per il compostaggio e il 27,1 è destinato ad altre forme di recupero. Il confronto con i dati del 2010 evidenzia una situazione in significativo miglioramento con una diminuzione di quattro punti dei rifiuti conferiti in discarica. Nel Mezzogiorno la quantità di rifiuti urbani smaltiti in discarica nel 2011, diminuisce di oltre 1.000 tonnellate rispetto al 2010 (5.783 contro 6.825), in misura più accentuata, come appena detto, rispetto alle altre ripartizioni.

Nelle regioni settentrionali quasi un terzo dei rifiuti è trattato in impianti per il recupero, un quarto è destinato all'incenerimento (25%) all'incirca un altro quarto è inviato ad impianti di compostaggio (24%), la raccolta in discarica interessa una quota assai ridotta rispetto alla media nazionale: il 22,6% nel 2011. Nelle regioni del Centro, invece, la discarica rappresenta ancora la destinazione finale prevalente con il 59,6% dei rifiuti urbani sul totale; un ruolo decisamente hanno dunque gli impianti di recupero nei quali viene gestito il 20,1% dei rifiuti raccolti, mentre l' 11,4% è avviato al compostaggio e solo il 9% è incenerito.

TAB. 33. *Ambiente e gestione dei rifiuti urbani*

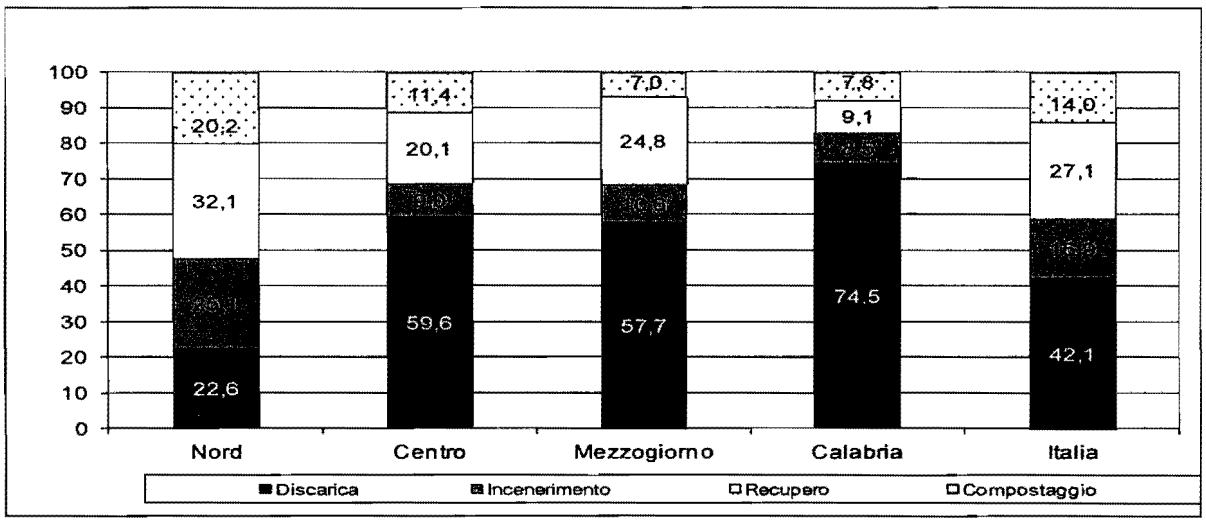
Ripartizioni territoriali	Spesa per la tutela dell'ambiente (€/ab.) 2010	Nuove abitazioni (n. per 1.000 famiglie) 2010	m^2 utili abitabili (n. per 1.000 famiglie) 2010	Rifiuti urbani prodotti (kg/ab.) 2012	Rifiuti urbani smaltiti in discarica (% sul totale) 2012	Raccolta differenziata (% sul totale) 2012
Nord-Ovest	38,3	4,9	369	475	22,9	49,5
Nord-Est	63,1	5	438	519	20,8	56,7
Centro	52,4	4,6	317	582	56,2	32,9
Centro-Nord	49,8	4,8	374	515	33,3	46,1
Mezzogiorno	112,8	4,5	368	463	51,0	26,7
Calabria	199,5	5,5	471	442	80,6	13,8
Italia	71,6	4,7	372	504	38,9	39,9

Fonte: elaborazione SVIMEZ *su dati "Noi Italia"* (ISTAT, *2013).*

Nel Mezzogiorno la percentuale di rifiuti inviata in discarica è elevata, ma in sensibile flessione (57,7%, era il 70% nel 2007), agli impianti di recupero va il 24,8%, il 10,6% viene incenerito, mentre il 7% viene trattato in impianti per il compostaggio. In questo contesto la situazione della Calabria risulta sensibilmente peggiore rispetto al resto del Paese, quasi tre quarti (74,5%) dei rifiuti risulta avviato in discarica; rispetto a quattro anni prima si deve rilevare un netto miglioramento: nel 2007, infatti, l'85% dei rifiuti finiva in discarica rispetto all' 83,5% nel Mezzogiorno. Nella regione la parte restante dei rifiuti viene smaltita per l'8,5% negli inceneritori, circa il 9% in impianti per il recupero mentre il 7,8% è avviato ad impianti di compostaggio.

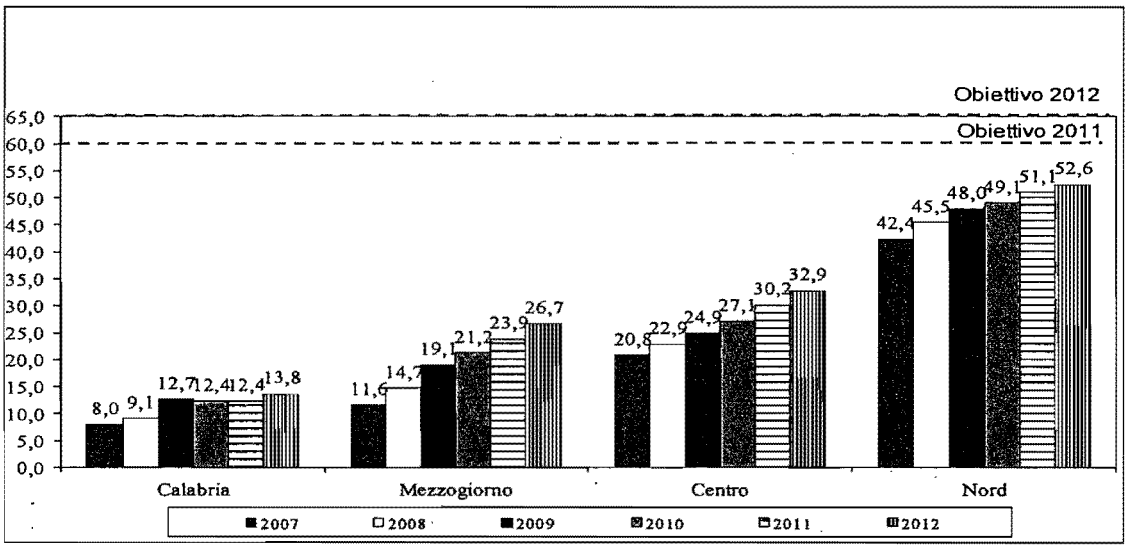
Nel 2012, la media nazionale di raccolta differenziata si attesta su una percentuale del 39,9% della produzione totale dei rifiuti urbani, raggiungendo, con cinque anni di ritardo, l'obiettivo fissato dalla normativa per il 31 dicembre 2007 (40%). Restano distanti non solo gli obiettivi del 2012 (65%) ma anche quelli previsti per il 2008 (45%). L'analisi territoriale evidenzia che le regioni del Nord (52,6%) sono, sostanzialmente, in linea con l'obiettivo 2009, mentre il Centro (32,9%) e, soprattutto, il Mezzogiorno, dove la percentuale di raccolta differenziata si attesta al 26,7% dei rifiuti, restano ancora molto lontani anche dagli obiettivi del 2007. Ancora più critica appare la situazione della regione Calabria, peraltro, in miglioramento nell'ultimo anno (13,8%) dopo essere rimasta stabile intorno al 12% per un triennio.

Fig. 17. *Rifiuti urbani gestiti per destinazione finale e ripartizione geografica – Anno 2011*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISPRA

Fig. 18. *Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISPRA

1.7.3.5 Servizi pubblici e infrastrutture di rete

Per quanto riguarda la qualità dei servizi pubblici locali, si rileva un funzionamento alquanto critico del servizio di distribuzione del gas. La percentuale di utenti insoddisfatti, in forte crescita rispetto al 2000 si attesta nel 2012, a livello nazionale, su livelli più che doppi rispetto al 2000 (8,9% a fronte del 4,2%). Valori inferiori sia pur di poco si rilevano nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese (7,6% a fronte del 9,3% del Centro-Nord) (v. Tab. 34).

Tab. 34. *Indicatori di qualità delle infrastrutture di rete (1) 2000 e 2012 per Ripartizione geografica (valori percentuali)*

Ripartizioni geografiche	Insoddisfazione servizio gas		Malfunzionamento servizio elettrico		Malfunzionamento distribuzione	
	2000	2012	2000	2011	2000	2010
Calabria	7,4	10,1	8,5	3,7	47,8	33,4
Mezzogiorno	3,8	7,6	5,2	3,4	28,6	18,7
Centro-Nord	4,3	9,3	2,8	1,4	8,3	7,1
Nord Ovest	4,3	8,0	2,4	1,2	8,7	6,0
Nord Est	5,0	10,3	2,3	1,1	5,4	5,4
Centro	3,7	10,4	3,7	1,8	10,6	10,1
Italia	4,2	8,9	3,6	2,0	15,0	10,8

(1) Insoddisfazione per il servizio del gas: Percentuale degli utenti insoddisfatti. Malfunzionamento del servizio elettrico: frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio (numero medio per utente. Malfunzionamento della distribuzione dell'acqua: percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua.
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Istat

Più problematica è la situazione della Calabria dove la percentuale di utenti insoddisfatti è al 10,1% in netto peggioramento rispetto al 2000 (7,4%) e sensibilmente maggiore rispetto a quella del Mezzogiorno. Migliore è la situazione del servizio elettrico. La percentuale di persone che denuncia malfunzionamento del servizio elettrico è ormai bassa in tutta Italia e continua a ridursi; tuttavia il valore nelle regioni del Sud rimane doppio di quello rilevabile nel resto del Paese: nel 2011 a livello nazionale era al 2%, come risultato di un 1,4% nel Centro-Nord e di un 3,4% nel Mezzogiorno. In Calabria la percentuale è al 3,7% leggermente più elevata rispetto al Mezzogiorno ma in netto miglioramento rispetto al 2000 (8,5%).

Con riguardo all'acqua, i problemi di erogazione riguardano, nel 2010, a livello nazionale il 10,8% degli utenti, in moderato miglioramento rispetto al 2000 (era il 15%). I problemi di distribuzione riguardano in misura maggiore e, tradizionalmente, il Mezzogiorno dove circa il 19% denuncia malfunzionamenti, rispetto al 7% circa del Centro-Nord. Negli ultimi 10 anni, peraltro, le regioni meridionali registrano miglioramenti. In Calabria nonostante il significativo miglioramento rispetto al 2000 (47,8%), problemi di erogazione riguardano nel 2010 ancora il 33,4% delle famiglie, di gran lunga il dato regionale più elevato.

L'analisi di un altro gruppo di indicatori riguardanti l'efficienza nell'erogazione di alcuni servizi di pubblica utilità, conferma i divari a sfavore del Mezzogiorno. Con riferimento ai tempi d'attesa presso l'anagrafe e le ASL emerge peraltro un quadro più articolato con alcuni segnali

positivi. In particolare gli uffici anagrafici del Mezzogiorno sembrano più efficienti di quelli delle regioni centrali, seppure in sensibile peggioramento tra il 2000 e il 2012 (Tab. 2). Ancora migliore appare la qualità dei servizi anagrafici in Calabria con valori in linea con quelli delle regioni del Nord. Per gli uffici delle ASL, nell'ambito di una tendenza generalizzata al peggioramento, la situazione meridionale risulta la più negativa con circa 63 persone su 100 costrette a file di oltre 20 minuti, a fronte delle 45 circa del Settentrione. Ancora peggiore la situazione della regione Calabria con il 68% degli utenti costretto a file di almeno 20 minuti.

Tab. 35. *Indicatori di efficienza negli uffici (1) 2000 e 2012 per Ripartizione geografica (valori percentuali)*

Riaprtizioni geografiche	Tempi di attesa Anagrafe		Tempi di attesa ASL		Tempi di attesa Uffici postali	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Calabria	14,1	15,4	57,0	68,2	44,0	62,8
Mezzogiorno	12,7	20,7	47,0	62,4	37,0	58,6
Sud	11,3	19,7	44,6	63,2	44,0	58,5
Isole	15,4	22,7	52,4	60,7	49,3	58,7
Nord	7,4	15,2	32,0	44,3	15,2	32,4
Nord Ovest	7,9	16,7	32,2	46,6	15,9	32,3
Nord Est	6,9	13,1	31,1	41,1	14,6	32,6
Centro	17,5	30,0	37,5	51,2	33,1	51,5
Italia	11,1	19,7	37,4	50,8	30,3	45,9

(1) Percentuale di file di oltre 20 minuti presso l'Anagrafe, le ASL e gli uffici postali su 100 persone.
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Istat

In netto peggioramento in tutto il Paese è anche la qualità, sempre in termini di tempi di attesa, dei servizi offerti dagli uffici postali con un primato negativo per quelli del Mezzogiorno (59 persone su 100 sono costrette a file di oltre 20 minuti contro le 32 delle regioni del Nord). In questo contesto la situazione della regione Calabria appare lievemente peggiore a quella delle regioni meridionali con circa 63 persone su 100 costrette a file di oltre 20 minuti).

1.7.3.6 *Le caratteristiche dell'ambiente normativo*

Nel 2010 erano attive in Italia più di 63,5 imprese ogni mille abitanti, contro le 43,1 imprese dell'industria e dei servizi privati ogni mille abitanti registrate nell'UE-27. Nello stesso anno, in Italia la dimensione media d'impresa è stata di 3,9 addetti (6,1 per l'UE-27), ed è scesa a 3 addetti per impresa nel Mezzogiorno. Le Regioni del Mezzogiorno sono state le più dinamiche, in termini di natalità e mortalità d'impresa, e quindi di turnover lordo (16,3%, un dato comunque molto più basso rispetto alla maggior parte dei paesi UE-27), ed in esse è prevalso il segmento delle microimprese (1-9 addetti) operanti nei servizi. Tuttavia, in presenza di un ambiente normativo inefficiente, l'attività economica delle PMI tende a svolgersi nel settore informale, a causa dell'eccessiva burocrazia e dell'onerosità della normativa, limitando l'accesso alle facilitazioni ed alle tutele offerte dalla legge. In tale contesto, il successo di un imprenditore rischia di dipendere dall'esistenza di relazioni interpersonali "favorevoli"[8] piuttosto che da un effettivo merito nella gestione. Inoltre, rispetto alle controparti del settore formale, le aziende del settore informale si sviluppano generalmente in modo più lento, hanno un minore accesso al credito e impiegano un numero inferiore di lavoratori che non sono tutelati dal diritto del lavoro.

Sulla base di queste premesse, è importante osservare come l'Italia si classifichi soltanto al 73-esimo posto nella classifica Doing Business 2013[9], con un punteggio pari a 65,5. Particolarmente gravose risultano le procedure per avviare un'impresa (103-esimo posto in classifica), e l'ottenimento di permessi per l'edilizia (103-esimo posto), ma anche la disponibilità di credito (104-esimo posto), le modalità di pagamento delle tasse (131-esimo posto) e l'*enforcement* dei contratti (160-esimo posto). A partire dal 2011, tuttavia, l'Italia ha adottato una serie di misure importanti con l'obiettivo di recuperare la fiducia dei mercati, stabilizzare la pressione fiscale e porre rimedio alle debolezze strutturali del Paese. In particolare, il "Programma di Stabilità" e il "Programma Nazionale di Riforma" si concentrano sul consolidamento fiscale e sulla promozione della crescita, mentre i quattro piani d'azione nazionali ("Salva Italia", "Cresci Italia", "Semplifica Italia" e "Piano di Azione Coesione") dovrebbero ridurre le debolezze strutturali del Paese,

[8] World Bank, "Doing Business in Italia 2013. Regolamentazioni più efficienti per le piccole e medie imprese".
[9] World Bank,2013, "Doing Business 2013, Smarter Regulations for Small and Medium Enterprises".

eliminare la burocrazia inutile, creare un "*business environment*" più favorevole e rilanciare la competitività.

D'altra parte, a livello territoriale, il rapporto Doing Business 2013 evidenzia come nessuna città italiana, tra quelle oggetto di studio, abbia fatto registrare una *performance* positiva in tutti ambiti di regolazione presi in considerazione. Ogni città, infatti, si posiziona nel primo terzo della classifica in almeno un indicatore e nell'ultimo terzo in almeno un altro. Per quanto riguarda l'ottenimento dei permessi edilizi emerge una correlazione positiva e significativa con il PIL regionale: le città più ricche tendono ad avere procedimenti relativi all'ottenimento dei permessi edilizi più efficienti. Inoltre, le dimensioni demografiche non sono correlate in maniera significativa con le classifiche dei vari indicatori, anche se in alcuni casi le città più piccole hanno *performance* migliori rispetto a quelle delle città più grandi[10]. Dal punto di vista dell'ambiente normativo, dunque, non si riscontrano divari netti tra Nord e Sud: situazioni puntuali di eccellenza si riscontrano in entrambe le aree, tuttavia nel complesso le province meridionali appaiono comunque più in ritardo rispetto al resto del Paese. In particolare, per quanto riguarda l'avvio di nuove imprese, a Campobasso è necessaria una procedura aggiuntiva rispetto alle 6 normalmente previste nelle altre città oggetto di rilevazione, mentre Napoli e L' Aquila sono le città che richiedono tempi più lunghi (rispettivamente 15 e 13 giorni, contro un dato medio che si attesta intorno ai 6 giorni al Nord e agli 8 giorni al Sud). Positiva in questo contesto è, invece, la situazione di Catanzaro che risulta al primo posto tra le città considerate per la facilità di avviare un impresa con mediamente 7 giorni di tempo richiesti.

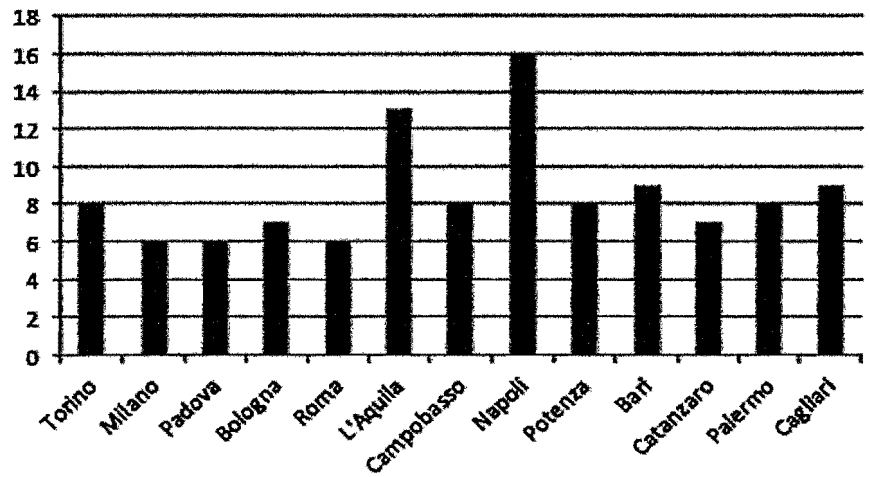
[10] Tali risultati potrebbero essere parzialmente attribuiti ai più limitati volumi di pratiche gestite, ma, d'altra parte, le grandi città beneficiano di economie di scala e possono avere più risorse a disposizione per investire nella modernizzazione amministrativa (Doing Business, 2013).

TAB. 36. *I dati di sintesi del rapporto "Doing Business in Italia 2013"*

Città	Facilità di avvio di impresa	Facilità nell'ottenimento dei permessi edilizi	Facilità di trasferimento di proprietà immobiliare	Facilità nella risoluzione di dispute commerciali
Torino	10	7	9	1
Milano	8	3	7	10
Padova	2	5	12	12
Bologna	4	1	1	11
Roma	7	6	13	4
L'Aquila	9	3	9	8
Campobasso	13	8	3	5
Napoli	12	11	3	2
Potenza	3	13	11	3
Bari	6	9	7	13
Catanzaro	1	10	5	7
Palermo	5	12	2	9
Cagliari	11	2	6	5

Fonte: World Bank, IFC, *2013, "Doing Business in Italia 2013".*

FIG. 19. *Tempo necessario ad aprire una nuova impresa (giorni)*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ *su dati* World Bank, IFC, *2013, "Doing Business in Italia 2013".*

1.7.3.7 Pubblica amministrazione e ICT

Secondo dati di fonte Eurostat relativi al 2011, nella UE a 27 paesi mediamente il 73% delle famiglie possiede un accesso a internet da casa, in Italia sono circa il 54,5%; il *gap* con il resto dell'Europa dal 2009 è rimasto sostanzialmente invariato. Nel Centro-Nord, più di una famiglia su due ha accesso a internet (57,3%), mentre nel Mezzogiorno la quota è di oltre otto punti percentuale inferiore: 48,7%. La Sardegna è la sola regione meridionale che supera la media nazionale avvicinandosi al valore medio del Centro-Nord, Puglia e Calabria sono, invece, le regioni con i valori più distanti, rispettivamente, 44,2% e 46,3%.

I dati sul tipo di connessione registrano una prevalenza delle connessioni DSL, sia nelle regioni meridionali sia in quelle del Nord; esiste, tuttavia, ancora una quota non trascurabile di famiglie (12%) che si collega con linee telefoniche analogiche o ISDN e sulle quali sarà molto difficile veicolare i nuovi servizi del «web 2.0»[11], nel 2009 le famiglie che possedevano tale formadi collegamento erano circa un quinto del totale. Per quanto riguarda le connessioni su banda larga, si rileva una crescita esponenziale, passando dal 5,9% del 2009 al 32,4% del 2011, distribuita in maniera uniforme sul territorio nazionale (33,6% nel Mezzogiorno e 31,9% nel Centro-Nord).

[11] Il web 2.0 ha una definizione ancora molto sfumata che, però, può essere riassunta da alcuni concetti chiave: partecipazione attiva e forte coinvolgimento degli utenti (vedi preferenze o giudizi online), servizi basati esclusivamente sul web (internet, quindi) e non su programmi da installare sul computer, sviluppo continuo in quanto le applicazioni sono per lo più aperte (chiunque può partecipare al loro sviluppo), miglioramento continuo nella usabilità e nella convergenza dei media.

Tab. 37. *Famiglie che possiedono accesso ad Internet per tipo di connessione con cui accedono, anno 2011*

Regioni e ripartizioni territoriali	Famiglie che possiedono accesso ad Internet (a)	Tipo di connessione (b)			
		Linea telefonica tradizionale o ISDN	DSL (ADSL, SHDSL, ECC.)	Altro tipo di connessione a banda larga	Telefono cellulare abilitato (WAP, GPRS, ecc.)
Abruzzo	53,3	10,3	55,5	33,8	0,7
Molise	48,8	16,1	45,2	33,9	0,0
Campania	51,8	21,5	51,9	29,4	0,3
Puglia	44,2	17,5	47,4	35,5	0,7
Basilicata	45,0	15,5	52,4	34,0	-
Calabria	46,3	12,2	47,1	36,8	0,3
Sicilia	46,6	13,3	54,0	34,3	0,2
Sardegna	55,7	5,3	57,8	37,5	0,3
Mezzogiorno	48,7	15,3	52,0	33,6	0,3
Centro-Nord	57,3	10,6	60,2	31,9	0,4
Italia	54,5	12,0	57,9	32,4	0,4

(a) Percentuale calcolata sul totale delle famiglie.
(b) Percentuale calcolata sul totale delle famiglie che possiedono accesso a internet.

Fonte: ISTAT, Cittadini e nuove tecnologie, 2011.

I dati più recenti, di fonte ISTAT, che danno una valutazione del grado di informatizzazione del Paese (v. Tab. 38) attraverso il grado di diffusione della banda larga nelle amministrazioni locali, misurato dalla percentuale delle amministrazioni comunali che dispongono di accesso a banda larga, registrano, tra il 2009 e il 2012, una crescita vigorosa che avvicina sostanzialmente tutte le aree geografiche al 100%. Circa 25 punti in più, per il Mezzogiorno (dal 72,7% al 97,5%) mentre il Centro-Nord passa dal 75,5% al 98%. Tra le Regioni meridionali, Puglia, Campania, Basilicata, Sardegna e Sicilia hanno superato non solo il valore medio nazionale ma anche quello centro-settentrionale mentre la Calabria (94,7%) si attesta leggermente al di sotto ma con una crescita nel triennio di circa 30 punti percentuali.

Tab. 38. *Informatizzazione della Pubblica amministrazione*

Regioni	Grado di diffusione della larga banda (a) nelle amministrazioni locali		Indice di diffusione (c) (d) dell'informatizzazione nei comuni	
	2009	2012	2002	2007
Abruzzo	69,2	97,6	5,4	70,7
Molise	64,4	89,6	8,1	76,8
Campania	69,8	98,3	24,3	61,5
Puglia	91,5	98,1	25,7	70,8
Basilicata	65,1	100,0	20,0	92,1
Calabria	64,8	94,7	1,9	52,7
Sicilia	76,0	99,0	10,1	62,8
Sardegna	77,4	99,2	6,8	71,8
Mezzogiorno	72,7	97,5	16,1	65,3
Centro-Nord	75,5	98,0	30,3	81,9
Italia	74,6	97,8	25,2	76,1

Fonte: ISTAT, Indicatori regionali di contesto chiave e variabili di rottura, maggio 2012.

1.7.3.8 Lo stato di attuazione dell'agenda digitale

Nel 2010 l'Unione Europea ha inserito l'agenda digitale fra le sette iniziative prioritarie della strategia Europa 2020. In Italia, il decreto n.5/2012 ha disegnato il quadro di priorità entro il quale concentrare azioni e risorse rivolte all'innovazione del Paese. Ad esso sono seguiti i decreti legge n.83/2012 e n.95/2012 (rispettivamente convertiti con legge n.134/2012 e n.135/2012) ed il decreto n.179/2012, convertito con legge n.221/2012. Nonostante alcuni primi risultati siano stati conseguiti, non sono stati registrati ancora progressi significativi nell'ambito della riorganizzazione dei processi attraverso le tecnologie digitali (banche dati pubbliche, open data, interoperabilità delle grandi anagrafi, identità digitale, qualità dei servizi digitali).

Alcuni dati tratti dal "Rapporto e-Gov Italia 2012" possono essere utili a rappresentare meglio il fenomeno. Dal lato della domanda, più del 38% delle famiglie e del 60% delle imprese usa internet come strumento di comunicazione con la PA, anche se lo sportello virtuale non ha ancora sostituito quello fisico come modalità prioritaria di interazione. In particolare, per quanto riguarda le famiglie, la soglia del 60% viene superata, seppur di poco, solo dalla

Lombardia, dalla Provincia Autonoma (PA) di Bolzano, da quella di Trento, dal Veneto, dal Lazio, dall'Abruzzo e dalla Sardegna. Per quanto riguarda le imprese, invece, il numero di imprese che possiede almeno un *personal computer* (pc)è molto elevato (95%), ma sono soltanto poco più del 40% gli addetti che utilizzano il pc almeno una volta a settimana, e meno del 40% gli addetti che utilizzano un pc con collegamento ad internet.

TAB. 39. *Il processo di digitalizzazione della PA*

Regioni	Siti web con sezione "Trasparenza, valutazione e merito" (%)	Siti web con dati URP (%)	Siti web con indicazione PEC (%)	Comuni con Albo Pretorio online (%)	Contenuti minimi rispettati (n. medio)
Piemonte	70,6	47,8	70,9	80,6	18
Valle d'Aosta	64,1	21,8	74,4	65,3	11
Lombardia	66,8	18,8	75,5	68,8	10
Trentino Alto Adige	16,1	4,0	48,0	56,6	2
Veneto	66,8	11,9	68,8	59,1	10
Friuli Venezia Giulia	70,7	19,1	78,1	56,4	10
Liguria	52,1	16,7	60,4	65,7	7
Emilia Romagna	59,8	26,5	69,7	70,0	8
Toscana	61,5	21,8	66,1	90,2	8
Marche	51,8	26,8	65,2	58,6	8
Umbria	47,8	12,1	54,1	78,2	8
Lazio	48,9	20,4	53,3	52,7	8
Abruzzo	43,3	17,5	53,6	47,3	9
Molise	44,8	3,0	49,7	41,0	7
Campania	51,8	30,7	50,5	71,4	8
Basilicata	47,6	17,1	54,3	40,5	6
Puglia	50,8	20,6	53,8	60,8	8
Calabria	56,7	19,8	59,7	74,6	6
Sardegna	61,0	29,7	63,3	64,5	10
Sicilia	44,6	22,4	53,9	61,9	7

Fonte: Elaborazione SVIMEZ su dati Ministro per la PA e la semplificazione, Bussola della trasparenza[12].

Per quanto riguarda invece le imprese dotate di sito *web*, a fronte di una media italiana del 60%, le Regioni che registrano i valori percentuali più alti sono la PA di Bolzano, la PA di Trento e il Veneto, mentre i valori più bassi sono stati osservati in Basilicata, Calabria e Sardegna (meno del 50%). Dal lato dell'offerta, i siti *web* della PA, in conformità alle Linee Guida e alla normativa, hanno significativamente incrementato le proprie funzionalità: l'Albo Pretorio ha

[12] http://www.magellanopa.it/bussola/page.aspx?s=cruscotto-bussola&qs=I/LavitAEpUzr|ZVIfNgwQ==

ormai quasi raggiunto il 98% dei Comuni con sito *web*, e nel 77% dei casi è presente anche la sezione Trasparenza; i progetti Postacertificat@ e "Reti Amiche" presentano un campo di applicazione sempre più esteso; sui siti web delle amministrazioni territoriali (Regioni, Province e Comuni Capoluogo) sono presenti quasi 2.800 *open dataset*.

Le linee guida dei contenuti minimi dei siti *web* delle PA riportano le diverse tipologie di dati e di informazioni che le PA sono obbligate a pubblicare on-line per legge. I dati presentati evidenziano come il Piemonte sia stata la Regione che maggiormente ha dato attuazione al processo di trasparenza e semplificazione avviato, seguita da Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna, Valle d'Aosta, Veneto. Tuttavia, rispetto ai 42 contenuti minimi indicati nella tabella, le Regioni sembrano aver raggiunto ancora risultati modesti nel processo di digitalizzazione. In particolare tutte le regioni del Mezzogiorno tranne la Sardegna (10) stanno sotto i dieci, mentre su livelli minimi si attesta la Calabria (6).

1.7.3.9 Innovazione e welfare

Per quanto riguarda la digitalizzazione della sanità, nella maggior parte delle Regioni risulta già presente o in corso di realizzazione un Centro Unico di Prenotazione (CUP) di livello regionale. In particolare, il CUP è già disponibile in dodici Regioni, mentre risulta ancora in corso di sperimentazione nella PA di Bolzano, in Veneto, in Liguria, in Abruzzo e in Sicilia. Anche il Fascicolo Sanitario Elettronico ha visto un incremento notevole delle sperimentazioni attivate sul territorio, ma la sua disponibilità effettiva è ancora limitata a poche Regioni. Il flusso di certificati di malattia *on-line* si è rapidamente intensificato, ed ha superato i 14 milioni di invii telematici (più del 94% dei certificati compilati dai medici) ad agosto 2011, con un ritmo medio di invii settimanali superiore a 340.000 unità, e con punte di oltre 550.000. Per le ricette telematiche è stato avviato un piano di implementazione rafforzato dal Decreto Crescita 2.0: era prevista una fase di avvio in dieci Regioni entro il 2011, con scadenze temporali diverse, ma non tutte le Regioni che avrebbero dovuto avviare il sistema nel corso del 2011 risultano in linea con le tempistiche previste. Fa eccezione la Lombardia, dove il processo è attivo da ottobre 2010. Risultano, invece, stabili o in contrazione i servizi *on-line* di tipo sanitario, con particolare

riferimento al ritiri dei referti via *web*, che risulta effettivamente disponibile soltanto presso 80 Aziende sanitarie su 275, e quasi sempre limitato ai soli referti di laboratorio[13].

TAB.40. *Fascicolo Sanitario Elettronico: stato delle sperimentazioni*

Regioni	Stato di avanzamento del FSE	Popolazione interessata (%)	Popolazione con FSE attivato (%)
Piemonte	In sperimentazione	26	Nd
Valle D'Aosta	Previsto	-	-
Liguria	In sperimentazione	100	0,2
Lombardia	Realizzato	100	65
P.A. Bolzano	Previsto	-	-
P.A. Trento	Realizzato	100	80
Veneto	In sperimentazione	100	0
Friuli Venezia Giulia	In realizzazione	-	-
Emilia-Romagna	Realizzato	100	0,7
Toscana	Realizzato	100	32,6
Umbria	In realizzazione	-	-
Marche	In sperimentazione	30	10
Lazio	In realizzazione	-	-
Abruzzo	In sperimentazione	10	5
Molise	In realizzazione	-	-
Campania	In sperimentazione	3	0
Puglia	In realizzazione	-	-
Basilicata	In sperimentazione	Nd	0
Calabria	In realizzazione	-	-
Sicilia	In realizzazione	-	-
Sardegna	Realizzato	60	Nd

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati CISIS (2013)[14].

Nelle scuole le nuove tecnologie appaiono ormai molto diffuse a livello di istituto scolastico o di infrastrutture comuni, mentre rimane ancora distante da livelli solo accettabili la

[13] Agenzia per l'Italia Digitale (2013).
[14] CISIS, 2013, "*Rapporto sull'innovazione nell'Italia delle Regioni*".

diffusione nelle aule e quindi la piena integrazione nella didattica[15]. Un dato significativo è che il 76% degli istituti principali ed il 72% dei plessi possiede una rete LAN per la didattica. Mentre la Calabria fa registrare valori significativamente inferiori alla media nazionale, la Puglia fa registrare percentuali superiori all'80%. I laboratori connessi a rete LAN o WLAN sono a livello nazionale il 76%, mentre le aule raggiunte sono meno del 32%. La Basilicata, la Puglia, la Sardegna e la Sicilia mostrano valori percentuali di aule connesse a rete LAN o WLAN significativamente superiori alla media nazionale. Quasi tutte le classi provviste di connessione utilizza un collegamento ADSL (86% delle aule). Sul fronte dei rapporti scuola-famiglia, 4 scuole su 10 utilizzano le nuove tecnologie di comunicazione, e principalmente il sito *web* (presente nel 90% delle scuole) o le *mail*, ma cominciano ad essere utilizzati anche altri strumenti, come la posta elettronica certificata (PEC). La maggiore concentrazione di scuole con sito *web* si trova nelle Regioni del Centro, con Marche (98%), Toscana (96%) e Umbria (95%) che fanno registrare percentuali di diffusione più elevate. Anche per quanto riguarda le funzionalità disponibili prevalgono le scuole del Centro, sebbene le funzioni per la didattica siano molto presenti anche nel Nord-Est, mentre le funzioni di comunicazione hanno buona diffusione in alcune regioni del Sud (Sicilia, Campania e Molise). Per quanto riguarda le università, il Fascicolo Elettronico dello Studente è ormai diffuso nel 96% degli atenei. Alcuni servizi di segreteria sono erogati in via telematica nella quasi totalità delle università: quasi il 90% delle università mette a disposizione degli studenti la possibilità di preiscriversi con procedura telematica e più dell'80% di iscriversi/immatricolarsi. Altri servizi, come ad esempio il rilascio dei certificati o la verbalizzazione degli esami, sono presenti solo nel 40-50% degli atenei. Le Regioni più virtuose sono il Friuli Venezia Giulia e la Basilicata.

In merito alla digitalizzazione della giustizia, il dato più rilevante è che il Processo Civile Telematico si è consolidato, essendo 138.000 i depositi telematici di atti e 1,5 milioni le comunicazioni telematiche, anche se molte applicazioni sono ancora in fase di implementazione. Si osserva, in particolare, il completamento della copertura di tutti gli uffici del territorio nazionale con i registri informatici di cancelleria civile, e la diffusione presso alcuni importanti uffici dei decreti ingiuntivi telematici e delle comunicazioni telematiche di

[15] Agenzia per l'Italia Digitale (2013).

cancelleria. Dai dati resi disponibili dal Ministero della Giustizia, ad ottobre 2012, l'82% degli avvocati risultava dotato di PEC su scala nazionale (da un minimo del 40% negli ordini di Lamezia Terme e di Torre Annunziata a un massimo del 99% negli ordini di Biella, Gorizia, Montepulciano, Sciacca, Tivoli, Vercelli). Dal 15 ottobre 2012 le comunicazioni telematiche sono attive in tutti i tribunali e le corti d'appello. Da novembre 2011 a ottobre 2012 sono state effettuate quasi 6 milioni di comunicazioni utilizzando la posta elettronica certificata (nel mese di ottobre 2012 è stata superata per la prima volta la soglia di un milione di comunicazioni, con un massimo di 153.923 nel distretto di Torino e un minimo di 3.715 nel distretto di Reggio Calabria). Sempre al 31 ottobre 2012, i depositi telematici sono attivi in 67 uffici giudiziari, per un totale di 172 servizi, suddivisi tra decreti ingiuntivi, esecuzioni, fallimenti, e atti istruttori. Da gennaio a ottobre 2012 sono stati depositati 126.559[16].

Sul fronte dei servizi per il lavoro, è stato inaugurato a fine 2010 il portale *cliclavoro.gov.it.* "Cliclavoro" svolge il ruolo che in passato era della "Borsa continua nazionale del lavoro", e nasce con la finalità di fornire a cittadini, imprese e operatori del sistema uno strumento dinamico, in grado di facilitare la raccolta di tutte le opportunità offerte dal mercato del lavoro, seguirne le continue evoluzioni e accompagnare gli utenti lungo le diverse tappe della vita lavorativa. Dal suo avvio, il portale ha ricevuto 1.470.242 visite da 144 zone territoriali. Sono stati inseriti nel portale 312.466 curricula, e sono state offerte 41.515 posizioni lavorative. Le Regioni da cui sono stati inseriti il maggior numero di curricula nel portale sono l'Emilia Romagna, la Toscana e il Veneto. Per quanto riguarda, invece, il numero di posti di lavoro offerti dalle imprese, le Regioni più attive sono state la Lombardia, l'Emilia Romagna e il Piemonte. Tramite il portale sono state inviate oltre 23 milioni di comunicazioni riguardanti le Comunicazioni Obbligatorie ai centri per l'impiego, all'INPS, all'INAIL e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Alle Regioni sono state inviate quasi 22 milioni di comunicazioni, con Lombardia, Lazio ed Emilia Romagna in testa.

[16] [s.a.], 2013, "Relazione del Ministero sull'amministrazione della Giustizia. Anno 2012".

1.7.3.10 Considerazioni riassuntive

I nuovi «contenuti» del divario, dunque, svelano una condizione in cui, ancora oggi, per il cittadino calabrese come del resto per quello meridionale sono scarsamente tutelati alcuni diritti fondamentali: in termini di vivibilità dell'ambiente locale, di sicurezza, di idoneità dei servizi sanitari e di cura per le persone anziane e per l'infanzia. Molte di queste carenze si riflettono non solo sulla vita dei cittadini, ma sono determinanti nell'attrarre nuove iniziative imprenditoriali.

Gli indicatori disponibili, nonostante i significativi progressi compiuti dalla regioni meridionali in diversi settori, sembrano evidenziare un complessivo allargamento negli standard di servizio tra le due aree del Paese. Innovazioni tecnologiche, innovazioni organizzative e maggiore professionalità del lavoro sono il nucleo essenziale di un progetto di riforma orientato da procedure di pianificazione e controllo. La meritocrazia può avere un significato incentivante se l'intera macchina pubblica viene riconvertita secondo una logica di obiettivi e risultati e se essa viene inserita in politiche di gestione del personale arricchite di strumenti appropriati di programmazione degli organici e delle carriere, di sistemi oggettivi di valutazione delle prestazioni e di remunerazione flessibile, di pianificazione organizzativa e formativa. In questo contesto la Calabria si caratterizza prevalentemente per livelli peggiori rispetto a quelli medi del Mezzogiorno sia pur con alcuni significativi miglioramenti.

Rendere esplicito, come avvenuto altrove, che la riforma della PA è un impegno per avere buoni ospedali, migliori scuole, più efficienti servizi pubblici, minore intrusione burocratica, mettendo in prima linea gli interessi dei cittadini beneficiari, può rendere più credibile all'opinione pubblica l'obiettivo di spendere meno, spendendo meglio. È la cultura del risultato che, orientando i processi decisionali a livello politico e burocratico, può essere la leva per una riqualificazione dei bilanci pubblici e per una rigenerazione produttivistica dell'azione amministrativa.

PARTE 2

Le politiche

Il processo di attuazione della politica regionale

2.IL PROCESSO DI ATTUAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE

2.1 L'utilizzo delle risorse liberate del ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006

In coerenza con quanto previsto dalle disposizioni di attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006, le Autorità di Gestione (AdG) dei Programmi Operativi Regionali (nel ciclo di programmazione scorso, di natura plurifondo) hanno attivato un piano organico di riutilizzo delle risorse liberate, ossia rinvenienti dai rimborsi comunitari e nazionali relativi a progetti coerenti con le finalità e gli obiettivi specifici dei Programmi stessi, anche se originariamente coperti da altre fonti di finanziamento.

Tale meccanismo fa sì che la chiusura del Programma Operativo Regionale (POR) Calabria 2000-2006, avvenuta sulla base della validazione dei dati connessi alla spesa rendicontata entro il 30 giugno 2009, non abbia ancora esaurito nel 2013 i propri effetti finanziari, avendo consentito alla Regione di attivare con le risorse liberate ulteriori rilevanti flussi di investimento. Al 30 giugno 2013 lo stato di esecuzione finanziaria degli interventi correlati alle risorse liberate è quello descritto nella seguente Tab. 1.

Tab. 1. *Grado di utilizzo delle risorse liberate, per Asse (situazione al 30 giugno 2013)*

Assi	Costo progetti coerenti (a) (euro)	Impegni (euro)	Pagamenti (euro)	Impegni/ costo (%)	Pagamenti /costo (%)
I - Risorse naturali	139.320.571	206.958.992	66.855.122	148,5	48,0
II - Risorse culturali	29.610.823	19.588.185	17.265.225	66,2	58,3
Asse III – Risorse umane	81.291.938	53.606.345	32.477.497	65,9	40,0
Asse IV – Sistemi locali di sviluppo	300.134.240	274.591.592	172.099.292	91,5	57,3
Asse V – Città	71.984.016	105.940.362	67.374.713	147,2	93,6
Asse VI – Reti e nodi di servizio	241.885.220	145.444.719	49.777.686	60,1	20,6
Asse VII – Assistenza tecnica	4.342.913	4.480.846	4.480.846	103,2	103,2
Totale	***868.569.721***	***810.611.040***	***410.330.381***	***93,3***	***47,2***

(a) Al netto del contributo regionale. *Fonte:* Regione Calabria.

Considerando il totale delle risorse liberate, costituito dal complesso delle spese certificate e rimborsate sui progetti coerenti al netto del contributo regionale[17], si rileva che il livello degli impegni raggiunge il 93,3% mentre i pagamenti sono pari al 47,2%.

Occorre sottolineare che la parte preponderante di tali impegni riguarda la realizzazione di "nuove" operazioni (oltre 626 milioni di euro, pari al 72,2%) e solo la parte rimanente si riferisce ad impegni assunti in relazione alla conclusione di progetti POR non completati alla data del 30 giugno 2009. Ciò significa che il meccanismo delle risorse liberate ha costituito in questi anni un volano di investimenti aggiuntivi considerevole, rafforzando l'azione di sostegno allo sviluppo messa in atto dalla Regione Calabria attraverso l'utilizzo dei Fondi strutturali.

A fronte di un traguardo ormai vicino all'integrale impegno delle risorse liberate, il livello della corrispondente spesa, pur compiendo rispetto allo scorso anno un deciso progresso, non risulta ancora del tutto soddisfacente, essendo passato nel complesso dal 24,7% rilevato al 30 giugno del 2012 al 47,2% del 30 giugno 2013.

Relativamente alle cause che hanno rallentato l'utilizzo delle risorse liberate vale quanto già segnalato del DPFER dello scorso anno, con riferimento alla tardiva composizione finale della lista dei progetti – dei POR e coerenti – inclusi nella domanda di pagamento finale, alle rettifiche finanziarie disposte a seguito delle procedure comunitarie di chiusura che hanno comportato una rideterminazione dell'importo delle risorse liberate, al ritardo con cui è stato determinato in via definitiva l'overbooking riconoscibile ai sensi della disposizione degli Orientamenti comunitari circa la flessibilità nel calcolo della partecipazione comunitaria, descritto nella decisione della Commissione Europea C(2009) dell'11 febbraio 2009, n. 960.

Se si guarda al loro impiego è possibile rilevare che le risorse hanno finanziato in misura preponderante investimenti mirati allo sviluppo locale, coerenti con gli obiettivi dell'Asse IV "Sistemi locali di sviluppo" e dell'Asse I "Risorse naturali", dove il livello

[17] La quota di cofinanziamento regionale non contribuisce a determinare le "risorse liberate", in quanto il loro ammontare è dato dai rimborsi comunitari e statali effettivamente rimborsati alla Regione Calabria, a seguito delle domande di pagamento trasmesse e regolarmente evase.

di impegni raggiunge cifre ragguardevoli (nel complesso, oltre 480 milioni). Significativi sono stati anche gli impegni relativi all'Asse VI "Reti e nodi di servizio", con 145 milioni di euro. Anche in termini di pagamenti prevalgono investimenti coerenti con gli obiettivi dell'Asse IV "Sistemi locali di sviluppo" (il 41,9% del totale dei pagamenti). Rilevante appare il contributo degli Assi I "Risorse naturali" e V "Città", in grado di sviluppare – considerati congiuntamente – oltre 130 milioni di euro di pagamenti (pari al 32,7% del totale). Meno importante ma comunque non trascurabile è la quota di risorse liberate spesa nell'ambito dell'Asse VI "Reti e nodi di servizio" (quasi 50 milioni).

Il più basso livello di impegni e conseguentemente di pagamenti relativo all'Asse III "Risorse umane" deriva invece dalle difficoltà incontrate dalle Misure del POR finanziate dal FSE, per le quali è stata anche disposta dalla Commissione Europea la sospensione dei rimborsi finanziari per 4 anni. Tali criticità hanno infatti indotto la Regione ad adottare relativamente agli interventi afferenti al FSE un comportamento prudenziale, sospendendo l'utilizzo delle risorse liberate fino alla completa risoluzione delle questioni ancora aperte.

Nel complesso, pur tenendo conto delle difficoltà ancora esistenti e dei ritardi accumulati, si deve evidenziare come il dispositivo previsto dal QCS 2000-2006 per il riutilizzo delle risorse liberate stia svolgendo una importante funzione di moltiplicatore di investimenti pubblici, contribuendo insieme alle risorse assegnate ai Programmi Operativi FESR e FSE del ciclo di programmazione in corso ad allentare gli effetti della recessione economica ormai in atto dalla fine del 2007.

2.2 *Lo stato di attuazione del Quadro Strategico Nazionale nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza*

Il persistere delle rilevanti difficoltà che i Programmi Operativi hanno incontrato nel loro percorso attuativo ha condotto il Governo nazionale ad avviare – a partire dalla fine del 2011 – un articolato processo di riprogrammazione delle risorse finanziarie

assegnate al Quadro Strategico Nazionale (QSN), mirato a ridurre i rischi di disimpegno automatico legati al mancato conseguimento degli obiettivi di spesa identificati in fase di programmazione.

Il ricorso ad un meccanismo specifico, incentrato sulla riduzione della quota di cofinanziamento nazionale dei Programmi e introdotto non solo in Italia ma in diversi altri Stati membri dell'Unione Europea[18] sulla scorta di accordi bilaterali con la Commissione Europea, ha consentito sia l'accelerazione della spesa inerente le procedure amministrative già attivate dai Programmi sia la riprogrammazione delle risorse finanziarie allocate nell'ambito dei Programmi stessi per progetti e iniziative che non fornivano sufficienti garanzie di completamento entro il termine ultimo – dicembre 2015 – consentito dai Regolamenti comunitari per il ciclo di programmazione 2007-2013.

Più in generale, il processo di riprogrammazione delle risorse assegnate ai Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 promosso dalla Commissione Europea, esplicatosi sotto varie forme[19], ha assunto un'intensità significativa, in modo particolare nei paesi maggiormente colpiti dalla crisi. Nel complesso, tale processo ha portato a riallocare a livello comunitario circa 36 miliardi di euro, pari ad oltre il 10%[20] (v. Tab. 2), di cui ben 23,4 miliardi di euro (pari al 69,4% del totale delle risorse riprogrammate) sono riconducibili alle riprogrammazioni che hanno interessato cinque paesi: Italia, Grecia, Spagna, Portogallo e Polonia.

In Italia, in particolare, tutti i Programmi Regionali dell'Obiettivo Convergenza[21] e quasi tutti i Programmi Nazionali hanno subito significative decurtazioni della propria dotazione finanziaria originaria.

---

[18] Quali l'Irlanda, il Portogallo, la Lettonia, la Grecia, la Spagna, la Lituania, la Romania e il Belgio

[19] Oltre che con la riduzione del cofinanziamento nazionale dei Programmi, la revisione del processo di attuazione degli stessi si è concretizzata anche attraverso altre misure, quali la creazione di bacini di *overbooking* di progetti (in Finlandia e Lettonia), la definizione di *target* intermedi mirati a consentire una migliore sorveglianza dell'attuazione (in Italia), il rafforzamento della capacità di gestione dell'Amministrazione con il ricorso ad esperti esterni (a Malta) o il rafforzamento del presidio nazionale (in Ungheria, Italia e nella Republica Ceca).

[20] Il processo di riprogrammazione delle risorse ha interessato la quasi totalità (24) dei 27 Stati membri, con le sole eccezioni di Svezia, Cipro e Lussemburgo.

[21] L'unica Regione meridionale a non aver fatto ricorso al "Piano Azione Coesione" è stata la Basilicata, la quale, tuttavia, rientra tra le Regioni in *phasing out* dall'obiettivo Convergenza.

L'obiettivo di mettere in sicurezza le risorse finanziarie a rischio, evitandone il disimpegno automatico, è stato perseguito agendo da una parte sulla ridefinizione delle priorità delle diverse linee di intervento dei Programmi, tenendo conto del valore aggiunto specifico dei risultati attesi ad esse associati, e attivando un percorso di sorveglianza e monitoraggio dell'attuazione, con un presidio tecnico del Ministero per la Coesione Territoriale e del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico.

Tab. 2. *Fondi strutturali 2007-2013: riprogrammazioni effettuate al 31 dicembre 2012 nei paesi dell'Unione europea, per temi prioritari (milioni di euro, s.d.i.)*

Paese	Contributo comunitario assegnato	Risorse riprogrammate per temi prioritari	Quote % delle risorse riprogrammate su contributo	Paese	Contributo comunitario assegnato	Risorse riprogrammate per temi prioritari	Quote % delle risorse riprogrammate su contributo
Polonia	67.185,3	5.787,5	8,6	Slovenia	4.101,0	305,0	7,4
Spagna	34.650,7	4.441,2	12,8	Estonia	3.403,5	81,7	2,4
Italia	27.955,9	3.825,1	13,7	Belgio	2.063,5	54,6	2,6
Repubblica Ceca	26.539,7	2.122,7	8,0	Paesi Bassi	1.660,0	141,9	8,5
Germania	25.488,2	1.546,5	6,1	Svezia	1.626,1	0,0	0,0
Ungheria	24.921,1	1.676,6	6,7	Finlandia	1.596,0	3,5	0,2
Portogallo	21.411,6	5.933,2	27,7	Austria	1.204,5	78,0	6,5
Grecia	20.210,3	3.490,4	17,3	Malta	840,1	205,1	24,4
Romania	19.213,0	759,5	4,0	Irlanda	750,7	328,5	43,8
Francia	13.449,2	1.150,0	8,6	Cipro	612,4	0,0	0,0
Slovacchia	11.498,3	942,8	8,2	Danimarca	509,6	21,0	4,1
Regno Unito	9.890,9	386,8	3,9	Lussemburgo	50,5	0,0	0,0
Lituania	6.775,5	787,1	11,6				
Bulgaria	6.673,6	835,5	12,5	Altro (a)	7.905,1	616,7	7,8
Lettonia	4.530,4	138,0	3,0				
				Totale	346.716,7	35.658,9	10,3

(a) Programmi di cooperazione e varie.
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ

Più in dettaglio, in applicazione degli indirizzi forniti dalla Delibera CIPE n. 1/2011, nel corso del 2012 il monitoraggio realizzato a livello centrale ha fissato momenti

di verifica intermedia nazionali al 31 maggio ed al 30 ottobre[22], con obiettivi fissati in funzione del *target* di spesa comunitario n+2 di fine anno e sanzioni collegate espresse in termini di riduzione forzosa della quota di cofinanziamento nazionale rapportata alla distanza dall'obiettivo.

In alternativa alla verifica dei *target* intermedi e dell'applicazione del relativo sistema sanzionatorio nazionale, il meccanismo concordato con la Commissione europea e formalizzato in sede di "Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria" ha consentito alle Regioni e alle Amministrazioni centrali titolari della gestione di Programmi Operativi Nazionali (PON) di aderire volontariamente ad un processo di riprogrammazione delle risorse, finalizzato a far confluire in un nuovo "contenitore" programmatico - il "Piano Azione Coesione" (PAC) – le linee di intervento (e le corrispondenti risorse finanziarie) per le quali sono stati individuati ritardi attuativi tali da poterne compromettere il completamento nei tempi stabiliti dai Regolamenti comunitari.

In termini finanziari tale operazione è stata resa possibile dalla decisione – concordata con la Commissione – di ridurre il tasso di cofinanziamento nazionale dei Programmi e di destinare al PAC le risorse rivenienti ai fini della copertura finanziaria degli interventi ex-PO, nonché di altri interventi non originariamente previsti ma coerenti con gli obiettivi della programmazione o comunque ritenuti ammissibili in funzione anticongiunturale.

Nel complesso, in virtù del meccanismo attivato è stato possibile destinare una ingente quantità di risorse finanziarie ad obiettivi di sviluppo regionale – in parte anche nuovi, sottraendone però l'utilizzo ai vincoli temporali imposti dai cronogrammi previsti dai Regolamenti comunitari sui Fondi strutturali e, al contempo, sono state migliorate sensibilmente le prospettive di perseguimento degli obiettivi finanziari di spesa che i

[22] Per il 2012 le decisioni assunte dal "Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria" hanno fissato il livello spesa da raggiungere al 31 maggio al 100% del *target* n+2 del 31 dicembre 2011; il livello di impegni da raggiungere al 31 dicembre 2011 è stato fissato all' 80% del *target* di spesa del 31 dicembre 2012.

Programmi dovranno comunque rispettare al momento della chiusura del ciclo di programmazione.

In generale, per effetto della riduzione del cofinanziamento nazionale l'ammontare del contributo pubblico totale assegnato ai Programmi, nel confronto pre/post riprogrammazione, ovvero tra la fine del 2011 e la fine del 2012, è diminuito di 9,9 miliardi di euro, pari a circa il 16,6% del contributo iniziale, passando così da 59,39 a 49,49 miliardi.

Tab. 3. *QSN 2007-2013. Dotazioni Programmi Operativi dell'Obiettivo Convergenza FESR e conferimento del cofinanziamento nazionale al PAC. Situazione al 31 dicembre 2012 (milioni di euro, s.d.i.)*

Programmi Operativi	Contributo europeo	Cofinanziamento		Contributo totale		Risorse trasferite al PAC	
		Cofinanziamento originario	Cofinanziamento dopo il varo del PAC	Contributo originario	Contributo dopo il varo del PAC	Valori assoluti	In % del contributo originario
Programmi Operativi Nazionali	5.449,9	5.449,9	3.257,0	10.899,8	8.707,1	2.192,9	20,12
PON Governance e Assistenza tecnica	138,1	138,1	88,1	276,2	226,2	50,0	18,10
PON Istruzione e Ambienti per l'apprendimento	255,4	255,4	255,4	510,8	510,8	-	-
PON Reti e mobilità	1.374,7	1.374,7	1.201,8	2.749,4	2.576,6	172,9	6,29
PON Ricerca e competitività	3.102,7	3.102,7	1.322,7	6.205,4	4.425,4	1.780,0	28,68
PON Sicurezza per lo sviluppo	579,0	579,0	389,0	1.158,0	968,1	190,0	16,41
Programmi Operativi Interregionali	1.311,7	1.311,7	477,7	2.623,4	1.789,5	834,0	31,79
POI Attrattori culturali, naturali e turismo	507,8	507,8	177,8	1.015,6	685,7	330,0	32,49
POI Energie innovabili e risparmio energetico	803,9	803,9	299,9	1.607,8	1.103,8	504,0	31,35
Programmi Operativi Regionali	11.121,2	11.271,6	5.605,4	22.392,8	16.726,6	5.666,2	25,30
POR FESR Campania	3.432,4	3.432,4	1.144,4	6.864,8	4.576,8	2.288,0	33,33
POR FESR Puglia	2.619,0	2.619,0	1.873,3	5.238,0	4.492,3	745,7	14,24
POR FESR Basilicata	300,9	451,3	451,3	752,2	752,2	-	-
POR FESR Calabria	1.499,1	1.499,1	1.045,6	2.998,2	2.544,7	453,5	15,13
POR FESR Sicilia	3.269,8	3.269,8	1.090,8	6.539,6	4.360,6	2.179,0	33,32
TOTALE	17.882,8	18.033,2	9.340,1	35.916,0	27.223,2	8.693,1	24,20

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero per la Coesione Territoriale.

La Tab. 3 mostra – per i Programmi FESR delle Regioni della Convergenza, maggiormente interessati dalla riprogrammazione – l'entità delle riallocazioni condotte a livello di singolo Programma. Dall'analisi dei dati emerge con chiarezza che i Programmi Operativi Interregionali (POI) sono quelli che hanno subito le decurtazioni più rilevanti in rapporto alle dotazioni finanziarie di partenza (330 milioni per il POI "Attrattori culturali,

naturali e turismo" e 504 milioni per il POI "Energie rinnovabili e risparmio energetico", pari rispettivamente al 32,5% e 31,4% del contributo originario), segnalando come il modello dell'intervento interregionale abbia incontrato rilevanti ostacoli criticità attuative.

Diversificato è invece il quadro che caratterizza i Programmi Operativi Nazionali (PON). Se il PON "Istruzione e Ambienti per l'apprendimento" non subisce alcuna decurtazione finanziaria, il PON "Ricerca e Competitività" si segnala per la rilevante riprogrammazione subita, con 1,78 miliardi di euro riallocati sul PAC, pari al 28,7% circa della dotazione originaria.

Con riferimento alle variazioni intervenute nelle dotazioni finanziarie dei POR delle Regioni Convergenza, si rileva che la Calabria si attesta su un livello di decurtazione finanziaria sensibilmente più basso (15,1%) rispetto a quello medio (25,3%).

In virtù degli esiti dei processi di riprogrammazione realizzati nel 2012, pertanto, il quadro generale di avanzamento finanziario del QSN è mutato significativamente in termini di *performance* rispetto all'anno precedente.

La Tab. 4 mostra che l'avanzamento finanziario dei Programmi delle Regioni Convergenza aveva già raggiunto al 31 dicembre 2012, grazie alla riprogrammazione, livelli abbastanza elevati, sopravanzando quello dei Programmi dell'obiettivo Competitività in relazione allo stato degli impegni (81,7% contro 74,5%).

Sotto il profilo dei pagamenti, invece, anche in seguito alle riassegnazioni al PAC di una quota consistente di risorse, il ritardo attuativo delle Regioni Convergenza rimane considerevole, non solo in rapporto alla *performance* delle Regioni Competitività ma più in generale rispetto agli obiettivi della programmazione: alla data del 31 dicembre 2012 risultava speso poco più di un terzo (34,7%) di quanto programmato.

Particolarmente significativo appare il *gap* di realizzazione per i Programmi FESR, che per loro natura finanziano interventi più complessi ed aventi un ciclo di vita progettuale più lungo.

Se si guarda ai valori assoluti si può facilmente ricavare che una consistente quota delle risorse finanziarie destinate in fase di programmazione alle Regioni Convergenza – circa 6,2 miliardi di euro – non è stata ancora oggetto di procedure attuative formalizzate

(impegni giuridicamente vincolanti), rischiando pertanto di non essere utilizzata, e che l'ammontare di risorse da spendere nei residui mesi a disposizione per la chiusura finanziaria dei Programmi supera ancora i 22,3 miliardi di euro.

Tab. 4. *QSN 2007-2013. Programmi Operativi finanziati dai Fondi strutturali: attuazione finanziaria, per Fondo e per obiettivo (milioni di euro, s.d.i.)*

Programmi Operativi	Contributo pubblico totale 2007-2013 (a)	Impegni		Attuazione finanziaria			
				Pagamenti (c)	Spesa certificata (d)	Pagamenti (c)/(a) (%)	Spesa certificata (d)/(a) (%)
		31.12.2012 (b)	(b/a) (%)	31.12.2012	31.05.2013	31.12.2012	31.05.2013
				A) Obiettivo Competitività			
PO finanziati dal FESR	7.792,3	5.679,9	72,89	3.563,3	3.613,4	45,73	46,37
PO finanziati dal FSE	7.567,4	5.768,9	76,23	4.019,2	3.977,4	53,11	52,56
Totale	15.359,7	11.448,8	74,54	7.582,5	7.590,8	49,37	49,42
				B) Obiettivo Convergenza			
PO finanziati dal FESR	27.219,2	22.988,7	84,46	8.976,9	9.108,1	32,98	33,46
PO finanziati dal FSE	6.916,3	4.900,1	70,85	2.883,6	3.087,5	41,69	44,64
Totale	34.135,5	27.888,8	81,70	11.860,5	12.195,6	34,75	35,73
				C) Totale			
PO finanziati dal FESR	35.011,5	28.668,6	81,88	12.540,2	12.721,5	35,82	36,34
PO finanziati dal FSE	14.483,7	10.669,0	73,66	6.902,8	7.064,9	47,66	48,78
Totale	49.495,2	39.337,6	79,48	19.443,0	19.786,4	39,28	39,98

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero per la Coesione Territoriale, *Le politiche di coesione territoriale. Rapporto di fine mandato,*
Roma, aprile 2013 e "Audizione presso la V e XIV Commissione della Camera dei Deputati del Ministro per la Coesione Territoriale", nella seduta
del 12 giugno 2013.

In un quadro che nel complesso desta ancora preoccupazione, peraltro, va rilevato come il dato relativo all'ultima rilevazione disponibile, inerente la spesa certificata al 31 maggio 2013, non abbia mostrato progressi degni di nota.

Un'analisi più disaggregata dei dati (v.Tab. 5) fornisce elementi conoscitivi di un certo interesse sulla collocazione della Calabria nel più ampio contesto della Convergenza.

Tab. 5. *QSN 2007-2013. Programmi Operativi delle regioni della Convergenza FSE: attuazione finanziaria per Programma Operativo (milioni di euro, s.d.i.)*

Programmi Operativi	Contributo pubblico totale 2007-2013	Impegni (b)		Attuazione finanziaria			
				Pagamenti (c)	Spesa certificata (d)	Pagamenti (c)/(a) (%)	Spesa certificata (d)/(a) (%)
		31.12.2012	(b)/(a) (%)	31.12.2012	31.05.2013	31.12.2012	31.05.2013
Programmi Operativi Nazionali	*1.913,9*	*1.689,7*	*88,29*	*1.074,8*	*1.064,2*	*56,16*	*55,60*
PON Governance e Azioni di Sistema	428,0	417,2	97,48	196,2	205,3	45,84	47,97
PON Competenze per lo Sviluppo	1.485,9	1.272,5	85,64	878,6	858,9	59,13	57,80
Programmi Operativi Regionali	*5.002,4*	*3.210,4*	*64,18*	*1.808,8*	*2.023,3*	*36,16*	40,45
POR FSE Campania	968,0	482,4	49,83	273,8	293,3	28,29	30,30
POR FSE Puglia	1.279,2	648,3	50,68	454,0	486,5	35,49	38,03
POR FSE Basilicata	322,4	210,1	65,17	173,6	191,0	53,85	59,24
POR FSE Calabria	800,5	437,4	54,64	303,1	385,6	37,86	48,17
POR FSE Sicilia	1.632,3	1.432,2	87,74	604,3	666,9	37,02	40,86
Totale	6.916,3	4.900,1	*70,85*	2.883,6	3.087,5	41,69	44,64

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero per la Coesione Territoriale, *Le politiche di coesione territoriale. Rapporto di fine mandato*, Roma, aprile 2013 e "Audizione presso la V e XIV Commissione della Camera dei deputati del Ministro per la Coesione Territoriale", nella seduta del 12 giugno 2013.

Considerando, in primo luogo, i Programmi FSE, in relazione agli impegni è possibile rilevare che al 31 dicembre 2012 la Calabria si pone al di sotto del valore medio di avanzamento finanziario della Convergenza, con un livello di impegni pari al 54,6%, a fronte del 64,1%. Più positiva appare invece la *performance* dal punto di vista dei pagamenti. Al 31 dicembre 2012, infatti, l'avanzamento dei pagamenti del Programma FSE Calabria era pari al 37,8% e superiore alla media (36,1%). Inoltre, il dato al 31 maggio 2013 denota un'accelerazione decisa dell'attuazione del Programma con un livello di spesa certificata che raggiunge il 48,1%[23].

Non molto dissimile appare la situazione che emerge dai Programmi FESR (v. Tab. 6). Se in termini di impegni la Calabria si colloca al 31 dicembre 2012 su un livello significativamente inferiore al dato medio delle Regioni Convergenza (54,9% contro 84,3%), meno distante dal valore aggregato è il dato relativo ai pagamenti registrati alla stessa data (24,7% a fronte del 30,3%). In questo caso, il dato rilevato al 31 maggio 2013 per la spesa certificata non segnala miglioramenti.

L'attuale quadro complessivo di attuazione del QSN è quindi migliorato ma non abbastanza da fugare le preoccupazioni inerenti il pieno utilizzo delle risorse assegnate ai Programmi. Ciò ha suggerito al Governo di proseguire anche nel 2013 l'azione di

[23] Sebbene il dato sui pagamenti e quello sulla spesa certificata differiscano tra loro per le modalità di calcolo, gli scarti tra queste due grandezze risultano in genere limitati.

sollecitazione delle strutture amministrative deputate alla gestione dei Fondi strutturali e di svolgere ulteriori verifiche al fine di individuare ulteriori spazi di riprogrammazione.

Tab. 6. *QSN 2007-2013. Programmi Operativi delle regioni della Convergenza FERS: attuazione finanziaria per Programma Operativo (milioni di euro,s.d.i.)*

Programmi	Contributo pubblico totale 2007-2013 (a)	Impegni (b)		Attuazione finanziaria: Pagamenti (c)	Spesa certificata (d)	Pagamenti (c)/(a) (%)	Spesa certificata (d)/(a) (%)
		31.12.2012	(b)/(a) (%)	31.12.2012	31.05.2013	31.12.2012	31.05.2013
Programmi Operativi Interregionali	*1.785,5*	*1.086,9*	*60,87*	*635,1*	*599,9*	*35,57*	*33,60*
POI Attrattori culturali, naturali e turismo	681,7	277,5	40,71	166,0	161,7	24,35	23,72
POI Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.103,8	809,4	73,33	469,1	438,2	42,50	39,70
Programmi Operativi Nazionali	*8.707,1*	*7.797,5*	*89,55*	*3.260,6*	*3.222,7*	*37,45*	*37,01*
PON Governance a AT FESR	226,2	156,6	69,23	107,3	108,6	47,44	48,01
PON Istruzione Ambienti per l'apprendimento	510,8	495,9	97,08	224,2	227,5	43,89	44,54
PON Reti e mobilità	2.576,6	1.857,3	72,08	592,7	580,3	23,00	22,52
PON Ricerca e competitività	4.425,4	4.722,0	106,70	1.911,6	1.853,1	43,20	41,87
PON Sicurezza per lo sviluppo	968,1	565,7	58,43	424,8	453,2	43,88	46,81
Programmi Operativi Regionali	*16.726,6*	*14.104,3*	*84,32*	*5.081,2*	*5.285,5*	*30,38*	*31,60*
POR FESR Campania	4.576,8	4.781,0	104,46	1.087,7	1.052,5	23,77	23,00
POR FESR Puglia	4.492,3	4.230,8	94,18	1.898,6	2.061,3	42,26	45,89
POR FESR Basilicata	752,2	555,5	73,85	334,5	355,3	44,47	47,23
POR FESR Calabria	2.544,7	1.399,0	54,98	628,8	621,2	24,71	24,41
POR FESR Sicilia	4.360,6	3.138,0	71,96	1.131,6	1.195,2	25,95	27,41
Totale	27.219,2	22.988,7	*84,46*	8.976,9	9.108,1	32,98	33,46

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero per la Coesione Territoriale, *Le politiche di coesione territoriale. Rapporto di fine mandato*, Roma, aprile 2013 e "Audizione presso la V e XIV Commissione della Camera dei deputati del Ministro per la Coesione Territoriale". nella seduta del 12 giugno 2013.

In primo luogo, è stata così confermata anche per il 2013 l'applicazione del meccanismo di sorveglianza ed accelerazione della spesa basato su obiettivi di spesa nazionali, calcolati in percentuale sul *target* n+2 di Programma. Inoltre, si è optato per l'estensione dello stesso meccanismo fino al 2015, stabilendo al contempo che a partire da ottobre 2013 debbano essere fissati a titolo precauzionale obiettivi di spesa nazionali più elevati di quelli previsti dal rispetto della regola del disimpegno automatico.

In cambio dell'accettazione di questi nuovi sfidanti obiettivi, le Regioni hanno ottenuto dal Governo l'innalzamento – da 1 ad 1,8 miliardi per il 2013 – del tetto di cofinanziamento dei progetti europei che è possibile escludere ai fini dello sforamento del "Patto di stabilità"[24].

[24] Per maggiori dettagli , cfr. decreto legge 35/2013 (art. 2, commi 7-8-9).

Nell'ottica di promuovere un continuo miglioramento del quadro attuativo è stata inoltre ripresa la riprogrammazione dei PON ed è in corso una nuova riprogrammazione per le Regioni Convergenza, in particolar modo per i Programmi della Sicilia, della Campania e della Calabria, individuati come quelli maggiormente esposti a rischi di disimpegno. Gli orientamenti nazionali appaiono diretti a destinare le risorse di questa nuova riprogrammazione al sostegno del sistema delle imprese ed alla promozione di investimenti in grado di stimolare le economie locali.

2.3 *Lo stato di attuazione dei Programmi Operativi 2007-2013 della Calabria*

2.3.1 Il POR FESR 2007-2013

Il Programma Operativo FESR della Calabria è stato interessato nel corso del 2012 da una rilevante azione di riprogrammazione delle risorse assegnate.

Una prima riprogrammazione, scaturita dalla proposta illustrata dalla Regione nel corso della seduta del Comitato di Sorveglianza del 12 giugno 2012 e approvata dalla Commissione Europea con decisione C(2012) 9693 del 17 dicembre 2012, è stata effettuata tenendo conto di una serie di fattori, quali il livello di attuazione dei diversi Assi e la contestuale necessità di confermare nella sostanza la strategia generale di intervento del POR, nonché sulla base dell'entità delle risorse da destinare alle due priorità del "Piano Azione Coesione" che hanno interessato nella prima fase il POR Calabria (Istruzione e Agenda digitale), della corrispondente quota di cofinanziamento nazionale da detrarre e della connessa modifica della percentuale dei tassi di partecipazione FESR, in attuazione della decisione C(2011) 9061 del 12 dicembre 2011.

A seguito di tale riprogrammazione la dotazione finanziaria del POR ha subito una prima decurtazione di 80 milioni di euro, passando da 2.998.240.052 a 2.918.240.052

euro e le relative risorse sono state destinate al finanziamento di interventi ricadenti nell'ambito del "Piano Azione Coesione"[25].

Successivamente, nel dicembre 2012, la Regione Calabria ha aderito alla terza riprogrammazione del "Piano Azione Coesione", con la quale il Governo ha individuato una serie di interventi con effetto diretto su impresa e lavoro.

Sulla base degli accordi assunti con il Governo nazionale è stata garantita alla Regione la possibilità di dare attuazione certa a operazioni considerate strategiche all'interno della programmazione regionale, ma i cui tempi di realizzazione non risultavano compatibili con la tempistica di chiusura finanziaria dei Programmi prevista dai Regolamenti comunitari. Tale opportunità è stata colta con la definizione da parte della Regione di un "Programma esterno parallelo" (PEP). In ogni caso, la riprogrammazione è stata effettuata anche in tale occasione avendo cura di evitare una alterazione sostanziale della strategia e nell'ottica che ha ispirato le misure di accelerazione di cui alla Delibera CIPE n. 1/2011.

In virtù della terza riprogrammazione del PAC (seconda per la Regione), la nuova dotazione finanziaria del Programma è scesa a 2.545.056.423 euro. La riduzione rispetto alla precedente assegnazione finanziaria è stata in questo caso di 373.183.629 euro, pari al 13%.

Nel complesso, per effetto delle due riprogrammazioni subite nel corso del 2012 la dotazione finanziaria del Programma si è quindi ridotta di oltre 453,1 meuro.

Le variazioni più significative hanno interessato l'Asse IV "Qualità della vita e inclusione sociale", che ha perso oltre 100 milioni di euro (pari ad un terzo della sua assegnazione precedente) e l'Asse VIII "Città, aree urbane e sistemi territoriali", che ha registrato una diminuzione della propria dotazione di oltre 141 milioni (pari al 30%), mentre gli unici Assi che hanno mantenuto intatte le proprie assegnazioni finanziarie sono l'Asse VI "Reti e collegamenti per la mobilità" e l'Asse IX "Assistenza tecnica e cooperazione interregionale" (v. Tab. 7).

[25] Per maggiori dettagli sulla destinazione delle risorse assegnate al PAC si rinvia al paragrafo 2.3.3.

Tab. 7. *Evoluzione del quadro finanziario del POR FESR Calabria 2007-2013 a seguito delle due riprogrammazioni del 2012, per Asse (dati in euro)*

	Assi	Costo totale Post I riprogrammazione	Costo totale Post III riprogrammazione	Variazioni assolute	Variazioni in %
I	Ricerca scientifica, innovazione tecnologica e società dell'informazione	327.117.994	301.932.778	-25.185.216	- 8
II	Energia	171.506.370	153.251.953	-18.254.417	-11
III	Ambiente	331.705.165	320.705.165	-11.000.000	-3
IV	Qualità della vita e inclusione sociale	309.129.523	207.439.042	-101.690.481	-33
V	Risorse naturali, culturali e turismo sostenibile	343.495.758	307.858.186	-35.637.572	-10
VI	Reti e collegamenti per la mobilità	500.718.408	500.718.408	0	0
VII	Sistemi produttivi	391.918.826	352.141.001	-39.777.825	-10
VIII	Città, aree urbane e sistemi territoriali	472.700.808	331.062.690	-141.638.118	-30
IX	Assistenza tecnica e cooperazione interregionale	69.947.200	69.947.200	0	0
	TOTALE	**2.918.240.052**	**2.545.056.423**	**-373.183.629**	**-13**

Fonte: Sistema di monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato.

La Tab. 8 riporta lo stato di avanzamento finanziario del Programma in termini di impegni e pagamenti, calcolati sulla nuova dotazione scaturita a seguito delle due riprogrammazioni del 2012.

Tab. 8. *Avanzamento finanziario del POR FESR Calabria 2007-2013, per Asse. Situazione al 31/12/2012 (dati in euro)*

	Assi	Costo totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Capacità di impegno (b/a)	Capacità di utilizzo (c/a)
I	Ricerca scientifica, innovazione tecnologica e società dell'informazione	301.932.778	96.486.118	58.498.330	32,0	19,4
II	Energia	153.251.953	41.563.009	40.928.228	27,1	26,7
III	Ambiente	320.705.165	403.181.871	172.214.649	125,7	53,7
IV	Qualità della vita e inclusione sociale	207.439.042	53.776.855	15.118.979	25,9	7,3
V	Risorse naturali, culturali e turismo sostenibile	307.858.186	95.962.010	68.430.390	31,2	22,2
VI	Reti e collegamenti per la mobilità	500.718.408	437.274.067	108.949.072	87,3	21,8
VII	Sistemi produttivi	352.141.001	160.940.783	132.577.760	45,7	37,6
VIII	Città, aree urbane e sistemi territoriali	331.062.690	84.669.769	21.962.079	25,6	6,6
IX	Assistenza tecnica e cooperazione interregionale	69.947.200	25.105.579	10.110.155	35,9	14,5
	TOTALE	**2.545.056.423**	**1.398.960.061**	**628.789.642**	**55,0**	**24,7**

Fonte: Sistema di monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato.

Il dato relativo agli impegni totali si attesta al 55%, avendo quasi raggiunto la soglia dei 1.400 milioni di euro, mentre il livello dei pagamenti si ferma al 24,7%, pari in valore assoluto a circa 628 milioni. Disaggregando l'analisi a livello di Asse, in relazione agli impegni si segnala la brillante *performance* dell'Asse III "Ambiente", con un livello di impegni in *overbooking*, pari al 125% della dotazione finanziarie assegnata. In realtà è l'Asse VI "Reti e collegamenti per la mobilità" a denotare l'ammontare di impegni più consistente in valore assoluto (oltre 437 milioni), ma la sua elevata dotazione finanziaria (la più elevata del Programma) fa si che l'avanzamento relativo si attesti all'87,3%. Un ulteriore Asse che muove ingenti flussi di risorse in termini di impegni è l'Asse VII "Sistemi produttivi", con livelli di avanzamento consistenti in valore assoluto (oltre 160 milioni) e pari al 45,7% della propria dotazione finanziaria.

Sotto il profilo dei pagamenti, è sempre l'Asse III "Ambiente" a manifestare l'andamento più positivo, avendo prodotto una spesa superiore a 172 milioni di euro, seguito dagli Assi VI "Reti e collegamenti per la mobilità" e VII "Sistemi produttivi", anch'essi con pagamenti significativamente superiori alla soglia dei 100 milioni di euro.

Tutti gli altri Assi presentano un andamento non ancora in linea con i profili di spesa richiesti dai Regolamenti. Più in dettaglio, in relazione alla rilevante quota di risorse finanziarie assegnate, sono gli Assi I "Ricerca scientifica, innovazione tecnologica e società dell'informazione" e VIII "Città, aree urbane e sistemi territoriali" (entrambi con oltre 300 milioni di contributi assegnati) quelli che impongono una più forte accelerazione delle procedure attuative, per il conseguimento degli obiettivi di spesa.

In particolare, quest'ultimo Asse paga i ritardi fin qui accumulati dal processo di attuazione della progettazione integrata devoluta al livello territoriale locale (PISU e PISL).

D'altra parte, come l'esperienza del ciclo di programmazione 2000-2006 ha dimostrato, l'attuazione della progettazione integrata richiede un iter molto articolato e un processo partecipato sul territorio che allungano i tempi di attivazione degli interventi, determinando una concentrazione della spesa negli ultimi anni del ciclo di programmazione.

In virtù dell'operare di tale meccanismo è plausibile ritenere che nel residuo periodo di attuazione si possa assistere ad un significativo recupero del ritardo e al conseguimento degli obiettivi identificati in fase di programmazione.

Se si effettua un confronto tra i dati relativi ad impegni e pagamenti registrati al 31 dicembre 2012 con i corrispondenti dati rilevati alla stessa data dell'anno precedente è possibile evidenziare quali parti del Programma hanno denotato i maggiori progressi e quali invece gli avanzamenti minori.

Un primo confronto, basato sull'evoluzione dei valori percentuali e quindi ponderato rispetto alla dotazione finanziaria assegnata mostra come l'andamento più positivo sia stato sperimentato dall'Asse III "Ambiente", con riferimento sia agli impegni

che ai pagamenti: l'avanzamento maturato nel periodo considerato si attesta su una soglia rispettivamente superiore al 22% e intorno al 20% (v. Tab. 9).

Per converso, un progresso molto debole accomuna gli Assi I "Ricerca scientifica, innovazione tecnologica e società dell'informazione", V "Risorse naturali, culturali e turismo sostenibile" e VI "Reti e collegamenti per la mobilità", con i primi due Assi che - pur a fronte della riduzione della dotazione finanziaria - manifestano anzi un lieve arretramento in termini di impegni.

Dall'avanzamento degli impegni e dei pagamenti in valore assoluto è possibile tuttavia rilevare che l'Asse VI "Reti e collegamenti per la mobilità" ha comunque assicurato un progresso di circa 19 meuro in termini di impegni e di oltre 32 meuro dal punto di vista dei pagamenti (v. Tab. 10).

In relazione agli altri Assi, facendo sempre riferimento alle variazioni avvenute nei valori assoluti, spiccano le buone *performance* in termini di impegni degli Assi IV "Qualità della vita e inclusione sociale" (con quasi 45 meuro in più rispetto all'anno precedente) e VIII "Città, aree urbane e sistemi territoriali" (con un avanzamento di oltre 30 meuro) e, sotto il profilo dei pagamenti, il non trascurabile avanzamento registrato dall'Asse I, "Ricerca scientifica, innovazione tecnologica e società dell'informazione", secondo solo a quello conseguito dagli Assi III "Ambiente" e VI "Reti e collegamenti per la mobilità".

Tab. 9. *Confronto tra capacità di impegno e di utilizzo del POR FESR Calabria 2007-2013 nel periodo dicembre 2011-dicembre 2012 (valori percentuali)*

		Capacità di impegno		Variazione (%) 2012/2011	Capacità di utilizzo		Variazione (%) 2012/2011
	Assi	Al 31/12/11	Al 31/12/12		Al 31/12/11	Al 31/12/12	
I	Ricerca scientifica, innovazione tecnologica e società dell'informazione	32,94	32,0	-0,94	14,58	19,4	4,82
II	Energia	14,94	27,1	12,16	14,74	26,7	11,96
III	Ambiente	103,23	125,7	22,47	33,71	53,7	19,99
IV	Qualità della vita e inclusione sociale	3,30	25,9	22,6	1,41	7,3	5,89
V	Risorse naturali, culturali e turismo sostenibile	32,54	31,2	-1,34	16,79	22,2	5,41
VI	Reti e collegamenti per la mobilità	87,15	87,3	0,15	15,94	21,8	5,86
VII	Sistemi produttivi	38,95	45,7	6,75	30,56	37,6	7,04
VII I	Città, aree urbane e sistemi territoriali	10,59	25,6	15,01	3,14	6,6	3,46
IX	Assistenza tecnica e cooperazione interregionale	16,82	35,9	19,08	5,60	14,5	8,09
	TOTALE	**42,63**	**55,0**	**12,37**	**16,21**	**24,7**	**8,49**

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Regione Calabria, *Rapporto Annuale di Esecuzione POR FESR 2011 e 2012.*

Tab. 10. *Confronto tra capacità di impegno e di utilizzo del POR FESR Calabria 2007-2013 nel periodo dicembre 2011-dicembre 2012 (euro)*

		Impegni		Variazione 2012/2011	Pagamenti		Variazione 2012/2011
	Assi	Al 31/12/11	Al 31/12/12		Al 31/12/11	Al 31/12/12	
I	Ricerca scientifica, innovazione tecnologica e società dell'informazione	98.766.018	96.486.118	-2.279.900	43.726.537	58.498.330	14.771.793
II	Energia	31.363.127	41.563.009	10.199.882	30.937.555	409.028.228	9.990.673
III	Ambiente	371.408.098	403.181.871	31.773.773	121.300.386	172.214.649	50.914.263
IV	Qualità della vita e inclusione sociale	8.893.949	53.776.855	44.882.906	3.810.803	15.118.979	11.308.176
V	Risorse naturali, culturali e turismo sostenibile	117.072.222	95.962.010	-21.110.212	60.419.401	68.430.390	8.010.989
VI	Reti e collegamenti per la mobilità	418.081.852	437.274.067	19.192.215	76.471.134	108.949.072	32.477.938
VII	Sistemi produttivi	163.482.573	160.940.783	-2.541.790	128.278.338	132.577.760	4.299.422
VIII	Città, aree urbane e sistemi territoriali	53.994.288	84.669.769	30.675.481	16.019.075	21.962.079	5.943.004
IX	Assistenza tecnica e cooperazione interregionale	15.124.790	25.105.579	9.780.989	5.037.746	10.110.155	5.072.409
	TOTALE	**1.278.186.916**	**1.398.960.061**	**120.773.145**	**486.000.977**	**628.789.642**	**142.788.665**

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Regione Calabria, *Rapporto Annuale di Esecuzione POR FESR 2011 e 2012.*

A completamento della descrizione del quadro evolutivo della programmazione FESR occorre infine sottolineare che, in ragione del permanere delle difficoltà attuative del Programma, di comune accordo con il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica e la Commissione Europea, la Regione ha definito un percorso di ulteriore riprogrammazione che consentirà di salvaguardare le risorse del Programma ancora a rischio di disimpegno.

In virtù degli accordi presi si è concordato di procedere in due step successivi. In una prima fase si prevede l'approvazione di una proposta consistente in un taglio "lineare"[26] del cofinanziamento nazionale sugli Assi che hanno un tasso di cofinanziamento comunitario inferiore al 75%. In una seconda fase si opererà una ridistribuzione interna delle risorse tra gli Assi prioritari, al fine di rendere l'assegnazione finanziaria di ciascun Asse aderente alle sue effettive capacità di assorbimento.

A tal fine, ci si avvarrà degli esiti della disamina già condotta sulle procedure di attivazione e di un ulteriore approfondimento sulle capacità realizzative di tutti gli interventi avviati.

Le risorse a rischio così individuate andranno a rimpinguare la dotazione del "Programma Operativo Convergenza" (POC) della Calabria (si veda il par. 2.3.3), e i relativi interventi saranno pertanto realizzati con lo spostamento sul POC delle risorse POR, avendo cura di garantire il principio della territorialità e del vincolo di destinazione delle risorse dei Fondi strutturali.

In questa prospettiva, tenendo conto dell'impossibilità di ridurre il cofinanziamento nazionale al di sotto del 25% della dotazione finanziaria complessiva del Programma, la Regione ha formulato una proposta di nuova riprogrammazione che, una volta approvata, potrebbe comportare una riduzione del costo totale del Programma di oltre 543 meuro, portando la nuova dotazione a poco meno di 2 miliardi di euro. La procedura di riprogrammazione che prende in carico tale proposta è allo stato attuale in corso.

[26] La proposta di riprogrammazione con taglio "lineare" – a seguito dell'approvazione da parte del Comitato di Sorveglianza tramite procedura di consultazione scritta "d'urgenza" (avviata con nota n. 90 del 5.9.2013 e chiusa con successiva nota n. 96 del 13.9.2013) – è stata notificata ai servizi della Commissione Europea, per il tramite del sistema informativo SFC, con nota n. 288592 del 13.9.2013.

2.3.2 *Il POR FSE 2007-2013*

Così come avvenuto per il POR FESR Calabria anche il POR FSE della Regione è stato oggetto nel corso del 2012 di una riprogrammazione[27] che ha condotto ad una significativa decurtazione della dotazione finanziaria del Programma.

Tab. 11. *Evoluzione del quadro finanziario del POR FSE Calabria 2007-2013 a seguito della riprogrammazione del 2012, per Asse. Situazione al 31/12/2012 (dati in euro)*

	Assi	Costo originario	Costo post riprogrammazione	Variazione assoluta	Variazione %
I	Adattabilità	154.889.776	115.255.010	- 39.634.766	- 25,59
II	Occupabilità	318.384.538	385.411.902	67.027.364	21,05
III	Inclusione sociale	68.839.900	53.361.817	- 15.478.083	- 22,48
IV	Capitale umano	258.149.626	188.653.696	- 69.495.930	- 26,92
V	Transnazionalità e interregionalità	8.604.988	6.255.156	- 2.349.832	- 27,31
VI	Assistenza tecnica	17.209.976	27.106.337	9.896.361	57,5
VII	Capacità istituzionale	34.419.950	24.454.836	- 9.965.114	-28,95
	TOTALE	**860.498.754**	**800.498.754**	**- 60.000.000**	**- 6,97**

Fonte: Regione Calabria, *Rapporto Annuale di Esecuzione POR FSE 2012.*

Come si evince dai dati della Tab. 11, a fronte di una riduzione complessiva della dotazione finanziaria del Programma di 60 milioni di euro rispetto all'allocazione originaria, sono intervenute modifiche di diversa entità e anche di segno opposto a livello di singoli Assi prioritari.

Da una parte, si può rilevare come l'Asse II "Occupabilità" abbia incrementato le risorse in dotazione in maniera sensibile, ricevendo risorse aggiuntive per oltre 67 milioni di euro (pari in percentuale a più del 20% della dotazione iniziale). In tal modo il Programma ha rafforzato la sua capacità di finanziamento di azioni mirate a combattere la perdita di posti di lavoro determinata dalle diffuse crisi aziendali che hanno colpito anche

[27] Approvata con Decisione comunitaria C(2012) 9617 del 14 dicembre 2012.

la Calabria e, più in generale, di attivare misure anticrisi rivolte ad innalzare l'occupabilità delle persone in cerca di lavoro ed in particolare dei giovani.

Dall'altra parte, si è assistito ad un significativo taglio della dotazione finanziaria degli Assi I "Adattabilità", III "Inclusione sociale" e, soprattutto, IV "Capitale umano", che hanno complessivamente perso oltre 124 milioni di euro. Questi tagli, per quanto rilevanti, sono apparsi giustificati dalla scarsa efficienza attuativa dimostrata dalle linee di intervento correlate al perseguimento degli obiettivi specifici ed operativi di riferimento.

Meno significative sono risultate le variazioni che hanno interessato gli altri Assi; in particolare, tra gli Assi VI "Assistenza tecnica" e VII "Capacità istituzionale" si è verificato essenzialmente un travaso di risorse di uguale ammontare a favore del primo, mentre la decurtazione subita dall'Asse V "Transnazionalità e interregionalità", pur rilevante in valori percentuali rispetto alla dotazione iniziale (-27,3%), non appare molto significativa in valore assoluto (poco più di 2 milioni di euro).

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, per effetto della riduzione della dotazione iniziale la *performance* finanziaria del Programma FSE appare al 31 dicembre 2012 sensibilmente migliorata rispetto a quella registrata alla stessa data dell'anno precedente.

Tab. 12. *Avanzamento finanziario del POR FSE Calabria 2007-2013, per Asse al 31/12/2012 (dati in euro)*

	Assi	Contributo totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Capacità di impegno (b/a) (%)	Capacità di utilizzo (c/a) (%)
I	Adattabilità	115.255.010	87.718.565	61.957.558	76,11	53,76
II	Occupabilità	385.411.902	204.796.872	159.603.255	53,14	41,41
III	Inclusione sociale	53.361.817	45.191.293	33.399.941	84,69	62,59
IV	Capitale umano	188.653.696	133.185.946	92.154.042	70,60	48,85
V	Transnazionalità e interregionalità	6.255.156	5.342.412	1.317.467	85,41	21,06
VI	Assistenza tecnica	27.106.337	11.817.870	10.511.767	43,60	38,78
VII	Capacità istituzionale	24.454.836	16.400.000	1.846.023	67,06	7,55
	TOTALE	**800.498.754**	**504.452.958**	**360.790.053**	**63,02**	**45,07**

Fonte: Sistema di monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato.

L'evoluzione dei livelli degli impegni e dei pagamenti mostra che dal 2011 al 2012 gli impegni sono cresciuti di 16 punti percentuali, passando dal 47% al 63% (v. Tab. 13). Nello stesso periodo anche il livello dei pagamenti è aumentato quasi in ugual misura (+15 punti percentuali), portandosi dal 29,5% del dicembre 2011 al 45,07% del dicembre 2012. Oltre ai valori percentuali, tuttavia, ai fini dell'apprezzamento dei progressi registrati dal Programma nel corso del 2012 è utile prendere a riferimento i valori assoluti.

Con riferimento a questi ultimi, si rileva che dalla fine del 2011 al 31 dicembre del 2012 gli impegni sono cresciuti di oltre 142 milioni di euro mentre i pagamenti sono aumentati di quasi 129 milioni (v. Tab. 14). I progressi più rilevanti hanno riguardato, sotto il profilo degli impegni, l'Asse IV "Capitale Umano", responsabile di oltre 1/3 dell'incremento cumulato registrato dal livello degli impegni complessivi del Programma (oltre 52 milioni) e, in minor misura, dall'Asse II "Occupabilità" e I "Adattabilità", che hanno prodotto nel periodo considerato un aumento di circa 35 e 28 milioni di euro.

Poco significativi appaiono invece le variazioni intervenute negli altri Assi (sempre inferiori ai 10 milioni). Dal punto di vista dei pagamenti, è l'Asse II "Occupabilità" che in questo caso registra l'avanzamento maggiore con oltre 56 milioni di euro, seguito ad una certa distanza dagli Assi IV "Capitale umano" e I "Adattabilità", con avanzamenti di ordine significativamente superiore ai 20 milioni.

Tab. 13. *Confronto tra capacità di impegno e di utilizzo del POR FSE Calabria 2007-2013 nel periodo dicembre 2011-dicembre 2012 (valori percentuali)*

		Capacità di impegno		Variazione (%) 2012/2011	Capacità di utilizzo		Variazione (%) 2012/2011
	Assi	Al 31/12/2011	Al 31/12/2012		Al 31/12/2011	Al 31/12/2012	
I	Adattabilità	38,20	76,11	+37,91	25,07	53,76	+28,69
II	Occupabilità	53,34	53,14	-0,21	32,37	41,41	+9,04
III	Inclusione sociale	51,51	84,69	+33,18	26,92	62,59	+35,67
IV	Capitale umano	31,42	70,60	+39,18	24,97	48,85	+23,88
V	Transnazionalità e interregionalità	0,28	85,41	+85,13	0,28	21,06	+20,78
VI	Assistenza tecnica	48,25	43,60	-4,65	40,88	38,78	-2,10
VII	Capacità istituzionale	22,48	67,06	+44,58	0	7,55	+7,55
	TOTALE	**47,0**	**63,02**	+16,02	**29,5**	**45,07**	+15,57

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Regione Calabria.

Tab. 14. *Confronto tra livelli di impegni e pagamenti del POR FSE Calabria 2007-2013 nel periodo dicembre 2011-dicembre 2012 (euro)*

		Impegni		Variazione 2012/2011	Pagamenti		Variazione 2012/2011
	Assi	Al 31/12/2011	Al 31/12/2012		Al 31/12/2011	Al 31/12/2012	
I	Adattabilità	59.168.555	87.718.565	+28.550.010	38.834.633	61.957.558	+23.122.925
II	Occupabilità	169.836.927	204.796.872	+34.959.945	103.075.091	159.603.255	+56.528.164
III	Inclusione sociale	35.457.916	45.191.293	+9.733.377	18.532.726	33.399.941	+14.867.215
IV	Capitale umano	81.121.121	133.185.946	+52.064.825	64.467.007	92.154.042	+27.687.035
V	Transnazionalità e interregionalità	24.000	5.342.412	+5.318.412	24.000	1.317.467	+1.293.467
VI	Assistenza tecnica	8.304.373	11.817.870	+3.513.497	7.035.680	10.511.767	+3.476.087
VII	Capacità istituzionale	7.736.000	16.400.000	+8.664.000	0	1.846.023	+1.846.023
	TOTALE	**361.648.892**	**504.452.958**	**+142.804.066**	**231.969.137**	**360.790.053**	**+128.820.916**

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati della Regione Calabria.

In virtù dei progressi registrati è possibile evidenziare che gli Assi III "Inclusione sociale" e V "Transnazionalità e interregionalità" hanno raggiunto livelli di impegno delle

risorse in dotazione molto elevati (in entrambi i casi intorno all'85%). In posizione intermedia si collocano gli Assi I "Adattabilità", IV "Capitale umano" e VII "Capacità Istituzionale" (con una capacità di impegno rispettivamente pari al 76,1%, 70,1% e 67%), mentre gli Assi II "Occupabilità" e VI "Assistenza tecnica" mostrano ancora un certo ritardo rispetto al raggiungimento del traguardo finale. Questi ultimi Assi – va tuttavia rilevato – sono quelli che in fase di riprogrammazione hanno registrato sensibili incrementi della propria dotazione finanziaria rispetto all'allocazione iniziale. L'Asse II "Occupabilità", poi, è quello che allo stato attuale presenta comunque, in valore assoluto, il più elevato livello di impegni (oltre 200 milioni).

In relazione ai pagamenti, infine, se in valore assoluto – dopo l'Asse II – sono l'Asse IV "Capitale umano" (con più di 92 milioni) e l'Asse I "Adattabilità" (con oltre 61 milioni) a registrare le migliori *performance*, in termini percentuali è l'Asse III "Inclusione sociale" a presentare la più elevata capacità di utilizzo delle risorse in dotazione (con un livello di pagamenti pari a circa il 63%). Occorre poi sottolineare che le insoddisfacenti *performance* mostrate sotto tale profilo dagli Assi V "Transnazionalità e interregionalità", VI "Assistenza tecnica" e VII "Capacità istituzionale", data la natura degli interventi previsti nei loro rispettivi ambiti, non dovrebbero essere tali da pregiudicare il conseguimento del *target* di spesa finale. Per lo stesso motivo[28] non dovrebbe risultare problematico il pieno utilizzo dell'ingente ammontare di risorse in dotazione all'Asse II.

Gli ultimi dati resi disponibili dal Sistema di monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato (v. Tab. 15) confermano che le recenti azioni di riprogrammazione hanno impresso al processo di attuazione del Programma una decisa accelerazione.

Come è possibile evincere dal dato al 30 giugno 2013, infatti, sia gli impegni che i pagamenti hanno registrato rispetto ai sei mesi precedenti un forte avanzamento. Il livello

[28] L'Asse II, in particolare a seguito della riprogrammazione, destina una parte significativa delle risorse in dotazione al finanziamento di misure anticrisi, mirate a dare sostegno al reddito dei lavoratori interessati da procedure di mobilità e/o di cassa integrazione in deroga e alla concessione di crediti di imposta per la creazione di lavoro stabile. Tali linee di intervento presentano in linea di massima procedure rapide di attuazione, in grado di garantire il completamento degli interventi in tempi celeri e quindi dovrebbero essere in grado di assicurare prontamente il passaggio dagli impegni giuridicamente vincolati alla certificazione della spesa.

di impegni si è attestato al 71,8% (+8,78 punti percentuale) e quello dei pagamenti al 55,6% (+10,53 punti percentuali), con un progresso che in sei mesi – e in valori assoluti – è pari ad oltre 70 milioni di euro di impegni e a più di 84 milioni di pagamenti.

Disaggregando ulteriormente l'analisi è possibile rilevare che sono stati proprio gli avanzamenti degli impegni e dei pagamenti dell'Asse II "Occupabilità" e dell'Asse IV "Capitale umano" a determinare tale risultato. Basti pensare che in termini di pagamenti oltre il 75% dell'incremento registrato è ascrivibile alla *performance* dei due Assi considerati congiuntamente e che addirittura sotto il profilo degli impegni il peso dei due Assi rispetto all'avanzamento complessivo è superiore al 100%[29].

[29] Il livello superiore al 100% si spiega con il fatto che alcuni Assi, in termini di impegni, hanno registrato nel periodo considerato un arretramento, per effetto del disimpegno di risorse.

Tab. 15. *Avanzamento finanziario del POR FSE Calabria 2007-2013 al 30/06/2013 e al 31/12/2012, per Asse (dati in euro)*

	Impegni			Pagamenti			Capacità impegno (%)			Capacità di utilizzo (%)		
Assi	Dati al 30/06/2013	Dati al 31/12/2012	Differenza	Dati al 30/06/2013	Dati al 31/12/2012	Differenza	Dati al 30/06/13	Dati al 31/12/12	Diff.	Dati al 30/06/13	Dati al 31/12/12	Diff.
Adattabilità	83.338.169	87.718.565	- 4.380.396	77.758.229	61.957.558	15.800.671	72,3	76,11	- 3,81	67,5	53,76	13,74
Occupabilità	256.179.800	204.796.872	51.382.928	200.383.214	159.603.255	40.779.959	66,5	53,14	13,36	52,0	41,41	10,59
Inclusione sociale	43.388.118	45.191.293	- 1.803.175	37.047.731	33.399.941	3.647.790	81,3	84,69	-3,39	69,4	62,59	6,81
Capitale umano	155.131.330	133.185.946	21.945.384	114.772.475	92.154.042	22.618.433	82,2	70,60	11,6	60,8	48,85	11,95
Transnazionalità e interregionalità	5.342.412	5.342.412	-	2.177.365	1.317.467	859.898	85,4	85,41	- 0,01	34,8	21,06	13,74
Assistenza tecnica	14.650.608	11.817.870	2.832.738	10.049.548	10.511.767	- 462.219	54,0	43,60	10,4	37,1	38,78	-1,78
Capacità istituzionale	16.610.000	16.400.000	210.000	3.094.383	1.846.023	1.248.360	67,9	67,06	0,84	12,7	7,55	5,15
TOTALE	**574.640.436**	**504.452.958**	**70.187.478**	**445.282.944**	**360.790.053**	**84.492.891**	**71,8**	**63,02**	**8,78**	**55,6**	**45,07**	**10,53**

Fonte: Sistema di monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato.

2.3.3 *Il contributo dei Programmi Operativi Regionali della Calabria all'attuazione del Piano Azione Coesione*

A seguito degli impegni presi dal Governo italiano come esito del Vertice Europeo del 26 ottobre 2011 e in conformità con la Delibera CIPE n. 1/2011, contenente misure in tema di accelerazione della spesa dei Fondi strutturali 2007-2013, il 15 novembre 2011 è stato siglato dal Ministro per la Coesione Territoriale e dal Commissario per la politica regionale il "Piano Azione Coesione".

Il Piano nasce inizialmente con l'obiettivo di rilanciare i Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi strutturali che presentano un grave ritardo attuativo, attraverso una più forte concentrazione delle risorse su un numero ristretto di ambiti di intervento considerati prioritari ai fini del perseguimento degli obiettivi di "Europa 2020". Successivamente, il protrarsi della crisi ha suggerito l'ampliamento dell'ambito dell'intervento del PAC, in funzione della necessità di attivare "strumenti diretti per impresa e lavoro", in grado di contrastare in maniera immediata gli effetti sociali della recessione economica.

I principi guida che stanno indirizzando l'attuazione del PAC, oltre alla già detta concentrazione su tematiche di interesse strategico nazionale, declinate regione per regione secondo le esigenze dei diversi contesti, sono:

- la fissazione di risultati obiettivo collegati al miglioramento della qualità di vita dei cittadini;
- il ricorso a modalità di "cooperazione rafforzata" con la Commissione Europea e ad azioni di supporto e affiancamento alle Amministrazioni interessate dal PAC da parte di centri di competenza nazionale;
- la condivisione di impegni precisi in merito ai tempi di attuazione e all'obiettivo di assicurare trasparenza e accessibilità alle informazioni inerenti il processo di attuazione degli interventi finanziati dal PAC;

- l'applicazione del nuovo principio di partenariato (di cui alla proposta del Codice di condotta europeo sul partenariato), che prevede il coinvolgimento più sostanziale dei soggetti istituzionali e delle organizzazioni rilevanti non solo nella fase di preparazione dei Programmi ma anche in quella di attuazione.

La definizione del PAC si è articolata in tre riprogrammazioni.

Nella prima riprogrammazione l'allocazione delle risorse al PAC è stata indirizzata a realizzare una più decisa concentrazione delle risorse dei Programmi Operativi Regionali (POR) su quattro priorità: istruzione, agenda digitale, ferrovie e occupazione (in particolare, credito d'imposta per lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati).

La seconda riprogrammazione ha riguardato i Programmi Operativi Nazionali e Interregionali (PON e POIN). In questo caso, su sollecitazione della Commissione Europea, la riprogrammazione ha avuto ad oggetto un numero più ampio di linee di intervento interessando le priorità di inclusione sociale e di crescita e attribuendo centralità al tema della condizione giovanile.

In quest'ottica ai fini del perseguimento di ciascuna priorità il PAC ha individuato le azioni e gli interventi destinatari delle risorse derivanti dalla revisione dei Programmi – Regionali, Nazionali e Interregionali – cofinanziati dal FESR e dal FSE, la cui copertura è stata assicurata attraverso riassegnazioni interne ai piani finanziari o con una riduzione mirata del cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi di riferimento rispetto alla tematica. Nella terza riprogrammazione la strategia di definizione del PAC ha condotto ad individuare nell'ambito dei diversi Programmi tre tipologie di interventi: misure anticicliche, salvaguardia di interventi strategici, nuovi interventi di natura sperimentale e che prefigurino una potenzialità di attivazione nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020.

In definitiva, considerando congiuntamente le tre fasi di riprogrammazione in cui si articola, il PAC ha realizzato un forte riorientamento della spesa con la concentrazione su tre missioni: i) servizi di cittadinanza, ii) giovani, iii) impresa e lavoro. Più in dettaglio, mentre con la prima e la seconda riprogrammazione si sono privilegiati obiettivi di

riequilibrio strutturale (scuola, reti ferroviarie e digitali, servizi di cura, etc.), con la terza, per venire incontro alle richieste delle parti economiche e sociali, l'attenzione è stata focalizzata su misure anticicliche e misure rivolte alla salvaguardia di progetti in ritardo di attuazione e a rischio di completamento entro dicembre 2015, ma considerati strategici e quindi meritevoli di conferma del finanziamento. In tale quadro generale, la Regione Calabria ha aderito alla prima fase di attuazione del PAC con risorse derivanti sia dal POR FESR che dal POR FSE 2007-2013, destinando un ammontare di risorse pari, rispettivamente, a 271,8 milioni e 62,9 milioni.

Successivamente, con la terza fase di riprogrammazione (seconda per la Regione) è stato riallocato sul PAC un ulteriore ingente stock di risorse finanziarie pari, nel complesso, a 433,2 milioni di euro, di cui 373,2 milioni provenienti dal POR FESR e 60 milioni dal POR FSE. Tali risorse sono andate a comporre un nuovo contenitore programmatico, sottostante il PAC, denominato "Programma Operativo Convergenza" (POC) della Calabria.

Il PAC, come illustrato, ha previsto con la prima riprogrammazione una concentrazione delle risorse sulle priorità istruzione, agenda digitale e infrastrutture ferroviarie. Le risorse assegnate alle priorità istruzione e agenda digitale, come già segnalato nel DPEFR dello scorso anno, non hanno richiesto modifiche del piano finanziario del Programma Operativo FESR mentre il finanziamento dell'intervento afferente alla priorità infrastrutture ferroviarie è avvenuto attraverso una riduzione in valore del tasso di cofinanziamento nazionale del Programma[30].

La Tab. 16 descrive puntualmente le azioni e gli interventi FESR ed FSE riallocati sul PAC a seguito della prima riprogrammazione. Quasi la metà delle risorse FESR (131,9 meuro su un totale di 271,8) sono state assegnate alla realizzazione di interventi e di progetti in grado di dare attuazione all'agenda digitale[31], mentre 59,9 meuro sono stati

[30]Per effetto di tale riduzione del cofinanziamento nazionale la dotazione finanziaria complessiva del POR FESR è scesa di 80 milioni di euro, passando 2.998.240.052 a 2.918.240.052 euro.

[31] Occorre segnalare che della cifra complessiva di 131,9 milioni di euro, inizialmente 40 milioni erano stati destinati a finanziare la realizzazione di un *data center*. In seguito ad una successiva verifica sul grado di maturità della progettazione si è deciso di riassegnare tale ammontare al Progetto Strategico Banda Ultra

destinati ad azioni finalizzate al miglioramento delle competenze dei giovani già in corso di realizzazione con il PON FERS "Istruzioni e Ambienti per l'apprendimento" e 80 meuro alla copertura finanziaria dell'intervento ferroviario di elettrificazione della linea Sibari-Crotone-Catanzaro-Lamezia Terme (1° lotto funzionale). Relativamente agli interventi di provenienza POR FSE, più di due terzi delle risorse che tale Programma ha destinato al PAC (42,9 su 62,9 milioni) sono state riservate ad interventi di contrasto alla dispersione scolastica già in corso di realizzazione con il PON FSE "Competenze per lo sviluppo"[32], mentre la restante quota di risorse (20 milioni) è stata destinata a finanziare il credito di imposta concesso alle imprese del Mezzogiorno per l'assunzione di lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati.

Tab. 16. *Interventi oggetto della prima fase della riprogrammazione PAC*

Priorità	FESR	FSE	Totale
Istruzione			
Miglioramento della qualità degli ambienti scolastici attraverso l'acquisizione di dotazioni tecnologie, il potenziamento dei laboratori e la riqualificazione degli edifici scolastici	59,9		
Interventi di contrasto alla dispersione scolastica già in corso di realizzazione con il PON "Competenze per lo sviluppo" (FSE)		42,9	
Totale Priorità			102,8
Occupazione			
Credito di imposta occupazione di cui all'art. 2 della legge 106/2011		20,0	20,0
Totale Priorità			
Agenda digitale			
Piano per la banda larga	5,0		
Progetto strategico per la banda ultra-larga	126,9		
Totale Priorità			131,9
Infrastrutture ferroviarie			
Elettrificazione della Dorsale Jonica – I° lotto funzionale	80,0		
Totale Priorità			80,0
Totale complessivo	***271,8***	***62,9***	***334,7***

Larga (in particolare all'intervento attuativo denominato "NGAN Mezzogiorno"), che costituisce uno dei tre pilastri del "Progetto Strategico Agenda Digitale Italiana".

[32] Nello specifico, si tratta di iniziative di raccordo scuola-lavoro, per la realizzazione di periodi di studio in scuole all'estero e per la realizzazione di interventi di ampliamento dell'offerta formativa.

L'analisi di dettaglio delle allocazioni operate sul PAC con la terza riprogrammazione è descritta nella Tab. 17.

La parte preponderante delle risorse assegnate al PAC con tale riprogrammazione è riconducibile all'attivazione di misure anticicliche. Su un totale di 433,1 milioni di euro, ben 244,6 milioni afferiscono ad interventi mirati a dare sostegno al sistema delle imprese e a favorire l'occupazione. Più in particolare, poco meno di un terzo di tali risorse (70 milioni) è stato destinato alla promozione dello sviluppo turistico e commerciale e oltre 100 milioni di euro sono stati assegnati a misure di incentivazione alle imprese[33]. Ad interventi di salvaguardia di progetti POR in ritardo sono invece stati destinati poco più di 188 milioni di euro. Quasi la metà di tali risorse (87,2 milioni) sono state destinate al finanziamento dei Progetti Integrati di Sviluppo Urbano (PISU) e un'altra consistente quota è stata associata alla realizzazione del progetto "Casa della Salute" (67,4 milioni), con le risorse residue che hanno trovato collocazione in linee di intervento mirate a favorire l'occupazione e a sostenere l'integrazione degli immigrati.

Considerando congiuntamente i contributi destinati dalla Regione al "Piano Azione Coesione" a seguito delle riprogrammazioni della prima e della terza fase si rileva come l'ammontare di risorse finanziarie che troverà attuazione in Calabria entro tale cornice programmatica supera i 767 milioni di euro.

Tale cifra rende evidente come il meccanismo sottostante la strategia di intervento del "Piano Azione Coesione" si configuri per la Calabria (come del resto per le altre Regioni della Convergenza) come un metodo innovativo e risolutivo per avviarsi al superamento delle difficoltà attuative che hanno caratterizzato il ciclo di programmazione 2007-2013, consentendo un utilizzo delle risorse comunitarie assegnate ai Programmi Operativi non vincolato ad una tempistica stringente, ma pur sempre coerente con gli

[33] Più precisamente, le misure di agevolazione fiscale in regime de minimis previste per le micro e piccole imprese in aree a disagio socio-economico non sono gestite dalla Regione Calabria e pertanto pur rientrando nel calcolo delle risorse in dotazione al PAC per la Calabria non sono da considerarsi risorse a titolarità regionale.

obiettivi di sviluppo prefigurati all'inizio della programmazione e, al contempo, congegnato in modo da dare risposte immediate agli effetti della crisi.

Tab. 17. *Interventi che interessano la Calabria oggetto della terza fase della riprogrammazione PAC*

Priorità	FESR	FSE	Totale
Misure anticicliche			
Rifinanziamento credito d'imposta occupati svantaggiati		25,0	
Misure innovative e sperimentali di tutela dell'occupazione e politiche attive del lavoro collegate ad ammortizzatori sociali in deroga	35,6		
Potenziamento istruzione tecnica e professionale di qualità	3,0	10,0	
Promozione sviluppo turistico e commerciale	70,0		
Strumenti di incentivazione per il rinnovamento di macchinari e attrezzature da parte delle imprese	40,0		
Aiuto alle persone con elevato disagio sociale		5,0	
Agevolazione fiscale de minimis per micro e piccole aziende delle aree a disagio socioeconomico	56,0		
Sub Totale	*204,6*	*40,0*	***244,6***
Interventi di salvaguardia			
Interventi a favore dell'occupazione		20,0	
Progetti Integrati di Sviluppo Urbano (PISU)	87,2		
Interventi a favore di immigrati	13,9		
Progetto Case della Salute	67,4		
Sub Totale	*168,5*	*20,0*	***188,5***
Totali	***373,1***	***60,0***	***433,1***

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del *Piano Azione Coesione: terzo aggiornamento (www.coesione territoriale.gov.it/fondi/piano-di-azione-coesione/).*

2.4 *L'allocazione delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (ex FAS) 2007-2013 e 2000-2006*

Con la Delibera CIPE dell'11 gennaio 2011, n. 1 sono state introdotte modifiche rilevanti al quadro programmatico delle risorse dell'ex Fondo per le aree sottoutilizzate

(FAS), ora Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) 2007-2013, con l'obiettivo di promuovere una più forte concentrazione delle risorse su interventi di qualità e di rilievo nazionale o interregionale o di rilevanza strategica regionale, anche attraverso il ricorso a meccanismi di cooperazione rafforzata tra Stato e Regioni. Sulla base di quanto previsto dalla precedente Delibera CIPE n. 79/2010 relativa alle condizioni di utilizzo delle risorse FAS 2007/2013 disponibili, la Delibera n. 1/2011 ha individuato i requisiti per l'individuazione degli interventi strategici da finanziare ed indicato la necessità di avvalersi dello strumento attuativo dell'Accordo di Programma Quadro (APQ), per gli interventi a valenza regionale, e del Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) per quelli più complessi e a valenza nazionale.

A seguito di tale riconfigurazione del quadro programmatico delle risorse dell'ex FAS, sono state emanate ulteriori Delibere che hanno dato copertura finanziaria ai vari pacchetti di interventi.

In particolare, con la Delibera CIPE n. 62/2011 sono stati avviati a finanziamento gli interventi ricadenti nel *Piano Nazionale per il Sud* relativi alla *priorità infrastrutture*, utilizzando allo scopo risorse precedentemente assegnate ai Programmi Attuativi Regionali (PAR), ai Programmi Attuativi Interregionali (PAIN) e al finanziamento degli Obiettivi di servizio.

Per effetto di tale Delibera sono state individuate per la Calabria come opere di valenza nazionale la *Direttrice ferroviaria Salerno-Reggio Calabria*, per un investimento complessivo di 240 milioni di euro a valere sulle risorse dell'ex PAR Calabria FAS 2007-2013 e la *Direttrice autostradale Salerno-Reggio Calabria*, per un ammontare di 112,8 milioni a valere sulle risorse dell'ex FAS allocate sui PAIN "Attrattori culturali" e "Energie rinnovabili" e per il finanziamento degli Obiettivi di Servizio.

Relativamente alle infrastrutture a valenza interregionale e regionale, sono stati individuati ulteriori interventi mirati al miglioramento delle condizioni di mobilità a livello intraregionale o al potenziamento degli schemi idrici. La relativa necessaria copertura finanziaria, per un importo complessivo di 720,4 milioni di euro, è derivata da

ulteriori rassegnazioni finanziarie di provenienza PAR FAS, PAIN "Attrattori culturali" e "Energie Rinnovabili" e del Piano d'Azione per gli "Obiettivi di servizio".

In relazione all'attivazione degli strumenti di attuazione, a dicembre 2012 era stato siglato il Contratto Istituzionale di Sviluppo relativo al progetto *Direttrice ferroviaria Salerno-Reggio Calabria* ed erano in corso le procedure per la stipula dell'APQ rafforzato inerente gli interventi a valenza regionale.

Con la successiva Delibera CIPE n. 78/2011, modificata dalle Delibere n. 7/2012 e 89/2012, sono state invece assegnate le risorse per gli interventi a valenza nazionale e regionale della *priorità innovazione, ricerca e competitività* del *Piano Nazionale per il Sud.*

Per effetto di tale Delibera sono stati assegnati alla Calabria 8,92 milioni di euro per il finanziamento della quota regionale del progetto di valenza nazionale *Polo di eccellenza Calabria-Sicilia*, destinato al rafforzamento della capacità di ricerca delle Università delle due regioni, mentre ulteriori 92,7 milioni di euro sono stati destinati alle Università di Reggio Calabria, Catanzaro e Rende.

Anche in relazione a tali interventi, a dicembre 2012 erano in corso le procedure amministrative propedeutiche alla stipula di un APQ rafforzato.

Gli interventi di rilevanza regionale individuati al fine di contrastare il rischio idrogeologico delle regioni meridionali hanno trovato copertura finanziaria con la Delibera CIPE n. 8/2012, sulla base degli accordi sottoscritti dalle Regioni con il Ministero dell'Ambiente.

Per la natura di urgenza che tale tipologia di interventi assume è stata prevista in questo caso una modalità di attuazione diretta, attraverso il conferimento delle responsabilità di gestione ad un Commissario straordinario nominato con DPCM del 21/01/2011.

La Delibera CIPE n. 60/2012, poi, ha conferito la copertura finanziaria necessaria agli interventi inerenti i settori del collettamento e della depurazione delle acque e della bonifica dei siti contaminati, finalizzati al superamento delle procedure di contenzioso e

pre-contenzioso comunitario e in alcuni casi anche al miglioramento delle condizione di offerta del servizio idrico.

In virtù delle assegnazioni finanziarie previste da tale Delibera, per la Calabria sono stati individuati 16 interventi nel settore idrico-depurativo, per un fabbisogno finanziario complessivo di 217,6 milioni di euro, dei quali 57,75 milioni a carico dei soggetti che eseguiranno il *project financing*, e 159,85 milioni di provenienza FSC. A tale ammontare si aggiunge l'allocazione di ulteriori 42,92 milioni di euro, destinati a finanziare la realizzazione di 40 interventi nel settore delle bonifiche, per un totale assegnato dalla Delibera alla Calabria nei due settori di 202,77 milioni.

Con Delibera CIPE n. 41/2012 è stato individuato l'ammontare complessivo di risorse FSC del ciclo 2000/2006 disponibile per nuove riprogrammazioni, nella misura di 311,3 milioni di euro. Tali risorse provengono da economie e accantonamenti riconducibili ad APQ già stipulati nel ciclo 2000/2006, da definanziamenti di interventi già inseriti in APQ stipulati decisi dall'UVER (Unità di verifica degli investimenti pubblici) del Ministero dello Sviluppo Economico in riscontro all'esistenza di criticità attuative e da cosiddetti rientri finanziari FSC 2000/2006, vale a dire da risorse in precedenza assegnate alla Regione ma di cui la stessa non era entrata nella disponibilità a seguito del "blocco" delle riprogrammazioni stabilito con la Delibera CIPE n. 79/2010.

L'ammontare complessivo determinato dalla Delibera è stato assegnato puntualmente con le successive Delibere CIPE n. 87 e 89 del 2012, per una quota parte di 258 milioni di euro sui 311,3 complessivi, mentre ai restanti 53,3 milioni si applica il punto 1.6 della stessa Delibera CIPE n. 41/2012, secondo cui le proposte di riprogrammazione, sostanzialmente già definite dalla Regione Calabria durante l'istruttoria che ha condotto all'approvazione delle due Delibere CIPE n. 87 e 89, sono sottoposte alle decisioni del *Tavolo dei Sottoscrittori* dei relativi APQ, ai sensi della Delibera CIPE n. 14/2006.

Più in particolare, con la Delibera n. 87/2012 sono stati destinati 68,25 milioni di euro al finanziamento di interventi afferenti ai settori della difesa del suolo e della forestazione, mentre con la Delibera n. 89/2012 è stata data copertura finanziaria ad

interventi relativi alla promozione d'impresa, alla riqualificazione urbana, al sostegno alle scuole e alle Università e alla realizzazione di altre infrastrutture, per un ammontare di investimenti complessivi pari a 189,72 milioni di euro.

Come si evince dalla Tab. 18, per effetto del complesso delle assegnazioni determinate dalle diverse Delibere CIPE approvate a partire dal 2011, la Calabria ha in dotazione un volume di risorse finanziarie per investimenti di carattere strutturale molto consistente e superiore a 1.911,7 milioni di euro.

Tale rilevante ammontare di spese per investimenti si va ad aggiungere alle risorse in dotazione ai Programmi FESR ed FSE e alle risorse destinate alla regione nell'ambito del "Piano Azione Coesione", completando una cornice finanziaria ampia e certa, in grado di dare nei prossimi anni un impulso deciso alle prospettive di rilancio dello sviluppo della regione.

Tab. 18. *Quadro finanziario delle risorse FSC 2000-2006 e 2007-2013 destinate alla Calabria*

Fonte di assegnazione delle risorse	**Settore di destinazione delle risorse**	**Interventi a valenza nazionale**	**Interventi a valenza regionale**	**Totale**
Delibera CIPE n. 62/2011	Infrastrutture per la mobilità e idriche	352,8	723,3	1.076,1
Delibera CIPE n. 78/2011	Innovazione, ricerca e competitività	8,92	92,7	101,62
Delibera CIPE n. 8/2012	Rischio idrogeologico		220[34]	220
Delibera CIPE n. 60/2012	Settore idrico-depurativo e bonifiche		202,77	202,77
Delibere CIPE n. 41/2012	Tutela e risanamento ambientale, ricerca, e altre infrastrutture		53,33	53,33
Delibera CIPE n. 87/2012	Difesa del suolo e forestazione		68,25	68,25
Delibera CIPE n. 89/2012	Riqualificazione urbana, promozione d'impresa e altre infrastrutture		189,72	189,72
Totale				***1.911,79***

Fonte: Regione Calabria.

[34] Di tale ammontare 21,1 milioni di euro provengono dal bilancio in dotazione al Ministero dell'Ambiente e 198,9 milioni da riduzione del FSC operate a carico dei PAIN e del PAR Calabria.

2.5 *Il percorso attuativo del Piano d'Azione per gli Obiettivi di servizio*

Il consistente ritardo che generalmente caratterizza le regioni del Mezzogiorno nell'accesso ad una serie di servizi collettivi ricadenti in ambiti essenziali per la qualità della vita dei cittadini e per l'attrattività territoriale ha condotto il Governo nazionale – di concerto con le Regioni – ad individuare in fase di programmazione, all'interno del QSN, un percorso specifico di attuazione di alcuni obiettivi considerati prioritari per il miglioramento delle condizioni attuali nei settori di riferimento.

In questa prospettiva, tutte le Regioni del Mezzogiorno hanno adottato un *Piano d'Azione* (di seguito *Piano*) per il raggiungimento dei cosiddetti "Obiettivi di servizio", vale a dire obiettivi relativi a miglioramenti di alcuni servizi collettivi particolarmente strategici e corredati da *target* vincolanti, impegnandosi a destinare nell'ambito dei rispettivi POR FESR e FSE uno specifico ammontare di risorse, di entità rilevante. All'interno dei Piani sono state definite sia le linee di azione specifiche sia l'architettura organizzativa deputata alla gestione dei Piani stessi, nonché i principi e le regole che presiedono ai meccanismi operativi mirati al conseguimento degli obiettivi fissati.

I *target* quantitativi stabiliti per tali obiettivi sono misurati da undici indicatori statistici[35] e il loro conseguimento entro il 2013 dovrebbe consentire a ciascuna Regione di colmare il divario di offerta nell'erogazione dei connessi servizi collettivi rispetto alle regioni del Centro-Nord.

Un prima versione del *Piano d'Azione* Regionale per il raggiungimento degli Obiettivi di servizio 2007-2013 è stata approvata dalla Giunta Regionale nel 2008[36]. Successivamente il Piano ha subito una revisione in funzione dell'esigenza di sottoporre a parziale modifica la strategia di intervento riguardante gli obiettivi di Servizio I *Istruzione*, II *Servizi per l'infanzia* e III *Gestione dei rifiuti.*

In particolare, attraverso la revisione del Piano si è inteso dare soluzione ai problemi incontrati a seguito del nuovo quadro finanziario delineatosi con l'approvazione

[35] Per il dettaglio sugli indicatori ed i *target*, si veda Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/.
[36] Con la Delibera dell'11 novembre 2008, n. 848.

a disposizione non permette di determinare se il *Piano d'Azione* ha stimolato nella misura attesa un miglioramento delle condizioni di accesso ai servizi collegati all'uso dell'acqua.

In definitiva, se da una parte si può affermare che la Regione Calabria stia portando avanti in maniera coerente il percorso attuativo definito dal *Piano d'Azione*, realizzando gli interventi che disponevano già di copertura finanziaria, derivante dalla programmazione 2000-2006 o dalle risorse liberate, si deve constatare che la strategia di perseguimento degli Obiettivi di servizio così come inizialmente ideata a livello nazionale ha dovuto fare i conti con il cambiamento radicale del quadro finanziario relativo alla destinazione delle risorse ex FAS.

Come già segnalato nel DPEFR dello scorso anno, le decisioni intervenute a partire dall'approvazione della Delibera CIPE 30 luglio 2010, n. 79 e il permanere dei vincoli stringenti di bilancio determinati dal "Patto di Stabilità" interno stanno mettendo in dubbio la possibilità che si possa dare piena attuazione al disegno originario, avviando e conducendo a termine tutti gli interventi individuati nei tempi previsti dal *Piano d'Azione*, giungendo così ad azzerare il divario nell'offerta dei servizi collettivi collegati al dispositivo degli Obiettivi di servizio.

In questo scenario, va tuttavia segnalato che nel corso del 2012, nel solco dell'impianto e delle regole precedenti, si è proceduto, con la Delibera CIPE 11 luglio 2012, n. 79, ad una revisione delle modalità di attuazione del meccanismo premiale e alla ripartizione alle diverse Amministrazioni e ai differenti obiettivi del miliardo di euro residuo ancora assegnato agli Obiettivi di servizio.

Per la Regione Calabria l'ammontare complessivo del premio intermedio è risultato pari ad 34.785.376 euro mentre il totale delle risorse residue si attesa a 66.032.110 euro.

Secondo quanto previsto dalle nuove modalità di attuazione il DPS concorda con le singole Amministrazioni, sulla base di appropriata istruttoria tecnica, le schede di utilizzo dei premi intermedi e delle risorse residue che confluiranno poi all'interno del "Piano Azione Coesione" e che conterranno tutte le informazioni utili all'identificazione degli interventi previsti e dei soggetti attuatori, degli indicatori pertinenti, dei

cronoprogrammi e degli impegni assunti per consentirne la corretta attuazione. A tal fine, ciascuna Regione, prima di giungere ad elaborare un proposta di programmazione delle risorse, deve effettuare una ricognizione degli interventi avviati e realizzati e un esame dei risultati già conseguiti e delle criticità dei settori specifici.

Allo stato attuale è stata avviata da parte dell'Amministrazione regionale la definizione della ricognizione degli interventi nonché il confronto operativo con il DPS per la definizione delle nuove operazioni e la procedura è ancora in corso di attuazione.

Tab. 19. *Stato di attuazione del Piano d'Azione per il conseguimento degli Obiettivi di servizio in Calabria (monitoraggio al 10/09/2013)*

Obiettivo	Indicatore	Baseline	Target finale	Valore attuale più aggiornato	% della distanza colmata rispetto al target
Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione	S.01 - % di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media	19.6% (2006)	10.0%	17.2 % (2012) *(18.2% - 2011)*	24%
	S.02 - % di 15-enni con scarse competenze in lettura (OCSEPISA)	n.d.	20.0%	33.0% (2009)	n.d.
	S.03 - % di 15-enni con scarse competenze in matematica (OCSE-PISA)	n.d.	21.0%	39.6% (2009)	n.d.
Aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	S.04 - % di Comuni con servizi per l'infanzia	6.6% (2004)	35.0%	13.2% (2011) *(16.4% - 2010)*	23%
	S.05 - % di bambini tra 0-3 anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia	2.0% (2004)	12.0%	2.5% (2011) *(2.4% - 2010)*	5%
	S.06 - % di popolazione oltre 65 anni in assistenza domiciliare integrata	1.6% (2005)	3.5%	2.9% (2011) *(2.8% - 2010)*	68%
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani	S.07 - Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante	394.7 (2005)	230	355.9 (2012) *(341.5 -(2011)*	24%
	S.08 - % raccolta differenziata	8.6% (2005)	40.0%	13.8% (2012) *(12.6% - 2011)*	17%
	S.09 - % di frazione umida trattata in impianti di Compostaggio	0.8% (2005)	20.0%	14.5% (2011) *(14.9% -2010)*	71%
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al Servizio idrico integrato	S.10 - % di acqua non dispersa	65.5% (2005)	75.0%	66.9% (2008)	15%
	S.11 - % abitanti equivalenti serviti da depuratori con trattamento almeno secondario	43.5% (2005)	70.0%	49.9% (2008)	24%

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dello Sviluppo Economico-Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio.

2.6 Lo stato di avanzamento della progettazione integrata

Il metodo dell'integrazione territoriale, settoriale e di filiera costituisce uno dei cardini della politica regionale della Calabria per il periodo 2007-2013 e trova la sua concreta esplicitazione nella devoluzione al territorio della responsabilità di definire ed attuare azioni di progettazione integrata, in continuità logica con l'esperienza maturata nel periodo di programmazione 2000-2006 con i Progetti Integrati Territoriali (PIT).

Nell'attuale ciclo di programmazione la Regione Calabria ha previsto tre diverse forme di progettazione integrata – i Progetti Integrati di Sviluppo Regionale (PISR) e i Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL) e i Progetti Integrati di Sviluppo Urbano (PISU) – assegnando a tale modalità di attuazione del POR FESR un ruolo centrale, ai fini della mobilitazione del potenziale endogeno e della partecipazione delle comunità locali al perseguimento di obiettivi di sviluppo incentrati sulle peculiarità dei diversi territori.

Il primo step attuativo della progettazione integrata è stato rappresentato dall'approvazione della Delibera di Giunta Regionale (DGR) del 24 febbraio 2010, n. 163 che ha delineato il percorso di attuazione dei PISL e approvato il quadro finanziario per ciascuna delle linee di intervento del POR FESR 2007/2013 interessate[38]. Tale Delibera ha anche stabilito di attuare un PISR denominato "Tutela, Salvaguardia e Valorizzazione del Patrimonio Etnoantropologico delle Minoranze Linguistiche della Calabria", attraverso la realizzazione di specifici PISL nelle province in cui fossero presenti minoranze linguistiche e di attuare un PISR denominato "Contrasto allo Spopolamento delle Aree Interne e Periferiche", attraverso la realizzazione di cinque PISL, uno per provincia[39].

Successivamente, con l'approvazione del *Quadro Unitario della Progettazione Integrata* (QUPI), avvenuta con DGR del 22 luglio 2011, n. 344, sono state definite le linee di indirizzo delle azioni integrate territoriali e precisato ulteriormente il quadro finanziario.

Su tali basi, a partire dalla seconda metà del 2011, sono state attivate le procedure per la presentazione dei PISL. Nello specifico, con il DDG del 10.08.2011, n. 10028 è

[38] In particolare, le risorse da destinare ai PISL sono state programmate a valere sulle dotazioni degli Assi V "Risorse naturali, culturali e turismo sostenibile", VII "Sistemi produttivi" e VIII "Città, aree urbane e sistemi territoriali".

stato emanato l'Avviso per la selezione dei PISL in relazione a 5 ambiti tematici di intervento: *Mobilità, Qualità della vita, Borghi di eccellenza, Sistemi turistici e Sistemi produttivi locali*. Con Decreto del Dirigente Generale (DDG) dell'Autorità di Gestione del POR FERS Calabria 2007-2013 dell'11 aprile 2012, n. 4752 successivo all'approvazione da parte della Giunta Regionale dei PISR "Spopolamento" e "Minoranze etnolinguistiche", è stato emanato l'Avviso per la selezione dei relativi PISL.

Con DGR del 19 ottobre 2012, n. 466 è stata approvata la graduatoria definitiva con la quale si prevede il finanziamento di 72 proposte di PISL[40] ed è determinato l'ammontare di risorse da destinare al complesso dei PISL per un totale di 350,2 milioni di euro. I 72 PISL approvati si distribuiscono sul territorio nel modo seguente:

- 26 interessano la provincia di Cosenza;
- 18 si attuano nella provincia di Reggio Calabria;
- 14 si realizzano nella Provincia di Catanzaro;
- 8 riguardano la provincia di Vibo Valentia;
- 6 sono localizzati nella provincia di Crotone.

In relazione alle tematiche di intervento si registra una ripartizione equilibrata. Se si eccettua il caso dei PISL che riguardano la *Mobilità intercomunale* (solo 6 su 72), si può rilevare che 18 PISL hanno come idea forza il miglioramento della *Qualità della vita*, mentre altrettanti sono i PISL incentrati sul rafforzamento dei *Sistemi turistici*, 17 quelli volti a promuovere la valorizzazione dei *Borghi di eccellenza* e 13 quelli mirati al potenziamento dei *Sistemi produttivi*. I progetti ammessi a finanziamento a seguito della stipula degli accordi di programmazione negoziata con i soggetti capofila, avvenuta nel marzo del 2013, hanno preso avvio nei mesi scorsi e allo stato attuale si prevede di realizzare tutti gli interventi entro la chiusura del POR.

In relazione ai PISL finalizzati a dare attuazione ai due PISR "Spopolamento" e "Minoranze linguistiche", con la DGR del 18 febbraio 2013, n.61 sono state dichiarate ammissibili a finanziamento tutte le 8 proposte presentate[41], per un costo totale richiesto di poco superiore a 56,3 milioni di euro.

Una terza modalità prevista per realizzare progetti integrati è data dai Progetti Integrati di Sviluppo Urbano (PISU). Al riguardo, va innanzitutto evidenziato che il

---

[39] L'individuazione dei PISR era avvenuta in precedenza, nell'ambito della DGR del 20 aprile 2009, n. 209.

[40] Le proposte di PISL inizialmente presentate erano 104 e di queste in fase istruttoria 96 erano state dichiarate ammissibili alla valutazione da parte del Nucleo regionale di valutazione.

[41] Delle 8 proposte presentate 5 fanno riferimento al tema dello spopolamento e 3 al tema della tutela delle minoranze linguistiche.

processo di attuazione è stato caratterizzato da numerosi elementi di criticità. Le iniziative messe in campo dalla Regione nel corso del 2012 hanno portato ad una significativa accelerazione delle procedure che ha consentito l'avvio effettivo della quasi totalità del Programma, incentrato sulla realizzazione di 8 PISU nelle principali aree urbane della regione[42].

Nonostante l'accelerazione impressa all'attuazione nel più recente periodo, in considerazione dei ritardi accumulati, in sede di definizione della terza fase del "Piano Azione Coesione", la Regione ha deliberato di procedere ad una riduzione complessiva delle allocazioni finanziarie destinate ai PISU, sulla base di una puntuale analisi del rischio, mantenendo all'interno del POR FESR gli interventi più significativi per il tessuto urbano e quelli con un livello attuativo migliore, per i quali si è nelle condizioni di garantire tempi di realizzazione certi.

Per effetto di tale scelta le assegnazioni finanziarie collegate alla realizzazione dei PISU sono state ridotte e le relative risorse sono state destinate al PAC – Piano Operativo di Salvaguardia. In tal modo, si è realizzato il duplice obiettivo di mantenere immutato l'impianto strategico originariamente previsto dal POR FESR e di assicurare un percorso attuativo non vincolato ai tempi della programmazione comunitaria.

Vale comunque sottolineare che, in relazione alla nuova proposta di riprogrammazione del POR FESR recentemente avviata dalla Regione (vedi paragrafo 2.3.1), sono attualmente in corso ulteriori approfondimenti e verifiche finalizzate a comprendere se il percorso attuativo dei PISU solleciti nuovi tagli e il conferimento delle relative risorse al PAC.

[42] Nello specifico i PISU sono previsti nelle seguenti aree urbane: Cosenza-Rende, Catanzaro, Lametia Terme, Reggio Calabria, Crotone, Vibo Valentia, Gioia Tauro e Corigliano-Rossano.

Tab. 20. *Quadro finanziario di sintesi dei PISL per tipologia (valori in euro)*

Tipologia PISL	N. PISL finanziati	Costo ammesso
Mobilità intercomunale	6	31.481.520
Qualità della vita	18	31.481.520
Sistemi turistici	17	170.787.187
Sistemi produttivi	13	97.432.241
Borghi di eccellenza	18	19.102.995
Subtotale PISL ex DGR n. 466/2012	***72***	***350.285.464***
Contrasto allo spopolamento	5	41.975.360
Minoranze linguistiche	3	14.391.552
Subtotale PISL ex DGR n. 61/2013	***8***	***56.366.912***
Totale complessivo	**80**	**406.652.377**
Tipologia PISL	**N. PISL finanziati**	**Costo ammesso**
Mobilità intercomunale	6	31.481.520
Qualità della vita	18	31.481.520
Sistemi turistici	17	170.787.187
Sistemi produttivi	13	97.432.241
Borghi di eccellenza	18	19.102.995
Subtotale PISL ex DGR n. 466/2012	***72***	***350.285.464***
Contrasto allo spopolamento	5	41.975.360
Minoranze linguistiche	3	14.391.552
Subtotale PISL ex DGR n. 61/2013	***8***	***56.366.912***
Totale complessivo	**80**	**406.652.377**

2.7 La programmazione 2014-2020

Nel giugno 2010, il Consiglio Europeo ha adottato la Strategia Europa 2020, che costituisce il quadro politico di questo decennio, all'interno del quale si declinerà anche la politica di coesione per il periodo di programmazione 2014-2020. Tale strategia enuncia tre grandi priorità, che si concretizzano nel condurre l'Europa verso una Crescita Intelligente, una Crescita Sostenibile e una Crescita Inclusiva (o Solidale). La strategia individua anche gli obiettivi principali dell'UE per la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'energia, l'occupazione, l'istruzione e la riduzione della povertà, quantificando le soglie da raggiungere, in tali ambiti, per il 2020.

In seguito, il 6 ottobre 2011 la Commissione europea ha adottato il pacchetto di proposte con i nuovi Regolamenti sui Fondi Strutturali per il periodo 2014-2020. Tali proposte fanno seguito e sono legate, a loro volta, alla bozza di Quadro Finanziario 2014-2020, contenuta in alcune comunicazioni della Commissione adottate a partire da giugno

2011, che assegnerebbe alla politica di coesione un bilancio di circa 376 miliardi di euro. Le proposte iniziali del 29/06/2011 sono la comunicazione della Commissione n. 500, parte I e parte II, e la comunicazione n. 398, resa definitiva nel giugno 2012, seguite dalla recente proposta n. 388 del luglio 2012.

La nuova struttura legislativa della politica di coesione comprende:

- una Proposta di Regolamento Generale che definisce le norme comuni per i cinque Fondi del Quadro Strategico Comunitario: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo di coesione (FC), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), insieme a ulteriori norme generali per FESR, FSE e FC;
- tre proposte di regolamento specifiche per ciascuno dei fondi FESR, FSE e FC;
- una proposta relativa all'obiettivo Cooperazione Territoriale Europea ed una relativa al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT);
- due successive proposte di regolamento disciplinano il FEASR ed il FEAMP;
- la definizione dei Programmi Operativi su undici Obiettivi Tematici.

Nella nuova programmazione gli attuali obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione" sono sostituiti dall'obiettivo Investimenti in Favore della Crescita e dell'Occupazione (IFCO), un obiettivo generale che trova applicazione su tutto il territorio dell'Unione, con un'articolazione delle risorse differenziata per differenti categorie di Regioni: "Regioni meno sviluppate" (con un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria), che comprende la Regione Calabria , "Regioni in transizione" (con un PIL pro capite compreso tra il 75% ed il 90% della media comunitaria) e "Regioni più sviluppate" (con un PIL pro capite superiore al 90% della media comunitaria). Resta confermato l'obiettivo Cooperazione Territoriale Europea (CTE), incluse le sue modalità attuative. e viene rafforzato il ruolo dei GECT.

Le autorità nazionali e regionali utilizzeranno questo quadro come base per la redazione dei loro Accordi di Partenariato. L'Accordo di Partenariato è un documento nazionale, concertato con le Regioni e gli enti territoriali, da adottare in seguito a un'attività negoziale con la Commissione europea, con la quale ciascuno Stato membro si impegna a contribuire al raggiungimento degli obiettivi europei posti per il 2020 e a dar conto dei progressi conseguiti mediante relazioni annuali.

La Regione Calabria ha contribuito al processo di preparazione dell'Accordo di Partenariato (AdP) attraverso la partecipazione ai quattro tavoli tecnici di confronto partenariale — Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione (Tavolo A); Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente (Tavolo B); Qualità della vita e inclusione sociale (Tavolo C); Istruzione, formazione e competenze" (Tavolo D) — promossi dal DPS. I tavoli sono finalizzati a mettere a fuoco gli elementi strategici e operativi dell'AdP.

La Regione sta inoltre partecipando — in collaborazione con il DPS, le Amministrazioni centrali interessate e le altre Regioni italiane — al lavoro di ricostruzione e conseguimento delle condizionalità ex ante della proposta di Regolamento. Le schede relative agli Obiettivi Tematici presentate in questo documento danno una informazione puntuale sullo stato delle condizionalità ex ante in Calabria — e prefigurano l'imponente lavoro di adeguamento legislativo, regolamentare e pianificatorio che rimane da compiere, in Calabria come in tutte le altre regioni italiane e a livello nazionale.

L'elaborazione regionale fin qui portata ai tavoli tecnici nazionali per la costruzione dell'Accordo di Partenariato e per la verifica delle condizionalità ex ante è stata alimentata dal confronto politico tra Assessorati e dal lavoro tecnico integrato dei Dipartimenti Regionali. A sostegno della capacità dell'Amministrazione in questa fase, la Regione ha inoltre costituito un team "Europa 2020", selezionando profili specialistici sulle politiche di coesione e i fondi strutturali in Calabria.

Per affrontare la complessa fase di lavoro che si è adesso aperta, con la DGR n. 149 del 22 aprile 2013 la Regione Calabria ha istituito un Comitato di Coordinamento composto dalle Autorità di Gestione del POR FESR, del POR FSE e del PSR 2007-2013, nonché dai Dirigenti Generali dei Dipartimenti competenti per materia. Il compito del Comitato è di sovrintendere al processo di definizione e formulazione della programmazione unitaria regionale per lo sviluppo e la coesione, nel ciclo di programmazione 2014-2020 (fondi del QSC). Al Comitato fanno capo le scelte per garantire l'unitarietà della programmazione e le condizioni per un efficace utilizzo dei futuri fondi dell'Unione europea. Sulla base degli indirizzi politici e del confronto partenariale, il Comitato deve elaborare il Documento Unitario di Programmazione, che integra e coordina le diverse politiche e strumenti; verificare il quadro delle condizionalità ex ante; assicurare un'adeguata concentrazione delle risorse su priorità e obiettivi.

La DGR 149 affida il coordinamento e il raccordo generale del Comitato al Dirigente Generale del Dipartimento Programmazione Nazionale e Comunitaria, anche nei rapporti con il MISE - DPS, capofila dell'Accordo di Partenariato. La Delibera affida, inoltre, al Dirigente Generale del DPNC, con il supporto del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Calabria, il coordinamento ai fini della valutazione ex ante, in itinere ed ex post di tutti i documenti della programmazione regionale unitaria.

Per l'avvio del processo di programmazione e di confronto partenariale, sono stati costituiti quattro tavoli tecnici regionali (lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione; valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente; qualità della vita e inclusione sociale; istruzione, formazione e competenze), in analogia con quanto già sperimentato a livello nazionale. I tavoli hanno lo specifico obiettivo di promuovere un coinvolgimento significativo delle parti interessate alle scelte relative alla programmazione 2014-2020, in coerenza con quanto indicato dagli indirizzi per il "Codice europeo di condotta per il partenariato" e dal documento "Metodi ed obiettivi" elaborato dal Mise.

I tavoli sono animati da gruppi tecnici che costituiscono articolazioni del Comitato di Coordinamento. Ogni gruppo di lavoro è composto da un dirigente del Dipartimento Programmazione; da un rappresentante dell'Autorità di Gestione; da un referente dei Dipartimenti e/o settori coinvolti; da un componente del Nucleo di Valutazione. Il lavoro dei tavoli consiste nel coordinare e organizzare la produzione e la definizione concertata dei documenti rilevanti per la preparazione della programmazione 2014-2020.

In particolare, questo lavoro ha permesso di:

curare gli Indirizzi per la definizione del Documento di orientamento strategico (Dos). Gli "Indirizzi" vengono qui presentati in forma preliminare; questo documento, in particolare, costituisce il nucleo di una prima elaborazione, da estendere e approfondire, sulle direttrici strategiche delle politiche del QSC 2014-2020 in Calabria. Esso viene proposto al partenariato regionale per diffondere un'appropriata informazione, per promuovere contributi migliorativi e per raggiungere la condivisione degli indirizzi enunciati nel documento;

monitorare e dare impulso al lavoro per il conseguimento delle condizionalità ex ante condotto dai diversi Dipartimenti e settori interessati;

coordinare la redazione del Dos, da elaborare in coerenza con gli Indirizzi. Come accennato in precedenza, il Dos Calabria costituisce il quadro di riferimento per l'integrazione delle politiche relative ai fondi del Quadro Strategico Comune, degli interventi aggiuntivi finanziati dal FSC e di altre eventuali fonti comunitarie e nazionali, nonché della spesa ordinaria per investimenti pubblici in Calabria;

avviare alla conclusione il confronto partenariale, nella seconda metà di ottobre 2013, propedeutico alla definitiva stesura del DOS.

3.TUTELARE LA SALUTE DEI CITTADINI CALABRESI NEL RISPETTO DEL PROCESSO DI RISANAMENTO STRUTTURALE DEL SISTEMA SANITARIO REGIONALE ALL'INTERNO DEGLI OBIETTIVI DEL PIANO DI RIENTRO

3.1 Premessa

La Regione Calabria, nel dicembre 2009, ha sottoscritto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero della Salute, il Piano di Rientro dai disavanzi del settore sanitario regionale, recepito con DGR n. 845 del 16/12/2009.

Per gli inadempimenti accertati da parte dei Ministeri controllanti, non solo per l'indebitamento accumulatosi in questi ultimi dieci anni, ma anche per il notevole abbassamento nella qualità dei servizi erogati al cittadino, il Consiglio dei Ministri ha decreto il commissariamento della sanità calabrese nel luglio 2010.

Analizzate le criticità e concordate tra l'organo commissariale e il Dipartimento Regionale della Salute gli interventi da porre in essere, sono state avviate una serie programmata di attività che hanno consentito il conseguimento di positivi risultati sia in termini economico - finanziari che sulla qualità nella erogazione dei servizi sanitari.

In particolare, sulla base di quanto già delineato nel DPEF del 2012 e in ottemperanza alle azioni specifiche e straordinarie nell'ambito delle prescrizioni imposte dal Piano di Rientro, è stato definito un percorso strutturale, finalizzato ad introdurre comportamenti gestionali e di organizzazione sanitaria coerenti con la riorganizzazione del Sistema Sanitario Regionale.

Questa strategia, ha consentito la definizione della Rete Ospedaliera Pubblica e Privata con l'assegnazione dei Posti Letto così per come stabilito nel Decreto commissariale n. 18/2010 nonché, attraverso un più stringente controllo della spesa sanitaria regionale, la riduzione del deficit annuale che tendenzialmente per il 2012 segnerà un disavanzo - 68 M euro con una totale copertura a carico della fiscalità regionale.

3.2 Riassetto istituzionale ed organizzativo del SSR attraverso il programma operativo

3.2.1 Linee organizzative del Servizio Sanitario Regionale

Attraverso il Programma Operativo triennale 2013 - 2015 si è definito un riassetto istituzionale ed organizzativo del Servizio Sanitario Regionale, avendo come obiettivo fondamentale quello di dar vita ad un impianto in cui le esigenze e i contributi della rappresentanza politico - istituzionale, il rafforzamento del processo di Governance delle aziende ASP / AO e la razionalizzazione dei processi assistenziali e gestionali possano e debbano trovare una rimodulazione che assicuri al cittadino utente ed alla collettività un sistema sanitario efficace, efficiente, economicamente sostenibile e con un'alta qualità erogativa.

L'obiettivo tendenziale che si pone la Regione è ridefinire l'assetto Organizzativo in linea con i canoni delle regioni best practice in Italia. Tale principio trova applicazione nel percorso procedurale di gestione dei pazienti, dei flussi informativi e quindi nel completamento della riorganizzazione delle Reti, con particolare attenzione alla compatibilità tra risorse impiegate e quelle disponibili per l'assistenza sanitaria; nella consapevolezza che l'Obiettivo della Compatibilità può essere raggiunto solo se si sposta l'attenzione, dalla questione dei costi e dei tagli a quella dell'efficacia e della qualità delle prestazioni rese, attraverso l'incremento della appropriatezza e dell'efficienza.

Ciò sarà possibile se si realizzeranno modifiche :

- Strutturali come il riordino delle Reti Assistenziali;
- Organizzative come la definizione del fabbisogno di Personale, l'applicazione delle best practice;
- Tecnico - professionali in coerenza alle Linee Guida, Evidence-Based, Integrazione ed Omogeneizzazione dei Sistemi ICT, Formazione ed Aggiornamento del personale;
- Innovazione del Sistema promuovere e realizzare una "vera" Aziendalizzazione in grado di incrementare la capacità del Servizio Sanitario Regionale adeguandolo alle esigenze ed ai bisogni sanitari dei cittadini in continua evoluzione, attraverso i meccanismi di "prossimità erogativa" e di gestione economico e finanziarie con l'implementazione di procedure di budgeting e programmazione.

Le variabili sopra citate, hanno in comune quale elemento di priorità, *la semplificazione e la velocizzazione dell'accesso alle prestazioni*, che potranno trovare riscontro, attraverso :

- *l'**innovazione del Sistema Salute***, resa necessaria e opportuna dalle trasformazioni nella dinamica demografica, sociale e delle patologie, dalle esigenze di rispettare i vincoli imposti dagli Obiettivi di risanamento della finanza pubblica, dallo sviluppo delle tecnologie sanitarie, dalle opportunità offerte dalla informatica e dalla telematica, dalla evoluzione dei modelli organizzativi;
- *la **Programmazione e la Valutazione delle Performance** organizzative - prestazionali* rese dalle Strutture del SSR , basate su dati ed indicatori oggettivi e controllabili in materia di Bisogni, Attività e Processi attivati. Le ASP/AO avranno cura di definire degli indicatori per la verifica e valutazione organizzativa ed individuale attraverso schede anagrafiche dell'indicatore secondo lla delibera della CiVIT . 89/2010 e successive;
- *i **Percorsi Assistenziali*** che devono rappresentare le modalità organizzative ordinarie, attraverso i quali assicurare ai cittadini, in forme appropriate, tempestive, coordinate e programmate, l'accesso e la fruizione delle prestazioni all'interno dell'Offerta che il Servizio Sanitario Regionale mette a disposizione degli stessi;
- la previsione della ***riorganizzazione gestionale e funzionale delle UU.OO. Sanitarie*** che, in linea con il riordino delle Reti integrate, portino alla creazione di Aree Funzionali Omogenee per intensità di cura che affrontino organicamente la problematica riconducibile al dimensionamento delle UU.OO;
- *la **comunicazione*** intesa come strategia finalizzata a favorire, sia uno sviluppo condiviso della Rete dei Servizi Sanitari, sia il senso di appartenenza e condivisione di cittadini ed operatori al Servizio Sanitario locale e Regionale;
- *la **qualità** complessiva delle prestazioni sanitarie rese ai cittadini*, che deve essere messa al centro del rinnovamento del SSR, deve realizzarsi attraverso l'adozione di un Progetto Strategico per la qualità attraverso la metodica CAF (*Common Assessement Framework*), che favorisce la partecipazione e condivisione di tutti gli *stakeholder*, valorizzando le competenze e il senso di appartenenza degli operatori - attori, nonché la reale possibilità e consapevolezza dei cittadini di poter utilizzare i Servizi del SSR;

Queste scelte impongono una serie di ***modificazioni organizzative e culturali*** ed un insieme di ***investimenti*** nel Sistema, al fine di permettere :

- lo sviluppo e la realizzazione di strategie, volte alla valorizzazione delle politiche di promozione della salute,
- la individuazione di Modelli di allocazione delle risorse e di controllo dei consumi

che, a loro volta, siano in grado di esaltare l'Appropriatezza, la Qualità e l'Efficacia delle prestazioni sanitarie, oltre alla Valutazione della Performance rispetto agli Obiettivi individuati.

Altro elemento caratterizzante nella nuova struttura del SSR, deriva dall'attenzione all'evoluzione tecnologica, soprattutto quella collegata all'Information Comunication Technology (ICT) e ai meccanismi di gestione, che consente di guardare alle Funzioni Amministrative e Tecnico - gestionali come processi di supporto che, sebbene materialmente disgiunti dai processi assistenziali, sono intimamente correlati ai Servizi Sanitari e ai processi assistenziali.

In tale contesto le ASP/AO devono dotarsi, ove non già esistente, della struttura complessa Servizio Informativo Aziendale (SIA) per la gestione dell'informatica e della tecnologia della comunicazione (ICT), Governance dei flussi analitici ed NSIS, socializzazione dei dati, formulazione di reportistiche informative, per come previsto all'art. 23 dell'allegato al DPGR 101/2011, dal Decreto del Dirigenziale nr. 11422 del 9/08/2012 e nel DPEF 2013-2015 approvato con D.G.R. 414/2012 e ratificato con L.R. 71/2012. Inoltre, il SIA assume una particolare rilevanza nel potenziamento dell'ICT per lo sviluppo della Telemedicina, che rappresenta sicuramente una priorità e che potrà e dovrà garantire quella prossimità e continuità diagnostico- terapeutica anche a "casa" del paziente.

Importante e rilevante sarà inoltre l'attenzione alla necessità di disciplinare un Sistema dei Controlli inteso come strumento per il Governo del Servizio Sanitario Regionale, nonchè la previsione di svolgere una funzione diffusa che coinvolga, in diverso grado e con livelli diversificati di responsabilità, tutti gli operatori sanitari.

Il Sistema dei Controlli deve inoltre essere inteso come un processo attraverso il quale ci si assicura che gli obiettivi vengano raggiunti, con la prevista efficacia ed efficienza; tale processo fondato sulla programmazione è teso a migliorare costantemente la performance del Sistema Sanitario. Questo sarà possibile se le ASP si doteranno :

- ✓ della **Struttura Servizio Programmazione Accordi e Controlli (SPAC)** per la gestione integrata delle prestazioni, il tutto attraverso un'attività complessiva comprendente la Programmazione, l'Acquisto ed il Controllo di appropriatezza delle prestazioni, la determinazione del fabbisogno e la stipula dei contratti.
- ✓ del **Servizio Controllo di Gestione (SCG)**, che utilizza i dati socializzati per relazionarli con i prodotti economici, di produzione quantitativa e qualitativa dell'azienda, il loro monitoraggio periodico per struttura e per l'insieme dell'azienda, la consuntivazione e individuazione delle principali aree per la messa a punto degli obiettivi per come previsto nella L.R. 43/1996.

3.2.2 La Struttura Dipartimentale riorganizzazione e rafforzamento

La Riorganizzazione della Struttura Dipartimentale deve essere vista, quale motore etico e produttivo delle migliori performance interne ed esterne nell'erogazione del Servizio Sanitario ai cittadini. Ciò impone, in via preliminare, una oculata e trasparente identificazione delle competenze delle diverse articolazioni Dipartimentali (Settori / Servizi), per evitare "accavallamenti" o zone grigie che potrebbero indebolire l'attività dipartimentale.

A parte quanto previsto dalla normativa regionale in materia, il Decreto del Commissario delegato (n. 18 del 22 ottobre 2010) che approva le tre Reti Assistenziali (Ospedaliera, Emergenza-Urgenza e Territoriale), prevede, tra l'altro, che il Dipartimento Tutela della Salute deve monitorare, in modo costante e continuo, tutti gli atti dei Direttori Generali delle Aziende Sanitarie/Ospedaliere e garantire alle stesse un supporto tecnico - metodologico in relazione all'attuazione dei provvedimenti organizzativi di riconversione.

Il Dipartimento Tutela della Salute e Politiche Sanitarie con Decreto Dirigenziale nr. 11422 del 9/08/2012 ha istituito la Tecnostruttura di governo e audit dei processi a supporto alla Direzione Generale e Settori del Dipartimento. I processi presidiati dalla Tecnostruttura sono i seguenti :

- ❖ **Processo 1** : Governance dei flussi, socializzazione dei dati, formulazione di reportistiche. Questo processo verrà presidiato dalla tecnostruttura, nel rispetto delle norme nazionali e regionali di Gestione dei Flussi, in collaborazione con i Dirigenti o loro sostituti dei Servizi Informativi delle

ASP/AO (nominati dai Direttori Generali, ai sensi dell'art. 23 dell'allegato al DPGR 101/2011);

- **Processo 2** : Analisi dei Sistemi e Procedure di Acquisto prestazioni Sanitarie e Socio Sanitarie. La Tecnostruttura si interfaccerà con le ASP attraverso i Referenti delle strutture Accordi e Contratti o Assistenza Ospedaliera Accredita che saranno rinominate come strutture P.A.C. (Programmazione Accordi e Controlli);

- **Processo 3** : AUDIT quali – quantitativi dei LEA. Valutazione delle ricadute sulla programmazione sanitaria attraverso la metodologia di qualità del PDCA ed applicando il ciclo di valutazione delle performance LEA gli strumenti del CAF (Common Assessement Framework).

A partire dal mese di settembre/Ottobre 2012 il Dipartimento, ha intrapreso un percorso mirato alla ridefinizione dei rapporti con le Aziende Sanitarie e Ospedaliere dislocate sul territorio, per meglio gestire gli adempimenti mirati al soddisfacimento dei debiti informativi e del rispetto dei LEA; onde mutuare e favorire tutto ciò si è convenuto di concerto tra il Management del Dipartimento e i Direttori Generali Aziendali, di individuare e nominare il Referente unico Aziendale (Direttore SIA), per consentire la gestione e la Governance dei Flussi Informativi.

Con questa nuova organizzazione sono stati rivisti anche i rapporti e le interazioni all'interno dello stesso Dipartimento, gli operatori afferenti alla Tecnostruttura risultano essere ancora gerarchicamente inquadrati all'interno del Settore/Servizio di appartenenza, mentre funzionalmente si è avviato un Processo di riordino Gestionale – funzionale che permetta di realizzare quel Circolo Virtuoso tra le diverse anime del Sistema, tali da consentire l'assolvimento di tutti gli adempimenti ritenuti necessari al buon funzionamento di tutte le articolazioni che interagiscono con la Direzione Generale.

L'istituzione della Tecno-struttura ha posto le condizioni favorenti la creazione di tre ambiti distinti di Gestione funzionale, nello specifico si vogliono costruire delle Banche Dati utili ad alimentare e mutuare i debiti informativi finalizzati a soddisfare le richieste e le esigenze per gli adempimenti previsti

- Flussi Ministeriali NSIS (Decreto Regionale 101/2011)
- Mobilità Attiva e Passiva Internazionale, Extra-Regionale e Intra-Regionale
- Controlli dell'appropriatezza prescrittiva e delle prestazioni

che contestualmente consentano di fornire tutte le informazioni utili al Management per una più puntuale Programmazione e Organizzazione del Sistema Salute Calabrese.

L'istituzione della Tecnostruttura con l'emanando Regolamento funzionale, si pone come obiettivo principale quello di consentire il miglioramento della gestione e della Governance dei Flussi informativi, nell'ottica di avere un quadro che sia il più esaustivo ed esauriente possibile, avendo contezza inoltre del Sistema dei Controlli di appropriatezza, qualità ed ottimalità dei dati erogativi.

E' stata altresì proposta la Riorganizzazione della Struttura Dipartimentale che identifica le competenze di ciascun Settore in maniera chiara e puntuale, evitando le sovrapposizioni e duplicazioni di competenza, con l'individuazione di una Unità di Progetto che curerà gli adempimenti del Piano di Rientro per tutta la sua vigenza.

La riorganizzazione dipartimentale (e il conseguente rafforzamento delle attività a livello di programmazione, coordinamento e controllo) favorirà un maggiore raccordo funzionale ed operativo con i Sub Commissari e le strutture attualmente impegnate nell'assistenza e nel controllo del Piano di Rientro che affiancano la Regione Calabria (Agenas, RTI Advisor, ecc.) nonchè l'attivazione di tutti gli strumenti in grado di monitorare la quantità, la qualità ed il livello dei flussi informativi per assicurare trasparenza, veridicità e qualità delle informazioni e dei dati necessari per controllare il sistema.

Si prevede inoltre che la Tecnostruttura possa avvalersi, all'occorrenza, di referenti aziendali delle ASP/AO che parteciperanno attivamente ai vari processi presidiati. Questo a garanzia dei Direttori Generali delle ASP/AO, rappresentando un momento di conoscenza e condivisione in fase di ideazione delle Linee di indirizzo che il Dipartimento si accinge ad emanare, nonché collaborare e interagire per la ricerca di soluzioni percorribili per mutuare e favorire l'ottemperanza dei debiti informativi delle aziende.

3.2.3 Le relazioni con le Aziende Sanitarie

I ritardi o i mancati riscontri in merito alle richieste formulate dal Dipartimento della Salute e dell'organo Commissariale alla Aziende Sanitarie ed Ospedaliere sono spesso dovute, oltre che alla carenza di un Modello di Organizzazione efficiente delle stesse,

condizionato ulteriormente da una scarsa comunicazione interna tra i vari Livelli Aziendali.

Le analisi settoriali effettuate a Livello dipartimentale, hanno consentito di individuare le principali strozzature in questo ambito e di attivare una serie di interventi operativi collegati alle prescrizioni imposte dal Piano di Rientro, nel contesto anche del Decreto del Commissario n. 18 del 22 ottobre 2010. Questa primo blocco di "azioni di rottura", hanno incominciato ad incidere sulla refrattarietà delle Aziende Sanitarie rispetto agli stimoli Dipartimentali, creando le condizioni favorenti ad abbassare il surplus di spesa generato dagli "extracosti" e a migliorare la qualità, la continuità e l'attendibilità dei dati e dei flussi trasmessi.

In tale contesto sia la Struttura Commissariale che quella Dipartimentale, continuano a registrare debolezze e criticità nell'operato delle Aziende Sanitarie, pertanto continuano ad elaborare e somministrare ulteriori interventi mirati a favorire lo sviluppo di capacità a Livello di programmazione delle risorse e di identificazione delle priorità strategico-gestionali.

Gli Atti Aziendali elaborati da parte dei Direttori Generali delle Aziende Sanitarie, ancora in corso di verifica da parte del Dipartimento e dei Sub - Commissari, costituiscono gli strumenti fondamentali per istituzionalizzare il processo delle "migliori pratiche" nell'erogazione dei servizi sanitari a Livello Regionale e per migliorare la gestione aziendale. Il Dipartimento ha concluso le attività di omogeneizzazione della contabilità generale presso le aziende, tali azioni hanno determinato importanti risultati nel breve periodo, fornendo nel contempo le indicazioni propedeutiche alle attività di implementazione delle nuove norme relative alla contabilità analitica ed al controllo di gestione, anche e soprattutto in coerenza con lo scadenziario del Piano di Rientro.

3.2.4 Il miglioramento della performance del personale sanitario

Il miglioramento strutturale dell'Offerta Sanitaria Regionale non può prescindere dall'attivazione di alcune azioni di Sistema in grado di migliorare il contesto in cui deve operare l'intera Offerta Regionale in materia Sanitaria. Ci si riferisce, in particolare alla necessità di riprogettare il Sistema di Governance Aziendale, sia per quanto concerne le prestazioni dei Servizi Territoriali che per quelli Ospedalieri; il tutto si potrà concretizzare mutuando e facilitando l'integrazione Ospedale – Territorio , favorendo il graduale transito – trasferimento delle prestazioni Ospedaliere ai Servizi del territorio, con

particolare riguardo alla cronicizzazione progressiva delle malattie, che genera sempre più Livelli di fragilità.

La risposta del territorio dovrà risultare più efficace e la riprogettazione delle Cure Primarie (vedi dettami Decreto Balduzzi), deve mirare ad incentivare la costituzione di Gruppi assistenziali MMG, promuovendo Percorsi di cure Integrati con i Servizi Ospedalieri, le Strutture Riabilitative e di Lungodegenza, l'Assistenza Domiciliare. Considerando, inoltre, che alla componente sanitaria si aggiunge sempre più quella sociale (socio-assistenziale) dalla quale non si può prescindere per assicurare la continuità nelle cure.

Conseguentemente la evoluzione della Rete Ospedaliera deve strutturarsi sul Sistema Hub / Spoke / Ospedali generalisti collegati in Rete tra loro e con gli Ospedali di prossimità (Zone montane) che assicurano prestazioni di base. Tale organizzazione dovrà favorire la Governance inter-Aziendale collaborativa in cui la logica è creare Sistema.

Il Dipartimento ha emanato delle Linee Guida sulla gestione della perfomance, che ricomprendono il Piano di Performance e gli Obiettivi proposti ai Dirigenti delle aziende divisi per Obiettivi strategici, di gestione ed operativi.

3.3 I principali progetti strategici

3.3.1 I flussi informativi

A partire dal mese di Maggio / Giugno 2012 il Dipartimento, ha intrapreso un percorso mirato alla ridefinizione dei rapporti con le Aziende Sanitarie e Ospedaliere dislocate sul territorio, per meglio gestire gli adempimenti mirati al soddisfacimento dei debiti informativi. Tale percorso prevede, in particolare:

- *l'utilizzo a regime del sistema SPP - COOP;*
- *Costituzione di un Datawarehouse del Dipartimento;*
- *Governance dei flussi;*
- *Analisi dei Sistemi e Procedure di Acquisto prestazioni Sanitarie;*
- *AUDIT quali – quantitativi dei LEA;*
- *Telemedicina attraverso il potenziamento e messa a regime di una Rete Informativa / Informatica per l'emergenza urgenza e continuità assistenziale, gestito attraverso le Centrali Operative del 118.*

Ogni azienda sanitaria è stata invitata ad individuare un Referente unico dei Flussi, coincidente con il direttore del Servizio Informativo Aziendale per consentire la gestione e la Governance dei Flussi Informativi. Con questa nuova organizzazione sono stati rivisti anche i rapporti e le interazioni all'interno dello stesso Dipartimento. La Direzione Generale ha istituito, con Decreto n. 11422 del 09.08.2012, un Organismo funzionale che si pone come obiettivo principale quello di favorire e mutuare la gestione e la Governance dei Flussi informativi.

Tramite l'istituzione di questo Organismo funzionale (Tecnostruttura), si implementeranno un insieme di strumenti (piattaforma di cooperazione applicativa), oggi operativi solo in parte, che permettano di analizzare le informazioni provenienti da sorgenti informative interne/esterne al Dipartimento, per ottenere, in tempi brevi, dati sintetici che siano di supporto ai diversi attori (AO/ASP, Settori, Direzione Generale, Struttura Commissariale, Advisor e Agenas) nei processi decisionali e di monitoraggio.

Le risorse umane e professionali necessarie per il buon funzionamento del Sistema, potranno provenire dalle Aziende o dal Dipartimento e collaboreranno per rendere la Tecnico-struttura efficiente, al fine di soddisfare il debito informativo rispetto agli obblighi ministeriali e far fronte agli adempimenti regionali di monitoraggio e controllo.

Il Dipartimento ha avviato uno Studio di fattibilità per consentire in tempi brevi che tutte le procedure di Accreditamento possano essere gestite con Sistemi Informatizzati, procedendo gradualmente alla de - materializzazione del Processo di Gestione delle pratiche di accreditamento e contestualmente organizzare la centralizzazione e unificazione delle Commissioni di verifica.

Attraverso il Progetto SEC-SISR, finanziato con Fondi POR-FESR 2007 – 2013, che dovrà andare in esercizio entro il 2015, che ha lo scopo di raccordare, con un linguaggio e con procedure informatiche comuni, i Dipartimenti regionali, le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, i Ministeri competenti, e far fronte al processo di riordino dell'organizzazione e delle attività sanitarie regionali, la Regione Calabria intende potenziare il Sistema Informativo Sanitario Regionale. In linea con tale indirizzo il Commissario ad-acta ha disposto che le Aziende Sanitarie provvedano, attraverso il proprio Sistema Informativo, all'invio sistematico di tutti Flussi Informativi, che verranno monitorati e controllati dal Sistema centrale Regionale.

Le altre attività propedeutiche e/o transitorie avviate e/o già operative, riguardano :

- ✓ I "debiti informativi" tra Aziende/Regione – Ministeri

  Cura particolare si è posta ai controlli sulla completezza informativa in modo da evitare eventuali penalizzazioni economiche a cui sono sottoposte le Regioni inadempienti.

- ✓ Realizzazione e implementazione di Nuovi Flussi Informativi del NSIS, la cui adozione risulta in itinere.

- ✓ Il Dipartimento ha avviato ed è in corso di completamento la revisione del Sistema di Gestione di tutti i Flussi Informativi Regionali. Le criticità non ancora risolte sono legate più alla tempistica che alla completezza e qualità dei dati inviati.

- ✓ Tessera sanitaria : corretta gestione dei flussi esistenti ed implementazione delle evoluzioni in materia di ricetta elettronica, ai sensi di quanto previsto dall'art. 50 della L. 326/2003, DPCM 26/3/2008, DM 2/11/2011 e art. 13 del DL 179/2012, nonché corretta attuazione di quanto previsto dal DM 11/12/2009 per il controllo delle esenzioni da reddito dalla compartecipazione alla spesa sanitaria.

La Regione Calabria ha in corso l'implementazione ed il monitoraggio delle evoluzioni in materia di ricetta elettronica, ai sensi di quanto previsto dall'art. 50 della L. 326/2003, DPCM 26/3/2008, DM 2/11/2011 e art. 13 del DL 179/2012, in merito alla gestione del flusso informativo delle prestazioni specialistiche e farmaceutiche tramite Tessera Sanitaria, nonché la corretta attuazione di quanto previsto dal DM 11/12/2009 per il controllo delle esenzioni da reddito dalla compartecipazione alla spesa sanitaria. Alla data odierna :

- ✓ Il 48% dei MMG e PLS ha avviato la dematerializzazione della ricetta cartacea (DM 2/11/2011);
- ✓ Il Settore 5 "Area Staff" del Dipartimento Tutela della Salute e Politiche Sanitarie effettua il monitoraggio costante dei dati pervenuti al "cruscotto" del sistema Tessera Sanitaria da parte delle ASP ed AO.

3.3.2 Il "Sistema Informativo Sanitario Regionale (SISR) ed il periodo transitorio

La Regione Calabria intende potenziare il Sistema Informativo Sanitario Regionale ritenuto necessario per poter mettere in campo azioni programmatiche su basi dati

"robuste". Il progetto SEC-SISR, finanziato con Fondi POR-FESR 2007 – 2013, che dovrà andare in esercizio entro il 2015, è lo strumento attraverso il quale ricostruire un sistema di trasmissione dati (interaziendale, tra aziende e Regione, interdipartimentale tra Regione e Ministeri) abbastanza potente per poter costantemente tenere sotto controllo (cruscotto direzionale) l'andamento delle prestazioni erogate, dei costi dei servizi e dei risultati in termini di miglioramento dello stato di salute della popolazione calabrese.

A tale proposito, si è proceduto alla costituzione, presso il Dipartimento della Salute, di un apposito Gruppo di Lavoro che sta seguendo le diverse fasi di costruzione del SISR e per gestire la "fase transitoria" fino alla realizzazione completa del progetto. Le altre attività propedeutiche e/o transitorie, nelle more della realizzazione del SEC-SISR, avviate o già operative, riguardano :

- la costruzione di un sistema di connettività tra la Regione Calabria e le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere con il massimo della tecnologia e sicurezza disponibile per la trasmissione dei dati di natura sanitaria nel rispetto del Sistema Pubblico di connettività (SPC);
- la costituzione di un Datawarehouse del Dipartimento, che affiancherà l'analogo sistema del futuro progetto SEC-SISR, resosi necessario per poter avere a disposizione i dati di interesse per la programmazione sanitaria;
- il recupero del progetto Rete dei Medici di Medicina Generale, Pediatri di Libera Scelta e Fascicolo Sanitario Elettronico (Progetto RMMG-PLS-FSE);
- l'avvio del Sistema di Teleconsulto Cardiologico; il recupero del Progetto di Telepatologia Oncologica;
- la predisposizione e lo sviluppo di un Progetto di Teleradiologia necessario per collegare le radiologie sparse sul territorio al fine di una offerta uniforme sul territorio regionale;
- Realizzazione (di concerto con le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere) del CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale) che consentirà di realizzare a pieno tutte le specifiche del Tavolo della Sanità Elettronica.

. Si sta procedendo con il potenziamento dei Sistemi di Telemedicina con la messa a regime di un Sistema di teleconsulto cardiologico in emergenza gestito dalle Centrali Operative del 118. Si è fatto un censimento delle iniziative di Telemedicina presso le Aziende Sanitarie che ha dato come risultato un patrimonio di esperienze e di progetti

avviati che devono essere potenziati e coordinati. È in via di definizione un ambizioso Progetto di Teleradiologia, finanziato con Fondi POR-FESR 2007 – 2013, che consentirà la trasmissione a distanza delle immagini radiografiche digitalizzate ai fini di una più tempestiva e precisa diagnosi.

Cura particolare si è posta ai "debiti informativi" tra Aziende/Regione – Ministeri in modo da evitare eventuali penalizzazioni economiche a cui sono sottoposte le Regioni inadempienti. In tale contesto è stato fatto un quadro dei Flussi Informativi attraverso il DPGR n. 101/2011, nel quale, per ovviare all'attuale frammentarietà dei Flussi trasmessi dalle ASP/AO, prevede art. 23 dell'Allegato al DPGR che le ASP/AO hanno come unico collettore dei dati la Struttura Complessa del Servizio Informativo Aziendale posta in Staff. In tal modo la responsabilità dell'invio al Dipartimento/Ministeri dei Flussi Informativi spetta al Dirigente del Servizio Informativo Aziendale che provvede alla raccolta dei dati ed alla validazione sostanziale, formale e logica dei flussi prodotti dalle varie U.O./servizi

La Regione Calabria è impegnata a porre in essere gli interventi per il potenziamento dei Flussi Informativi previsti dal Sistema Informativo Sanitario Nazionale. Gli obiettivi derivanti dagli obblighi informativi saranno utilizzati nell'ambito del monitoraggio di attuazione del Piano di Rientro della Regione, nonché di valutazione per la verifica degli adempimenti annuali previsti dall'intesa Stato-Regioni 23 marzo 2005 per gli obblighi informativi.

Gli interventi di miglioramento riguardano i seguenti aspetti :

1. tempestività nell'aggiornamento delle anagrafiche delle Aziende Sanitarie e dei relativi ambiti territoriali, attraverso l'applicazione di Monitoraggio della Rete di Assistenza e delle anagrafiche delle Strutture di Ricovero e Territoriali, attraverso i Modelli HSP11, HSP11BIS, STS11 e RIA11. Tali contenuti informativi costituiscono le anagrafiche di riferimento per l'invio dei flussi informativi relativi ai fattori produttivi, all'attività, ed ai costi;
2. tempestività nell'invio nel rispetto dei termini previsti dalla normativa vigente e adeguata copertura dei flussi informativi che rilevano i fattori produttivi e l'attività di assistenza erogata;
3. qualità dei dati trasmessi al Sistema Informativo Sanitario Nazionale. Il ciclo di miglioramento continuo della qualità dei dati richiede :

a. una verifica più puntuale dei dati trasmessi a Livello Nazionale, attraverso una maggiore attenzione nell'attività di data entry ed un controllo di eventuali significativi scostamenti rispetto alle misure dei fenomeni, precedentemente osservate, e di coerenza con grandezze correlate;

b. una maggiore accuratezza nel fornire riscontro alle segnalazioni effettuate dall'Ufficio di Direzione Statistica del Ministero della Salute, motivando in maniera approfondita gli scostamenti segnalati oppure effettuando Ie opportune correzioni dei dati;

c. II coordinamento delle attività di consolidamento dei dati e la loro validazione da parte del Livello Regionale;

d. interventi strutturali sui processi e sulle cause che hanno determinato la non qualità dei dati, quali ad esempio il livello di coordinamento, motivazione e formazione del personale addetto alla raccolta, verifica e trasmissione dei dati, l'effettivo impiego delle informazioni rilevate per le finalità di programmazione regionale delle politiche sanitarie.

4. Sviluppo della Rete infrastrutturale per garantire l'interoperabilità tra il Sistema Informativo Regionale e i Sistemi Informativi delle ASP ed AA. OO. , uniformando i singoli Servizi Informativi per avere unici Referenti all'interno delle Aziende, nel rispetto del sistema Pubblico di cooperazione applicativa e della trasmissione dati secondo quanto previsto dal Sistema Pubblico di connettività (SPC).

Oltre al potenziamento del Sistema dei Flussi Informativi la Regione è impegnata nel recupero del Progetto Rete dei Medici di Medicina Generale / Pediatri di Libera Scelta / Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE). È stato presentato al Ministero della Funzione Pubblica un progetto di interoperabilità tra gli FSE di Calabria, Campania e Piemonte. Ciò ha creato le condizioni affinchè la Regione si trovi in vantaggio rispetto ai Progetti di potenziamento degli FSE Regionali proposti nell'Agenda Digitale del Governo.

La Regione ha inoltre avviato Progetti di riuso con le altre Regioni italiane secondo gli intendimenti del Codice dell'Amministrazione Digitale. Già operativo è il riuso del Software con la Regione Piemonte per gli screening oncologici, mentre si sta procedendo sempre con la Regione Piemonte per il software MRA (Monitoraggio della Rete di Assistenza), con la Regione Puglia per il Software sui vaccini e con tre regioni (Sicilia, Piemonte e Valle d'Aosta) per il Software sull'Emergenza-urgenza.

Assolutamente strategico è il potenziamento tecnologico (software, hardware, rete, sicurezza informatica), di risorse umane e competenze tecniche del Dipartimento Tutela della Salute al fine di poter efficacemente "governare" tutti i complessi processi già avviati.

N.B.Il progetto SEC-SISR ancora non è stato aggiudicato in quanto in seguito a proposizione di ricorso avverso l'aggiudicazione della gara da parte di un concorrente, il TAR Calabria ha ritenuto meritevoli di accoglimento le doglianze del ricorrente e concesso la sospensiva rinviando la determinazione di merito al febbraio 2014. Questo determinerà uno slittamento dell'affidamento del servizio con rilevanti ricadute sui potenziali effetti benefici per l'intero SSR.

3.4 La nuova logistica ospedaliero - distrettuale, i Servizi di Qualità e la Filiera Strategica

3.4.1 La creazione dei Quattro Ospedali e la Rete delle eccellenze

A seguito della dichiarazione sullo stato di emergenza socio-economico-sanitaria nella Regione Calabria (DPCM 11 dicembre 2007), è stato avviato un processo di trasformazione, razionalizzazione e sviluppo del sistema sanitario regionale che, oltre agli altri programmi operativi ritenuti necessari per il superamento dello stato emergenziale, riguarda la costruzione, in Calabria, di quattro nuovi ospedali (accordo di programma sottoscritto nel dicembre 2007 tra la Regione Calabria ed il Governo Nazionale).

Dopo un lungo periodo di stagnazione, ed a seguito della nomina del Presidente della Giunta regionale quale Commissario ad acta (luglio 2010), si è riusciti a concretizzare le attività programmate, attraverso l'attivazione di una serie di iniziative volte ad accelerare tutti i programmi commissariali, cercando preliminarmente di salvaguardare dai tagli ministeriali le risorse necessarie alla copertura finanziaria delle azioni programmate.

A fronte degli oltre 508 milioni di euro di risorse recuperate a carico dello Stato, circa 228 milioni di euro sono stati destinati alla costruzione dei nuovi quattro ospedali, mentre la rimanente somma di 280 milioni di euro è stata destinata, rispettivamente, per il potenziamento funzionale e l'innovazione tecnologica delle tre Aziende Ospedaliere della

regione Calabria sede di HUB (100 milioni di euro) e per la messa in sicurezza delle strutture ospedaliere delle Aziende sanitarie ed ospedaliere (180 milioni di euro).

Gli investimenti di che trattasi rappresentano per la Regione Calabria, le uniche iniziative concrete realizzate nell'ultimo decennio che contribuiranno sicuramente a modificare l'attuale assetto organizzativo della sanità regionale, garantendo, in maniera significativa, il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano di Rientro.

Alla data del 31 dicembre 2011 è scaduto il termine di vigenza dello stato di emergenza socio – economico – sanitaria in Calabria e, nonostante le intese preliminari intercorse tra il Presidente della Regione Calabria - Commissario Delegato ed il Capo del Dipartimento della protezione civile sull'opportunità di consentire il completamento delle più urgenti iniziative necessarie ad assicurare il definitivo rientro nell'ordinario, a tutt'oggi non sono stati emessi provvedimenti da parte dei Ministeri e delle Autorità competenti, al fine di stabilire il passaggio dalla gestione commissariale alla gestione ordinaria e di superare, così, l'attuale stato di stallo, che rischia di vanificare irreversibilmente gli importanti risultati finora conseguiti.

Infatti, riguardo agli Ospedali della Sibaritide e di Vibo Valentia, è necessario provvedere alla nomina delle commissioni giudicatrici per la valutazione delle offerte tecnico – economiche, già pervenute alla Stazione Unica Appaltante; in riferimento all'Ospedale della Piana di Gioia Tauro, è necessario provvedere all'approvazione ed alla trasmissione della Lettera di invito ai concorrenti prequalificatisi per la successiva fase di gara; infine, riguardo all'Ospedale di Catanzaro, per il quale sono già stato sviluppato un approfondito studio di fattibilità, lo sviluppo del progetto preliminare, da porre a base di gara, è subordinato all'integrazione funzionale tra l'Azienda Ospedaliera "Pugliese-Ciaccio" e l'Azienda Universitaria "Mater Domini", in fase di definizione.

Il cronoprogramma relativo alla realizzazione dei Nuovi Presidi prevede la consegna delle nuove Strutture della Sibaritide, di Vibo Valentia e della Piana di Gioia Tauro entro la data del 31.12.2015. A seguito del blocco delle attività al 31 dicembre 2011, conseguente alla mancata definizione del passaggio di competenze dal Commissario Delegato alla Regione Calabria, tale termine è da ritenersi differito al 31 dicembre 2016.

. Per la realizzazione dei nuovi ospedali è stato previsto il sistema dell'affidamento in concessione. Le procedure di gara sono state affidate alla SUA della Regione Calabria, mentre la stazione appaltante è rappresentata dal Commissario delegato. La Regione Calabria ha già provveduto ad integrare le risorse statali con una propria quota di

compartecipazione finanziaria, pari a € 190 milioni di euro, di cui 110 milioni già versati sulla contabilità speciale del Commissario delegato.

3.4.2 Le Case della Salute

La Regione Calabria, già con DPGR n. 740 del 04/11/2009 aveva approvato il documento <<Le Case della Salute - "Un modello meta progettale per la riqualificazione della rete ospedaliera regionale - Revisione 15 settembre 2009">>. Gli aspetti principali di tale documento riguardavano :

1. L'individuazione dei siti delle Case della Salute da realizzarsi attraverso la riutilizzazione e/o la riconversione di strutture sanitarie già esistenti;
2. La definizione di un modello meta progettuale che preveda un modello organizzativo degli spazi in Aree Funzionali Omogenee (AFO), nonché le relazioni funzionali tra gli stessi;
3. La definizione di un'ipotesi di costo dell'intervento determinato attraverso una parametrizzazione dei costi di costruzione e dei costi di acquisizione delle attrezzature e degli arredi.

Per l'attuazione della DGR n.740/2009 le risorse finanziarie ammontavano complessivamente ad euro 127.856.361 di cui euro 67.460.401 a valere sul POR Calabria FESR 2007/2013 ed euro 60.395.960 a valere sul PAR Calabria FAS 207/2013.

Successivamente, l'approvazione del Piano di Rientro e la conseguente riorganizzazione delle tre Reti : Ospedaliera, Territoriale e dell'Emergenza-urgenza, previste con il DPGR n. 18 del 22/10/2010, nonché la riduzione delle risorse finanziarie (causa la mancata attribuzione delle risorse del PAR Calabria FAS 2007-2013), oggi pari ad € 67.460.401, hanno di fatto determinato la necessità di rivedere quanto previsto nel documento approvato con DGR n. 740/2009.

Il DPGR n. 18 del 22/10/2010, di riorganizzazione dell'offerta sanitaria sul territorio calabrese, ha previsto, tra l'altro, la riconversione di alcuni Presidi Ospedalieri in Ospedali Distrettuali, successivamente denominati, con DPGR n. 34 del 06/05/2011, C.A.P.T. (Centri di Assistenza Primari Territoriali). Considerato che le attività proprie delle Case della Salute, previste dalle Linee Guida Ministeriali nonché dal POR Calabria FESR 2007/2013, sono ricomprese nelle funzioni assegnate ai CAPT dal DPGR n.

18/2010, si è ritenuto opportuno integrare le Case della Salute nell'ambito del riordino delle reti assistenziali.

In questo quadro, con DPGR n. 135 del 21/12/2011 sono stati individuati i siti in cui realizzare le Case della Salute.

I siti individuati sono i seguenti:

ASP di Cosenza

1. P.O. di Praia a Mare
2. P.O. di Trebisacce
3. P.O. di San Marco Argentano
4. P.O. di Cariati

ASP di Crotone

5. Piattaforma Sanitaria di Mesoraca

ASP di Catanzaro

6. P.O. di Chiaravalle

ASP di Reggio Calabria

7. P.O. di Scilla
8. P.O. di Siderno

Con DPGR n. 58 del 02/05/2012, sono state definite la composizione e le funzioni del Tavolo di Partenariato Regionale del PISR, così come previsto dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 593 del 23/12/2011; ad oggi la Regione ha preso atto degli studi di fattibilità realizzati dagli Uffici Tecnici delle Aziende Sanitarie di Catanzaro e Reggio Calabria relativi alle Case della Salute di Chiaravalle (DPGR n. 162 del 13/09/2012) e Siderno (DPGR n. 161 del 13/09/2012), mentre è in corso di definizione lo studio di San Marco Argentano (ASP di Cosenza).

I tre siti anzidetti, costituiscono i siti sperimentali di Casa della Salute nei quali, con l'assistenza tecnica del FORMEZ prevista nell'ambito del POAT Salute, che ha permesso di individuare gli studi di fattibilità e la relativa implementazione dei modelli organizzativi per l'attuazione delle tre Case della Salute, anche riguardo agli impatti economici che le stesse Case della Salute hanno sul territorio.

Conclusa questa fase con la conseguente approvazione del "Modello" di Casa della Salute si procederà alla definizione degli studi di fattibilità degli altri siti e quindi all'avvio delle fasi di progettazione ed esecuzione delle opere.

3.4.3 *L'organizzazione strategico-territoriale del servizio sanitario regionale e gli effetti della mobilità*

Le azioni messe in campo dalla Regione Calabria sugli Obiettivi del Piano di Rientro, hanno contribuito al raggiungimento degli Standard Nazionali di Tasso di Ospedalizzazione. LA Regione ha chiuso il 2011 con un Tasso di Ospedalizzazione di 180 per 1000 abitanti, in linea con gli standard nazionali previsti dal patto della Salute 2010-2012.

La riduzione del Tasso di Ospedalizzazione è stata principalmente determinata dalla riduzione dei ricoveri in regione a seguito:

- della applicazione e dei controlli sulla appropriatezza e delle azioni di passaggio di setting, da quello ospedaliero a quello ambulatoriale attraverso la definizione degli APA e PAC al posto dei 43 DRG ad alto rischio inappropriatezza, DPCM 29.11.2001 all. 2;
- all'avvio e attuazione della riqualificazione della Rete Ospedaliera Regionale, sia pubblica, che privata.

La mobilità verso altre regioni italiane continua (anche se in leggera flessione) ad essere uno dei principali punti di attenzione della Regione. Se da una parte un elemento costante della mobilità sanitaria è rappresentato dai cittadini Calabresi (più forse che in altre regioni) che vivono, per motivi di studio o di lavoro, fuori dalla Regione e che quindi usufruiscono dei servizi in loco, dall'altra i cittadini calabresi, come quelli delle maggiori regioni Italiane, vanno verso i principali punti di specializzazione del Paese. Da una recente analisi regionale risulta che il 40% della Mobilità si concentra in soli 20 istituti, mentre l'80% in 150. Le principali destinazioni sono nel tempo rimaste costanti. Ad oggi si assistete ad uno spostamento di setting anche nella mobilità a favore del territorio, ambulatoriale, e della farmaceutica, e con un lieve decremento della spedalità.

La Regione proprio da una maggiore consapevolezza delle motivazioni della mobilità sia in termini epidemiologici che anche economico-finanziari ha avviato delle adeguate azioni per favorire e mutuare :

- il monitoraggio costante della mobilità e l'intensificazione delle procedure di controllo utili al confronto con le altre regioni italiane,
- la riorganizzazione dei processi di coordinamento delle diverse aree interessate;
- il coordinamento di specifici accordi di confine con le Regioni maggiormente interessate,
- l'avvio di accordi specifici con istituti italiani per fornire le prestazioni direttamente nelle strutture regionali con il duplice scopo di ridurre la mobilità in uscita, migliorare e trasferire ai professionisti della regioni le pratiche e il know how per il rilancio e l'incremento della fiducia dei cittadini per le proprie strutture.

Ovviamente, queste azioni dovranno coinvolgere tutte le Aziende Sanitarie per verificare ed accertare, da un lato, l'opportunità e la coerenza degli interventi "extraregionali" praticati agli "emigranti della salute" e, dall'altro, le cause strutturali, in termini di handicap geografici e di sottosviluppo regionale, che possono contribuire ad aumentare, in maniera progressiva, la mobilità passiva, unitamente alla qualità dei servizi erogati.

In generale, mobilità attiva e passiva sono due facce della stessa medaglia collegate alla inderogabile necessità di creare un vero e proprio "Front Health" che assicuri al cittadino il massimo soddisfacimento dei propri bisogni sanitari, tenendo conto non solo delle specificità territoriali ed orografiche della Regione, ma della capacità delle diverse "frontiere sanitarie" di garantire prestazioni adeguate, in funzione della tipologia di interventi da effettuare.

Questo "equilibrio sanitario/territoriale", a livello di buona qualità dei servizi offerti, dipende dalla costruzione di un insieme funzionale integrato che, partendo dal lavoro svolto dai Medici di Medicina Generale, dai Pediatri di Libera Scelta, dalla Continuità Assistenziale e dall'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), permetta il passaggio graduale ed appropriato verso le strutture di prima accoglienza (CAPT/Case della Salute), per arrivare, attraverso gli Ospedali Generali con specialità di base e quelli Polispecialistici (Spoke), a quelli con elevata specialità (Hub).

Perché questo insieme funzionale integrato possa dare i frutti attesi è necessario gestire correttamente l'informazione sanitaria. Soltanto così sarà possibile avere il "polso" delle Aziende e tamponare situazioni a rischio e, nello stesso tempo, promuovere iniziative atte ad avere ricadute sanitarie positive. Come già previsto nel D.P.G.R. n. 101 del 22 settembre 2011, è necessario che tutte le ASP ed AO del SSR si dotino, ove non già esistente, di un Servizio Informativo Aziendale quale Struttura Organizzativa a valenza complessa posta in Staff e preposta alla rilevazione ed elaborazione delle informazioni rilevanti ai fini della programmazione e del controllo delle attività dell'azienda, attraverso la rilevazione delle grandezze quantitative di carattere economico-finanziario, di produzione ed attività.

3.4.4 Reti assistenziali per intensità di cure

La Regione, a seguito del DPGR 18/10, ha ridisegnato in ottica Hub & Spoke la Struttura di Assistenza Ospedaliera Regionale, adeguando con DPGR 94/12 anche la Rete di Emergenza ed Urgenza Territoriale. Il Sistema costituisce una concreta applicazione del Modello di Rete Ospedaliera articolata per Hub (DEA di II livello), Spoke (DEA di I livello) e Pronto Soccorso Semplice di Area Disagiata riorganizzando le Reti di Assistenza complessive della Regione Calabria.

Nel triennio 2013-2015 si deve completare l'attuazione e lo sviluppo delle Reti di Assistenza degli Ospedali già esistenti, nonché la programmazione dei Nuovi Ospedali, già definiti, determinando un allineamento tra i posti letto programmati e quelli esistenti.

OBIETTIVI

La Regione, allo scopo di considerare la piena attuazione delle reti, tenendo conto anche delle innovazioni normative, prevede di attuare una rivisitazione della potenzialità di alcuni presidi ospedalieri, per portare l'attuale proporzione di 2,5 posti letto per mille abitanti a 2,7 nel rispetto dell'ambito consentito dalle disposizioni nazionali in merito.

Definire uno specifico piano attuativo regoli l'attuazione dei PPI in linea con l'attuale normativa regionale e collaborazione del settore privato. così come indicato nel documento AGENAS su "Metodologia per la definizione della rete ospedaliera privata" del 26/01/2012, considerando I percorsi di cura che permettono di definire tre categorie di reti:

- emergenza strettamente tempo dipendenti quali la rete infarto, rete ictus, rete politraumi, rete trasporti neonato critico;
- ospedaliere hub-spoke: rete trasfusionale: rete oncologica, rete ematologica, rete cardiologica per le Sindromi Coronariche Acute (SCA) rete trapianti e rete malattie rare
- per percorsi di cura a forte integrazione ospedale-territorio: la gestione sul territorio delle patologie croniche, con particolare riferimento a quelle gravi e invalidanti, che in assenza di integrazione ospedale-territorio sono la principale causa evitabile di ricoveri inappropriati (intesi come ricoveri ospedalieri che non sono in grado di modificare in senso positivo il decorso clinico, anche quando effettuati per pazienti "gravi").

Le Reti che la regione intende sviluppare nel triennio sono :

- cardiologica per patologie croniche (prima fra tutte lo scompenso, per il quale solide evidenze scientifiche dimostrano come semplici interventi coordinati di medicina di iniziativa sono in grado di diminuire il tasso di ri-ospedalizzazione e la stessa mortalità);
- neurologica per patologie croniche quali sclerosi multipla, sclerosi laterale amiotrofica (SLA), demenza
- per le cure palliative e per la terapia del dolore;
- percorso nascita, rete diabetologia, rete della nutrizione artificiale, rete riabilitazione e lungodegenza, rete pediatrica, reti fra specialisti;

Le azioni di ridefinizione delle reti non prevedono al momento impatti economici diretti, ma riconducibili già all'interno degli obiettivi di spending review e blocco del turnover previsti.

Entro il 1 trimestre 2014

- ✓ Piano specifico di completamento organizzativo delle Reti Hub and Spoke.
- ✓ Costituzione per ogni Rete di un gruppo tecnico, il quale proporrà un "documento costitutivo" per singola Rete, che indicherà i criteri di qualità da soddisfare nei centri Hub e nei centri Spoke, nonché il monitoraggio attraverso l'individuazione di indicatori di struttura, processo e di esito.

Entro 1 trimestre 2015

✓ Ogni Azienda Sanitaria realizza quanto previsto da ciascun documento costitutivo di rete.

3.4.5 Riequilibrio ospedale-territorio rete ospedaliera e riconversioni

La programmata e definita Rete per il trattamento delle post-acuzie portata da 0,4 a 0,7 PL per mille abitanti dal DPGR n. 18/2010 è rimasta inattuata per carenza di risorse finanziarie. Con successivi decreti la regione ha cercato di riorganizzare la rete delle post-acuzie dando un ruolo di rilievo anche al contributo della sanità privata. I vincoli economici imposti dalla spending review hanno rallentato la possibilità di sviluppo nei tempi previsti. La regione è conscia che il soddisfacimento del fabbisogno di post-acuzie è un elemento strategico e si impegna alla sua realizzazione nel triennio 2013/2015.

La Regione ha già provveduto, con appositi atti nel biennio 2011/2012 e nei nove mesi del 2013, alla riconversione di molte Strutture Ospedaliere per acuti in Centri di Assistenza Primaria Territoriale (CAPT). Nel triennio si prevede l'accorpamento dell'Ospedale di San Giovanni in Fiore con l'Azienda Sanitaria Provinciale di Crotone, e quello di Melito con l'Azienda Ospedaliera di Reggio Calabria.

Si è inoltre provveduto:

- con il DPGR n. 191 del 20/12/2012, integrativo del DPGR 18/2010 ad unificare in un unico spoke i presidi ospedalieri di Castrovillari e Acri;
- con DPGR n.105 del 5.07.2012-DPGR integrativo del DPGR 18/2010 ad unificare in un unico spoke i presidi di Cetraro e Paola;
- con DPGR n.104 del 5.07.2012 integrativo del DPGR n. 18/2010 ad unificare in un unico spoke i presidi di Rossano e Corigliano;

La Regione entro il IV trimestre 2013 si impegna a fare una ricognizione puntuale sulla distribuzione dei Posti Letto ovvero alla redazione del "testo unico" della distribuzione dei posti letto raccordando, ai fini rappresentativi l'attuale normativa regionale.

Entro il 31.12. 2013 la Regione si impegna a sviluppare uno specifico piano di implementazione e realizzazione della assistenza post acuzie che consenta di superare le attuali criticità attraverso soluzioni anche alternative ed innovative. Il piano, in linea con quanto definito dal DPGR18/10 e smi, prenderà anche atto delle nuove impostazioni

nazionali sulla distribuzione dei posti letto e della necessità di recupero della mobilità regionale attraverso la stipula di precisi e dedicati accordi intra - regionali.

Saranno inoltre applicati, sulla base del monitoraggio specifico dei casi di riabilitazione, le relative procedure di appropriatezza. Per la riconversione in atto la Regione si impegna entro la fine del 2013 alla dismissione completa di tutte le attività di ricovero presso i sopraindicati ospedali.

Entro il I trimestre 2014 si procederà all'attivazione, in forma sperimentale, dei CAPT di : Chiaravalle, S. Marco Argentano e Siderno. Il processo di dismissione e riconversione sarà seguito dalla modifica dell'anagrafica delle strutture e da un report dei DG di status delle attività da presentarsi entro maggio 2014. Le azioni di riconversione non prevedono al momento impatti economici diretti in quanto subordinati alle indicazioni della spending review e dal blocco del turnover attuando, ove possibile, un processo di efficientamento delle risorse esistenti

Emanazione, o aggiornamento, delle Linee Guida Regionali per l'adozione degli Atti Aziendali, che contengano specifiche indicazioni relativamente a: razionalizzazione delle strutture operative semplici e complesse, istituzione di particolari funzioni di coordinamento con il territorio, dipartimentalizzazione, etc.

La Regione ha provveduto in linea con i pareri ministeriali ad emanare la DPGR n. 54 del 05/07/2011, parzialmente rettificato da pari atti n. 65 del 22/07/2011, 120 del 25/11/2011 e, DPGR 137 del 12/07/2013 con i quali venivano emanate le "Linee guida regionali per l'adozione dell'atto aziendale". I suddetti decreti sono stati analizzati dai Ministeri affiancanti, con pareri CALABRIA-DGPROG-25/10/2011-0000457-P, CALABRIA-DGPROG-29/10/2012-0000488-P e CALABRIA-DGPROG-20/03/2013-0000137- A seguito della suddetta analisi i Ministeri chiedevano alla Regione la modifica/integrazione delle summenzionate linee guida. La Regione ha effettuato l'invio di un nuovo allegato esaustivo del riscontro a tutte le osservazioni ministeriali, anche emanando specifico decreto di aggiornamento delle linee guida con DPGR n. 97 del 5 Luglio 2013.

Una successiva modifica delle Line Guida Regionali si renderà necessaria vista l'osservazione rilevata dal Tavolo di verifica del 16 – 7 - 2013.

3.4.6 Rete della Terapia del dolore, Cure Palliative

Con DGR n. 320 del 2/5/2006 la Regione ha predisposto l'attivazione di una rete di servizi per malati terminali per consolidare il sistema di assistenza integrata.

Con le "Linee Guida per l'attuazione della Rete di Cure Palliative" e con le "Linee Guida per l'attuazione della Rete di Terapia del Dolore" la Regione Calabria ha recepito, mediante atto deliberativo n. 1179/CS del 8/8/2012 e n. 1180/CS del 8/8/2012 la Legge 38/2010.

Il DPGR n 168 del 8/10/2012 ha recepito la proposta del Ministero della Salute concernente requisiti minimi e modalità organizzative per i malati in fase terminale e delle unità di cure palliative e del dolore, senza tuttavia adattarle alla realtà regionale.

La Rete di Terapia del dolore è composta da un Centro Hub sito nella A. O. di Cosenza dove sono collocati n.10 Posti Letto con gestione di processi sanitari di alta complessità. Sono attive Strutture Spoke di tipo Ospedaliero e Territoriale con integrazione delle AFT. Completa l'organizzazione la Rete per lo studio delle Cefalee formata da un centro di riferimento regionale presso la A.O. Pugliese-Ciaccio di Catanzaro, oltre che altri ambulatori inseriti nella rete provinciale.

OBIETTIVI di medio termine

1 Organizzazione strutture territoriali (hospice) e domiciliari dedicate alle cure palliative;

2 Implementazione e messa in rete degli spoke (ospedalieri e territoriali);

3 Costituzione delle AFT con un MMG per la palliazione e la tematica del dolore;

4 Programmi di formazione continua per il personale;

5 Programmi di informazione rivolti ai cittadini;

6 Creare una Rete Regionale per la Terapia del Dolore e Cure Palliative, che sia di "prossimità" e di qualità capace di interagire con i distretti coinvolgendo sia il personale medico (MMG e SAI) che il personale infermieristico per creare un percorso circolare di cura attraverso un modello organizzativo che integra il centro ospedaliero di riferimento per la terapia del dolore (hub), gli ambulatori di terapia antalgica (spoke), i presidi ambulatoriali territoriali e la rete di post acuzie (hospice e fragilità).

3.4.7 Riorganizzazione dell'assistenza primaria

Le ASP della Regione hanno già avviato azioni di creazioni di forme di associazionismo dei MMG e PLS integrandoli nelle strutture funzionali di unità di Cure primarie assieme ad altri professionisti ed in particolare a specialisti ambulatoriali interni nel caso di attività di prevenzione di patologie croniche. Nella fase di progressiva attuazione delle strutture intermedie (Case della Salute, CAPT, Poliambulatori plurispecialistici) le UCP saranno integrate in queste nuove strutture funzionali che avranno un bacino di utenza di circa 75000-100.000 abitanti.

La Regione si impegna, nel triennio, a definire le caratteristiche strutturali ed organizzative delle Strutture Intermedie, quale tipologia di offerta sanitaria che si pone l'obiettivo di stimolare l'avvio di Modelli Assistenziali innovativi funzionali a favorire l'integrazione Ospedale – Territorio, mutuando nel contempo la gestione dei Pazienti fragili.

La Regione Calabria si pone l'obiettivo entro il 2013 di disegnare il Riordino della Rete Territoriale, con la creazione del Dipartimento di Cure Primarie (DCP), indicandone la competenza territoriale per area vasta., potranno quindi essere previsti in numero di tre. Il dipartimento insisterà su area territoriale e garantirà l'erogazione dell'assistenza primaria e non solo e avrà valenza sovra distrettuale. Questo prevederà un accordo con Medici di Medicina Generale, nella consapevolezza che la collaborazione tra i MMG è un prerequisito essenziale per il miglioramento qualitativo dell'Assistenza Sanitaria Primaria. Entro il 2013 ci sarà la definizione del dettaglio del Dipartimento di Cure Primarie ed entro il 2014 la realizzazione degli stessi; al loro interno troveranno naturale collocazione le Strutture Intermedie.

La Regione si impegna entro il triennio ad organizzare l'assistenza primaria nel rispetto dei dettami della Legge di conversione 8 novembre 2012, n. 189 che prevede modalità operative monoprofessionali denominate Aggregazioni Funzionali Territoriali e forme organizzative multiprofessionali denominate Unità Complesse di Cure Primarie che erogano prestazioni assistenziali tramite il coordinamento e l'integrazione dei medici, delle altre professionalità convenzionate con il Ssn, degli infermieri, delle ostetriche, dei tecnici, della riabilitazione, della prevenzione e del sociale a rilevanza sanitaria.

3.4.8 *Assistenza specialistica ambulatoriale*

MOTIVAZIONI DELL'INTERVENTO - Per quanto riguarda le prestazioni specialistiche per esterni il DPGR 18/2010 prevedeva il riallineamento dell'offerta allo standard di 12 prestazioni/anno/abitante, indicato da diverse fonti a livello nazionale, con una lieve contrazione rispetto alle prestazioni storicamente erogate Il sistema di erogazione delle prestazioni ambulatoriali presenta comunque una notevole grado di inefficienza rappresentato dalla presenza di piccoli laboratori pubblici e privati per i quali si richiede una totale trasformazione.

OBIETTIVI - Da un lato i laboratorio pubblici devono organizzarsi secondo quanto previsto dal DPGR 18, dall'altro gli erogatori privati devono orientarsi nel triennio - attraverso azioni di riorganizzazione/accorpamenti – verso la produzione di un volume da 200.000 a 300.000 prestazioni / anno. La Regione intende quindi dare attuazione nel triennio alla suddetta riorganizzazione sviluppando un piano specifico di attuazione e riorganizzazione dei punti prelievo.

IMPATTO ECONOMICO - Le azioni non prevedono al momento una distinta valutazione degli impatti economici diretti riassorbiti già all'interno degli obiettivi di spending review e blocco del turnover previsti. Eventuali variazioni saranno rivalutate nel 2015 sempre mantenendo l'obiettivo di pareggio di bilancio economico.

3.4.9 *Piano di riorganizzazione, riqualificazione ed implementazione dell'assistenza territoriale e distrettuale*

MOTIVAZIONE DELL'INTERVENTO - La Regione nel triennio 2010-2012 si è concentrata nella riorganizzazione della Rete Ospedaliera e dell'Emergenza - urgenza, come elemento prioritario della sua strategia di riconversione e riqualificazione. Nel triennio successivo si intende quindi recuperare il ritardo rilevato nel precedente triennio, ponendo in essere tutte le azioni possibili per adeguare nell'ambito della Assistenza Territoriale e distrettuale un'offerta sanitaria adeguata a far fronte ai bisogni assistenziali dei cittadini, con riguardo ai Pazienti fragili, in tal senso si ritiene di prestare particolare attenzione alle Reti delle dipendenze patologiche, delle Cure ai minori e della Assistenza ai pazienti Psichiatrici.

OBIETTIVI - Si intende procedere gradualmente a porre in essere iniziative mirate per assicurare entro il triennio la :

- Riqualificazione e definitiva implementazione dell'osservatorio Regionale sulle dipendenze patologiche, anche in ottemperanza delle linee guida europee;
- Riqualificazione della rete di assistenza territoriale dei minori attraverso l'avviamento di un percorso di presa in carico;
- Riqualificazione dell'assistenza territoriale per pazienti psichiatrici attraverso l'approvazione delle linee guida Regionali e un modello di valutazione di presa in carico.

La regione quindi si appresta a presentare nel triennio una programmazione pluriennale specifica attuativa del piano di riqualificazione, in base al fabbisogno definito e circoscritto, sarà definito un opportuno piano di acquisti che soddisfi la richiesta di bisogni sanitari nel rispetto dei LEA ed in linea con gli obiettivi di pareggio economico previsti.

IMPATTO ECONOMICO - Tutti gli eventuali impatti economici diretti saranno in linea con gli obiettivi di pareggio economico del 2015.

3.4.10 Piano di riorganizzazione, riqualificazione ed implementazione dell'assistenza domiciliare

MOTIVAZIONI DELL'INTERVENTO - Tra gli Obiettivi di servizio condivisi con le regioni del Mezzogiorno, è stato individuato quale Obiettivo II quello di aumentare i servizi di cura per l'infanzia e la popolazione anziana, individuando quale indicatore il numero degli anziani assistiti in ADI rispetto alla popolazione anziana residente (indicatore S. 06).

In relazione all'obiettivo di servizio sono state poste in essere diverse azioni dirette a garantire adeguati programmi di assistenza domiciliare integrata. In particolare l'approvazione delle linee guida sulle CDI, con DPGR n. 12 del 31.01.2011, ha consentito l'adozione e l'utilizzazione, anche se ancora non in tutti distretti, della S.va.MA e l'attivazione del Punto Unico d'Accesso integrato con l'offerta sociale.

OBIETTIVI - Una delle priorità tra le azioni contemplate, è stata proprio quella di costituire e potenziare quei servizi e quelle prestazioni quali l'Assistenza Domiciliare Integrata Socio-Sanitaria, facendo obbligo ai Comuni Sede di Distretto Socio-Sanitario di rapportarsi con le Aziende Sanitarie Provinciali competenti in materia, provvedendo a

non approvare quei Piani Distrettuali mancanti di accordi o intese in tal senso. In tal modo l'Assessorato competente, ha dato esecuzione alle linee programmatiche fissate dal Piano adottando, anche nell'avvio della sperimentazione suddetta, il modello concertativo in sede distrettuale, onde favorire il trasferimento graduale delle competenze ai Comuni e la creazione dei presupposti per la futura realizzazione dei Piani di Zona previsti dalla vigente disciplina.

3.4.11 Rete emergenza-urgenza

Con l'emanazione del DPGR n. 94 del 28 giugno 2012 sono stati programmati gli interventi per razionalizzare e ottimizzare le componenti della rete Emergenza/Urgenza. Le azioni sono state pianificate con tempistiche in parte realizzate e in parte in evoluzione nel medio periodo. Sono stai attivati gli adeguamenti previsti per le Centrali Operative. Allo stato la Centrale Operativa 118 di Crotone è già operativa dal luglio 2013 con il nuovo sistema di telefonia, la Centrale Operativa di Cosenza ha già attivato le procedure per l'acquisto del programma e le restanti Centrali Operative stanno procedendo alla formalizzazione delle gare di appalto.

La modernizzazione del sistema informatico delle Centrali Operative prevede anche l'acquisto di un programma per la gestione del 118, che comprende anche centralizzazione delle chiamate della Continuità Assistenziale. Il completamento di tale azione renderà possibile la razionalizzazione delle Postazioni di Emergenza Territoriale (da 54 a 52) e la rimodulazione delle Postazioni di Continuità Assistenziale.

Già prevista e in via di attuazione la riduzione delle basi di Elisoccorso, da 4 a 3, e l'individuazione delle Elisuperfici (in base alla ridefinizione della Rete degli Ospedali Hub e Spoke) già individuati con il DPGR 94/2012 e in attuazione della Rete delle Patologie complesse. In tal senso sono si è avviato il Processo di rivisitazione del Contratto di Elisoccorso con incontri tra il Dipartimento e la Società capofila (Elitaliana) attuale gestore del servizio.

Si è già provveduto a riconvertire (con Delibera Aziendale) in PPI , i Pronti Soccorsi degli Ospedali di Rogliano, San Marco Argentano, Praia a Mare, Chiaravalle, Siderno, Oppido, Palmi, Scilla; la ridefinizione complessiva è vincolata al monitoraggio delle prestazioni assicurate nei PPI e alla rideterminazione della Rete Ospedaliera.

Approvato con DPGR 255 del 17 giugno 2011 il progetto di adeguamento informatico

tramite gli obiettivi di PSN del 2011. Approvato con DPGR 434 del 26 settembre 2011 il progetto Riorganizzazione della rete regionale della Emergenza Urgenza e continuità delle cure: integrazione della Continuità Assistenziale nelle Centrali Operative 118. Tali interventi sono stati realizzati nel rispetto dei dettami del DPGR 18/2010 e DPGR 94/2012.

OBIETTIVI - La Regione intende entro la scadenza del primo semestre 2014 provvedere a:

- Adeguamento delle Centrali Operative strutturale e Tecnologico.
- La realizzazione della rete radiofrequenza è condizionata al completamento della rete della Protezione Civile; attraverso un accordo per utilizzare i tralicci sui quali aggiungere i ripetitori dedicati alle frequenze 118.
- Riorganizzazione PET.
- Rimodulazione Continuità Assistenziale secondo quanto previsto dal DPGR 94/2012.
- Riorganizzazione Basi Elisoccorso ed Elisuperfici.
- Completamento delle reti complesse ed integrazione della rete Ospedaliera e integrazione dei ruolo dei PPI.

3.4.12 Il Sistema dei Controlli

Il sistema dei controlli definito con emanazione di apposito Regolamento, deve essere inteso come uno strumento per il governo del Servizio Sanitario Regionale ed è una funzione diffusa che coinvolge, in diverso grado e con livelli diversificati di responsabilità, tutti gli operatori sanitari. Deve inoltre essere inteso come un processo attraverso il quale ci si assicura che gli obiettivi vengano raggiunti, con la prevista efficacia ed efficienza, processo fondato sulla programmazione e teso a migliorare costantemente la performance del sistema sanitario.

I decreti nazionali e regionali, in particolar modo il DPGR 101/2011 sulla Struttura dei Flussi Informativi ci permettono di avviare tale Processo, con l'indicazione di una Metodologia di lavoro che assicura nel contempo, la qualità dei dati e la definizione degli indicatori per l'autovalutazione, il monitoraggio e la verifica dell'efficienza gestionale, dei risultati conseguiti, della qualità dei servizi e delle prestazioni sanitarie e delle performance. (D.Lgs. 150/2009 s.m.i.).

Le azioni da intraprendere per l'implementazione del Sistema risultano sinergiche tra il Dipartimento Tutela della Salute e le ASP/AO. In particolare le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere dovranno attivare un Centro di Controllo Direzionale composto dalle seguenti U.O.C.:

- Servizio Informativo Aziendale (SIA), gestione dell'informatica e della tecnologia della comunicazione (ICT), Governance dei flussi ai fini LEA, socializzazione dei dati, formulazione di reportistiche informative, per come previsto all'art. 23 dell'allegato al DPGR 101/2011, dal Decreto del Dirigenziale nr. 11422 del 9/08/2012 e nel DPEF 2013-2015 approvato con D.G.R. 414/2012 e ratificato con L.R. 71/2012;
- Servizio Programmazione Acquisti e Controlli (SPAC) per la gestione integrata delle prestazioni attraverso un'attività complessiva comprendente la programmazione, l'acquisto ed il controllo di appropriatezza delle prestazioni, la determinazione del fabbisogno e la stipula dei contratti per come previsto dal Decreto del Dirigenziale nr. 11422 del 9/08/2012 e nel DPEF 2013-2015 approvato con D.G.R. 414/2012 e ratificato con L.R. 71/2012;
- Servizio Controllo di Gestione (SCG), utilizzazione dei dati prodotti economici, di produzione quantitativa e qualitativa dell'azienda, il loro monitoraggio periodico per struttura e per l'insieme dell'azienda, la consuntivazione e individuazione delle principali aree per la messa a punto degli obiettivi per come previsto nella L.R. 43/1996;

Le suddette strutture devono rapportarsi ed interagire con la Tecnostruttura del Dipartimento Tutela della Salute Politiche Sanitarie di cui al Decreto Dirigenziale 11422/2012 che garantirà a livello centrale il governo e audit dei processi a supporto dei meccanismi di controllo, analisi e governance dei Flussi Informativi.

DEFINIZIONE DEI SISTEMI DI CONTROLLO

Controlli di Risultato

Controlli Gestionali

Il Sistema degli Indicatori

VERIFICA DELLA QUALITA' DEI DATI

Si ricorda che in base alla DGR 7762/2011, in caso di mancato rispetto dei contenuti e delle tempistiche dei flussi informativi, è prevista la risoluzione del contratto con i Direttori Generali delle Aziende inadempienti.

3.5 Stato di attuazione del Piano di Rientro nell'ambito del S. S. R.

3.5.1 Introduzione

Il piano di Razionalizzazione e Riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale firmato nel 2009 e il commissariamento, iniziato a luglio 2010, trovano, nel 2011, la piena messa a regime delle attività previste e il progressivo raggiungimento degli obiettivi assegnati al Commissario e ai Sub Commissari. Nella più recente riunione di verifica degli adempimenti regionali del Tavolo Tecnico Interministeriale e del comitato LEA sono stati rilevati il miglioramento e la risoluzione di molte delle problematiche finora riscontrate. Sono confermati i progressi conseguiti nell'attività di certificazione del Debito pregresso, nelle procedure contabili e nei processi amministrativi, ma anche dei progressi, in termini di attuazione, nella riorganizzazione delle reti assistenziali.

In particolare la Regione ha ridotto la perdita di esercizio rispetto al 2010 di circa 108 mln/€ pari a circa il 50% attestandosi a consuntivo 2011 a – 110 mln/euro. Particolare rilevante la riduzione ed il progressivo cambiamento strutturale dei costi che hanno portato ad un miglioramento di circa 68 mln/€ pari al -2% rispetto all'anno precedente della componente operativa.

Rispetto al Valore programmatico (valore di previsione per l'anno 2011 del piano di rientro) sono stati raggiunti e superati gli obiettivi di perdita previsti con una perdita inferiore al programmato di circa 32 mln/€. La riduzione complessiva del totale costi rispetto al valore atteso è di -89 mln/€ con una variazione percentuale di -3% a fronte di un fondo sanitario regionale inferiore a quello programmato di circa il 2%.

La situazione economica è il frutto di concrete azioni di riduzione dei costi, di incremento delle azioni di controllo e monitoraggio sulle aziende e di ristrutturazione del servizio al fine di garantire forme di assistenza appropriate per la popolazione ad il giusto costo. Il percorso dell'allineamento del costo alla qualità offerta è comunque ancora in essere essendo principalmente determinato da azioni di medio lungo periodo che

richiedono opportuni investimenti sia in termini strutturali ma anche di competenze personali e di riallineamento delle procedure e dei processi interni.

Tali variazioni permetteranno, nel percorso che sta seguendo la regione, di orientare la propria sanità alla domanda espressa dalla propria popolazione con una situazione dei costi sostenibili dal sistema evitando quindi maggiorazioni per il cittadino. In particolare la Regione ha ridotto la perdita di esercizio rispetto al 2011 di circa 40 mln/€ attestandosi a consuntivo 2012 a –70 mln/euro. Particolare rilevante la riduzione ed il progressivo cambiamento strutturale dei costi che hanno portato ad un miglioramento di circa 68 mln/€ rispetto all'anno precedente della componente operativa. Ulteriormente apprezzabile è il risultato tenendo conto della riduzione di circa 40 €/mln del Fondo sanitario regionale determinata dall'applicazione della legge 135/2012 (c.d. Spending review).

Rispetto al Valore programmatico (valore di previsione per l'anno 2012 del piano di rientro) sono stati raggiunti e superati gli obiettivi di perdita previsti con una perdita inferiore al programmato di circa 55 mln/€.

3.5.2 Prevenzione

Il LEA "Prevenzione collettiva in ambienti di vita e di lavoro" ricomprende le attività relative alla profilassi delle malattie infettive e parassitarie, alla tutela della collettività e dei singoli dai rischi connessi con gli ambienti di vita e di lavoro, la sanità pubblica veterinaria, la tutela igienico sanitaria degli alimenti ed i programmi di diagnosi precoce e di profilassi vaccinale.

Gli interventi finora effettuati attraverso l'informazione, la formazione, l'educazione sanitaria, l'assistenza, la vigilanza ed il controllo da parte delle ASP necessitano di un rafforzamento del contesto programmatico strutturale che il Dipartimento Tutela della Salute deve istituzionalizzare per una migliore individuazione e definizione degli obiettivi specifici e delle azioni prioritarie da conseguire.

Attraverso un idoneo sistema informativo anche in riuso o con le attuali licenze d'uso di proprietà della regione Calabria quali J-Simora su piattaforma e-Cube per l'area del Dipartimento di Prevenzione delle ASP, si potranno gestire quelle informazioni sui flussi informativi che oggi sfuggono ad un controllo analitico del Dipartimento Tutela della

Salute.

3.5.3 *La Rete Ospedaliera*

La Regione ed il Commissario della Sanità ha nel corso del 2011 avviato le azioni di riqualificazione della rete Ospedaliera in linea con quanto previsto dal DPGR 18/10. Con Decreto 106/11 è stato ridefinito la dotazione dei posti letto pubblico e del privato in generale. Con i successivi decreti 26/12 e 106/12 invece è stata riqualificata la dotazione strutturale del settore privato con la ridefinizione e rassegnazione dei posti letto, sia per le acuzie che per le post acuzie.

Il decreto 26/12, attuativo da luglio 2012, rivede la struttura di dotazione dei privati allineandoli, complementariamente al settore pubblico, agli standard di dotazione previsti dal dpgr 18/2010 di 3,2 pl per 1000 abitanti. Il DPGR 106/12 che avrà attuazione dal 1 gennaio 2013 invece determina la nuova conformazione delle post acuzie private sul territorio riequilibrando le dotazioni tra le diverse aree regionali.

Sono in corso poi le trasformazioni dei presidi in CAPT, alcuni come nel caso di Oppido e Siderno, e altri che saranno completati entro la fine dell'anno; inoltre anche le case della salute trovano applicazione con i recenti decreti attuativi. Il bilanciamento delle reti di assistenza a favore di una maggiore territorialità si combina nell'attuazione della conformazione ospedaliera suddivisa nei diversi regimi di specializzazione e intensità previsti dalla articolazione di HUB, SPOKE, Ospedali Generali; Ospedali di Montagna; CAPT, PPI e Case della Salute. Il processo di riconversione impegnerà la Regione per tutto il 2013, ma i primi risultati sono già visibili e concreti. Il processo comunque nella sua articolazione deve anche prevedere l'inserimento della realizzazione dei 4 Nuovi Ospedali che rappresentano il punto finali di completamento della rete ospedaliera e che saranno terminati secondo il programma nell'anno 2015/16

3.5.4 *Prestazioni da privato ospedaliere*

La riqualificazione della rete dei privati avviata nel 2012 si completerà con la fase di completamento delle post acuzie a partire dalla piena operatività prevista per il 2013. Nel 2011, a livello economico, la spesa dei privati è rientrata nei budget previsti e maggiori sono state le azioni di monitoraggio avviate, affinando a livello regionale e aziendale i

processi di confronto e di determinazione dell'erogato in linea con il fabbisogno espresso. La riqualificazione della rete rivede la struttura del privato e la sua complementarietà e ruolo rispetto alla domanda regionale. Si deve inoltre tenere conto che sono in corso le operazioni di disaccreditamento dei reparti in linea con il DPGR 26/12.

Un successivo impatto per l'anno è l' applicazione del D. Lgs 95/12 o spending review che limita l'acquisto di prestazioni da privato al valore 2011 e prevede la riduzione dello 0,5%. In tale ambito la Regione sta operando le azioni conseguenti al mantenimento dei vincoli legislativi e programmatori.

3.5.5 Prestazioni da privati

In linea con le programmazioni regionali il trasferimento di setting delle prestazioni ad alto rischio inappropriatezza hanno trovato piena applicazione del 2011 e sono la base anche della programmazione futura coinvolgendo il privato nel miglioramento e nell'opportuno passaggio di setting.

Oltre alla situazione ambulatoriale la Regione sta valutando anche la necessità di attuare la riorganizzazione della rete laboratoristica in attuazione delle linee guida nazionali della conferenza stato regioni: L'accorpamento dei laboratori è una necessità di miglioramento della qualità e del costo delle prestazioni: il processo deve attuarsi sia sul versante pubblico, sia privato, arrivando alla formazioni di consorzi che consentano la concentrazione produttiva e lo sfruttamento di adeguante economia di scala che le infrastrutture tecnologiche consentono.

Punto focale della regione, e principale necessità, è quello di coinvolgere il settore privato nella collaborazione allo sviluppo e consolidamento del territorio avvicinandosi quindi alle reali esigenze dei cittadini. Anche sulla base delle osservazioni recepite dai ministeri la Regione opererà una ricognizione delle tariffe sanitarie e socio sanitarie al fine di valutare eventuali aggiustamenti in linea con le indicazioni ricevute. La regione ha già avviato la modifica di quelle sociosanitarie e potrebbe anche rivedere quelle operanti con DPGR n. 19 del 11 febbraio 2013 anche al fine del prospettato trasferimento in altro setting assistenziale di alcune prestazioni ad alto rischio di inappropriatezza. Tale attività si attuerà entro il I trimestre 2014.

Relativamente ai rapporti con gli erogatori ospedalieri e ambulatoriali, per gli anni di valenza degli obiettivi di spending review, la Regione si impegna a mantenere i tetti previsti dalla normativa vigente riportati nel dettaglio dello schema programmatico.

Sempre nell'ambito della erogazione del privato, ma anche del pubblico, sono state avviate delle azioni di potenziamento dei controlli della appropriatezza organizzativa, anche con la definizione di indicatori specifici di valutazione di "Performance", utili alla programmazione ed ai controlli anche clinici delle cartelle e delle prestazioni erogate per tutti le tipologie di assistenza. La Regione intende emanare un apposito decreto, entro la fine del 2013, collegato anche al tema della qualità dei flussi informativi, essendo ormai gli stessi elemento fondante per la valutazione della erogazione delle prestazioni (come ad esempio la tessera sanitaria su cui la Regione effettua la valutazione delle prestazioni specialistiche).

Infine, la Regione intende, sempre entro la fine del 2013, completare le azioni per il superamento della criticità della fondazione Campanella oltre che chiudere gli accordi con le Università della Regione Calabria. Non si prevedono impatti economici relativi ai tetti della spedalità privata e della assistenza specialistica in quanto già incorporati nel tendenziale.

Relativamente alle altre assistenze, ai fini di maggiore tutela, la Regione, nei termini del pareggio economico, potrà valutare l'eventuale incremento dell'acquisto di prestazioni territoriali al fine raggiungere, anche in quota parziale, il miglioramento degli indici evidenziati dai Ministeri nel verbale del 16 luglio 2013.

3.5.6 Area farmaco (Prodotti Farmaceutici + Farmaceutica Convenzionata)

L'area farmaceutica, a seguito delle rilevanti azioni di riorganizzazione avviate nel corso del triennio 2010-2012 ha rappresentato per la regione l'area a maggiore impatto sia in termini economici che di efficientamento del servizio e di implementazione di processi di monitoraggio e controllo. Tale successo è stato determinato dal coinvolgimento di tutte le aziende, attraverso la costituzione di un GdL unico che ha visto la partecipazione di tutti i professionisti regionali.

Le azioni hanno portato alla revisione e centralizzazione del servizio DPC, alla istituzione di un sistema di controllo unico e al superamento delle criticità di ritardo nella gestione dei flussi nazionali. Le attività del GdL sono ormai divenute patrimonio di tutte

le aziende. In tale contesto si innestano le nuove manovre rappresentano una naturale conseguenza del lavoro già impostato:

- il potenziamento della Distribuzione per Conto regionale a seguito della centralizzazione del servizio, e dell'Applicazione dell'intero PHT in modo omogeneo su tutte le aziende,
- il nuovo accordo quadro per l'acquisto dei farmaci in DPC, di cui al Decreto dirigenziale n.5942 /13 è previsto un incremento dello sconto ottenuto sul prezzo d'acquisto dei farmaci in PHT di ca. il 10%.

OBIETTIVI da perseguire

- Incremento nella Regione del canale distributivo DPC ed abbattimento del costo d'acquisto unitario.
- Applicazione dell'accordo quadro per i farmaci PHT

Inoltre sono obiettivo della Regione :

- Revisione sistematica del PTR e risoluzione problematiche connesse all'accesso alle cure farmacologiche (ad es.: farmaci "biologici", innovativi, biosimilari, farmaci a brevetto scaduto ecc.) con comunicazione alla Stazione Unica Appaltante (SUA) per l'inserimento nella gara unica regionale.
- Completamento delle linee guida di cui al DPGR n. 41/2011 inserendo la sezione dedicata alla ventilo terapia.
- Monitoraggio dei consumi delle Aziende Sanitarie farmaci Brevetto Scaduto e farmaci non a Brevetto Scaduto per gli ATC di cui al DPGR 35/2012 (sartani, statine, inibitori di pompa) utilizzando anche il set di indicatori di controllo disponibili su Tessera Sanitaria (soglie appropriatezza Regioni Benchmark riferite ai IV livelli ATC a maggior impatto di spesa selezionati da TS); elaborazione di report trimestrali da inviare alle Aziende Sanitarie.
- Costituzione Comitato etico regionale art. 12 comma 10 Decreto Legge 158/2012 convertito in Legge 189- 8 novembre 2012; 2) Costituzione Centro Regionale Farmaco Dispositivo vigilanza e reclutamento del personale. 3) Data Base regionale sperimentazioni cliniche

Di concerto con i competenti servizi e settori regionali, definizione di un Protocollo d'Intesa e Regolamento attuativo di condivisione degli obiettivi regionali in tema di risparmi ottenibili sulle categorie "alto spendenti": allineamento tendenziale ai mix prescrittivi (set indicatori benchmark da TS), allineamento tendenziale ai livelli di utilizzo medio nazionale delle seguenti classi di farmaci: farmaci con note AIFA, antibiotici, antinfiammatori, farmaci per il diabete, per l'osteoporosi, per l'ipertrofia prostatica benigna ecc. da applicare come Budget per i MMG e PLS

Dal potenziamento della Distribuzione per Conto è previsto un incremento nell'acquisto dei Prodotti Farmaceutici per la DPC stimato per un valore di 15.711 €/000 in incremento rispetto al Tendenziale 2015. A fronte di tale incremento è prevista una riduzione prudenziale per la Farmaceutica Convenzionata di pari importo al Tendenziale 2015.

Il report AIFA Gennaio – Dicembre 2012 rileva per la Regione Calabria un risparmio ottenibile di 31.254 €/000 tramite l'allineamenti delle prescrizioni di farmaci a brevetto scaduto sul Benchmark nazionale per gruppo ATC di 4° livello. La Regione Calabria prevede un progressivo raggiungimento del Benchmark, realizzando nel Triennio 2013-15 il 50% del risparmio ottenibile pare ad un risparmio complessivo di 15,6 mln/€.

3.5.7 Manovra sul personale

Il personale della Sanità rappresenta uno dei principali punti di applicazione delle manovre del piano di rientro, infatti, si tratta di adeguamento del personale e della sua riqualificazione. Nel corso del 2011 rispetto all'anno precedente la riduzione del personale è stata di circa 780 unità con una riduzione complessiva rispetto al 2009 di circa 1.580 unità. Tale diminuzione è principalmente dovuta al blocco totale del turn over. In termini economici, a cui ha contribuito anche il blocco dei rinnovi contrattuali, ha determinato una riduzione di circa 37 mln/€ rispetto al 2010 e di 17 mln/€ rispetto al programmatico.

Il Piano di rientro, nell'ambito della "Manovra sul personale", ha previsto l'obbligo, per le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, di inviare mensilmente i dati relativi alla consistenza del personale (dati analitici per matricola), alle cessazioni, alle figure di personale atipico (consulenze, collaborazioni e altre prestazioni di lavoro). In relazione alle predette previsioni, la Regione Calabria ha realizzato il Flusso informativo sul Personale del SSR, un sistema di rilevazione che permette di acquisire i dati sul personale

traendoli direttamente dai sistemi informativi delle singole Aziende Sanitarie Provinciali e Ospedaliere. Il sistema, avviato per la prima volta nella storia della Regione, consente di acquisire mensilmente sia i dati relativi agli aspetti giuridici che economici del rapporto di lavoro di ogni singolo dipendente, fornendo un flusso informativo strutturato sul personale dipendente del Servizio sanitario regionale.

L'attività di monitoraggio periodico dei dati riferiti al personale avviene, inoltre, tramite le apposite tabelle trimestrali relative alla consistenza organica e spesa complessiva del personale.

A compimento del progetto "R.INNO.VA" - "Valutare Salute", avviato dalla Regione con il supporto di Formez PA, come percorso finalizzato alla diffusione della cultura della valutazione nelle Aziende Sanitarie e Ospedaliere, in armonia con i principi espressi dalla riforma di cui al D.Lgs. 150/09, sono state definite, con D.D.G. n. 3957 del 27/03/2012 "Linee Guida regionali in materia di valutazione delle performance nel SSR", delle quali occorrerà valutare lo stato di applicazione nelle medesime aziende.

Nel quadro delle azioni dirette alla diffusione della cultura della valutazione della performance si colloca la D.G.R. n. 320 del 30/07/2012 con la quale si rendono coerenti le modalità di valutazione dei direttori generali delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere ai principi introdotti dal D.Lgs. n. 150/2009, facendo riferimento al sistema di valutazione in utilizzo per gli organi di vertice della dirigenza regionale, al fine di integrare a pieno titolo, nel sistema regionale, le Aziende Sanitarie ed ospedaliere.

In tale situazione, sebbene siano raggiunti gli obiettivi economici, si deve porre particolare attenzione alla sostenibilità del blocco del turn over al fine del non verificarsi di situazioni di mancanza in punti strategici di erogazione, minando quindi l'erogazione dei LEA. In tal senso la Regione sta coordinando le azioni di riconversione e riqualificazione con la dotazione ottimale del personale al fine di mantenere e anzi migliorare i servizi erogati.

Sono inoltre in corso le definizione dei nuovi Atti Aziendali e quindi delle nuove piante organiche che daranno quindi stabilità all'intero sistema.

3.5.8 La gestione del Rischio Clinico

Il Centro Regionale per la gestione del rischio clinico e la sicurezza del paziente è composto dai risk manager di tutte le Aziende Sanitarie e Ospedaliere della Regione. Ai

fini della gestione del Rischio clinico, il Centro ha elaborato le seguenti azioni e procedure :

- gestione della documentazione sanitaria (cartella clinica, consenso informato, scheda unica di terapia, check-list pre e intraoperatoria con definizione dei requisiti e indicatori di controllo;
- applicazione delle raccomandazioni ministeriali (uso del cloruro di potassio, identificazione del paziente e del sito chirurgico, prevenzione della ritenzione di garze e strumenti nel sito chirurgico) con predisposizione delle check-list e relativi indicatori;
- procedure per la segnalazione degli eventi sentinella e per la segnalazione spontanea degli eventi o quasi eventi (incident reporting) con relativa formazione degli operatori;
- procedure per la prevenzione delle cadute in paziente ospedalizzato e foglio informativo per l'accoglienza in reparto;
- procedura, attraverso somministrazione di questionario, per l'accertamento e il monitoraggio delle opinioni degli operatori sulla sicurezza del paziente.

Le **priorità** individuate sono le seguenti :

- ✓ Formazione capillare di tutti gli operatori (Capo Dipartimenti, Responsabili delle Unità Operative, personale infermieristico) sull'applicazione delle azioni e procedure sopraindicate.
- ✓ Incontri mensili con il predetto personale sotto forma di audit o peer review con stesura di relazioni sui risultati finali ed evidenziazione delle criticità, che valutate dal Centro regionale, consentiranno di agire con azioni correttive. (Il presente obiettivo necessita almeno di un anno di lavoro per il raggiungimento).
- ✓ Il Gruppo regionale valuterà l'applicazione delle procedure attraverso l'analisi degli indicatori di controllo individuati.
- ✓ Valutazione degli audit o root causes analisis condotti a seguito degli ultimi eventi sentinella per individuare piani correttivi di azione (entro gennaio 2010).
- ✓ Valutazione delle schede di incident reporting (finora ne sono pervenute n. 30) per intervenire sulle aree di rischio.
- ✓ Sulla scorta delle analisi sopra evidenziate (eventi sentinella, incident reporting, peer review) si procederà alla stesura di apposite procedure, o qualora già esistenti,

all'applicazione sulle stesse della tecnica FMECA, già utilizzata in parecchie Aziende e sulla quale i risk manager hanno frequentato un corso regionale.

- ✓ Predisposizione delle linee guida e percorsi diagnostici-terapeutici per le seguenti patologie: scompenso cardiaco, ictus cerebrale, dolore toracico e addominale.
- ✓ Adozione delle raccomandazioni elaborate in materia di rischio clinico dal Ministero del Salute e condivise con la Commissione salute delle Regioni.
- ✓ Recepimento dell'Intesa Stato-Regioni del 20 marzo 2008.
- ✓ Adozione di linee guida regionali, vincolanti per le Aziende sanitarie, in materia di gestione del contenzioso
- ✓ Adozione di azioni e procedure relative alla gestione dei Farmaci;
- ✓ Recepimento dell'Accordo Conferenza Unificata 16/12/2010 concernente le "Linee di indirizzo per la promozione e il miglioramento della qualità, della sicurezza e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel percorso nascita e per la riduzione del taglio cesareo"
- ✓ Disattivazione di n. sei punti nascita dopo la valutazione del rischio clinico degli stessi;
- ✓ Approvazione linee guida per la riorganizzazione del percorso nascita e diario della gravidanza;
- ✓ Recepimento manuale per la sicurezza in sala operatoria e adozione della check list elaborata dal Ministero della Salute.

In ottemperanza ai rilievi effettuati dai ministeri competenti e considerando l'ambito della sicurezza clinica uno degli elementi fondanti per il rilancio della sanità calabrese attraverso l'istituzione di una forte govenance regionale che con a monte la scelta di un modello di riferimento, utilizzi un approccio sistematico, garantisca la coerenza delle azioni intraprese, e le attui tramite un modello a rete tra le strutture pubbliche e private accreditate.

Particolare e preminente importanza, deve essere data alle attività di prevenzione degli errori, alla raccolta dati ed alla verifica, con appositi indicatori, delle attività cliniche ed organizzative finalizzate alla riduzione del rischio clinico. Verrà promossa una politica di formazione per tutti gli operatori per diffondere la cultura della sicurezza non punitiva. Si implementeranno linee guida e buone pratiche cliniche, si favorirà l'integrazione tra le varie professionalità sanitarie e tecniche per abbattere i punti critici del sistema.

Ogni Azienda Sanitaria dovrà definire il proprio assetto organizzativo. L'applicazione della gestione del rischio clinico sarà estesa anche alla strutture penitenziarie. Si procederà al monitoraggio della mappatura dei rischi per tutte le aziende sanitarie. Gli obiettivi del modello regionale sono di base quelli contenuti nelle linee guida per la predisposizione del Programma Operativo 2013 – 2015. In particolare :

- Definizione di un programma regionale articolato nelle dimensioni del Governo Clinico e che contenga anche metodologia e strumenti per la gestione degli eventi avversi;
- Definizione di un programma regionale per la gestione degli eventi avversi anche nelle strutture penitenziarie;
- Monitoraggio dei Piani di miglioramento attuati dalle aziende a seguito dell'occorrenza di eventi sentinella;
- Monitoraggio sistematico dell'uso della check-list in Sala Operatoria;
- Implementazione e monitoraggio della Raccomandazione per la sicurezza nella terapia oncologica;
- Previsione dell'inserimento dell'implementazione dei documenti ministeriali sulla qualità e sicurezza dei pazienti (Raccomandazioni, Manuale per la sicurezza in Sala Operatoria) tra i criteri di valutazione dei D.G.

Elaborazione di un set di indicatori, su quelli dei Direttori Generali, e questi a cascata sulle strutture aziendali con particolare riferimento alle Direzioni sanitarie, ai Risk Manager ed ai Direttori di UO aziendali.

Alcune attività di monitoraggio di livello aziendale e regionale possono essere effettuate utilizzando gli strumenti messi a disposizione delle aziende e delle regioni da Agenas: Monitoraggio raccomandazioni e monitoraggio checklist e manuale di sala operatoria. Dal punto di vista operativo per il triennio di riferimento 2013-2015 il Modello di Governance Regionale del Rischio Clinico e della sicurezza dei pazienti sopra descritto prevede cinque tipologie di azioni generali principali :

- ✓ Progettazione, sperimentazione ed operatività di un modello regionale per la gestione del rischio clinico
- ✓ Attuazione ed ulteriore diffusione alle attività inerenti il rischio clinico già formalmente deliberate (inserire elenco dei riferimenti normativi);
- ✓ Introduzione di alcuni strumenti per la gestione del rischio clinico.

- ✓ Piano formativo regionale per la gestione del rischio clinico.
- ✓ Progettazione, sperimentazione ed operatività di un data base regionale, ma con sottosistemi coerenti di livello aziendale, sul contenzioso ed altre informazioni inerenti gli errori sanitari (reclami, near miss, errori, ecc.).

3.6 *Gli aspetti economico-finanziari*

3.6.1 Definizione del Debito commerciale e non commerciale

La Regione Calabria, per la determinazione del debito pregresso al 31.12.2008 ha predisposto ed avviato procedure finalizzate alla ricognizione ed alla riconciliazione del debito delle Aziende del SSR attraverso il loro coinvolgimento e la circolarizzazione degli Istituti Tesorieri e dei fornitori.

Con il decreto n. 36 del 14.12.2010, integrato dal decreto n. 91 del 7.9.2011, è stata costituita la Bad Debt Entity (di seguito BDE), quale struttura, indipendente dalle Aziende, che ha preso in carico la gestione del debito pregresso maturato dal S.S.R. curando gli aspetti e gli adempimenti di natura amministrativa, contabile, finanziaria e legale necessari per la quantificazione ed estinzione dello stesso.

Dal processo di ricognizione e riconciliazione del debito pregresso, così come rappresentato nelle relazioni periodiche trasmesse dalla Regione ai competenti Ministeri, sono state individuate le partite debitorie ancora aperte.

La struttura della BDE ha avviato con le Aziende le attività integrative al fine di definire le seguenti tipologie di partite aperte :

1. Partite Aperte non richieste dai fornitori ed attestate dalle Aziende;
2. Partite Aperte richieste dai fornitori e non liquidate dalle Aziende per carenza di documentazione;
3. Partite Aperte non richieste dai fornitori e non liquidate dalle Aziende;
4. Fatture richieste dai fornitori e non presenti dei sistemi contabili delle Aziende.

Il presente documento riporta un aggiornamento, alla data del 30 giugno 2013, delle risultanze del processo di ricognizione e riconciliazione del debito condotto dalla struttura

regionale BDE, nonché, una sintesi dei pagamenti centralizzati e dei trasferimenti alle Aziende da parte dell'Ufficio BDE a valere sul debito pregresso 2008 e ante.

Si riporta, inoltre, una sintesi delle attività poste in essere al fine di ottemperare agli adempimenti previsti dal DL 35/2013 (conv. In legge n. 64/2013), a seguito dell'istanza di anticipazione di liquidità presentata dalla Regione Calabria per un importo pari a €/mln 107, corrispondente alla quota massima assegnata dal decreto direttoriale del MEF del 16/04/2013.

I dati aggiornati riguardo alle attività svolte relative allo stato del processo di ricognizione e riconciliazione del debito hanno evidenziato quanto di seguito riportato :

Debito Commerciale 2007 e ante	**Dai dati comunicati dalle Aziende sanitarie, ed a seguito del processo di riconciliazione, si rileva che le partite 2007 e ante risultano così composte :**		
	Debito	€/mln	301
	Pagamenti 2008-2012	€ /mln	599
	Insussistenze *	€/mln	297
	Partite Aperte non Attestate	€/mln	11
	Richiesto dai fornitori non presente nei sistemi contabili delle Aziende **	€/mln	22
Debito Commerciale 2008	**Dai dati comunicati dalle Aziende sanitarie, ed a seguito del processo di riconciliazione, si rileva che le partite 2008 risultano così composte :**		
	Debito	€/mln	180
	Pagamenti 2009-2012	€ /mln	516
	Insussistenze *	€/mln	26
	Partite Aperte non Attestate	€/mln	6
	Richiesto dai fornitori non presente nei sistemi contabili delle Aziende **	€/mln	9
Debito non Commerciale 2007 e ante	**Dai dati comunicati dalle Aziende sanitarie, ed a seguito del processo di riconciliazione, si rileva che le partite non commerciali 2007 e ante risultano così composte :**		
	Debito	€/mln	45
	Pagamenti 2008-2011	€ /mln	463
	Insussistenze *	€/mln	205
Debito non Commerciale 2008	**Dai dati comunicati dalle Aziende sanitarie, ed a seguito del processo di riconciliazione, si rileva che le partite non commerciali 2008 risultano così composte**		
	Debito	€/mln	15
	Pagamenti 2008-2011	€ /mln	312
	Insussistenze *	€/mln	64

** Il debito insussistente comprende le insussistenze, le regolarizzazioni contabili e le note di credito rilevate dai dati trasmessi dalle Aziende in Regione.*

*** Il "Richiesto dei fornitori e non presenti nei partitari contabili delle Aziende" fa riferimento alla tipologia dei crediti vantati e richiesti dai Fornitori circolarizzati e non presenti nei partitari delle Aziende (documenti non registrati in contabilità) che rappresentano potenziali sopravvenienze passive.*

Di seguito si riporta una sintesi della posizioni debitoria 2007 e ante, aggiornata alla data di stesura del presente documento, relativa al debito commerciale e non commerciale, rilevata dai dati comunicati e attestati dalle Aziende a seguito delle attività di ricognizione e riconciliazione del debito pregresso, e dell'ulteriore analisi sulle "poste oggetto di approfondimento".

Stato Debito Commerciale e non Commerciale 2007 e ante

Debito 2007 e ante (1)	€/mln	346
Pagamenti 2008-2012	€/mln	1.062
Insussistenze (2)	€/mln	502
Richiesto dai fornitori non presente nei sistemi contabili delle Aziende (3)	€/mln	22
Partite aperte non attestate (4)	€/mln	11

1) Il dato non include i debiti verso Istituto Tesoriere.

2) Il debito insussistente comprende le insussistenze, le regolarizzazioni contabili e le note di credito rilevate dai dati trasmessi dalle Aziende in Regione.

3) Il "Richiesto dai fornitori e non presente nei partitari contabili delle Aziende" fa riferimento alla tipologia dei crediti vantati e richiesti dai potenziali Fornitori Circolarizzati e non presenti nei partitari contabili delle Aziende (documenti non registrati in contabilità)che rappresentano potenziali sopravvenienze passive;

4) Le partite Aperte non attestate si riferiscono alle poste in corso di verifica da parte dell'Asp di Cosenza dell'Asp di Reggio Calabria (ex AS Reggio Calabria ex AS Locri).

Di seguito viene rappresentata la determinazione del Fabbisogno Finanziario generato dal debito complessivo maturato al 31 dicembre 2007.

Fabbisogno Finanziario				
A) Debito al 31.12.2007 aperto attestato		**€/mln 212**		
B) Somme da restituire agli esercizi successivi per Debiti commerciali (Pagamenti)	€ /mln 536			
C) Somme da restituire agli esercizi successivi per altri Debiti non commerciali (Pagamenti)	€ /mln 458			
D)B+C Debito pagato		**€/mln 994**		
E) A+D TOTALE		**€/mln 1.206**		
F) Accesso all'anticipazione di liquidità	€ /mln 317			
G) Spettanze al 31.12.2007 disponibili	€ /mln 234			
H) Coperture Finanziarie		**€/ mln 551**		
I) E+H Esigenza di copertura finanziaria per il periodo fino al 31.12.2007 **(1)**			**€/mln**	**655**
L) Richiesto dai fornitori e non presente nei partitari contabili delle Aziende	€/mln 22			
M) Partite Aperte non attestate	€/mln 11			
N)= L+M Totale		**€/mln 33**		
O)= I+N Potenziale Esigenza di copertura finanziaria per il periodo fino al 31.12.2007			**€/mln**	**688**

Di seguito viene rappresentata la determinazione del Fabbisogno Finanziario generato dal debito complessivo maturato al 31 dicembre 2008.

Fabbisogno Finanziario				
A) Debito al 31.12.2008 aperto attestato		**€/mln 127**		
B) Somme da restituire agli esercizi successivi per Debiti commerciali (Pagamenti)	€ /mln 516			
C) Somme da restituire agli esercizi successivi per altri Debiti non commerciali (Pagamenti)	€ /mln 312			
D)B+C Debito pagato		**€/mln 828**		
E) A+D TOTALE		**€/mln 955**		
F) Risorse 2008 utilizzate per il pagamento del debito pregresso**	€ /mln 709			
G) Spettanze al 31.12.2008	€ /mln 121			
H) Coperture Finanziarie		**€/ mln 830**		
I) E-H Esigenza di copertura finanziaria per il periodo fino al 31.12.2008 **(1)**			**€/mln**	**125**
L) Richiesto dai fornitori e non presente nei partitari contabili delle Aziende	€/mln 9			
M) Partite Aperte non attestate	€/mln 6			

N)= L+M Totale		**€/mln 15**	
O)= I+N Potenziale Esigenza di copertura finanziaria per il periodo fino al 31.12.2007			**€/mln 140**

** Il debito 2008 aperto attestato è stato decurtato dei pagamenti centralizzati relativi al debito 2008 (€/mln 63) e del trasferimento fondi alle Aziende per il debito non commerciale 2008 (€/mln 5) effettuati da parte dell'Ufficio regionale BDE nel corso dell'anno 2012.*

***Le risorse 2008 utilizzate per il pagamento del debito pregresso sono state decurtate dal ripristino fondi effettuato dall'ufficio BDE attraverso il pagamento centralizzato del debito 2008 (€/mln 63) e del trasferimento fondi alle Aziende per il debito non commerciale 2008 (€/mln 5).*

**** Le Spettanze 2008 comprendono le Premialità 2008, pari a €/mln 98, e le Fiscalità 2008, pari a €/mln 23.*

3.6.2 Pagamenti del debito pregresso

La Regione Calabria, come previsto dall'art.3 del DL 35/2013 (conv. in legge n. 64/2013), ha presentato l'istanza di anticipazione di liquidità per un importo pari a €/mln 107, corrispondente alla quota massima assegnata dal decreto direttoriale del MEF del 16/04/2013, al fine di utilizzare la stessa per i pagamenti di quota parte dei debiti degli enti del SSR esistenti alla data del 31/12/2012. In seguito all'istruttoria svolta dal MEF il suddetto importo è stato rideterminato in 89,750 €/mln in ragione delle coperture finanziarie ritenute idonee dal Tavolo di verifica.

Per garantire il rispetto della tempistica e degli adempimenti previsti dal DL 35/2013, la Regione ha avviato le procedure idonee a garantire l'applicabilità di quanto richiesto dal Decreto stesso. A tal fine le Aziende del SSR hanno individuato il dettaglio delle fatture certe, liquide ed esigibili, alla data del 31/12/2012, rispettando il criterio del debito più antico e non oggetto di cessione pro soluto. Come previsto dall'art. 6 comma 9 del DL 35/2013 (conv. in legge n.64/2013) le AASS hanno provveduto a comunicare ai creditori l'importo e la data entro la quale provvederanno ai pagamenti dei debiti secondo le modalità previste dalla legge stessa. Inoltre, come previsto dal medesimo articolo, le AASS hanno provveduto a pubblicare sui propri siti internet l'elenco completo dei debiti per i quali è stata effettuata la comunicazione di cu al punto precedente, secondo le modalità previste dalla circolare del MEF n. 30 del 28/06/2013 La Regione ha inoltre richiesto alle AASS di completare la ricognizione delle partite debitorie (dettaglio fatture) certe, liquide ed esigibili al 31/12/2012, al fine di poter ottemperare a quanto previsto dall'art.7 del DL 35/2013 (conv. in legge n.64/2013).

3.6.3 Procedura di accertamento della posizione debitoria e creditoria regionale.

Con riferimento alla situazione patrimoniale iniziale della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA), al fine di predisporre lo Stato Patrimoniale iniziale, sono state svolte

una serie di attività per la rilevazione dei crediti della Regione nei confronti dello Stato e dei debiti verso le Aziende.

Al fine della determinazione dei crediti e debiti della Gestione Finanziaria del Dipartimento Sanità è stata svolta un'attività di ricognizione di tutti i dati riportati nel Bilancio Regionale per il periodo 2001-2009 relativi a tutti i capitoli di uscita assegnati con il bilancio dipartimentale ed ai corrispondenti capitoli di entrata. Con riferimento al Bilancio Regionale e alle relative iscrizioni concernenti il FSR, agli Obiettivi di PSN e alle coperture a ripiano disavanzi, sono stati rilevati tutti i dati per gli anni 2010 e 2011, costituendo così la base necessaria per procedere alla riconciliazione dei dati regionali con quelli dei bilanci aziendali, utilizzando la stessa metodologia già utilizzata per il periodo 2001 – 2009.Sono stati rilevati i residui di stanziamento, i residui passivi e i residui perenti al 31.12.2011.

Sono stati aggiornati i prospetti riepilogativi dei dati di bilancio e le schede per capitoli di spesa vincolati e per i corrispondenti capitoli di entrata.

Sulla base di provvedimenti formali (delibere di Giunta, decreti commissariali o decreti dirigenziali) sono state rilevate le assegnazioni alle singole aziende e tramite le interrogazioni sul Bilancio regionale sono stati estrapolati tutti i trasferimenti per ogni singolo capitolo, con l'indicazione dell'impegno di spesa e gli estremi del provvedimento nonché i mandati di pagamento, consentendo così di rilevare per ogni Azienda le somme già trasferite e quelle ancora da trasferire riportate nei residui passivi, perenti e di stanziamento del Bilancio regionale, distinti per tipologia e per anno di formazione.

Sono stati effettuati numerosi incontri con le Aziende finalizzati a verificare eventuali scostamenti tra i dati del Bilancio Regionale e quelli riportati nei Bilanci Aziendali; in tale occasione sono stati analizzati tutti i dati e sono state fornite le opportune indicazioni in merito alle scritture di integrazione o rettifica da effettuare al 31.12.2011 per garantire l'allineamento dei dati.

La riconciliazione dei crediti rilevati dalle singole aziende delle SSR nei confronti della Regione nei modelli SP e i relativi debiti rappresentati nel modello SP "000" della gestione sanitaria accentrata è la risultanza dell'attività di raccordo tra i flussi finanziari del Bilancio Regionale ed i dati rilevati dalle aziende nei modelli SP e Stati Patrimoniali del Bilancio d'esercizio.

Tale attività ha consentito l'allineamento, dei residui passivi perenti e di stanziamento del Bilancio regionale con le risultanze della contabilità economico – patrimoniale delle Aziende del SSN. Inoltre sono stati rilevati i crediti V/Stato per il S.S.R. al 31.12.2011 che ammontano ad € 1.048.452.836,72 per come indicato in tabella. Nell'anno 2012 il Ministero ha provveduto a trasferire alla Regione Calabria 220 milioni di euro per premialità pregresse relative agli anni 2006 e in parte del 2007 (vedi Tabella seguente).

3.6.4 Attuazione del Decreto Legislativo n. 118 / 2011

Coerentemente con quanto disciplinato dal D. Lgs 118/2011, nell'anno 2012 sono state poste in essere le attività per garantire l'attuazione del decreto. Ai sensi dell'art. 22 del Decreto Legislativo n.118/2011 è stato individuato il responsabile della GSA e a partire dall'anno 2012 è stato creato l'Istituto Tesoriere Unico della Sanità.

Per determinare il perimetro sanitario sono stati individuati, analizzati e successivamente definiti i capitoli di entrata e di uscita relativi al finanziamento del servizio sanitario regionale. Al fine di garantire la redazione dello stato patrimoniale iniziale, al 31 dicembre 2011 è stata effettuata la riconciliazione già alla data del 31 dicembre 2011 dei crediti vantati dalle Aziende sanitarie nei confronti della Regione, suddivisi per tipologia. Tale attività è risultata propedeutica anche per avviare la successiva contabilità economico patrimoniale.

Infine, nel corso del 2012 è stato Attivato il sistema economico-patrimoniale che nello specifico si articolato nelle seguenti attività:

- Aggiornamento del piano dei conti regionale della contabilità generale delle Aziende del servizio sanitario regionale e della Gestione Sanitaria Accentrata in coerenza con i nuovi modelli CE e SP (DGR n. 577 del 2012);
- Definizione delle linee guida che regolano il funzionamento dei conti del piano dei conti in coerenza con i nuovi modelli CE e SP (DGR n. 577 del 2012);
- Attivazione dei libri contabili obbligatori;
- Rilevazione delle scritture contabili della GSA;
- Definizione delle funzioni di raccordo e riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico – patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria (DDG n. 4702 del 2012).

Il responsabile della GSA in particolare provvederà ad aggiornare le linee guida ed i manuali amministrativo- contabili, per garantire la piena ed omogenea applicazione di quanto indicato nel D. Lgs 118, sia con riferimento agli indirizzi che riguardano la GSA, sia con riferimento agli indirizzi che riguardano le Aziende sanitarie. Soprattutto l'aggiornamento delle linee guida e delle indicazioni fornite alle Aziende e la strutturazione di un manuale di indirizzo e di disciplina delle casistiche amministrativo-contabili introdotte dal decreto, permetterà di omogeneizzare i comportamenti delle Aziende, al fine di fornire univocità nella lettura e nell'interpretazione dei fatti aziendali e garantire l'omogeneità nell'analisi e nel monitoraggio delle Aziende.

L'obiettivo del monitoraggio è quello di permettere di omogeneizzare i comportamenti delle Aziende, al fine di fornire univocità nella lettura e nell'interpretazione dei fatti aziendali e garantire l'omogeneità nell'analisi della situazione economico-patrimoniale delle Aziende. Inoltre, la struttura provvederà ad attuare un percorso di monitoraggio periodico con le Aziende, al fine di valutarne l'adozione e il continuo adeguamento da parte delle stesse e della GSA degli elementi innovativi introdotti dal decreto.

Coerentemente con le finalità perseguite con quanto disciplinato dagli articoli del D. Lgs 118, il responsabile della GSA con il Settore Economico Finanziario del Dipartimento Tutela della Salute e Politiche Sanitarie, attuerà nel triennio 2013-2015 e con periodicità trimestrale un percorso di monitoraggio che riguarderà principalmente:

1) Analisi degli investimenti effettuati dalle Aziende, attraverso l'utilizzo del Fondo corrente (FSR) in conto esercizio, al fine di monitorare l'applicazione coerente dei nuovi coefficienti di ammortamento e l'applicazione del nuovo trattamento contabile;
2) Monitoraggio della corretta applicazione del trattamento contabile relativo alla rilevazione degli accantonamenti per quote inutilizzate dei contributi vincolati (Obiettivi di Piano) e l'utilizzo coerente negli anni successivi dei fondi costituiti e la relativa rilevazione contabile;
3) Monitoraggio delle rilevazioni di dettaglio dei crediti e dei debiti delle Aziende sanitarie nei confronti della Regione con riferimento alle diverse fattispecie e secondo il dettaglio previsto dai nuovi modelli ministeriali CE ed SP;
4) Monitoraggio della coerente adozione dei documenti previsti dal Decreto Lgs 118 e successivi decreti, in merito a: Nota integrativa, schemi di bilancio (Stato patrimoniale e Conto economico), relazione del Direttore, consolidamento e

Nella predisposizione del PAC, verranno definite per ogni obiettivo le specifiche azioni da intraprendere, i tempi programmati per la loro realizzazione, che potranno anche differire da azienda ad azienda per tener conto delle peculiarità e dello stato d'implementazione degli standard organizzativi contabili e procedurali in ciascun ente del S.S.R. e del consolidato regionale.

A tal fine, per garantire la coerente predisposizione del PAC, attraverso le informazioni rilevate in sede di valutazione straordinaria delle procedure amministrativo-contabili delle Aziende sanitarie, effettuata con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2009 e attraverso le altre informazioni acquisite dalle Aziende sia dai bilanci che da specifiche informazioni rilevate successivamente, sono stati definiti per ciascuna Azienda gli obiettivi da raggiungere con riferimento ai requisiti minimi previsti dall'Allegato 1 del Decreto, le azioni da porre in essere e le relative tempistiche per l'attuazione del Percorso di certificabilità, nel triennio successivo alla data di approvazione.

Successivamente all'approvazione del PAC, il responsabile regionale avvierà l'attività di monitoraggio periodico dello stato di attuazione dei PAC aziendali. L'attività ha lo scopo di verificare periodicamente anche attraverso incontri con le Aziende e verifiche in loco il grado di attuazione degli obiettivi, il rispetto della tempistica ed i risultati ottenuti.

Nell'attività di monitoraggio del percorso definito per ciascuna azienda, coerentemente con le finalità del decreto e con gli obiettivi della regione il Dipartimento Tutela della Salute e Politiche sanitarie e nello specifico la struttura responsabile del PAC, si avvarrà del supporto dell'Advisor contabile.

La finalità principale è garantire il raggiungimento degli obiettivi indicati nei PAC da ciascuna Azienda e nei tempi stabiliti in ciascun percorso aziendale. Nello specifico il rispetto del PAC deve essere garantito attraverso la responsabilizzazione delle Aziende e la predisposizione di una valutazione trimestrale sullo stato di attuazione delle Aziende che rientra nelle valutazione degli obiettivi della Direzione Generale.

I responsabili e la struttura individuata per il PAC, provvederanno a monitorare il rispetto del percorso definito presso tutte le Aziende sanitarie. Nello specifico svolgere dei controlli periodici con ciascuna Azienda sanitaria, al fine di verificare :

1) Adozione di percorsi coerenti con quanto individuato e definito dal PAC;
2) Tempi di attuazione e responsabilità all'interno di ciascuna azienda;
3) Analisi delle criticità e individuazione delle soluzioni.

L'adozione dei PAC da parte delle Aziende formeranno specifico oggetto di monitoraggio trimestrale da parte della Regione che coinvolgeranno i servizi delle Aziende interessate dal percorso. Inoltre il monitoraggio verrà supportato dalla produzione di report trimestrali che rilevano lo stato di attuazione per ciascuna Azienda.

3.6.6 Contabilità analitica

La Regione, con Delibera di giunta regionale n. 578/2012 ha approvato il Piano di rilevazione delle attività regionali e demandato alle singole Aziende di adottare un Piano dei centri di costo coerente con la propria struttura organizzativa.

Per garantire le finalità di rilevazione del Piano dei Centri di costo le Aziende nel 2013 hanno adottato un Piano coerente con la struttura organizzativa aziendale esistente e provveduto successivamente ad aggiornare lo stesso sulla base dell'adozione del nuovo Atto Aziendale.

In relazione al diverso grado e stato d'implementazione della Contabilità analitica (Co.An.) nelle aziende sanitarie e in relazione all'esigenza regionale di garantire un livello omogeneo in tutte le Aziende, appare necessario avviare nel triennio 2013-2015 un'attività a livello centrale e nelle singole aziende di armonizzazione dei sistemi di rilevazione della Co.An, che tenga conto delle esigenze informative gestionali della Regione e delle esigenze di programmazione e controllo della stessa e del management aziendale. Il sistema di rilevazione e l'implementazione della Co.An. dovrà essere realizzato coerentemente con le specifiche del sistema informativo SISR regionale.

L'implementazione di un sistema di Co.An. regionale ed omogeneo in tutte le Aziende sanitarie, presuppone l'attivazione di un processo di rilevazione e controllo che per step e fasi successive determini la crescita delle Aziende e della Regione nella capacità di programmare, di rilevare, di rendicontare, analizzare e controllare l'attività sanitaria e l'utilizzo efficiente delle risorse. A tal fine la Regione si pone l'obiettivo di creare un modello regionale di controllo che prevede nelle fasi di creazione e successivo sviluppo l'affiancamento continuo alle Aziende sanitarie anche attraverso il supporto dell'Advisor contabile.

A tal fine, per garantire il raggiungimento delle finalità sopra richiamate, la Regione porrà in essere le azioni per attivare quota parte delle risorse dell'art. 79, comma 1 sexies, lettera c) , del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni dalla

legge 6 agosto 2008,n.133, che stabilisce che, "al fine di agevolare le regioni impegnate nell'attuazione dei piani di rientro, una quota delle risorse di cui all'articolo 20, comma 1, della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni può essere destinata per il finanziamento degli interventi diretti a garantire la disponibilità di dati economici, gestionali e produttivi delle strutture sanitarie operanti a livello locale per consentirne la produzione sistematica, l'interpretazione gestionale continuativa e assicurare lo svolgimento delle attività di programmazione e di controllo regionale ed aziendale";

L'introduzione della contabilità analitica per le Aziende e per la Regione, rappresenta un momento di rilevazione per centri di costo delle attività svolte che permetterà di misurare l'impiego e l'utilizzo delle risorse da un lato e di misurare l'efficienza nello svolgimento delle attività tipiche delle Aziende sanitarie. Ad oggi la stessa laddove esistente nelle Aziende è stata utilizzata per permettere predisposizione del modello LA. La Regione dovrà costruire un sistema di controllo regionale. Nell'ambito della costruzione del modello deve definire una procedura tipo di programmazione e controllo, che contempli il processo di Budget aziendale di controllo e di valutazione della performance che deve essere recepita dalle Aziende sanitarie.

Le rilevazioni della contabilità analitica secondo il piano dei centri di costo adottato devono quadrare con le rilevazioni di contabilità generale.

Il perseguimento delle finalità della contabilità analitica si traduce anche nella capacità di misurare tutte le attività svolte dalle strutture (UU.OO.) delle aziende sanitarie.

La contabilità analitica dovrà permettere di rilevare e misurare gli scambi interni al SSR tra le aziende sanitarie, ma soprattutto anche i costi delle prestazioni intermedie e interne rese dalle UU.OO di supporto alle UU.OO finali di produzione delle aziende sanitarie.

Le prestazioni intermedie dal 2014 dovranno essere individuate e tracciate secondo una codifica unica ed omogenea da prevedere nel più ampio sistema di rilevazione di contabilità analitica e dei flussi informativi aziendali NSIS.

Nelle verifiche periodiche regionali, relativi al grado di implementazione della contabilità analitica verrà misurata anche la capacità di ciascuna azienda di misurare e valorizzare gli scambi interni.

L'implementazione della contabilità analitica e la produzione della reportistica elaborata dal Controllo di gestione permette alle Direzioni strategiche aziendali di

monitorare da un lato la spesa sanitaria e di valutare dall'altro l'efficacia delle azioni poste in essere per il contenimento e per il raggiungimento degli obiettivi sanitari.

In ambito regionale l'implementazione della contabilità analitica e di un modello di controllo rappresenta uno strumento fondamentale per :

- ✓ rafforzare il proprio sistema di monitoraggio dei dati economici e delle azioni da porre in essere per il contenimento della spesa e per il raggiungimento degli obiettivi sanitari;
- ✓ effettuare un benchmark delle Aziende sanitarie, al fine di individuare le strutture più efficienti in termini di impiego ottimale delle risorse;
- ✓ migliorare l'attività di programmazione del SSR, in quanto migliora il livello e il dettaglio delle informazioni economiche e di attività;
- ✓ acquisire informazioni di dettaglio attraverso la definizione di indicatori economici e sanitari che permettono di produrre report periodici per controllare e valutare gli obiettivi fissati alle Aziende sanitarie nel più ampio sistema di programmazione del SSR;
- ✓ definire coerentemente con la programmazione sanitaria l'ammontare delle risorse da attribuire e ripartire alle Aziende sanitarie in relazione alle esigenze ed al fabbisogno rilevato.

La regione alla fine del 2015 deve realizzare un modello regionale di controllo, attraverso la creazione di flussi aziendali gestionali provenienti dalla contabilità analitica delle aziende sanitarie, sui dati e le informazioni relativi a :

- ➢ consumi dei beni sanitari e non sanitari (entro il 2014);
- ➢ personale dipendente (informazioni economiche e giuridiche di dettaglio per matricola entro il 2014) ;
- ➢ personale convenzionato (informazioni economiche e giuridiche di dettaglio per matricola entro il 2014);
- ➢ servizi sanitari e non sanitari (entro il 2015);

il modello deve permettere di acquisire trimestralmente i flussi gestionali, elaborarli, analizzarli e costruire una reportistica con indicatori di dettaglio e di sintesi per ciascuna Azienda, al fine di acquisire informazioni per la programmazione, la gestione e l'efficiente utilizzo delle risorse.

3.6.7 *Risultato d'esercizio Consuntivo 2012 e prime stime andamento 2013*

Per come riportato nel verbale della riunione del 16.7.2013 del Tavolo Tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza la Regione Calabria a Consuntivo 2012 presenta un disavanzo di 70,722 mln di euro, ivi comprendendo tutti gli ammortamenti non sterilizzati di competenza dell'anno 2012 e il rischio. Dopo il conferimento delle coperture derivanti dal gettito delle aliquote fiscali massimizzare relative 19 all'anno d'imposta 2013, che copre il 2012, stimato dal Dipartimento delle finanze in 114,220 mln di euro, il risultato di gestione evidenzia un avanzo di 43,498 mln di euro.

Tale risultato non ingloba l'effetto della stima del gettito dell'ulteriore maggiorazione delle aliquote fiscali di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF per l'anno d'imposta 2013, rispettivamente nelle misure di 0,15 e 0,30, così come verificato nel verbale della riunione del 4 aprile 2012, in attesa della relativa comunicazione da parte del competente Dipartimento delle finanze né la rideterminazione dei gettiti derivanti dalla massimizzazione delle aliquote fiscali.

Il risultato d'esercizio 2012 del SSR presenta quindi una perdita inferiore di circa 55 €/mln rispetto al Programmatico del Piano di Rientro. In base alle risultanze del CE 1° trimestre 2013 la Regione e l'advisor contabile hanno fornito ai Ministeri competenti una stima ponderata del disavanzo 2013 che risulterebbe pari a circa 68 €/mln.

Nel CE programmatico del PO 2013-2015 viene invece rappresentato un risultato d'esercizio 2013 pari a – 80,158 €/mln che tiene conto della riduzione del Fondo sanitario regionale rispetto all'anno 2012, prevista dalla legge 135/2012, pari a circa 30 €/mln, nonché dell'aumento ponderale dei costi per beni e servizi di circa il 3%. Per l'anno 2014 è previsto un risultato d'esercizio pari a – 3,171 €/mln mentre l'anno 2015 è previsto che registrerà un risultato d'esercizio a pareggio. Tale miglioramento è sostenuto da un presumibile aumento del fondo sanitario regionale, nonché dalle principali manovre insistenti nei campi delle entrate proprie, dei beni e servizi (ivi compresa la farmaceutica) e della gestione finanziaria e del rischio clinico.

3.6.8 *La razionalizzazione della Spesa Sanitaria*

La Regione Calabria, aveva impostato come uno dei principali punti di attenzione nel piano di rientro 2010-2012 il contributo di risparmio derivante dalla applicazione della centralizzazione degli acquisti e del monitoraggio attento delle voci di beni e servizi anche attraverso la definizione annuale di opportuni budget in linea con gli obiettivi fissati appunto nel Piano.

Annualmente il dipartimento ha determinato per singola azienda il Budget delle voci di Beni e servizi cercando di limitare il consumo o lo spreco dei beni e una razionalizzazione dei servizi.

In tale ambito si innestano inoltre gli obiettivi del DL 95/2012 "Spending Review" e della legge 228/12 "legge di Stabilità" che prevedono una riduzione di circa il 10% rispetto alla spesa complessiva rispetto al valore del consuntivo 2011, al netto dei beni e servizi sanitari, che implicano per la regione una contrazione della spesa di circa 40 mln/€. In tale situazione, determinato dalla riqualificazione della rete complessiva di assistenza, la trasformazione attraverso riconversione e riqualificazione delle strutture e la necessità di incidere verso un efficientamento delle politiche di gestione e governo del sistema sanitario si innescano le manovre per il contenimento della spesa di beni e servizi.

Le aziende del sistema sanitario regionale si sono avvalse, anche a seguito delle disposizioni normative regionali, della Stazione Unica Appaltante (SUA) come strumento principale per la gestione dei bandi di gara. La SUA ha svolto un ruolo fondamentale per le aree dei Farmaci e dei dispositivi medici concentrando le azioni sulla raccolta dei fabbisogni aziendali con il fine dell'emanazione dei bandi unici di gara.

La struttura presenta oggi un ruolo fondamentale per l'organizzazione e la gestione degli acquisti in ambito regionale.

Si rileva, comunque, la necessità di evitare la saturazione della struttura a seguito delle numerose e parcellizzate richieste delle strutture Sanitarie Regionali.

Si rileva quindi necessario ripensare alla gestione del processo di acquisto, attraverso il coordinato coinvolgimento delle aziende con il dipartimento e le strutture commissariali, e da queste verso la SUA. La regione, forte delle esperienze già attuate nelle azioni dell'area farmaceutica, che rappresentano al momento l'area con il maggiore contributo, nell'efficientamento e nella riduzione degli sprechi, intende applicare le stesse

metodologie anche per l'area degli acquisti pluriennali, consapevole che solo attraverso il coinvolgimento coordinato delle singole strutture e la definizione di un unico programma di azione è possibile il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di risparmio.

La creazione di un gruppo coordinato tra le aziende avrà anche lo scopo di rivedere contestualmente le procedure di acquisto, quelle di formalizzazione delle richieste e della strutturazione al fine di rendere omogenee le procedure nelle aziende.

Le azioni finora svolte hanno evidenziato fondamentalmente un'azione positiva sulla riduzione della spesa per beni sanitari e non, dove cioè è stato maggiore il ruolo della SUA.

Rimane invece ancora prevalente per la parte servizi, che ammonta a circa il 60% del totale della spesa della voce beni e servizi, la necessità di un maggiore coordinamento e centralizzazione degli acquisti.

A tale scopo solo attraverso il diretto coinvolgimento delle aziende e dei responsabili al fine di una programmazione pluriennale degli acquisti, il coordinamento con gli obiettivi strategici di trasformazione e la valutazione puntuale delle gare, e dei rapporti con i fornitori consentiranno alla Regione di raggiungere gli obiettivi di spesa, faciliteranno il coordinamento delle azioni nei confronti della SUA agevolando le valutazioni e riducendo, concentrandole, le attività per la gestione degli acquisti.

Obiettivo per la Regione è la definizione di una strategia pluriennale degli acquisti focalizzata attraverso la concentrazione e riduzione delle gare di acquisto, è la costituzione di una Cabina di Regia Regionale e con la partecipazione dei Vertici Sua al fine di :

- ✓ Definire e riorganizzare le strategie delle gare regionali;
- ✓ Governare e coordinare le azioni aziendali.
- ✓ Monitorare l'andamento degli acquisti
- ✓ Valutare e proporre azioni di miglioramento.
- ✓ Omogeneizzare e unificare le procedure aziendali di acquisto.
- ✓ Definire e Sviluppare Sistema di Monitoraggio permanente e puntuale, analogo a quello presente per la farmaceutica, per il costante confronto e valutazione delle Azioni Regionali e dei comportamenti Aziendali.

Saranno analizzate le Procedure di Acquisto e le Procedure interne delle aziende, al fine di individuare le migliori procedure o di Sviluppare e proporre di nuove, con l'obiettivo di omogeneizzare le stesse e rendere più fluido il Processo di valutazione degli acquisti e realizzare Metodologie di approccio che prevedano un Sistema di monitoraggio costante, attraverso la definizione di un Cruscotto Informativo che sarà integrato nella piattaforma centrale della Tecnico Struttura, degli acquisti, dei contratti in essere e di tutte le informazioni necessarie utili al governo diretto della spesa.

Le aziende sanitarie, anche a seguito dei momenti di monitoraggio effettuati mostrano delle modalità operative disomogenee con un diverso ruolo operativo e funzionale delle strutture di Acquisto Beni e Servizi (ABS): in modo particolare le procedure di definizione e integrazione dei budget aziendali –e l'integrazione e coordinamento con gli obiettivi ed i budget regionali, e le modalità di gestione dei flussi informativi. La non presenza di un database unico dei fornitori allineato alla situazione attuale e condiviso con la Regione non consente di avviare delle azioni comuni di monitoraggio.

Il monitoraggio degli acquisti diventa il punto principale di partenza anche per un'eventuale revisione del Sistema Logistico dell'intera Rete Aziendale.

Il Processo di revisione della Logistica, sia nella sua componente Macro (acquisti, stoccaggio, trasporto), che dal fornitore arriva a reparto o punto di utilizzo, deve anche pensare al Processo Micro logistico, ovvero interno alle Strutture Assistenziali (Reparto - Paziente) e alla Logistica di ritorno relativamente alla Gestione degli scarti o Rifiuti.

Gli Obiettivi che la Regione si pone con la revisione del Processo Amministrativo e Logistico degli Acquisti sono:

- Ottenere risparmi economico e finanziari attraverso l'ottimizzazione delle scorte
- Migliorare efficienza e recuperare costi
- Ottimizzare l'utilizzo delle risorse umane
- Liberare tempo per attività a maggiore valore aggiunto (si pensi in particolare ad infermieri e farmacisti.)
- Rendere i processi più funzionali alle esigenze del reparto (impatto anche su sicurezza.)

Nel corso del triennio del Piano di rientro la Regione ha mostrato un notevole miglioramento nei processi di monitoraggio dei conti regionali e delle aziende: tale risultato oltre trovare apprezzamento da parte del Tavolo di Verifica, ha consentito alla

Regione di ottenere gli importanti risultati di riduzione del disavanzo economico ben al di sotto degli obiettivi previsti dal primo piano di Rientro.

Il percorso avviato dal 2010, ha posto l'accento sulla verifica dei conti e le modalità di contabilizzazione con un punto focale molto attento a tutte le informazioni sui fattori produttivi che si rendevano necessarie. Il processo di verifica periodico con le aziende consente di monitorare l'avanzamento dei conti e della qualità delle informazioni: se nel corso del triennio il processo ha comunque portato a dei risultati apprezzati, è necessario affrontare con puntualità la situazione generale della gestione dei fattori produttivi ed in particolare quella dei beni e dei servizi.

Il processo di monitoraggio dei beni e servizi deve tenere conto della situazione normativa (DL 95/12; L 135/12 e L 189/12) e della costituenda nuova organizzazione e funzionamento del processo di gestione degli acquisti e delle gare nella regione e quindi del contributo anche del rinnovato ruolo della SUA e della Cabina di Regia degli acquisti regionale. Come già illustrato nei precedenti punti, l'intero meccanismo di gestione di quest'area va semplificato e rivisto in una maggiore ottica d'integrazione e coordinamento di tutti gli attori.

È convincimento della Regione che solo la corretta azione congiunta delle azioni possa permettere gli obiettivi economici previsti in linea anche con gli obiettivi sanitari attraverso il coordinamento della Cabina di Regia Acquisti e l'avvio congiuntamente delle azioni di omogeneizzazione delle procedure di acquisto e di gestione dei beni e servizi.

È intenzione della Regione proseguire nelle attività di monitoraggio già avviate, secondo le seguenti azioni :

- ✓ Approvazione dei budget per acquisto di beni e servizi in coerenza con il Programma Operativo 2013-2015 , e con le previsioni normative contenute all'art.15, comma 13, lettere a) e b), della Legge 135/2012, legge di conversione del D.L. 95/2012, per come modificato dalla Legge n.228 del 24 dicembre 2012 (c.d. Legge di Stabilità 2013), comma 131, che prevede la riduzione dei contratti in essere (farmaci esclusi) del 10% e per come integrato dal D.L. 158/2012, convertito con modificazioni dalla Legge n.189 dell'8 novembre 2012, che dà chiarimenti sul valore del prezzo di riferimento (art. 15-bis, comma 2);

- ✓ Monitoraggio del numero e dell'ammontare dei contratti rinegoziati dalle aziende e dei relativi risparmi riferiti all'anno 2013;
- ✓ Monitoraggio dei contratti per servizio in appalto delle nuove gare in corso/in predisposizione e delle relative tariffe applicate, in applicazione dell'allineamento dei prezzi unitari a quelli di riferimento comunicati dall'osservatorio prezzi e della AVCP;
- ✓ Monitoraggio e "verifica della redazione dei bandi di gara e dei contratti di global service e facility management in termini tali da specificare l'esatto ammontare delle singole prestazioni richieste (lavori, servizi, forniture) e la loro incidenza percentuale relativamente all'importo complessivo dell'appalto", quale adempimento ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo del SSN, ai sensi dell'art.15, comma 13, lettera e), della Legge 135/2012, legge di conversione del D.L. 95/2012;
- ✓ Monitoraggio dell'applicazione del tetto per l'acquisto di dispositivi medici, pari per il 2013 al 4,8%, ai sensi dell'art.15, comma 13, lettera f), della Legge 135/2012, legge di conversione del D.L. 95/2012 per come modificato dalla Legge 228 del 24 dicembre 2012 (c.d. Legge di Stabilità 2013) al comma 131;
- ✓ Monitoraggio periodico della spesa per acquisto di beni e servizi e incontri con le aziende per la verifica del raggiungimento degli obiettivi sopra elencati, con cadenza almeno trimestrale.

3.6.9 Programma di investimenti - Edilizia Sanitaria

L'art. 20, comma 1, della legge n. 67/88 ha previsto l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia, di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti. Tale programma proseguito, a partire dal 1998, con la seconda fase di investimenti è stato negli anni integrato con altri programmi specifici su aspetti ritenuti particolarmente importanti per il raggiungimento degli stessi obiettivi posti dall'art. 20 della legge n. 67/88, che costituisce la norma fondamentale in materia.

In ambito regionale sono ad oggi in corso di esecuzione i seguenti programmi di investimento :

- Programma art. 20 legge 67/88 - prima e seconda fase;

- Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta all'AIDS e alle malattie infettive (Legge n. 135 del 1990);
- Interventi in materia di sicurezza (Legge 450 del 1997);
- Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative (legge n. 39 del 1999);
- Programma di Potenziamento Funzionale e Innovazione Tecnologica (OPCM 3635/2007).

Programma art. 20 legge 67/88 – Prima fase

La Regione Calabria, a valere sulle risorse assegnate dalla deliberazione CIPE del 3 agosto 1990 e ammontanti a € 198.491.945,85 al netto della quota del 5% a carico della regione pari a € 10.401.958,40, ha programmato una serie di interventi su tutto il territorio regionale.

Con deliberazione del Consiglio Regionale n.57 del 27/02/1991, infatti, ha dato inizio alla prima fase del programma di interventi prevedendone complessivamente n.141, ripartiti tra ospedali, residenze sanitarie, servizi generali, servizi territoriali, comunità terapeutiche, case famiglia alloggi protetti e acquisto di tecnologie.

A seguito dell'ammissione a finanziamento dei vari interventi, la Regione ha chiesto ed ottenuto dei mutui con la Cassa Depositi e Prestiti per l'intero importo pari ad € 198.491.945,85 accendendo specifiche linee di mutuo e iscrivendo tale somma nel bilancio regionale sul capitolo di spesa n. 4211212. La quota regionale, invece, iscritta a suo tempo sul capitolo 4211201, è stata già erogata alle Aziende con DGR n. 4609 del 22/09/1998.

Dai moduli C trasmessi dalle Aziende, attraverso i quali viene effettuata la ricognizione dello stato di attuazione degli interventi, è emersa, la seguente situazione: n. 45 ultimati, n. 66 interventi risultano in esercizio, n. 4 in corso e n. 26 sospesi o mai iniziati.

Per tre interventi dell'ASP di Vibo Valentia il finanziamento è stato revocato e riassegnato, con Ordinanza n.29 del Commissario delegato per l'emergenza socio-economica-sanitaria nella Regione Calabria (OPCM n.3635/2007), per realizzare un programma di azioni per la messa in sicurezza dell'Ospedale Jazzolino di Vibo Valentia. Mentre sempre nell'ASP di Vibo Valentia la somma assegnata per l'intervento di

ristrutturazione ed ampliamento del PO di Vibo Valentia è stata ridestinata per la realizzazione del nuovo Ospedale di Vibo.

Con riferimento agli interventi ancora in corso, la Regione nel triennio 2013-2015, si pone l'obiettivo di porre in essere le azioni per concludere gli interventi in corso e allo stesso tempo per quelli sospesi o mai iniziati, di individuare nuovi interventi, che compatibilmente con le finalità del finanziamento, rispondano alle nuove esigenze del SSR.

Programma art. 20 legge 67/88 – Seconda fase - Primo accordo di programma stralcio

Nel dicembre 2004 è stato sottoscritto con i Ministeri della Salute e dell'Economia, l'Accordo di programma stralcio concernente interventi prioritari in materia di razionalizzazione della rete ospedaliera, riqualificazione delle dotazioni tecnologiche, adeguamento delle strutture e delle tecnologie alla normativa vigente per un importo complessivo di € 64.301.646,72, di cui € 61.086.564,38 quale 95% a carico dello Stato ed € 3.215.082,34 quale 5% a carico della Regione. L'accordo prevedeva la realizzazione di n° 8 interventi.

In seguito, con decreto del Ministero della Salute del 23/02/2012, l'intervento riguardante il Presidio Ospedaliero di Rossano è stato revocato ed il corrispondente importo è stato ammesso a finanziamento quale somma aggiuntiva per la realizzazione del Nuovo Ospedale della Sibaritide.

Programma per la prevenzione e la lotta all'AIDS e alle malattie infettive (legge n. 135/1990)

La legge 135/90 ha autorizzato l'attuazione degli interventi concernenti la costruzione e la ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive comprensivi delle attrezzature e degli arredi e l'istituzione o il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia ed immunologia degli ospedali.

Il CIPE con deliberazione del 21/12/1993 ha approvato il programma degli interventi assegnando alla Regione Calabria l'importo complessivo di € 35.025.860,88, che decurtato delle anticipazioni ed accantonamenti corrispettivi, corrisponde all'importo netto di € 32.931.496,66, successivamente ridotto a € 28.251.230,52 dalla delibera CIPE del 26/06/1997 per come riprogrammato dalla Regione Calabria (DGR n° 282 rettificata dalla DGR n° 3752 e DDGGRR del 31 luglio 1996 n° 4491,4492,4493 e 4494).

Gli interventi approvati e finanziati erano in origine n. 5 e riguardavano le Aziende Ospedaliere di Cosenza, Reggio Calabria e Catanzaro e le ex Aziende Sanitarie di Vibo Valentia e di Lamezia Terme.

Attualmente, a seguito di ulteriore ridefinizione del programma da parte della Regione Calabria, gli interventi sono diventati quattro in quanto la quota di finanziamento residua relativa all'intervento di Vibo Valentia è stata destinata alla realizzazione del Nuovo Ospedale della stessa città.

Interventi in materia di sicurezza (Legge 450/1997)

Nell'ambito del programma straordinario di edilizia sanitaria - seconda fase - la legge 450/97 con delibera CIPE n. 53 del 1998 è stato approvato il programma specifico per l'utilizzo della somma di € 1.291.142.247,72 (2500 miliardi di lire) di cui € 409.599.309,50 (lire 793.094.855.000) assegnate alle Regioni e alle Province Autonome per interventi urgenti da realizzare nel settore della sicurezza.

In particolare, con la sopraccitata delibera, sono stati assegnati alla Regione Calabria € 6.235.184,14, al netto della quota del 5% a carico della stessa Regione, per la realizzazione di interventi necessari ad adeguare le strutture e le tecnologie sanitarie alla normativa vigente in materia di sicurezza.

Con decreto del Ministero della Salute del 30 ottobre 2000 sono stati ammessi a finanziamento n° 7 interventi, oggi tutti ultimati ed in esercizio, fatta eccezione per l'intervento relativo all'AO Annunziata di Cosenza, in parte realizzato ed in parte rimodulato con decreto Ministeriale del 30/03/2009 in due sottoprogetti denominati "Fornitura e posa in opera di un gruppo di continuità per il P.O. Mariano Santo di Cosenza" ed "Adeguamento impianto elettrico del P.O. Mariano Santo di Cosenza", i cui lavori sono in corso di esecuzione.

Programma nazionale per la realizzazione di strutture per cure palliative (legge n. 39 del 1999)

Con decreto del Ministero della Sanità del 28/09/1999 è stato approvato il programma nazionale per la realizzazione di strutture per le cure palliative e contestualmente è stata assegnata alla Regione Calabria per gli anni 1998-1999 la quota di € 3.662.397,78.

Con deliberazione della Giunta Regionale n. 466 del 07/08/2000, è stato approvato il Programma regionale per la realizzazione dei centri residenziali di cure palliative-hospice, all'interno della rete di assistenza ai malati terminali, comprendente i requisiti

specifici strutturali, tecnologici ed organizzativi necessari alla realizzazione degli stessi nel rispetto del DPCM 20/01/2000. Con successivo decreto del 28/03/2001 il Ministero della Sanità ha approvato il piano regionale ed ha ammesso a finanziamento n. 2 interventi riguardanti la riconversione di una parte dell'ospedale di Cassano (ex ASL n. 3 di Rossano) e la realizzazione di una nuova struttura residenziale in Reggio Calabria (ex ASL n. 11 di Reggio Calabria) per un importo complessivo di € 1.859.244,84.

La restante quota pari a € 1.803.152,94 e l'ulteriore finanziamento assegnato con Decreto Ministeriale del 05/09/2001 per gli anni 2000-2001 pari a € 2.049.312,81, hanno fatto sì che la quota utilizzabile dalla Regione Calabria per il completamento del Programma ammonti a complessivi € 3.852.465,75.

In conseguenza del decreto ministeriale del 05/09/2001 le Aziende Sanitarie di Cosenza, Locri, Palmi, Catanzaro, Vibo Valentia hanno presentato, a completamento del programma regionale, gli studi di fattibilità per la realizzazione di strutture residenziali per le cure palliative per un ammontare complessivo pari alla quota disponibile ossia ad € 3.852.465,75.

Con Decreto Ministeriale 11/10/2002 sono stati approvati i progetti presentati dalla Regione Calabria a completamento del Programma.

Programma di Potenziamento Funzionale e Innovazione Tecnologica (OPCM 3635/2007)

Le ulteriori risorse finanziarie residue di cui all'art. 20 della legge n. 67/88 sono state destinate per le finalità del Commissario delegato per l'emergenza socio-economico-sanitaria, secondo quanto disposto dall'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3635 del 21 dicembre 2007, la quale ha stabilito la predisposizione di un apposito programma di interventi, ed in particolare:

- la realizzazione delle strutture ospedaliere previste dall'accordo di programma integrativo sottoscritto dal Ministro della Salute e dal Presidente della Regione Calabria in data 6 dicembre 2007;
- la riorganizzazione, l'adeguamento e il potenziamento delle dotazioni tecnologiche della rete ospedaliera esistente;
- l'accelerazione delle iniziative necessarie per l'adeguamento degli impianti delle strutture sanitarie alla normativa vigente in materia di sicurezza;
- l'espletamento, in via generale, di tutte le altre iniziative comunque necessarie al superamento del contesto emergenziale in rassegna.

Con l'ordinanza n. 27 del 05 dicembre 2012, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile ha stabilito il subentro della Regione Calabria nelle iniziative finalizzate al definitivo superamento della situazione di criticità socio-economico-sanitaria nel territorio regionale, al fine di consentire la prosecuzione degli interventi in regime ordinario.

A seguito della sopracitata ordinanza, il Presidente della Giunta Regionale con DPGR n.2 del 07 gennaio 2013, ha stabilito, tra l'altro, la competenza del Dipartimento Tutela della Salute e Politiche Sanitarie nel coordinamento delle attività inerenti al Programma di Potenziamento Funzionale e Innovazione Tecnologica delle tre Aziende Ospedaliere di Cosenza, Catanzaro e Reggio Calabria, affidando, nel contempo, al Dipartimento Regionale Infrastrutture e Lavori Pubblici, le competenze nello svolgimento delle attività inerenti al programma di costruzione dei quattro nuovi Ospedali.

Il Programma di Potenziamento Funzionale e Innovazione Tecnologico si compone di n° 14 interventi, ciascuno dei quali ammesso a finanziamento con proprio decreto del Ministero della Salute, ripartiti tra le tre Aziende Ospedaliere interessate le quali stanno completando le procedure concorsuali per l'acquisizione delle tecnologie, secondo le direttive impartite dal Commissario Delegato.

Occorre aggiungere che durante la gestione commissariale è stata formulata, da parte del Commissario delegato ai ministeri competenti, una proposta di Programma riferita alla messa in sicurezza delle strutture sanitarie delle A.S.P. ed A.O.

A seguito della chiusura della gestione commissariale e del conseguente subentro della Regione Calabria nella gestione e coordinamento degli interventi, si rende necessario riavviare tutte le iniziative finalizzate alla definizione ed attuazione del Programma di Messa in Sicurezza.

Si ribadisce l'importanza di attuare nel più breve tempo possibile gli interventi volti alla messa in sicurezza dei presidi ospedalieri della regione, considerata anche l'importanza che viene attribuita alla materia nell'ambito della revisione della normativa sull'accreditamento. L'obiettivo è quello di garantire una struttura ospedaliera sicura volta a ridurre i rischi e pericoli e mantenere condizioni generali di sicurezza.

Per garantire la realizzazione degli interventi dei Programmi di investimento sopra richiamati la Regione e nello specifico il competente "Settore" porrà in essere le seguenti azioni :

- Verificare la coerenza dei programmi di investimento, con le nuove esigenze sanitarie, alla luce anche del nuovo Programma Operativo;
- Valutare, per ciascun intervento che non risulti in esercizio una possibile rivisitazione del progetto iniziale o una rifinalizzazione ad attività sanitaria diversa da quella originaria o anche ad attività non sanitaria attraverso la stipula di convenzioni con altri soggetti.
- Avviare le iniziative finalizzate al superamento delle criticità che impediscono il completamento dei programmi di edilizia sanitaria e l'utilizzo delle risorse finanziarie;
- Verificare la possibilità di riprogrammare le somme, che costituiscono economie derivanti da interventi già conclusi, sospesi o che comunque non si intendono più realizzare, per attivare altri interventi più attuali rispetto alle nuove esigenze.
- Riavviare tutte le iniziative finalizzate alla definizione ed attuazione del Programma di Messa in Sicurezza.
- Per quanto riguarda le attrezzature tecnologiche in dotazione presso le Aziende, si procederà ad aggiornarne l'inventario, attraverso la rilevazione di una serie di informazioni quali l'età, il produttore, il periodo di ammortamento la modalità di acquisizione ecc. necessarie al fine di stabilire i criteri di sostituzione e programmare gli investimenti tecnologici, tenendo conto dell'obsolescenza delle singole attrezzature. I continui piani aziendali di nuove acquisizioni di tecnologie impongono, infatti, un'attività di continuo aggiornamento dell'anagrafica che consenta di giungere alla corretta rappresentazione delle tecnologie biomediche in possesso delle Aziende della Regione. Per l'acquisizione delle informazioni necessarie si farà riferimento al documento "Anagrafica regionale delle tecnologie sanitarie" approvato con delibera di Giunta n. 148 del 27/02/2010.

PARTE 3

Il quadro istituzionale di riferimento

4. IL QUADRO ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO

Il quadro istituzionale di riferimento continua ad essere caratterizzato da cambiamenti e novità, collegati soprattutto al percorso legislativo di attuazione del federalismo fiscale e dell'armonizzazione dei bilanci legata all'attuazione del decreto legislativo 118/2011 nonché agli effetti di carattere strutturale indotti dalle manovre finanziarie degli ultimi anni, che hanno avuto tra gli obiettivi prioritari quello della riduzione della spesa pubblica.

4.1 Lo stato di attuazione del federalismo fiscale

Com'è noto, in attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sono stati emanati nove decreti legislativi, finalizzati a definire il nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali[43]. Il quadro attuativo della delega si presenta tuttavia in concreto ancora da completare e, nel corso dell'ultimo anno di legislatura, i contenuti di alcuni di tali decreti sono stati oggetto di numerose e significative modifiche operate mediante la legislazione ordinaria.

Per quanto riguarda le Regioni, il D.Lgs 68 del 2011 aveva definito le nuove regole per il fisco regionale, che riguardano principalmente Irpef, Iva e Irap. A tale proposito occorre sottolineare come le recenti manovre di finanza pubblica hanno pesantemente pregiudicato il percorso di attuazione del federalismo fiscale, prevedendo la soppressione di trasferimenti che costituivano la base finanziaria del processo di riforma verso il federalismo. Tanto è vero che i successivi adempimenti previsti dai diversi articoli del decreto, spesso in capo al Ministero dell'Economia o alla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, non hanno avuto seguito, ritardando al momento la concreta introduzione delle riforme prevista dal decreto medesimo.

Sembra più in generale ravvisarsi la mancata definizione di un quadro normativo sui rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo certo e, possibilmente, stabile, atteso che i ripetuti interventi legislativi, anche a breve distanza di tempo, operati prevalentemente

mediante la decretazione d'urgenza, hanno determinato su alcuni temi importanti della disciplina attuativa della legge delega situazioni di precarietà ed incertezza.

4.1.1 *Profili problematici e questioni aperte*

Pur in presenza di un corpus normativo che ha sostanzialmente affrontato pressoché tutti gli aspetti indicati nella legge delega, il percorso attuativo del federalismo fiscale non può ritenersi completato, per numerose ragioni.

La prima è attribuibile al fatto che i provvedimenti adottati rinviano a numerosi altri interventi attuativi di rango secondario – decreti e regolamenti – che in molti casi non risultano emanati, come ad esempio l'individuazione dei *fabbisogni standard*, i cui termini di conclusione sono stati più volte posposti. L'assenza, al momento, dei fabbisogni in questione, unitamente alla ancora non intervenuta definizione con legge dei livelli essenziali delle prestazioni (nei settori diversi dalla sanità, ove peraltro la vigente disciplina è risalente al 2001), rende fortemente incompiuto il nuovo assetto federalista. Va infatti rammentato come la determinazione dei fabbisogni standard costituisca l'architrave della fiscalità federalista come delineata dalla legge n. 42/2009, in quanto è alla base, sia per il complesso delle autonomie territoriali che per ogni singolo ente, della sequenza: costi standard, differenza tra fabbisogno/costo standard e risorse fiscali dell'ente, perequazione integrale, con il concorso dello Stato, del fabbisogno "scoperto" per quanto concerne i livelli essenziali delle prestazioni e perequazione "parziale" (riferita alla capacità fiscale) per le altre funzioni.

Una seconda ragione importante può essere individuata in quello che appare oggettivamente un ripensamento da parte del legislatore su alcune questioni importanti della delega evidenziatosi negli ultimi due anni, durante i quali aspetti importanti della normativa federalista sono stati modificati con la legislazione ordinaria a partire dal decreto-legge n. 201 del 2011 – vale a dire fuori dal procedimento previsto dalla delega medesima.

Altre ragioni, infine, possono essere individuate nei seguenti aspetti:

---

[43] Vedi DPEFR 2013-2015

- nella mancata attuazione del meccanismo di coordinamento finanziario dinamico della finanza pubblica posto dal "Patto di convergenza" di cui all'articolo 18 della legge n. 42, che peraltro, prefigura un complesso disegno concertativo multilivello tra Stato ed autonomie territoriali, la cui messa in opera è stata sicuramente ostacolata dal succedersi di crisi finanziarie che ha contraddistinto gli ultimi anni;

- la presenza di problemi tecnici di oggettiva complessità, che hanno reso necessario, come nel caso dell'armonizzazione dei sistemi contabili la previsione di lunghi periodi transitori e/o di fasi di sperimentazione prima dell'entrata a regime.

4.1.2 Le modifiche apportate alla disciplina sul federalismo fiscale al di fuori dei decreti legislativi in attuazione della legge n. 42 del 2009

Al fuori degli strumenti di attuazione della legge delega n. 42 del 2009, sono intervenute rilevanti modifiche attinenti alla disciplina del federalismo fiscale, che hanno interessato l'ordinamento degli enti territoriali, con particolare riferimento alle province e alle città metropolitane, e sono state attuate anche con novelle del testo della stessa legge delega. Particolarmente complesso e difficoltoso si è dimostrato il percorso normativo finalizzato ad un riordino delle Province, attraverso la ridefinizioni delle funzioni, degli organi e dell'assetto stesso degli enti. Per quanto si tratti di interventi che non incidono direttamente sulla normativa dettata dalla legge n. 42 e dai decreti legislativi adottati in attuazione della legge delega, la rilevanza di tali interventi rispetto al quadro complessivo del federalismo fiscale non è di poco conto.

4.1.2.1 Il riordino delle Province

Per quanto riguarda le Province, dopo le misure radicalmente innovative dettate dal decreto-legge n. 201 del 2011[44], la materia è stata di nuovo oggetto di un rilevante intervento normativo con il decreto-legge n. 95 del 2012, con cui si è inteso effettuare un riordino complessivo di tali enti, che ne riducesse significativamente il numero, rivedendone anche rispetto a quanto disposto dal decreto-legge n. 201, la disciplina degli organi e le funzioni. L'articolo 17 del decreto-legge n. 95/2012 disponeva, infatti, un

[44] attribuzione alle Province esclusivamente di funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività dei comuni e configurazione degli organi di tali enti, ridotti al presidente della provincia e al consiglio provinciale, come organi ad elezione indiretta

generale riordino delle province da attuarsi attraverso un articolato procedimento, scandito nelle seguenti fasi:

- la definizione dei requisiti minimi da parte del Governo con deliberazione del Consiglio dei ministri;
- la deliberazione, sulla base di tali requisiti, delle ipotesi di riordino da parte dei Consigli delle autonomie locali;
- la deliberazione di proposte di riordino da parte delle regioni;
- il riordino operato con legge del Governo sulla base delle proposte delle regioni.

In attuazione di tali disposizioni, i criteri per il riordino delle Province sono stati definiti con deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012, in base alla quale i nuovi enti avrebbero dovuto avere una popolazione di almeno 350.000 abitanti e una superficie territoriale non inferiore a 2.500 chilometri quadrati[45]. Sulla base dei criteri così definiti i Consigli delle autonomie locali erano tenuti a predisporre delle "ipotesi di riordino" delle Province situate nelle rispettive regioni e ad approvarli. Le singole regioni avrebbero elaborato, quindi, un nuovo documento recante una proposta dì riordino delle Province, sulla base delle ipotesi approvate dai Consigli delle autonomie locali. In caso di mancata trasmissione delle ipotesi da parte dei Consigli delle autonomie locali, le regioni avrebbero dovuto comunque procedere entro 80 giorni dalla data di pubblicazione della delibera del Governo. In caso di mancanza delle proposte delle regioni, il Governo avrebbe comunque disposto in via sostitutiva, previo parere della Conferenza unificata. Il riordino effettivo doveva essere stabilito dal Governo sulla base delle proposte delle regioni con un atto legislativo di iniziativa governativa[46].

---

[45] Secondo quanto previsto dal decreto-legge n. 95, deroghe ai due requisiti erano ammesse nei seguenti casi: province nel cui territorio si trova il capoluogo di regione; province che confinano solo con province di regioni diverse da quella di appartenenza o con province destinate a trasformarsi in città metropolitane; le province autonome di Trento e Bolzano; le province il cui territorio è interamente montano.

[46] L'articolo 17 del decreto legge n. 95/2012 interveniva anche sulla disciplina delle funzioni delie province, provvedendo ad integrare e modificare quanto disposto in materia dal decreto-legge n. 201/2011, che aveva stabilito che alle province spettano esclusivamente funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni. Tale impostazione viene superata prevedendo l'affidamento alle province, dopo che sia stato effettuato l'accorpamento, di ulteriori funzioni, corrispondenti alle funzioni definite di area vasta. Tali funzioni ineriscono alla cura del territorio (pianificazione territoriale; tutela e valorizzazione dell'ambiente); alla gestione dei trasporti a livello provinciale (pianificazione dei servizi di trasporto; autorizzazione e controllo del trasporto privato; costruzione e gestione delle strade; circolazione stradale); alla programmazione della rete scolastica e alla gestione dell'edilizia scolastica nelle scuole secondarie di secondo grado.
Le funzioni conferite alle province dalla normativa vigente e non ricomprese tra quelle fondamentali, secondo quanto previsto dal decreto-legge n. 201 del 2011, avrebbero dovuto essere trasferite ai comuni da parte di Stato e regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, entro il 31 dicembre 2012, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Il decreto-legge n. 95 del 2012 ha precisato che le funzioni amministrative conferite alle province con legge dello Stato sono trasferite ai comuni previa individuazione puntuale da parte di un

Il Governo adotta quindi il decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188, "Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane", che, in conformità con quanto previsto dal decreto-legge n. 95, avrebbe dovuto portare a compimento il riordino. Tale decreto, nel confermare i requisiti stabiliti con deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012 (una popolazione di almeno 350.000 abitanti e un territorio dì almeno 2.500 chilometri quadrati), procedeva a definire, a decorrere dal 1° gennaio 2014, il nuovo assetto delle province delle regioni a statuto ordinario, riducendone il numero da 86 a 51, ivi comprese le 10 città metropolitane, che, a partire dalla medesima data, sarebbero state istituite con contestuale soppressione delle province del relativo territorio. Il disegno di legge di conversione del decreto, in concomitanza con lo scioglimento delle Camere, non ha, però, concluso il proprio iter parlamentare.

La legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228/2012) ha, pertanto, rinviato al 31 dicembre 2013 il termine sia per il riordino delle Province sia per la definizione delle modalità di elezione degli organi dell'ente, nonché sospeso fino alla medesima data il trasferimento ai comuni delle relative funzioni e l'applicazione della disciplina istitutiva delle città metropolitane.

E' intervenuta, quindi, agli inizi di luglio la sentenza 220 della Consulta che ha sancito l'illegittimità costituzionale sia dell'articolo 23 del decreto salva-Italia, che trasformava le Province in enti di secondo livello, sia gli articoli 17 e 18 della spending review, che prevedevano il taglio di quelle con meno di 350 mila abitanti e un'estensione inferiore a 2.500 chilometri quadrati.

A questa bocciatura il governo Letta, ha immediatamente risposto con la presentazione di un disegno di legge costituzionale in tre articoli, che punta all'abolizione delle Province e alla ripartizione delle funzioni da esse svolte in un successivo momento e, intanto, in attesa della legge costituzionale che sancisca l'abolizione dagli articoli 114 e seguenti della Carta, ha varato un disegno di legge che istituisce un ente di area vasta, governato sostanzialmente dai rappresentanti dei Comuni e dotato di poche funzioni di pianificazione. L'unica competenza vera che questi nuovi enti manterranno è quella sulla manutenzione delle strade. E questo sistema sembra destinato a perdurare anche dopo la loro cancellazione dalla Costituzione a meno che le Regioni non decidano di organizzare diversamente sul loro territorio la gestione dell'area vasta.

D.P.C.M.. L'esercizio di tali funzioni è subordinato all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse umane e strumentali, da effettuare sempre con D.P.C.M., nonché ai loro effettivo finanziamento.

In questo nuovo sistema scompare la Giunta provinciale; il presidente è un sindaco in carica eletto, con un sistema di voto ponderato, dall'Assemblea dei primi cittadini; il Consiglio provinciale è costituito dai sindaci dei Comuni con più di 15.000 abitanti e dal presidente delle Unioni di Comuni del territorio con più di 10.000 abitanti. La trasformazione si avvia entro 20 giorni dalla data di proclamazione dei sindaci eletti nelle prossime tornate amministrative con l'elezione del nuovo Presidente e l'insediamento del Consiglio. E, dunque, al più tardi nell'estate del prossimo anno.

4.1.2.2 L'istituzione e la disciplina delle città metropolitane

In connessione con le previsioni recate in materia di riordino delle province, il D.L. n. 95 del 2012, all'articolo 18, ha previsto l'istituzione delle città metropolitane entro il 1° gennaio 2014 nei territori delle 10 province, contestualmente soppresse, di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. Le funzioni fondamentali delle città metropolitane sono rappresentate dalle funzioni fondamentali delle province e da ulteriori funzioni riguardanti la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, la mobilità e viabilità, la promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale. Si tratta delle stesse funzioni assegnate alle città metropolitane dall'articolo 23 della legge n. 42 del 2009, con l'aggiunta di mobilità e viabilità.

Lo Stato e le regioni, ciascuna nelle materie di propria competenza, attribuiscono ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza indicati dal primo comma dell'articolo 118 della Costituzione.

Ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi della provincia soppressa; le risorse della città metropolitana sono individuate nel patrimonio e nelle risorse umane e strumentali della provincia soppressa, nonché nelle risorse finanziarie di cui agli articoli 23 e 24 del D.Lgs. n. 68 del 2011, che, rispettivamente, istituiscono il fondo perequativo delle province e delle città metropolitane e disciplinano articolatamente il sistema finanziario delle città metropolitane. Da quel momento comincerà l'iter per l'adozione dei nuovi statuti che dovrà concludersi entro sei mesi. Dal 1° luglio le Città metropolitane saranno infatti effettivamente in carica con i loro tre organi: il sindaco metropolitano, cioè il sindaco del comune capoluogo che insieme ai primi cittadini di tutti i municipi con più di 15 mila

abitanti e ai presidenti delle unioni di comuni con più di 10 mila abitanti formerà il consiglio metropolitano accanto al quale opererà anche una conferenza metropolitana formata dall'insieme dei sindaci. In alternativa lo statuto potrà prevedere un sistema di elezione a suffragio universale sulla base di una legge elettorale nazionale.

4.2 L'armonizzazione dei bilanci regionali alla luce della modifica dell'art. 117 Cost

4.2.1 Il nuovo ordinamento finanziario e contabile

Le regole che governano i bilanci regionali sono interessati da importanti riforme connesse all'operare congiunto della novella dell'art. 117 della costituzione e della realizzazione dell'armonizzazione dei bilanci pubblici già disposta con il decreto legislativo 118/2011.

La legge costituzionale 20 aprile 2012, all'articolo 3, n. 1, novella l'art. 117, secondo e terzo comma della Costituzione, attribuisce la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" alla competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. e), e non più - come nel riparto vigente – alla competenza concorrente (art. 117, terzo comma). La potestà legislativa in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici" viene in tal modo trasformata da concorrente in esclusiva e, conseguentemente, lo Stato non vede più la propria competenza in materia limitata ai soli principi fondamentali, ma la espande anche alla normativa di dettaglio. Chiaramente a ciò si accompagna l'attribuzione contestuale allo Stato della potestà regolamentare in materia, in forza del comma sesto del medesimo art. 117 e il conseguente venir meno della competenza regolamentare delle Regioni nella materia in oggetto.

Ovviamente, la novella costituzionale in materia di armonizzazione dei bilanci mira all'emanazione da parte dello Stato di un nuovo e uniforme "Ordinamento finanziario e contabile delle regioni adeguato ai principi contabili generali e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali" che disciplini in modo armonico e complessivo la materia di cui trattasi secondo i rinnovati canoni dettati dal decreto legislativo 118/2011 sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, Province e Comuni.

Lo schema di tale Ordinamento, già predisposto in bozza e sottoposto all'esame della Conferenza delle Regioni[47], innova le precedenti disposizioni dettate dal D.Lgs. 28 marzo 2000, n. 76 (Princìpi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208) e riprende ed attua i principi dettati in tema di armonizzazione contabile dal decreto legislativo 118/2011, sui quali è stata già avviata la sperimentazione da parte di 5 regioni italiane, ed ai quali la Regione Calabria si è già parzialmente adeguata con l'approvazione della legge n. 47/2011 e con alcune modifiche apportate alla legge di contabilità.

Nella bozza del nuovo ordinamento contabile di stesura statale le principali innovazioni sono connesse:

- ✓ alla valenza autorizzatoria del bilancio pluriennale;
- ✓ all'utilizzo di un identico piano dei conti integrato per tutte le Regioni;
- ✓ all'adozione di rinnovati schemi di bilancio universali, articolati in missioni[48] e programmi[49] coerenti con quanto sancito dai regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionali (al fine di evidenziare le finalità della spesa, assicurando maggior trasparenza alle decisioni di allocazione delle risorse pubbliche);
- ✓ alla specificazione e alla classificazione delle entrate in titoli, categorie e tipologie;
- ✓ alla graduale estensione alle regioni, agli enti locali e a tutti gli enti cosiddetti strumentali del bilancio finanziario di sola cassa (a seguito degli esiti della prevista sperimentazione dell'analogo impegno in capo allo Stato);
- ✓ all'individuazione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e direttamente riferiti ai programmi di bilancio, da applicare omogeneamente negli enti territoriali;
- ✓ all'affiancamento, a mero scopo conoscitivo, di schemi di contabilità economico patrimoniale al confermato sistema di contabilità finanziaria;
- ✓ all'obbligo per le regioni e gli enti locali di predisporre schemi di bilancio consolidato con i propri enti strumentali, aziende e società controllate e partecipate;

---

[47] Le disposizioni contenute nella bozza di "Ordinamento contabile" di cui trattasi sono considerate, dalle Regioni, troppo operative e, come tali, oggetto di regolamenti di contabilità, e saranno oggetto di diverse proposte emendative.

[48] Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici della P.a.

[49] I programmi sono aggregati omogenei di attività funzionali al perseguimento degli obiettivi definiti nelle missioni.

- ✓ all'obbligo per le Regioni e gli enti locali di allegare al bilancio una rappresentazione riassuntiva delle spese per i costi sostenuti per le funzioni concernenti i livelli essenziali delle prestazioni, anche per consentirne il raffronto con i costi standard;
- ✓ alla raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio adottati dal sistema autonomistico territoriale con quelli in essere in ambito comunitario, sì da renderli analizzabili e, dunque, comparabili nel corso della procedura UE dei cosiddetti disavanzi eccessivi;
- ✓ alla nuova formulazione dei principi contabili tra cui quello della competenza finanziaria;
- ✓ a restrizioni in ordine al ricorso all'indebitamento e alla anticipazione di cassa.

In ordine ai "principi generali in materia di finanza regionale" la proposta di nuovo ordinamento contabile ribadisce che "la gestione finanziaria della regione è ispirata al principio della programmazione. A tal fine la regione adotta ogni anno il bilancio di previsione annuale e pluriennale, le cui previsioni sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel documento di economia e finanza regionale". Tuttavia, nella bozza di detto "Ordinamento", è previsto che il DPEFR sia approvato con legge regionale, mentre attualmente (art. 2, comma 3, L.R. 8/2002) viene adottato con una risoluzione del Consiglio regionale, su proposta della Giunta.

Inoltre, in connessione con le esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, viene introdotta, l'adozione una **legge di stabilità regionale**, che deve contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale. In essa trovano sede solo esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale.

In relazione al sistema contabile, come già detto, nella bozza sono richiamati i principi già contenuti nel 118/2011, ed in particolare che:

- o la contabilità finanziaria costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione della gestione delle regioni, ma che ad essa, e solo a fini conoscitivi, viene affiancata la contabilità economico-patrimoniale;
- o per consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali è necessaria l'adozione di un **piano integrato dei conti**, costituito dall'elenco delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali;

- così come il bilancio annuale di previsione, anche il bilancio pluriennale assume carattere autorizzatorio, costituendo limite agli accertamenti e agli incassi riguardanti le accensioni di prestiti e agli impegni e ai pagamenti di spesa[50];
- il principio della competenza finanziaria costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni).

Muta anche la struttura del bilancio (e del Rendiconto) e il livello di articolazione ai fini del voto in Consiglio regionale. Infatti, l'attuale articolazione delle entrate in titoli (in base alla provenienza), categorie (in base alla natura dei cespiti), unità previsionali di base (secondo aree omogenee di attività, ai fini dell'approvazione del Consiglio regionale) e capitoli (ai fini della gestione e delle rendicontazione) è modificata in **titoli** (secondo la fonte di provenienza delle entrate), in **tipologie** (in base alla natura dell'entrata, ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto), in **categorie** (secondo l'oggetto delle entrate, rappresentate in appositi allegati) e **capitoli** (ai fini della gestione e della rendicontazione).

Così come l'attuale declinazione delle spese in aree di intervento (materie ed attività omogenee di competenza regionale), livelli programmatici di intervento (in base agli atti di programmazione regionale), funzioni obiettivo (in base alle politiche regionali), unità previsionali di base (aree omogenee in cui si articolano le competenze regionali e corrispondenti a singole finalità di spesa e costituiscono l'unità di voto), e capitoli (ai fini della gestione e delle rendicontazione) vengono ora articolate in **missioni** (in base alle funzioni e gli obiettivi strategici della spesa), **programmi** (aggregati omogenei di attività e costituiscono l'unità di voto minima), **macroaggregati** (secondo la natura economica della spesa, rappresentati in appositi allegati) e **capitoli** (ai fini della gestione e delle rendicontazione).

Mutano e proliferano gli allegati a corredo del bilancio e del conto consuntivo. Tra gli allegati al bilancio di previsione, oltre ai prospetti delle spese di bilancio per missioni, programmi e macroaggregati per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, della composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato e della

[50] Tuttavia, nella nota preliminare al bilancio sono indicati gli stanziamenti del bilancio pluriennale che hanno solo funzione di programmazione e non autorizzano l'assunzione di obbligazioni con imputazione agli esercizi successivi. Non comportano limiti alla gestione le previsioni riguardanti le anticipazioni di cassa, i relativi rimborsi e le partite di giro. Inoltre, ai sensi dell'intesa Stato – Regioni, le Regioni possono anche individuare le leggi di spesa cui applicare il carattere autorizzatorio sul bilancio pluriennale. Resta fermo che non può essere autorizzata l'assunzione di obbligazioni concernenti spese correnti per esercizi non considerati nel bilancio pluriennale a meno delle spese derivanti da contratti di somministrazione, di affitto, relative a prestazioni periodiche o continuative di servizi di cui all'art. 1677 c.c., delle spese correnti correlate a finanziamenti comunitari e delle rate di ammortamento dei prestiti.

composizione del fondo svalutazione crediti, particolare rilievo riveste **la nota preliminare**. Questa dovrà contenere i criteri di valutazione adottati per la formulazione delle previsioni, l'elenco dei programmi per spese di investimento finanziati col ricorso al debito e con le risorse disponibili, l'elenco dei propri enti e organismi strumentali, l'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, le informazioni che evidenzino gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata, l'importo complessivo dei residui perenti e le modalità di determinazione del fondo per la reiscrizione degli stessi. Tra gli allegati al rendiconto, oltre agli omologhi indicati per il bilancio di previsione rilevano i prospetti inerenti la dimostrazione degli accertamenti e degli impegni assunti nell'esercizio in corso e negli esercizi precedenti imputati agli esercizi successivi, quello che evidenzia la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato, quello che specifica la composizione del fondo svalutazione crediti, quello relativo alla rappresentazione dei costi sostenuti per funzioni, nonché dei relativi costi e fabbisogni standard, l'allegato contenete l'elenco dei residui attivi e passivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza, distintamente per esercizio di provenienza e per capitolo, unitamente ad una nota illustrativa sulle ragioni della persistenza dei residui con anzianità superiore ai cinque anni, di maggiore consistenza, nonché sulla fondatezza degli stessi e sulle modalità di determinazione del fondo svalutazione crediti, il prospetto inerente ai risultati della gestione secondo la struttura del piano dei conti integrato, nonché la relazione sulla gestione[51]. Inoltre, se si accettano le proposte emendative delle Regioni, al conto consuntivo regionale devono essere allegati i bilanci del Consiglio regionale e degli enti strumentali. Le risultanze finali di questi ultimi, come già detto, dovranno confluire nel conto consuntivo regionale.

A tale proposito si sottolinea l'importanza della redazione del "Bilancio consolidato della regione", attraverso il quale verrà redatto e reso noto il risultato

[51] Quest'ultima, in modo assolutamente approfondito, deve illustrare la gestione regionale nei suoi settori operativi, illustrando, specificamente anche le voci del conto del bilancio e gli scostamenti con i dati previsionali, le voci del conto economico e dello stato patrimoniale, specifiche notizie in merito ai contributi in conto capitale ed in conto esercizio e la loro destinazione finanziaria ed economico-patrimoniale, l'elencazione dei diritti reali di godimento e la loro illustrazione, l'analisi puntuale del risultato di amministrazione e del risultato finanziario di competenza, mettendone in evidenza, per entrambi, la composizione e, per il risultato di amministrazione, la destinazione, le modalità di copertura dell'eventuale disavanzo finanziario di competenza, su potenziali od effettive situazioni di dequalificazione della spesa, tenuto conto della distinzione tra spese correnti e spese di investimento, sulla struttura e la sostenibilità dei ricorso all'indebitamento, con particolare riguardo ai contratti di mutuo, alle garanzie prestate e alla conformità dei relativi oneri alle condizioni previste dalle convenzioni con gli istituti bancari e i valori di mercato, evidenziando gli oneri sostenuti in relazione ad eventuali anticipazioni di cassa concesse dall'istituto bancario convenzionato e l'elenco dei propri enti e organismi strumentali.

complessivo del "gruppo amministrazione pubblica regionale", ove si consideri che tale bilancio fornirà le risultanze gestorie dell'Amministrazione regionale, degli enti ed organismi strumentali, nonché delle aziende e delle società controllate e partecipate.

Particolarmente problematica, invece, è la disposizione che prevede che l'eventuale avanzo di gestione debba prioritariamente essere destinato all'estinzione del debito maturato dalla regione, laddove, fino adesso, poteva essere destinato alla virtuosa copertura delle spese in conto capitale.

A tale proposito si rileva che l'estinzione del debito delle regioni riveste importanza prioritaria per lo Stato e che anche nell'articolo dedicato alla destinazione dell'avanzo di amministrazione accertato in sede di rendiconto, viene stabilito che prima di destinare l'eventuale avanzo alla copertura di spese correnti non ripetitive è necessario procedere all'estinzione anticipata dei prestiti (art. 7 della bozza di ordinamento contabile). Difatti l'eventuale avanzo di amministrazione, depurato dalle componenti con vincolo di destinazione, deve essere prioritariamente destinato alla copertura dei debiti fuori bilancio, poi al finanziamento delle spese di investimento, quindi all'estinzione anticipata dei prestiti ed, infine, al finanziamento delle spese correnti a carattere non ripetitivo.

Infine, in caso di disavanzo di amministrazione accertato in sede di rendicontazione è prevista l'applicazione dello stesso al bilancio di previsione annuale dell'esercizio in corso di gestione alla data di approvazione del rendiconto e l'eventuale ripiano, secondo un preciso piano di rientro, nel corso degli esercizi considerati nel bilancio pluriennale, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale.

Viene anche introdotta la definizione delle spese obbligatorie al fine di indentificare quelle per le quali è possibile prevedere apposito Fondo di riserva. Spese obbligatorie sono quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamenti di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa (al bilancio è allegato l'elenco dei capitoli che riguardano spese obbligatorie che riveste carattere tassativo, da approvare, con apposito articolo, con la legge del bilancio).

In termini di liquidazione delle spese, inoltre, vengono rafforzate le disposizioni tese ad evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, introducendo, anche "nell'Ordinamento contabile" di cui trattasi, una specifica disposizione secondo la quale è fatto obbligo, prima dell'adozione dei provvedimenti che comportano impegni di

spesa, di accertare che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica. Viene, altresì previsto che qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione debba adottare le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi.

Vengono poi introdotte diverse norme restrittive rispetto all'attuale assetto legislativo, tra cui quelle connesse all'indebitamento, al ricorso dell'anticipazione di cassa, alla gestione delle partite di giro e ai tempi di regolarizzazione delle riscossioni.

In ordine all'indebitamento, le disposizioni di matrice statale richiamano le disposizioni dettate dall'art. 119 e 81 della costituzione, sostanzialmente restringendo il ricorso all'indebitamento a partire dall'entrata in vigore del nuovo testo dell'art.81 (1 gennaio 2014).

Inoltre sono assolutamente ridotte, ma non ancora definitive, le componenti delle entrate correnti di natura tributaria che concorrono a formare la base di calcolo del limite dell'indebitamento previsto dalla normativa vigente (20%). Su questo sarà opportuno intervenire con una proposta emendativa da parte delle Regioni, poiché l'attuale formulazione della disposizione comporta l'esclusione dei fondi perequativi non destinati alla sanità dalla base di calcolo del limite di indebitamento, creando una ingiustificabile compressione delle entrate tributarie non soggette a vincolo per le sole regioni (sostanzialmente quelle del Sud) destinatarie di tali fondi.

Riguardo alle novità connesse al ricorso alle anticipazioni di cassa, la proposta normativa stabilisce che *"le Regioni possono contrarre anticipazioni unicamente allo scopo di fronteggiare temporanee deficienze di cassa, per un importo non eccedente il 5 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa", al netto di quelle delle tipologie "Tributi destinati al finanziamento della sanità" e "Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali"*.

E' chiaro che il previsto limite del 5%, in relazione al volume delle risorse finanziarie gestite dalle regioni appare del tutto incongruo. Non si può passare dall'attuale 1/6 delle entrate comprese quelle destinate alla Sanità, al 5 per cento di quelle non vincolate senza la Sanità.

Anche qui, come per l'indebitamento, per quanto attiene la base di calcolo, l'attuale formulazione della disposizione comporta l'esclusione dei fondi perequativi non destinati

alla sanità creando una ulteriore ed ingiustificabile compressione delle entrate tributarie nette per le sole regioni destinatarie di tali fondi. Tenuto conto che l'importo deve essere restituito nel corso dell'esercizio e che la disciplina della modalità di erogazione e di utilizzo dell'anticipazione è stata resa particolarmente severa con le modifiche introdotte nei principi contabili, la nuova norma impedisce di fatto il ricorso a tale strumento. Inoltre, tenuto conto che all'anticipazione di cassa si può ricorrere solo dopo aver utilizzato sia la cassa ordinaria che quella sanitaria, e che, quindi, le eventuali anticipazioni possono essere esperite anche per finanziare la sanità, si ritiene poco ragionevole non includere nella base di calcolo sia i tributi che finanziano la sanità che le risorse relative al "fondo perequativo da amministrazione centrali".

In merito alle partite di giro, viene introdotto il divieto di imputazione provvisoria degli incassi e dei pagamenti in attesa di regolarizzazione a detta voce di bilancio.

Inoltre vengono dettati stringenti tempi per la regolarizzazione delle entrate (60 giorni). Tali termini, tuttavia, rischiano di essere insufficienti nell'eventualità in cui sia necessario istituire nuovi capitoli.

4.2.2 L'andamento della sperimentazione

La sperimentazione prevista dall'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, relativa all'applicazione delle disposizioni riguardanti l'armonizzazione dei sistemi contabili delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi è stata avviata il 1 gennaio del 2012 e sarebbe dovuta terminare il 31 dicembre 2013. Essa ha visto coinvolte 4 Regioni, 12 Province, 49 Comuni, 18 enti strumentali e 4 enti sanitari. Essa è stata gestita attraverso un gruppo di lavoro operante presso la Ragioneria generale dello Stato e si è avvalsa di un sito internet integrato dedicato (www.arconet.rgs.tesoro.it). Agli Enti in sperimentazione è stata garantita assistenza attraverso l'esame dei bilanci di previsione e dei consuntivi, le risposte alle richieste di chiarimenti, incontri periodici frequenti.

L'adozione del principio della competenza finanziaria potenziata ha inciso profondamente sulla gestione contabile e sull'organizzazione degli enti in sperimentazione, modificando radicalmente regole, comportamenti e prassi. A parte la conferma degli effetti positivi derivanti dall'attuazione di tale principio (rafforzamento della programmazione di bilancio, modulazione del debito secondo gli effettivi fabbisogni, la evidenziazione dello stato di attuazione degli investimenti, l'avvicinamento della competenza finanziaria a quella economica, la conoscenza dei debiti/crediti effettivi

delle amministrazioni pubbliche, la riduzione degli avanzi artificiosi) sono stati riscontrate nel corso della sperimentazione criticità varie delle quali le Regioni, come la Calabria, dovranno opportunamente tenere conto in vista dell'avvio a regime per tutte le amministrazioni territoriali. In particolare, per la corretta applicazione dei nuovi principi contabili previsti nel decreto, sarà necessario mettere a punto preventivamente la macchina amministrativa e burocratica dell'Ente attraverso:

- la massima divulgazione dei principi e delle procedure;
- l'adozione di tutte le iniziative necessarie affinché tutto il personale che concorre all'accertamento delle entrate e all'impegno delle spese (sia chi redige gli atti che chi li registra) si adegui ai principi contabili della sperimentazione, con particolare riferimento al nuovo principio di competenza finanziaria, cd. "potenziato" attraverso seminari mirati, corsi di formazione, adeguamento atti e modulistica, ecc;
- un adeguato e preventivo coinvolgimento di tutte le articolazioni organizzative dell'ente, anche quelle dotate di autonomia contabile e di bilancio prive di personalità giuridica, definite "organismi strumentali", quali le istituzioni degli enti locali, il Consiglio Regionale, ecc. (art. 3, comma 3, del DPCM della sperimentazione);
- l'aggiornamento delle procedure informatiche per garantire la predisposizione e la gestione "parallela" degli schemi di bilancio nel biennio ed il passaggio ai nuovi schemi/classificazioni (sia competenza che cassa);

La Regione, a parte le novità già introdotte con la LR n. 47/2011, in vista dell'avvio a regime inizialmente fissato al 1 gennaio 2014 e poi slittato di un anno[52], ha già provveduto alla riclassificazione dei capitoli di bilancio per Missioni e Programmi, secondo il nuovo piano dei conti integrato, lavorando anche sulle modifiche da apportare al sistema informativo tese alla gestione in parallelo prevista dalla normativa vigente. Tali modifiche sono state introdotte parzialmente a causa del subentro a seguito di gara di una nuova software house che ha impedito la consegna dei lavori.

[52] Vedi paragrafo successivo

4.2.3 Il rinvio al 2015

Per garantire l'entrata in vigore della riforma nel 2014, il necessario decreto correttivo ed integrativo doveva essere emanato entro il mese di luglio, al fine di consentire agli Enti di adeguare in tempo il proprio sistema informativo contabile. Ma anche al fine di evitare che il ricorso al decreto legge di urgenza, in alternativa al decreto legislativo, esponesse la riforma al rischio di emendamenti parlamentari, a danno della coerenza del sistema contabile, il Governo, con l'articolo 9 del Decreto Legislativo n. 102 pubblicato in G.U. il 31 Agosto, ha disposto il rinvio dell'armonizzazione dei sistemi contabili degli Enti Locali ed Enti Regionali al 2015, posticipando di un anno la precedente scadenza posta dal decreto legislativo 118/2011.

Il rinvio consente di tenere conto anche dei risultati del secondo anno di sperimentazione, nonché di metabolizzare meglio la riforma che, com'è noto, interessa circa 9.000 enti.

Lo stesso decreto legge ha, inoltre, previsto la proroga di un anno per il periodo di sperimentazione non solo per quegli enti che vi hanno già aderito, ma anche per quegli Enti Locali e Regioni che ne avessero fatto richiesta entro il 30 settembre.

Gli enti sperimentatori dal 1 gennaio 2014 dovranno applicare il nuovo principio della programmazione, utilizzare un unico documento previsionale che unifica il bilancio annuale e pluriennale e dovranno istituire, in contabilità finanziaria, il fondo crediti di dubbia esigibilità (al posto del fondo svalutazione crediti).

4.3 La modifica delle modalità di finanziamento del Trasporto pubblico locale

Le modalità del finanziamento statale del trasporto pubblico locale sono state riformate dall'articolo 6-bis del decreto-legge n. 95 del 2012, il cui testo è stato poi integralmente sostituito dal comma 301 dell'articolo 1 della legge dì stabilità per il 2013.

La disciplina dettata dalle legge di stabilità istituisce, a decorrere dal 2013, il **Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario**, nelle regioni a statuto ordinario. Di fatto tale provvedimento segna una netta e contraddittoria inversione di tendenza rispetto al processo di federalismo avviato, ponendo in capo allo Stato quote di entrata che erano riscosse sul territorio, quali le accise sulla benzina e quote di compartecipazione sul gasolio, che per anni avevano costituito una base dell'autonomia fiscale delle Regioni.

4.3.1 Il meccanismo di alimentazione del Fondo

Il Fondo è alimentato da una quota di compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina, prima attribuito alla Regione.

Con DPCM del 26 luglio 2013 è stata stabilita al 19,7% l'aliquota di compartecipazione al gettito delle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina, in misura tale da assicurare che la dotazione del Fondo nazionale sia equivalente ad **euro 4.929.254.469**, che corrisponde alla somma delle seguenti risorse:

a) 465 milioni di euro per l'anno 2013, 443 milioni di euro per l'anno 2014 e 507 milioni di euro annui a decorrere dal 2015, come stanziamento aggiuntivo rispetto alle risorse già attribuite;

b) risorse derivanti, per l'anno 2011, dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione e al gettito dell'accisa sulla benzina, al netto della quota di accisa sulla benzina destinata al finanziamento corrente del Servizio Sanitario nazionale. Tali compartecipazioni sono soppresse;

c) risorse derivanti dallo stanziamento iscritto nel Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario dì cui agli articoli 21, comma 3, del D.L. n. 98/2011 e 30, comma 3, del D.L, n. 201/2011, che viene contestualmente soppresso.

In altre parole tutti i trasferimenti erogati alle Regioni a titolo di accisa della benzina e compartecipazione del gettito dell'accisa del gasolio per autotrazione, sono soppressi e sostituiti con la quota del fondo nazionale trasporti.

Per la Regione Calabria, con una quota di accesso al fondo pari al 4,31%, il FNT vale potenzialmente 212,45 milioni di euro ma l'effettiva erogazione dello stesso è subordinata all'adozione di una serie di provvedimenti, senza i quali tale importo si riduce del 10% il primo anno e poi in maniera progressiva di due punti ogni anno, provocando una brusca perdita di risorse per la Regione e per il comparto stesso, in quanto le stesse non potranno essere facilmente sostituite da risorse autonome regionali.

Le regioni a statuto ordinario, infatti, al fine di ottenere l'assegnazione dei contributi per il trasporto pubblico locale e ferroviario regionale, entro quattro mesi dall'emanazione del D.P.C.M. che definisce i criteri di ripartizione e trasferimento delle risorse del Fondo, devono adottare un piano di riprogrammazione dei propri servizi, secondo le indicazioni dello stesso D.P.C.M., e rimodulare i servizi a domanda debole. Inoltre, entro centottanta giorni dall'emanazione del D.P.C.M., le stesse regioni dovranno sostituire modalità di

trasporto diseconomiche, con altre modalità che consentano di garantire il servizio, raggiungendo il rapporto ricavi/costi pari ad almeno 0,35, fissato dall'articolo 19, comma 5, de! D.Lgs. n. 422/1997.

La ripartizione del Fondo tra le regioni dovrà essere effettuata mediante decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi sentita la Conferenza unificata, previa verifica degli effetti prodotti, in ciascuna regione, dal piano di riprogrammazione dei servizi relativo all'anno precedente, il decreto di ripartizione dovrà essere

emanato entro il 30 giugno di ciascun anno. Per l'anno 2013, il riparto delle risorse è effettuato sulla base dei criteri e delle modalità previsti dal relativo D.P.C.M., previa adozione da parte delle regioni del piano di riprogrammazione.

Ne!le more dell'emanazione del decreto di ripartizione, il 60 per cento dello stanziamento del Fondo sarà ripartito tra le regioni, a titolo di anticipazione e salve successive verifiche e compensazioni, mediante decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata. L'erogazione delle risorse avviene con

cadenza mensile, Le aziende che effettuano servizi di trasporto pubblico locale e servizi ferroviari di interesse regionale sono tenute a trasmettere ogni sei mesi, per via telematica, i propri dati economici e trasportistici all'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale, al fine della creazione di una banca dati e di un sistema informativo per la verifica dell'andamento del settore. I dati trasmessi dovranno essere certificati, con le modalità che saranno definite con decreto ministeriale. La mancata trasmissione dei dati, secondo le previste modalità, impedisce l'erogazione dei contributi pubblici e del corrispettivi dei contratti di servizio.

4.3.2 I criteri e le modalità per l'accesso al fondo

I criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle regioni a statuto ordinario le risorse del Fondo sono finalizzati ad incentivare le regioni a razionalizzare ed efficientare la programmazione e la gestione dei servizi relativi al trasporto pubblico locale, anche ferroviario, mediante:

a) un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico;

b) il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi;

c) la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;

d) la definizione di livelli occupazionali appropriati;

e) la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica;

Il comma 9 del richiamato art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 stabilisce che la regione non può avere completo accesso al fondo se non assicura l'equilibrio economico della gestione e l'appropriatezza della gestione stessa, secondo i criteri stabiliti dallo stesso decreto.

Al riguardo si prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata, si stabiliscano, nel caso di squilibrio economico:

a) le modalità di redazione del piano di riprogrammazione dei servizi, anche con la previsione della eventuale nomina di commissari ad acta

b) la decadenza dei direttori generali degli enti e società regionali che gestiscono Il trasporto pubblico locale;

c) le verifiche sull'attuazione del piano e dei relativi programmi operativi, anche In questo caso con l'eventuale nomina di commissari ad acta.

Il decreto definisce anche le modalità di valutazione degli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione della programmazione e gestione del complesso dei servizi di TPL anche ferroviario. In particolare:

a) il soddisfacimento dell'obiettivo di cui al punto a) del richiamato art. 16-bis, finalizzato a conseguire "un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico" e del punto c) finalizzato a conseguire "la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata" è verificato attraverso l'incremento annuale del "*load factor*" calcolato su base regionale nella misura che sarà determinata in sede di revisione triennale del presente D.P.C.M. ai sensi del successivo art. 4. Nel primo triennio di applicazione l'obiettivo è verificato attraverso l'incremento del 2,5% del numero dei passeggeri trasportati su base regionale, determinato anche attraverso la valutazione del numero dei titoli di viaggio.

b) il soddisfacimento dell'obiettivo di cui al punto b) del richiamato art. 16-bis, finalizzato a conseguire "il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi" è verificato attraverso l'incremento, su base annua, rispetto all'anno precedente, del rapporto calcolato su base regionale tra ricavi da traffico e la somma dei ricavi da traffico e dei corrispettivi di servizio al netto della quota relativa all'infrastruttura di almeno lo 0,03 per rapporti di partenza inferiori o uguali allo 0,20 ovvero 0,02 per rapporti di partenza superiori allo 0,20 fino alla concorrenza del rapporto dello 0,35, ovvero attraverso il mantenimento o l'incremento del medesimo rapporto per rapporti superiori. Tali valori saranno rideterminati in sede di revisione triennale del DPCM ai sensi dell'art. 4 dello stesso decreto.

c) il soddisfacimento dell'obiettivo di cui al punto d) del richiamato art. 16-bis, finalizzato a conseguire "la definizione di livelli occupazionali appropriati" è verificato attraverso il mantenimento o l'incremento dei livelli occupazionali di settore, ovvero, se necessario, mediante la riduzione degli stessi attuata con il blocco del turn over per le figure professionali non necessarie a garantire l'erogazione del servizio e/o con processi di mobilità del personale verso aziende dello stesso o di altri settori ovvero di altre misure equivalenti che potranno essere successivamente definite.

d) il soddisfacimento dell'obiettivo di cui al punto e) del richiamato art. 16-bis, finalizzato a conseguire "la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica" è verificato attraverso la trasmissione all'Osservatorio per il trasporto pubblico locale e alle regioni dei dati richiesti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti anche ai fini delle verifiche di cui ai punti precedenti.

4.3.3 L'erogazione delle risorse

Le risorse stanziate sul Fondo sono ripartite entro il 30 giugno di ciascun anno e la ripartizione è effettuata per il 90% sulla base delle percentuali di cui alla tabella sotto riportata, mentre la ripartizione del residuo 10% è subordinata al raggiungimento degli obiettivi sopra ricordati.

Regione	Percentuali di riparto base
Abruzzo	2,69%
Basilicata	1,55%
Calabria	4,31%
Campania	11,11%
Emila Romagna	7,35%
Lazio	11,68%
Liguria	4,09%
Lombardia	17,30%
Marche	2,18%
Molise	0,71%
Piemonte	9,84%
Puglia	8,10%
Toscana	8,81%
Umbria	2,03%
Veneto	8,24%
Totale	100,00%

Qualora la regione raggiunga tutti gli obiettivi precedentemente elencati, la quota del 10% è assegnata integralmente. Nel caso, invece, in cui gli obiettivi siano raggiunti parzialmente, alla regione è assegnata parte della quota con le percentuali di seguito riportate:

a) 30% per un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico e per la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;

b) 60% per il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi;

c) 10% per la definizione di livelli occupazionali appropriati;

Alla verifica del soddisfacimento degli obiettivi provvede il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avvalendosi dell'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale istituito ai sensi dell'art. 1, comma 300, della legge 244/2007. Qualora la regione non trasmetta all'osservatorio per il trasporto pubblico locale i dati richiesti dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti la quota di cui al comma 1 non viene assegnata. Per l'anno 2013 gli obiettivi si considerano soddisfatti mediante l'adozione del piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e

di trasporto ferroviario regionale, che le Regioni trasmettono al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed all'Osservatorio per le politiche del TPL entro 130 giorni dalla data di emanazione del D.P.C.M. corredato dai provvedimenti adottati.

A decorrere dall'anno 2015 la percentuale da ripartire è incrementata biennalmente di due punti percentuali, con conseguente riduzione della quota inizialmente prevista nella misura del 90 % del fondo.

4.3.4 Gli adempimenti successivi

Con D.P.C.M. emanato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi, ai sensi dell'art. 8 della legge 28 agosto 1997, n. 281, d'intesa con la Conferenza Unificata le percentuali di ripartizione di cui alla Tabella I sono rideterminate con cadenza triennale a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto sulla base dei dati trasportistici ed economici acquisiti ed elaborati dall'Osservatorio per il TPL.

In fase di prima applicazione, le percentuali della Tabella I, per i soli anni 2014 e 2015, sono adeguate annualmente entro il 31 dicembre dell'anno precedente su proposta della Conferenza delle regioni e Province autonome previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Le risorse del fondo che, a seguito delle verifiche di cui all'art. 1 non possono essere ripartite ai sensi del precedente art. 3, sono destinate ad investimenti diretti a migliorare la qualità' e la sicurezza dei servizi di TPL e ferroviari regionali, ovvero ad ammortizzatori sociali per i lavoratori del settore.

A tal fine, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza unificata si provvede al riparto, con cadenza biennale, di tali risorse tra le regioni, in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi da parte di ciascuna regione, nel medesimo biennio.

4.3.5 Il Parere delle Regioni

Le Regioni, in merito, ritengono doveroso esprimere tutto il loro fermo dissenso, ricordando le molteplici occasioni in cui hanno espresso la loro totale perplessità nei

confronti di un disegno di revisione dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di interventi nel settore del Trasporto Pubblico Locale, che rischiava di determinare, come sta avvenendo, scenari di estrema criticità. In particolare si rileva che i tagli, che dal 2010 in poi i vari governi hanno effettuato sulle risorse per il TPL, valutabili in oltre mezzo miliardo di euro all'anno, hanno comportato, indipendentemente da criteri di efficienza e riorganizzazione, riduzioni molto significative ai servizi minimi garantiti sui territori (mediamente del 10%) ed effetti critici sullo stato delle aziende di trasporto ferro/gomma, i cui equilibri economici hanno sofferto altresì degli effetti inflattivi, anch'essi ignorati dai vari Governi.

Il disegno, che doveva garantire la certezza delle risorse destinate al TPL, sta dimostrando tutta la sua inadeguatezza per i seguenti motivi:

- non vi è sicurezza del quantum né automatismo nelle modalità di trasferimenti nel tempo, tali da garantire neanche la copertura certa dei contratti di servizio;
- il problema è ancor più drammatico dal punto di vista dei bilanci regionali, se si pensa che le Regioni devono assumere impegni pluriennali di spesa non solo per la copertura degli oneri derivanti dalla stipula dei contratti di servizio, ma anche per l'effettuazione delle gare, soprattutto nel settore ferroviario;
- l'attuale dotazione finanziaria del fondo, come più volte sottolineato, è addirittura inferiore agli stanziamenti del 2011 (- 148 M€) e persino del 2010 (- 300 M€) e ciò è avvenuto in un contesto di tagli generalizzati alle risorse regionali in tutti i settori di spesa.

L'insufficienza del Fondo è ancora più rilevante in considerazione del fatto che, oltre agli oneri derivanti dai contratti di servizio in essere, gravano sui bilanci regionali altre spese necessarie per il funzionamento del settore, quali:

- rinnovo del materiale rotabile ferro/gomma;
- manutenzione straordinaria delle infrastrutture;
- innovazione tecnologica;
- risorse aggiuntive per i contratti di lavoro e per gli ammortizzatori sociali.

Per far fronte a tali costi, le Regioni sarebbero costrette, pertanto, ad attingere a risorse proprie in modo sistematico e pluriennale, sottraendole alle esigenze di altri settori strategici per la popolazione, quali la sanità, i servizi sociali, ecc.

Lo stesso Fondo unico nazionale è già stato costituito con risorse in precedenza fiscalizzate e, pertanto, allora in libera disponibilità delle Regioni.
In sintesi, l'attuale disegno del Governo in materia di trasporto pubblico locale non è assolutamente idoneo a garantire il regolare funzionamento del settore, pur in presenza di processi di efficientamento e razionalizzazione che le regioni stanno intraprendendo, né l'espletamento dei servizi minimi essenziali.

4.4 Le anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione

4.4.1 Premessa

Gli articoli 2 e 3 del DL n. 35 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 64/2013 prevede che le Regioni che, per carenza di liquidità, non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, nonché dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, ivi inclusi i pagamenti in favore degli enti locali, maturati alla data del 31 dicembre 2012, facessero richiesta al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 aprile 2013, dell'anticipazione di somme da destinare ai pagamenti in parola.

L'obiettivo è quello di affiancare al consolidamento dei conti pubblici specifiche azioni di sostegno, capaci di fronteggiare l'accentuata debolezza della domanda interna, facendola ripartire già a decorrere dalla seconda metà dell'anno in corso. A tal fine il Governo ha individuato nello sblocco dei pagamenti dei debiti delle amministrazioni pubbliche verso i propri fornitori l'intervento - da realizzare con un provvedimento d'urgenza - attraverso il quale immettere in tempi brevi liquidità nel sistema economico ed in tal modo agevolare una ripresa della crescita del prodotto.

4.4.2 L'ammontare dei debiti della P.A.

Secondo il Governo, l'ammontare dei crediti che le imprese vantano nei confronti della Pubblica Amministrazione costituisce, nell'attuale fase di crisi economico-finanziaria, un rilevante elemento di debolezza della struttura finanziaria delle imprese, per le quali la disponibilità di liquidità rappresenta una delle condizioni necessarie per aumentare i piani

d'investimento o per migliorare le condizioni della gestione ordinaria (ivi inclusi i pagamenti degli arretrati ai propri dipendenti), oltre che per limitare il fenomeno, in crescita negli ultimi mesi, di chiusura di attività produttive.

Non esistono dati certi sull'ammontare dei debiti delle pubbliche amministrazioni verso le imprese poiché gli attuali sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni non permettono una rilevazione sistematica ed esaustiva dei debiti commerciali. Indicazioni di massima sull'entità e la distribuzione dei debiti sono fornite da un'indagine campionaria condotta dalla Banca d'Italia su imprese operanti nei settori industriali, dei servizi privati non finanziari e delle costruzioni, dalla quale si evince che il totale dei debiti commerciali (inclusi quelli riguardanti la spesa in conto capitale) delle P.A. verso le imprese ammonterebbe, a fine 2011, a circa 90 miliardi di euro (5,8 per cento del PIL). Oltre il 10 per cento del totale è stato ceduto pro-soluto a intermediari finanziari e risulta pertanto già incluso nel debito pubblico calcolato secondo la normativa comunitaria. Quanto alla distribuzione, circa la metà dei debiti sarebbe attribuibile a Regioni e ASL, mentre tra i creditori la quota maggiore sarebbe vantata da imprese di grandi dimensioni e da quelle che forniscono servizi privati, anche se in rapporto al fatturato a soffrire maggiormente per i ritardi dei pagamenti risultano essere le imprese di costruzioni.

La problematica del ritardo dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni nelle transazioni commerciali è stata oggetto di diversi interventi legislativi finalizzati a dare concreta attuazione alla Direttiva 2000/35/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000 e alla successiva Direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011, recepita in anticipo nell'ordinamento italiano con il recente decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 , che ha previsto, tra l'altro, per i contratti conclusi a decorrere dal 1° gennaio 2013, un termine massimo per i pagamenti della PA di sessanta giorni, nonché l'incremento degli interessi moratori che decorrono automaticamente alla scadenza del termine.

In relazione ai crediti vantati dalle imprese nei confronti delle amministrazioni regionali e locali per somministrazioni, forniture e appalti, il legislatore ha introdotto una disciplina, più volte modificata, per la certificazione, da parte degli enti territoriali dei crediti in questione nei confronti dei soggetti interessati anche ai fini della cessione pro-soluto dei medesimi crediti nei confronti di banche o intermediari finanziari. Il meccanismo della certificazione dei crediti è stato in seguito esteso anche agli enti del Servizio sanitario nazionale, alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali, con esclusione degli

enti locali commissariati e degli enti del servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piano di rientro. La disciplina è stata inoltre integrata stabilendo che la certificazione dei crediti - attivazione anche attraverso una piattaforma elettronica all'uopo costituita - possa essere finalizzata a consentire al creditore la cessione del credito a favore di intermediari finanziari, oltre che pro soluto - che esonera il cedente dal rispondere dell'eventuale solvibilità del debitore - anche pro solvendo, che implica invece per il cedente l'obbligo di rispondere dell'eventuale inadempienza del debitore.

Nel complesso, nonostante i diversi interventi normativi e lo stanziamento nel bilancio dello Stato di apposite risorse finanziarie, l'efficacia dei provvedimenti per l'accelerazione dei pagamenti della PA è apparsa sinora limitata. Si pensi come a fronte dello stanziamento di 2 miliardi per il pagamento dei crediti in titoli di Stato, le effettive emissioni siano state pari a circa 15 milioni di euro, rilevando altresì l'esigua entità dei crediti certificati.

In particolare, la scarsa efficacia dei provvedimenti finora emanati è riconducibile, ad avviso dell'Istituto, alla complessità delle procedure operative e, con riferimento alla certificazione, alla rilevanza quantitativa dei casi di esenzione (Regioni con piani di rientro dai deficit sanitari ed Enti locali commissariati) e alla mancanza di sanzioni per le amministrazioni inadempienti. Inoltre, l'adesione alla piattaforma elettronica per la certificazione è stata configurata come sostanzialmente volontaria: da ciò è disceso che alla fine dello scorso gennaio aveva aderito alla stessa poco più del 5 per cento delle amministrazioni interessate; i creditori degli enti che non hanno aderito alla piattaforma non hanno, peraltro, potuto ottenere la certificazione del credito con la procedura ordinaria (cartacea) poiché dall'avvio della piattaforma (ottobre 2012) non è stato più possibile utilizzarla.

Secondo le indicazioni diffuse dal Ministro dell'economia e finanze il totale di certificazioni effettuate con la procedura cartacea vigente fino a ottobre 2012, è stato di circa 300 milioni di euro. Per quanto riguarda la seconda fase, quella elettronica, alla data del 26 marzo 2013 - data antecedente all'entrata in vigore del D.L. n. 35/2013 - risultavano rilasciate 479 certificazioni per un valore di 31 milioni di euro. Le pubbliche amministrazioni che si sono accreditate sulla piattaforma elettronica sono circa 1.700, su un totale di oltre 20.000, fra le quali la Regione Calabria.

4.4.3 Il contenuto del decreto

Il decreto-legge definisce un insieme di regole e procedure volte ad accelerare il recupero dei crediti nei confronti delle amministrazioni vantati da imprese, cooperative e professionisti, per un importo complessivo di 40 miliardi di euro, da erogare negli anni 2013-2014 accordando priorità ai crediti che le imprese non hanno ceduto pro-soluto al sistema creditizio.

Più nel dettaglio, le misure introdotte dal decreto, nel testo risultante dalle modifiche apportate nel corso dell'esame parlamentare, prevedono, quanto alle risorse destinate al pagamento dei debiti:

a) l'esclusione per il 2013 dal Patto di stabilità interno dei pagamenti di debiti di parte capitale al 31 dicembre 2012, sia iscritti in bilancio che fuori bilancio (in quanto riconosciuti ovvero che alla medesima data presentavano i requisiti per il riconoscimento in tal senso, come dispone l'articolo1) per un importo di 5 miliardi di euro per quanto riguarda gli Enti locali. Analoga esclusione è disposta dal medesimo articolo 1 per le regioni, con riguardo ad alcune tipologie di trasferimenti da esse effettuati in favore degli enti locali, per un importo di 1,4 miliardi (da destinare prioritariamente per il pagamento di residui di parte capitale in favore degli enti locali), nonché dall'articolo 2 per gli investimenti cofinanziati dai fondi strutturali europei, per ulteriori 800 milioni (rispetto al miliardo già previsto a normativa vigente). Inoltre (articolo 1, comma 17-bis), per gli enti locali che non hanno rispettato nel 2012 il patto di stabilità in conseguenza del pagamento di alcune tipologie di debiti di parte capitale esigibili al 31 dicembre di tale anno, viene stabilito che la conseguente sanzione, consistente nella riduzione delle risorse agli stessi spettanti, si applichi limitatamente all'importo non imputabile ai predetti pagamenti (che di fatto sono quindi esclusi dal patto).

b) l'istituzione (articolo 1, comma 10) nel bilancio dello Stato di un Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, con una dotazione di 10 miliardi di euro per il 2013 e di 16 miliardi per il 2014. Il Fondo è distinto in tre Sezioni dedicate, tra le quali possono essere effettuate variazioni compensative, per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili di:- enti locali, per importi pari a 2 miliardi per ciascuno degli anni 2013 e 2014; - regioni e province autonome, per importi pari a 3 miliardi nel 2013 e 5 miliardi nel 2014 per i debiti diversi da quelli finanziari e sanitari; -

enti del Servizio Sanitario Nazionale, per importi pari a 5 miliardi nel 2013 e 9 miliardi nel 2014.

Tale dotazione è stata ridotta nel corso dell'esame parlamentare: - per circa 472 milioni nel 2013 e 1,272 milioni nel 2014 per garantire la copertura degli oneri derivanti dal Patto verticale incentivato introdotto dall'articolo 1-bis; -per ulteriori 200 milioni in ciascuno dei due anni a parziale copertura degli oneri derivanti dalla restituzione (articolo 10-quater) delle risorse tagliate ai comuni per effetto dell'assoggettamento all'IMU anche degli immobili posseduti dai comuni medesimi. La dotazione diminuisce pertanto a 9,328 miliardi nel 2013 ed a 14,528 miliardi nel 2014,ed è imputata esclusivamente, per la prima riduzione, alla Sezione dedicata alle regioni e province autonome, per la seconda, alla Sezione degli enti locali;

Viene poi introdotto, all'articolo 1-bis, il "Patto verticale incentivato", che modifica la disciplina del patto di stabilità regionalizzato verticale introdotta dai commi 122-126 della legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228/2012) al fine di estendere al 2014 ed aumentare l'incentivazione statale a questa forma di flessibilità regionale del patto, che consente ai comuni ed alle province del territorio regionale di rimodulare gli obiettivi del patto di stabilità. Vengono altresì aumentate le risorse per l'utilizzo di tale strumento, per gli importi di 472 milioni nel 2013 e 1,272 milioni nel 2014 sopra detti e, conseguentemente viene modificata la copertura finanziaria del provvedimento (articolo 12), aumentando la stima degli oneri derivanti dai maggiori interessi del debito pubblico connessi alla emissione di titoli di Stato, di 17,1 milioni di euro nel 2014 e di 70,35 milioni a decorrere dall'anno 2015.

Si dispone, inoltre, la sospensione per l'anno 2013 dell'applicazione del c.d. "Patto nazionale orizzontale", ossia del meccanismo di flessibilità nell'applicazione del patto di stabilità interno, introdotto in favore dei comuni a partire dall'anno 2012, che consente la rimodulazione orizzontale degli obiettivi finanziari tra i comuni a livello nazionale - fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato per il comparto comunale dalle regole del patto - al fine di favore consentire lo smaltimento di residui passivi di parte capitale degli enti che sono sottoposti al patto di stabilità interno.

Per quanto concerne i pagamenti esclusi dal Patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome (per l'importo complessivo di 1,4 miliardi prima detto), gli stessi concernono (commi 7 ed 8 dell'articolo 1) i trasferimenti effettuati in favore degli

enti locali soggetti al patto a valere sui residui passivi di parte corrente, purché a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali. I conseguenti maggiori spazi finanziari nell'ambito del patto di stabilità interno delle Regioni e Province autonome dovranno essere utilizzati esclusivamente per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili di parte capitale. Tali spazi finanziari sono destinati prioritariamente a liquidare residui di parte capitale in favore degli enti locali.

Per quanto concerne le restituzioni delle somme ricevute, le amministrazioni locali sono tenute a presentare un piano di ammortamento (comma 13 dell'articolo 1) per la restituzione dell'anticipazione ricevuta entro un periodo di durata fino a un massimo di 30 anni e a un tasso di interesse determinato sulla base del rendimento di mercato dei Buoni poliennali del Tesoro (BTP) a 5 anni. Per le regioni e gli enti sanitari dovrà intervenire apposito contratto con il MEF per stabilire le modalità di restituzione delle somme (articoli 2 comma 3 e 3 comma 5), che anche in tal caso potranno prevedere un periodo non superiore ai 30 anni.

Per quanto concerne i criteri per la liquidazione dei debiti, l'articolo 6 dispone che le Amministrazioni sono tenute a dare una priorità nell'effettuazione dei pagamenti ai crediti non oggetto di cessione pro-soluto; tra più crediti non oggetto di cessione pro soluto il pagamento deve essere imputato al credito più antico, come risultante dalla fattura o dalla richiesta equivalente di pagamento, ovvero da contratti o accordi transattivi eventualmente intervenuti tra le parti. Le amministrazioni dovranno in ogni caso comunicare ai creditori con posta certificata inviata presso gli indirizzi PEC del Codice digitale (Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82) l'importo e la data entro cui provvederanno al pagamento. Il medesimo articolo autorizza inoltre il Governo a promuovere la stipula di convenzioni con le associazioni di categoria del sistema creditizio aventi ad oggetto la creazione di sistemi di monitoraggio per verificare che la liquidità derivante dal pagamento dei crediti ceduti e dal recupero di risorse finanziarie da parte delle imprese sia impiegata a sostegno dell'economia reale e del sistema produttivo. Si prevede, altresì, che ogni dodici mesi dalla data di approvazione della legge di conversione del decreto-legge, il Governo deve trasmettere alle Camere una relazione concernente le convenzioni sottoscritte e i risultati del monitoraggio.

Al fine di garantire l'effettiva disponibilità delle risorse per le imprese creditrici e alla luce dell'esigenza di dare un impulso all'economia, le somme destinate ai pagamenti dei debiti non possono essere oggetto di atti di sequestro o di pignoramento; l'impignorabilità

concerne anche (commi 6 a 7 dell'articolo 6) i fondi destinati al pagamento degli indennizzi per irragionevole durata del processo. Il successivo comma 11-ter dell'articolo 6 prevede che, ai fini dei pagamenti oggetto del provvedimento, l'accertamento della regolarità contributiva, da realizzarsi attraverso la trasmissione del Documento Unico di Regolarità Contributiva (D.U.R.C.), (art. 6 del D.P.R. n. 207/2010) venga effettuato con riferimento alla data di emissione della fattura o di richiesta equivalente di pagamento. I pagamenti destinati a società o organismi a totale partecipazione pubblica sono destinati prioritariamente al pagamento dei debiti oggetto del decreto in esame(comma 1-ter dell'articolo 6).

Si prevede infine (articolo 6, comma 11-bis), con riferimento a tutte le disposizioni recate dagli articoli da 1 a 6, che in caso di inadempienza delle regioni e degli enti locali il Governo possa esercitare una facoltà di intervento sostitutivo ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, anche con la nomina di commissari straordinari per l'adozione di alcuni degli atti previsti nei suddetti articolo.

Al fine di assicurare il completamento del processo di liquidazione dei debiti maturati alla data del 31 dicembre 2012 e non ancora estinti, il decreto introduce (articolo 7) disposizioni dirette ad assicurare l'integrale ricognizione e la certificazione delle somme dovute dalle amministrazioni per somministrazioni, forniture e appalti, nonché (come aggiunto nel corso dell'esame) dei crediti derivanti da prestazioni professionali. In particolare le Amministrazioni sono tenute a produrre un elenco completo dei debiti da onorare e comunicare alle imprese creditrici, entro il 30 giugno 2013, il piano dei pagamenti, nonché a registrarsi entro il 29 aprile 2013 sulla piattaforma elettronica per il rilascio della certificazione dei debiti costituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Le medesime amministrazioni entro il 15 settembre 2013 dovranno comunicare, utilizzando la piattaforma elettronica, l'elenco completo dei debiti liquidi certi ed esigibili maturati al 31 dicembre 2012, che non risultano estinti alla data della comunicazione stessa; le stesse, inoltre, dovranno registrare sulla piattaforma i dati del pagamento, in modo da garantire l'aggiornamento sullo stato dei debiti. Il mancato adempimento di tali prescrizioni da parte delle Amministrazioni debitrici rileva ai fini della valutazione della performance dei dirigenti e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare, nonché, nel caso di mancata registrazione sulla piattaforma elettronica, l'applicazione di una sanzione pecuniaria a carico dei dirigenti responsabili. Viene infine esteso l'obbligo della comunicazione dell'elenco completo dei debiti maturati alla data

del 31 dicembre 2012 alle pubbliche amministrazioni – diverse da quelle già assoggettate a tale obbligo - rientranti nel conto economico consolidato della P.A., alle amministrazioni di cui al D.Lgs. n. 165/2001 e alle Autorità indipendenti. A tal fine, si prevede che le amministrazioni in questione sono tenute a registrarsi sulla piattaforma elettronica entro 20 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge. La comunicazione dell'elenco completo dei debiti deve essere effettuata entro il 15 settembre 2013. Ai fini di assicurare il necessario monitoraggio, a decorrere dal 30 settembre 2013 sul sito del MEF sono pubblicati con cadenza mensile i dati relativi all'andamento dei pagamenti dei debiti.

4.4.4 L'attuazione del DL 35 in Calabria

La Regione Calabria, sulla base delle dichiarazioni rilasciate dai Dipartimenti sui debiti regionali, ha fatto richiesta al Ministero per un importo complessivo di 499 milioni circa ex-art. 2 e 107 milioni ex art. 3. Il Ministero, in base alle disponibilità e alle richieste di tutte le Regioni, ha concesso anticipazioni per 350 milioni di euro complessivi.

I requisiti richiesti per la firma dei contratti di prestito e di effettiva erogazione erano:

- Non considerare i debiti già estinti dal 1 gennaio 2013 al 8 aprile (data emanazione del decreto);
- Esclusione dei debiti fuori bilancio non coperti da bilancio;
- Che i relativi pagamenti siano compatibili con i vincoli del patto
- Che l'anticipazione richiesta sia supportata da una ipotesi di copertura.

La Regione ha inteso affrontare il problema della copertura evitando di ricorrere alla leva fiscale, visto il livello di tassazione raggiunto per il ripiano dei disavanzi in Sanità, prevedendo una serie di tagli alla spesa a partire dal 2014 attraverso la legge di assestamento del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015.

In via preventiva ed al fine di evitare successivi intoppi la Regione ha comunicato al Ministero la normativa in esame con largo anticipo (la prima mail è del 3 giugno), adeguandola alle osservazioni che lo stesso Ministero ha ritenuto di fare, da ultimo con mail del 26 giugno 2013. In data 28 giugno il DDL "Assestamento del bilancio 20013" è stato approvato dal Consiglio Regionale che ha accolto, tramite appositi emendamenti di

modifica, le osservazioni pervenute dal MEF, ed in particolare, quelle relative alla maggiore copertura dovuta all'aumento dei tassi di interesse.

La legge regionale è stata pubblicata con il numero 30 del 9 luglio 2013 e dispone nel merito con l'art. 8 (anticipazione ex art. 2) e con l'art. 9 (anticipazione ex art. 3).

7

STRUTTURA DELLE ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA': IMPORTI E RELATIVE COPERTURE		
Regione Calabria	Anno 2013	Anno 2014
Anticipazioni liquidità ex art. 2 DL 35/2013 (non Sanità)	101.249.667,80	149.311.338,39
Anticipazioni liquidità ex art. 3 DL 35/2014 (Sanità)	107.142.000,00	
	Dal 2014	Dal 2015
Copertura necessaria ex art. 2	5.643.884,80	13.966.835,50
Copertura necessaria ex art. 3	5.972.336,68	5.972.336,68
Totale	11.616.221,48	19.939.172,18
Coperture come da legge regionale 9 luglio 2013 n. 30	Anno 2013	Anno 2014
Risparmi per minori fitti derivanti trasferimento a Cittadella Regionale	1.934.205,48	3.170.320,70
Minori trasferimenti ad Enti ed agenzie regionali	2.682.016,00	2.768.851,48
Taglio dei costi della politica	4.000.000,00	4.000.000,00
Riduzione del numero dei Consiglieri Regionali	0,00	6.000.000,00
Minor costo del personale in conseguenza dell'esodo anticipato	3.000.000,00	4.000.000,00
Totale	11.616.221,48	19.939.172,18

4.4.5 L'andamento dell'istruttoria ministeriale

La Regione ha predisposto i piani dettagliati di pagamento ex art. 2 sia per il 2013 che per il 2014, ottenendo l'ok dal Tavolo Bilardo per i primi 101 milioni ed un rinvio per approfondimenti per il piano dei pagamenti 2014, non ancora definito.

Dopo un quasi due mesi di aggiustamenti ed adeguamenti alle richieste del Ministero, con mail del 23 luglio, il dott. Massicci, responsabile del Tavolo per le anticipazioni in Sanità ex art. 3, ha sollevato dubbi sulla congruità della manovra effettuata sulla spesa con la legge regionale n. 30/2013 al fine di coprire le rate relative alla restituzione delle anticipazioni di liquidità di 107 milioni per la Sanità e 101 milioni nel 2013 e 149 per il

2014. In particolare Massicci ha sollevato dubbi sui tagli effettuati sul bilancio pluriennale a partire dal 2014 e fino al 2044 alle competenze fisse del personale, alle spese contrattuali per fitto locali, alle spese di funzionamento del Consiglio, ritenendoli non idonei in via pregiudiziale in quanto sostanzialmente spese obbligatorie le prime (personale e fitti), poco probabili quelli effettuati al Consiglio.

Il Tavolo Massicci, dopo tre incontri molto contrastati, in relazione all'istruttoria eseguita prevista e agli ulteriori elementi informativi prodotti dalla Regione:

- non ha verificato positivamente la manovra relativa alla spesa per il personale, in relazione alla temporaneità dei risparmi regionali correlati alla legge regionale 34/2010 (recante norme per la risoluzione anticipata del rapporto di lavoro del personale regionale, degli enti, delle aziende e delle società regionali), temporaneità dovuta alla mancata riduzione della pianta organica in corrispondenza delle risoluzioni anticipate previste (per cui le posizioni saranno nuovamente ricoperte) che non consente di mantenere la riduzione della spesa per il periodo di trent'anni richiesto ai fini dell'ammortamento dei prestiti di cui al DL 35/2013;
- ha verificato positivamente l'idoneità e la congruità della manovra relativa ai risparmi per minori fitti derivanti trasferimento a Cittadella Regionale e per i minori trasferimenti ad Enti ed agenzie regionali
- ha rinviato, in attesa di acquisizione di ulteriore documentazione, l'entità dei risparmi sulle spese di funzionamento del Consiglio regionale, a legislazione regionale vigente. Il rappresentante del MEF, con riferimento alla documentazione successivamente acquisita dalla Regione circa i risparmi di spesa legati al funzionamento del Consiglio regionale, ha valutato di non essere nella condizione di assentire la manovra sulla spesa di funzionamento del Consiglio regionale, soprattutto perché la legge regionale che riduce i consiglieri da 50 a 40 non è stata pubblicata e quella che li riduce a 30 è solo in prima lettura.

Conseguentemente il Tavolo ha verificato positivamente la manovra di copertura nella misura di euro 4.616.221,48 per il 2014 e per 5.939.172,18 a decorrere dal 2015.

Manovra disponibile	2014	2015
Spese contrattuali per fitto locali	1.934.205,48	3.170.320,70
Finanziamento dell'ARSSA	2.682.016,00	2.768.851,48
	4.616.221,48	5.939.172,18

Con la disponibilità di 4,6 milioni i primi di agosto è stato firmato il contratto per una anticipazione di 89 milioni ex art. 3 (Sanità), già erogata dal Ministero.

Nel frattempo, anche se il contratto per l'anticipazione ex art. 2 non è stato firmato, in attesa di definire la questione della pubblicazione della legge sulla riduzione dei Consiglieri, i pagamenti previsti nel Piano 2013 sono stati tutti effettuati e quindi le imprese per questa via non hanno subito ritardi.

Si resta in attesa di chiudere la questione dell'anticipazione 2014, sia riguardo alla copertura, sia riguardo alla stesura del Piano dei pagamenti da parte della Ragioneria.

Al riguardo c'è però da precisare che alla luce delle modifiche introdotte dall'art. 13 del recente decreto legge 31 agosto 2013, n. 102 - volte a velocizzare le procedure di pagamento dei debiti della PA - che consentono di erogare nel 2013, su richiesta delle Regioni interessate, l'anticipazione relativa al 2014, occorre valutare se accedere o meno all'anticipazione medesima, visto che i vincoli imposti dal patto di stabilità impediscono di poter pagare 149 milioni nell'anno corrente.

PARTE 4

LA SITUAZIONE DELLA FINANZA REGIONALE: PROBLEMI E PROSPETTIVE

5. L'ANDAMENTO DELLA FINANZA REGIONALE NEGLI ULTIMI ANNI

5.1 Le entrate

Nel 2012 (valori a consuntivo) il volume delle entrate totali accertate (al netto delle partite di giro e dell'avanzo di amministrazione) è risultato essere pari a 5.195 Meuro, inferiore del 9% a quello registrato l'anno precedente.

Se si analizzano i dati a consuntivo delle entrate, si rileva che i minori accertamenti del 2012 sono dovuti sia alla diminuzione di entrate correnti (-5%) che al minore indebitamento (-92%), mentre si registra una inversione di tendenza per quanto riguarda le entrate in conto capitale (+21%).

Tabella 5.1 - Entrate totali destinate per tipologia nel periodo 2007-2012 (valori assoluti)

Entrate per tipologia (val. assoluti)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
entrate correnti	4.425,3	4.310	4.415	4.412	4.572	4.360
entrate in conto capitale	910,5	1.332	762	706	659	798
mutui	211,6	38	157	51	479	37
totale entrate	5.547,4	5.680	5.334	5.170	5.709	5.195

In termini di composizione percentuale, nel 2012, le entrate totali (sempre al netto delle partite di giro e dell'avanzo di amministrazione) sono rappresentate per l'83,9% da entrate correnti, per l'15,4% dalle entrate in conto capitale e per lo 0,7% dall'accensione dei mutui. L'aumento delle entrate in conto capitale è attribuibile alla iscrizione in bilancio della prima annualità delle risorse FAS per il periodo 2007-2013.

Tabella 5.2 - Entrate totali destinate per tipologia nel periodo 2007-2012 (valori percentuali)

Entrate per tipologia (val. %)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
entrate correnti	79,8	75,9	82,8	85,4	80,1	83,9
entrate in conto capitale	16,4	23,5	14,3	13,7	11,5	15,4
mutui	3,8	0,7	2,9	1,0	8,4	0,7
totale entrate	100	100	100	100	100	100

Tabella 5.3 - Entrate correnti distinte per tipologia nel periodo 2007-2012 (valori assoluti)

entrate correnti	2007	2008	2009	2010	2011	2012
valori assoluti	4.425,3	4.309,7	4.415,1	4.412,4	4.571,6	4.359,9
tributi propri	1.154	1.171	1.119	1.109	1.279	1.246
Entrate Iva per Sanità	2.600	2.693	2.893	2.864	2.854	2.813
trasferimenti da Stato e da UE	631	417	372	391	402	243
entrate extra tributarie	40	29	31	49	36	57

Dalla tabella 5.3 si può notare come il valore complessivo delle entrate correnti relative all'anno 2012 a consuntivo diminuisca rispetto all'anno precedente di 211 milioni di euro in valore assoluto, per effetto soprattutto dei minori trasferimenti da parte dello Stato e dell'Unione Europea (-40% rispetto all'anno precedente).

Tabella 5.4 - Entrate correnti distinte per tipologia nel periodo 2007-2012 (valori percentuali)

entrate correnti	2007	2008	2009	2010	2011	2012
valori percentuali	100	100	100	100	100	100
tributi propri	26,1	27,2	25,4	25,1	28,0	28,6
Entrate Iva per Sanità	58,7	62,5	65,5	64,9	62,4	64,5
trasferimenti da Stato e da UE	14,3	9,7	8,4	8,9	8,8	5,6
entrate extra tributarie	0,9	0,7	0,7	1,1	0,8	1,3

L'analisi della composizione percentuale delle entrate correnti mostra, infatti, come il peso delle risorse statali sia in costante decrescita sin dal 2007, essendosi ridotto nell'arco del periodo di tempo considerato dal 14,7% al 5,6%, mentre cresce quello relativo alle altre tipologie di entrata. Riguardo ai tributi propri si deve, però, considerare che gran parte di essi (510 milioni; 41%) sono destinati al finanziamento della Sanità o alla copertura dei disavanzi di gestione in materia di spesa sanitaria e quindi non sono soggette a manovre di carattere discrezionale. Per la restante parte, la quota maggiore è costituita dall'entrata a titolo di Irap in libera disponibilità (446,2 milioni; 36%), che sostituisce le entrate derivanti dall'ex fondo perequativo di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 549/95, mentre le entrate tributarie proprie "strettamente regionali", al netto

delle accise sulla benzina e sul gasolio, sono complessivamente pari a 150 milioni di euro circa (il 12% circa di tutte le entrate tributarie).

Tabella 5.5 - I tributi propri distinti per tipologia nel periodo 2007-2012 (valori assoluti)

tributi propri	2007	2008	2009	2010	2011	2012
valori assoluti	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Irap per sanità	180,5	183,7	121,1	119,3	172,2	102,2
Irap per disavanzi sanità			48,4	51,1	58,7	47,9
Irap libera disponibilità	446,0	446,2	446,2	446,2	446,2	446,2
Irpef sanità	155,2	187,3	128,1	125,2	131,3	246,0
Irpef per disavanzi	59,5	46,5	69,6	71,5	161,8	114,9
Irpef in libera disponibilità	9,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tassa automobilistica	203,7	156,0	149,6	129,6	135,2	124,9
Accisa benzina	60,8	45,0	45,0	56,0	56,0	46,0
Imposta reg.nale sulla benzina	0,0	0,0	0,0	0,0	8,6	7,1
Accisa gasolio	0,0	83,2	83,5	85,3	82,8	85,7
Concessioni idrocarburi	8,5	6,7	7,4	6,9	7,6	8,2
Tributo deposito rifiuti	3,9	3,0	2,5	2,0	1,2	1,0
Addizionale gas metano	5,8	5,3	10,7	9,7	9,2	7,2
Recupero evasione fiscale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8
Altri tributi propri	20,8	7,7	7,2	6,4	7,7	5,4

Tabella 5.6 - I tributi propri distinti per tipologia nel periodo 2007-2012 (valori percentuali)

tributi propri	2007	2008	2009	2010	2011	2012
valori percentuali	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Irap per sanità	15,6	15,7	10,8	10,8	13,5	8,2
Irap per disavanzi sanità	-	-	4,3	4,6	4,6	3,8
Irap libera disponibilità	38,6	38,1	39,9	40,2	34,9	35,8
Irpef sanità	13,4	16,0	11,4	11,3	10,3	19,7
Irpef per disavanzi	5,2	4,0	6,2	6,4	12,7	9,2
Irpef in libera disponibilità	0,8	-	-	-	-	-
Tassa automobilistica	17,6	13,3	13,4	11,7	10,6	10,0
Accisa benzina	5,3	3,8	4,0	5,0	4,4	3,7
Imposta regionale sulla benzina	-	-	-	-	0,7	0,6
Accisa gasolio	-	7,1	7,5	7,7	6,5	6,9
Concessioni idrocarburi	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7
Tributo deposito rifiuti	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
Addizionale gas metano	0,5	0,5	1,0	0,9	0,7	0,6
Recupero evasione fiscale	-	-	-	-	-	0,3
Altri tributi propri	1,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,4

Per quanto riguarda le entrate tributarie proprie, si rileva che la tassa automobilistica, a partire dal 2012 si attendeva, per effetto del termine degli ecoincentivi

governativi, un aumento delle entrate, effettivamente verificatosi alla data del 31/12/2012, seppur non per le cifre previste in quanto probabilmente compensato dalla crescente evasione dovuta alla crisi socio-economica.

Tabella 5.7 - Entrate Tasse automobilistiche da gettito spontaneo dal 2004 al 2013

anno di competenza	Pagamenti	Nota Bene: i valori sotto riportati si riferiscono all'anno di incasso e non all'anno tributario di competenza della tassa
2007	**€ 136.823.751,40**	Aumento Tariffa + minor introito per ecoincentivi
2008	**€ 118.551.887,78**	minor introito per ecoincentivi circa 2.500.000 €
2009	**€ 122.055.615,50**	minor introito per ecoincentivi circa 2.500.000 €
2010	**€ 119.575.197,70**	minor introito per ecoincentivi circa 1.000.000 €
2011	**€ 120.707.380,97**	minor introito per ecoincentivi
		fine ecoincentivi
2012	**€ 121.634.214,25**	
2013	**€ 115.519.251,00**	(**proiezione** a fine Dicembre utilizzando la percentuale di incremento del 2012)

Per il 2013, invece, si prevede un calo delle entrate delle Tasse Automobilistiche da gettito spontaneo, malgrado il parco macchine abbia registrato un trend positivo in quanto la domanda di mercato è sempre più orientata verso veicoli di cilindrata inferiore ed ecosostenibili (Euro5).

Tab. 5.8 Parco Veicolare Calabria

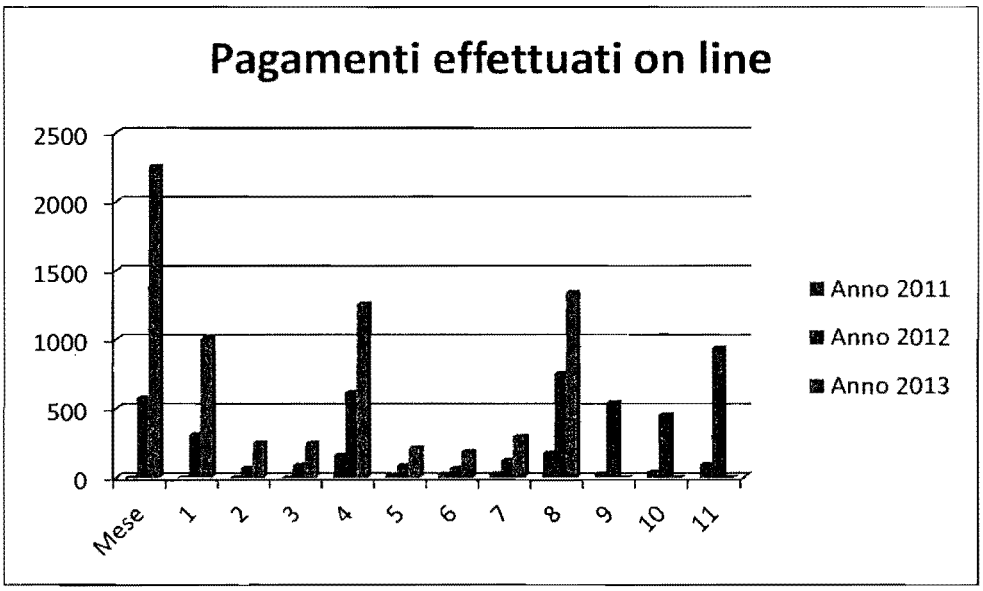
Parco Veicolare SIRTA	
Anno	Totale
2007	1.542.707
2008	1.577.078
2009	1.608.929
2010	1.642.325
2011	1.664.462
2012	1.675.274
2013 (*)	1.693.553

Dato estratto dagli archivi regionali al 15/10/2013

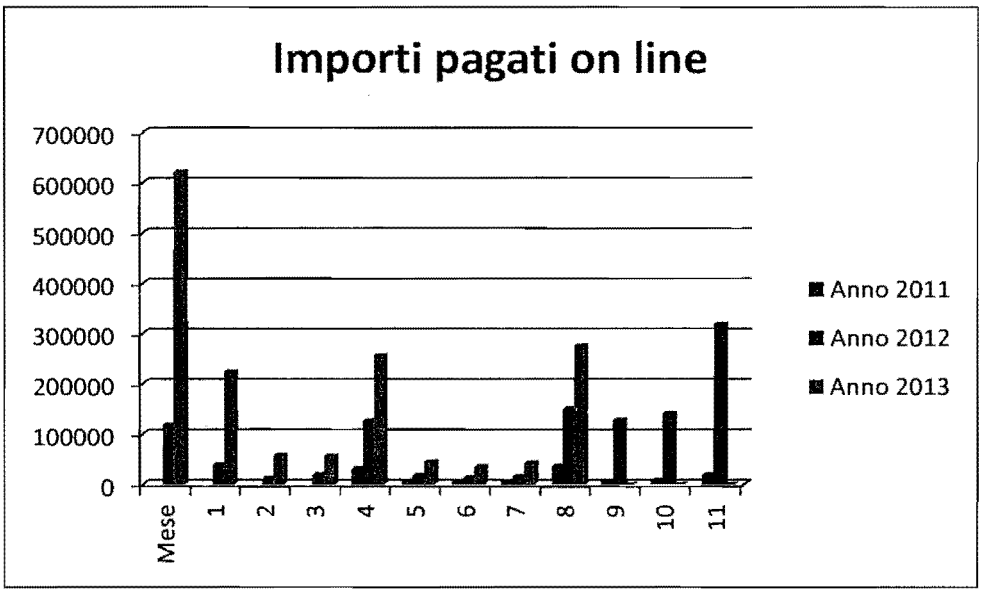
Del resto, la crisi ha influito sugli introiti tributari malgrado l'effetto positivo di alcune azioni intraprese nell'anno 2012. La creazione di un portale internet Tributi, che ha consentito un rapporto più diretto con i contribuenti e tramite il quale è stata attivata una procedura di pagamento on line delle tasse automobilistiche, garantendo una gestione

ottimale e un immediato riscontro dei pagamenti effettuati, è un esempio di riuscita digitalizzazione dell'azione amministrativa.

Tab. 5.9 Pagamenti on line tramite portale Tributi Tasse Automobilistiche



Tab. 5.10 Entrate on line tramite portale Tributi Tasse Automobilistiche



L'implementazione dei servizi acquisiti in regime di convenzione da Agenzia delle Entrate e Automobile Club Italia tramite una fornitura informatica massiva di dati, ha effettivamente permesso di effettuare una bonifica dell'anagrafe contribuenti e dell'archivio regionale dei veicoli, tale da consentire un miglioramento degli esiti di

postalizzazione degli avvisi di accertamento pari a due punti percentuali rispetto all'anno precedente. Relativamente all'andamento dello scorso anno, il risultato delle azioni intraprese nel corso dell'anno 2012 può essere inoltre valutato all'esito della notifica dei 324.777 avvisi di accertamento emessi per gli anni tributari 2009/2010 per un totale di veicoli pari a 677.945 ed un importo di € 183.608.724,32, relativamente ai quali, sulla base delle statistiche delle annualità precedenti, si prevedeva nel DPFER predisposto nell'anno 2012 un incasso di € 26.000.000. Tale previsione è stata positivamente superata: € 14.234.166,13 sono stati incassati nell'anno 2012 e € 15.587.534,28 nell'anno 2013 (alla data del 17/10/2013) per un totale di € 29.821.700,41.

Continua ad essere positivo il riscontro dell'introduzione, in accordo con Equitalia SpA, della possibilità di rateizzazione dei debiti iscritti a ruolo al fine di agevolare i pagamenti, e quindi contrastare l'evasione, in un momento di generalizzata crisi economica. L'andamento altalenante del riversamento delle somme riscosse da parte di Equitalia nelle casse regionali dipende ovviamente dall'entità delle somme iscritte a ruolo nell'anno precedente.

In un momento di crisi economica diffusa, la Regione sta perseguendo una politica di gestione dell'imposizione tributaria che non gravi eccessivamente sui contribuenti mediante l'alternanza temporale tra l'emissione degli avvisi di accertamento regionali e l'emissione dei ruoli di riscossione coattiva.

Tab. 5.11 Importi iscritti a ruolo per tributi gestiti direttamente dalla Regione

Totali Ruoli emessi nell'anno	2011	2012	2013
Totale Carico	€ 90.300.752,79	€ 2.577.953,72	€ 38.266.383,73
di cui Variaz. Carico	€ 99.152,00	€ 17.841,10	€ 28.086,48
Totale Carico	€ 90.300.752,79	€ 2.577.953,72	€ 38.266.383,73
Totale Diminuzione Carico	€ 1.774.614,66	€ 192.341,06	€ 617.989,43
Totale Riscosso	€ 8.816.441,59	€ 199.142,79	€ 1.680.760,56
Totale Rimborso	-€ 34.994,54	€ -	-€ 3.084,35
Totale Residuo	€ 79.744.691,08	€ 2.186.469,87	€ 35.970.718,09

Tab. 5.12 a-b Importi iscritti a ruolo per tributi gestiti direttamente dalla Regione

Totali Riversamenti Equitalia anno 2012		
Riscosso	€	9.431.558,24
Compenso	€	234.935,13
IVA su Compenso	€	4.525,60
Interessi mora	€	512.473,25
Riversato	€	9.704.570,76

Totali Riversamenti Equitalia anno 2013 al 15/10/2013		
Riscosso	€	4.911.773,75
Compenso	€	103.888,64
IVA su Compenso	€	92.698,24
Interessi mora	€	457.495,72
Riversato	€	5.172.682,59

L'accisa sulla benzina presenta tendenzialmente un trend decrescente, sia per le diverse esenzioni effettuate dal Governo centrale, compensate in termini di cassa in annualità successive, che per effetto della diminuzione della vendita delle auto a benzina rispetto a quelle diesel. In ogni caso a partire dal 2013 le entrate a tale titolo, così come quelle relative all'accisa sul gasolio, cesseranno, essendo esse confluite nel fondo nazionale trasporti;

Per quanto riguarda i tributi cd. minori, il tributo sul deposito dei rifiuti conferiti in discarica che aveva registrato un calo negli ultimi anni, probabilmente anche qui dovuto a fenomeni di evasione generalizzata, risulta in leggera ripresa.

Infine, il lavoro sinergico svolto tra il Settore Tributi e il Dipartimento Lavori Pubblici ha reso possibile un incremento notevole delle entrate da canoni delle grandi derivazioni di acque pubbliche e addizionali regionali sulle acque pubbliche.

Per quanto riguarda le **entrate in conto capitale**, c'è da rilevare che il loro andamento è condizionato da un lato dalla tempistica di iscrizione in bilancio dei fondi comunitari e dall'altro dall'assegnazione, spesso differita, dei fondi per le aree sottoutilizzate (fondi FAS) da parte dello Stato.

Tabella 5.13 - Le entrate in conto capitale distinte per tipologia (valori assoluti)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
entrate c/capitale						
Valori assoluti	910,5	1.332,4	761,8	706,4	658,5	797,9
alienazione di beni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
trasferimento in conto capitale	886,2	1.308,1	737,5	682,1	634,2	773,5
rimborso crediti e anticipazione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
altre entrate in c/capitale	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3

5.2 Le spese

Nel 2012 il volume complessivo degli impegni (al netto delle partite di giro) è di 5.314 Meuro di entità superiore rispetto al 2011 (+ 3,3%). Tale dato è però la risultante di due andamenti contrastanti: la spesa corrente cresce del 5,1%, mentre la spesa di parte in conto capitale e la spesa per rimborso mutui si riduce rispettivamente del 5,9% e del 7,7%. L'aumento della spesa corrente è dovuto, però, esclusivamente all'aumento della spesa sanitaria. Se, infatti, il dato della spesa complessiva viene depurato dalla spesa per la sanità (3.570 Meuro), si nota come la spesa corrente resti costante rispetto all'anno precedente, mentre la spesa in conto capitale continua a perdere peso nell'arco del periodo considerato, dimezzando i valori registrarti nel 2008. Tale effetto è dovuto agli obiettivi di spesa troppo bassi imposti dal patto di stabilità, che causano il differimento degli impegni per investimenti agli anni successivi.

Tabella 5.14 - L'andamento della spesa complessiva distinta per tipologia nel periodo 2007-2012 (valori assoluti)

Spese (valore assoluto)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
spese correnti	4.087	4.382	4.296	4.007	4.329	4.550
spese in conto capitale	1.024	1.459	1.081	964	743	700
Rimborso mutui	170	40	75	67	70	65
totale spese	5.281	5.881	5.451	5.036	5.142	5.314

In termini di composizione percentuale, nel 2012, le spese totali (al netto delle partite di giro) sono costituite per l'85,6% dalle spese correnti; per il 13,2% dalle spese in conto capitale e per la restante parte (1,2%) dal rimborso per i mutui. Dalla tabella 5.15 si può notare come lo spostamento fra le due tipologie di spesa (corrente e capitale) in quattro anni si aggiri intorno agli 11 punti percentuali.

Tabella 5.15 - L'andamento della spesa complessiva distinta per tipologia nel periodo 2007-2012 (valori percentuali)

Spese (valori percentuali)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
spese correnti	77,4	74,5	78,8	79,5	84,2	85,6
spese in conto capitale	19,4	24,8	19,8	19,1	14,5	13,2
Rimborso mutui	3,2	0,7	1,4	1,3	1,4	1,2
totale spese	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Se si analizza la **struttura delle spese** correnti si nota, nel periodo considerato, come essa risenta dell'andamento della spesa sanitaria.

Tabella 5.16 - L'andamento della spesa corrente distinta per tipologia nel periodo 2007-2012 (valori assoluti)

spese correnti	2007	2008	2009	2010	2011	2012
valori assoluti	4.087	4.382	4.296	4.007	4.329	4.550
Personale	158	151	119	119	113	106
Acquisto beni e servizi	70	60	42	37	38	43
Trasferimenti correnti	3.697	3.979	3.958	3.689	4.032	4.291
di cui spese per Sanità	*3.151*	*3.323*	*3.273*	*3.120*	*3.355*	*3.573*
Interessi passivi	31	35	32	42	39	35
- di cui con am.to a carico Stato	11	11	11	10	10	9
Altre spese correnti	130	158	145	120	106	74

Tabella 5.17 - L'andamento della spesa complessiva distinta per tipologia nel periodo 2007-2012 (valori perc.)

spese correnti	2007	2008	2009	2010	2011	2012
valori percentuali	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Personale	**3,9**	**3,4**	**2,8**	**3,0**	**2,6**	**2,3**
Acquisto beni e servizi	**1,7**	**1,4**	**1,0**	**0,9**	**0,9**	**1,0**
Trasferimenti correnti	**90,5**	**90,8**	**92,1**	**92,1**	**93,2**	**94,3**
di cui spese per Sanità	*77,1*	*75,8*	*76,2*	*77,9*	*77,5*	*78,5*
Interessi passivi	**0,8**	**0,8**	**0,7**	**1,1**	**0,9**	**0,8**
- di cui con ammortamento a carico Stato	*0,3*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*
Altre spese correnti	**3,2**	**3,6**	**3,4**	**3,0**	**2,5**	**1,6**

Più in dettaglio si rileva che:

- **la spesa per il personale** presenta un andamento decrescente a partire dal 2007, a seguito dell'esodo anticipato e del trasferimento del personale alle Province, contabilizzato nei trasferimenti. Il peso percentuale sul totale delle spese correnti passa dal 3,9% del 2007 al 2,3% del 2012;
- presenta una andamento sostanzialmente decrescente nel periodo considerato la **spesa per l'acquisto di beni e servizi,** che rappresenta nel 2012 solo lo 0,9% del totale della spesa corrente;
- i **trasferimenti correnti** a soggetti diversi **(ASP, Province, Comuni, altri enti del settore pubblico allargato, imprese, ecc)** rappresentano oltre il 94% di tutta la spesa corrente e tale tendenza si mostra crescente negli anni;
- la voce relativa agli **interessi passivi** continua a scendere dopo il picco registrato nel 2010.

Gli impegni a valere sulle risorse in conto capitale, come già sottolineato, presentano un andamento costantemente decrescente dal 2008 in poi. Dopo il picco registrato in tale anno, quando si è sforato il patto di stabilità per non perdere le risorse comunitarie, dalla tabella 5.18 si può notare come i trasferimenti abbiano risentito enormemente del blocco degli impegni intervenuto negli ultimi mesi di ciascun anno per consentire il rispetto del patto di stabilità in termini di competenza.

Tabella 5.18 - L'andamento della spesa in conto capitale distinta per tipologia (valori assoluti)

spese c/capitale	2007	2008	2009	2010	2011	2012
valori assoluti	1.024,3	1.458,7	1.081,0	964,3	743,1	699,6
Investimenti diretti Regione	91,3	77,6	82,0	123,9	9,4	103,7
Trasferimenti c\capitale	925,3	1.351,5	953,1	810,9	710,6	586,0
partecipazioni	1,9	9,0	1,0	0,4	0,5	0,3
Concessioni di crediti	2,0	1,5	2,5	8,1	5,1	8,6
Altre spese c\capitale	3,7	19,1	42,4	21,0	17,5	1,0

5.3 L'indebitamento

Al 31 dicembre 2012 la consistenza del debito della Regione è pari a 1.684,36 milioni di euro e registra un decremento complessivo di 92,04 milioni di euro derivante dalla sommatoria dell'incremento dell'indebitamento complessivo pari a € 5 milioni di euro e dal decremento derivante dal pagamento delle quote capitale.

Dall'analisi della composizione del debito, individuata nella tabella 5.13 emerge, però, che la quota di indebitamento iscritta nel conto del patrimonio è pari a 946,46 se si escludono i mutui il cui servizio del debito passa interamente sul bilancio dello Stato e quelli giuridicamente a carico della Regione ma coperti sostanzialmente da contributo.

Nel corso dell'anno 2012, si è registrato un aumento pari ad € 5 milioni di euro quale prima erogazione del Prestito di € 16.512.500,00 contratto dalla Regione Calabria con Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. in data 28 giugno 2012, ai sensi dell'art. 9 della legge regionale 18 luglio 2011, n. 20 recante "Realizzazione di interventi di riqualificazione delle infrastrutture ferroviarie della Regione", mentre la consistenza al 31 dicembre 2012 del prestito di € 428 Meuro concesso dal Ministero dell'Economia e Finanze alla Regione Calabria per l'estinzione dei debiti sanitari pregressi ai sensi dell'art. 2, comma 98, della

legge 23 dicembre 2009, n. 191, accertato nel corso dell'esercizio 2011 sul capitolo 53020101, è pari, dopo il pagamento della quota capitale, ad € 423.055.866,93.

Tabella 5.13

Struttura dell'indebitamento(mln di euro)	2008	2009	2010	2011	2012
Stock di debito al 31 dicembre	1.212,60	1.475,30	1.413,20	1.776,30	1.684,36
di cui a carico Regione per come riportato nel conto del patrimonio	354,3	639,8	585,4	989,3	946,46
di cui indebitamento da restituire *corretto per arrotondamenti				740,1*	676,7
con contributo Stato	239	219,1	198,3	176,4	153,4
a carico EE.LL. con contributo Regione	39,7	51,3	79,6	76,7	67,5
a carico Stato (transito bilancio regionale)	0	0	0	0	0
a carico Stato	579,5	565,1	549,9	533,9	517
copertura disavanzi sanitari				425,6	423,06
somma per copertura disavanzi effettivamente ricevuta				176,6	174,06
Debito regionale (da restituire)/Entrate correnti	**8,20%**	**14,51%**	**13,27%**	**16,18%**	**15,59%**

Le componenti decrementali della consistenza dell'indebitamento regionale sono costituite dal pagamento della quota capitale dei mutui a carico della regione e iscritti nel conto del patrimonio per 63,4 milioni, per quelli a titolarità Enti locali ma con contributi regionali per 9,2 milioni, dal pagamento della quota capitale dell'anticipazione per 2,54 milioni, nonché dal pagamento delle rate dei mutui con contributo a carico dello Stato per 16,9 milioni.

Più dettagliatamente:

- Nell'importo di 946,46 milioni di euro di indebitamento a carico della Regione risultante alla data del 31 dicembre 2012 sono ricompresi i mutui "strettamente" a carico della Regione pari a 383,2 milioni, i mutui a titolarità Enti locali ma con contributi regionali per 140,1,4 milioni e la suddetta anticipazione concessa dallo Stato per il ripiano dei debiti sanitari per un importo di 423,06 milioni (425,6 milioni– la rata di rimborso pagata nel 2012 di 2,54 milioni). Il debito derivante dai mutui a titolarità Enti locali afferiscono a contratti di mutuo sottoscritti direttamente da numerosi Enti locali per il compimento di opere pubbliche con contestuale previsione della copertura delle singole rate di rimborso dei prestiti

con il contributo regionale e dall'erogazione dei suddetti contributi regionali direttamente all'Ente erogatore, ossia alla Cassa Depositi e Prestiti

- il debito a carico Regione con contributo dello Stato (€153,4milioni) riguarda mutui che, giuridicamente, sono a carico della Regione ma che, di fatto, sono coperti interamente dallo Stato;
- il debito a carico Stato, nel 2012 pari a € 517 milioni, transita nel bilancio regionale in entrata all'accensione del mutuo, ma il servizio del debito passa sul bilancio dello Stato.
- il debito a carico degli enti locali (€ 67,5 milioni), ai quali la Regione versa un contributo sulla rata, transita per il bilancio regionale ma non è giuridicamente a carico della Regione.

Nella tabella 5.14 sono evidenziati gli importi dei mutui regionali suddivisi in base alla motivazione degli stessi e all'area di intervento del Conto del Bilancio della Regione Calabria.

Tabella 5.14 – Mutui regionali per area d'intervento

ANNO 2012		
AREA DI INTERVENTO	DESCRIZIONE	IMPORTO
USO E SALVAGUARDIA DEL TERRITORIO	COSTRUZIONE ACQUEDOTTI (1)	0,00
	FINANZIAMENTO ENTI LOCALI PER OPERE DI CULTO (1)	0,00
	FINANZIAMENTO ENTI LOCALI PER OPERE PUBBLICHE (1)	34.427.127,12
	* DANNI ALLUVIONALI (1)	116.498.156,79
SERVIZI ALLA PERSONA	DISAVANZI SANITA' ANNO 2000 (1)	191.309.313,67
	RIPIANO MAGGIORE SPESA SANITARIA (2)	37.605.533,33
	EMERGENZA SOCIO ECONOMICA SANITARIA	90.750.000,00
ISTRUZIONE FORMAZIONE PROFESSIONALE E LAVORO	EDILIZIA SCOLASTICA (1)	7.174.041,98
SVILUPPO ECONOMICO	Interventi infrastrutturali e opere di bonifica	16.976.823,67
	* SOSTITUZIONE AUTOBUS PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE (1)	36.835.231,43
	Interventi infrastrutture Ferrovie della Calabria	5.000.000,00
TOTALE		536.576.227,99
di cui		
(1) a carico della regione a tasso fisso		498.970.694,66
(2) a carico della regione a tasso variabile		37.605.533,33
* a carico della regione con contributo della Stato		153.333.388,16

Per valutare l'entità del debito va tenuto conto che il ricorso all'indebitamento ha il limite costituito dall'impossibilità che l'importo complessivo delle annualità di ammortamento, per capitale e interesse, e delle altre forme di indebitamento, a carico della Regione, in estinzione nell'esercizio di riferimento, non superi il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione (art.10 della legge 281 del 16 maggio 1970 per come novellato dall'art.8, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183).

Per l'esercizio finanziario 2013 (tabella 5.15), il livello di indebitamento regionale riferito alle rate pagate effettivamente a consuntivo per i mutui già contratti è pari al **11,22%**.

Il livello d'indebitamento "giuridico", che comprende anche i mutui contrattualizzati ma non erogati e quelli autorizzati con norma ma non contratti è pari al **15,53%**.

I mutui contrattualizzati ma non erogati nel 2013 e sui quali quindi non si pagano le rate di ammortamento ammontano potenzialmente a 586 milioni di euro, cosi come si evince nella tab. 5.16. Essi riguardano:

- per circa 306 milioni di euro il cofinanziamento regionale complessivo del POR FESR 2007-2013 a tutto il 2013, importo che comprende anche la quota di debito autorizzata negli anni precedenti e non utilizzata ai sensi dell'art. 27, comma 4, della legge di contabilità;

- per circa 86 milioni di euro la quota di cofinanziamento regionale complessivo del POR FSE 2007-2013, importo che comprende anche la quota di debito autorizzata negli anni precedenti e non utilizzata ai sensi dell'art. 27, comma 4, della legge di contabilità;

- per circa 41,4 milioni di euro la quota di cofinanziamento regionale complessivo del programma FEASR 2007-2013, importo che comprende anche la quota di debito autorizzata negli anni precedenti e non utilizzata ai sensi dell'art. 27, comma 4, della legge di contabilità;

Bilancio 2013 Prospetto dimostrativo della capacità di indebitamento				
Preventivo				
A		Totale Entrate Titolo I		4.051.197.106
		Entrate titolo IV destinate alla copertura anche parziale di mutui a titolarità regionale		0,00
B	capitoli	a detrarre		
	1101111	IRAP per Sanità	149.331.239	
	1101112	Addizionale IRPEF (quota per Sanità)	185.001.000	
	11050002	Addizionale regionale IRPEF (quota per disavanzi Sanità)	75.044.000	
	11040003	IRAP per disavanzi	53.201.000	
	1202108	Iva destinata al finanziamento del S.S.r	2.823.259.133	
	12010003	Accisa sul gasolio per autotrazione	55.551.233	
	12010004	Ulteriore quota accisa gasolio per autotrazione vincolata	6.500.000	
		Totale tributi con vincolo di destinazione	3.347.887.604,8	
C		**Entrate tributarie nette (A-B)**		703.309.501,2
D		**Limite di indebitamento (20% di C)**		140.661.900,2
E		**Indebitamento a carico del bilancio regionale per mutui già contratti a titolarità regionale**		78.885.856,89
		Mutui sanità (capitale + interessi)	26.731.453,07	
		Mutui calamità naturali	234.762,31	
		Mutuo parco autobus	7.073.646,46	
		Rate mutui opere pubbliche enti locali a titolarità regionale	25.324.099,25	
		Mutui regionali edilizia scolastica	4.187.939,84	
		Programma urbano dei parcheggi a titolarità regionale	780.740,68	
		Estinzione passività nel settore del Commercio	745.908,76	
		Estinzione passività opere di culto	2.012.001,59	
		Parziale netto ric.vo mutuo Ferrovie Calabria (5 su 16,5 meuro)	1.968.000,00	
		Mutuo per Investimenti Sanità Ospedali	9.827.304,93	
F		**Indebitamento a carico del bilancio regionale per mutui contrattualizzati ma non erogati**		30.350.000,00
		Indebitamento per cofinanziamento POR (contrattualizzati ma non erogati)	15.450.000,00	
		Mutui per investimenti regionali per 150 milioni (contrattualizzati ma non erogati)	14.000.000,00	
		Parte restante mutuo 16,5 milioni Ferrovie della Calabria (11,5 milioni)	900.000,00	
		Mutuo 80 milioni Ospedali (contrattualizzato ma non erogato)*	0,00	
		Totale indebitamento	**109.235.85,9**	
L		**Livello di indebitamento Quadro E (rate da pagare effettivamente nell'anno)**		**11,22%**
I		**Livello di indebitamento Quadri E+F (compresi i contrattualizzati ma non erogati)**		**15,53%**

* Rata di 7 milioni che decorre dal 2014 (art. 1, comma 2, legge regionale 6 aprile 2011, n. 9)

- per circa 3,8 milioni di euro la quota di cofinanziamento regionale complessivo del programma FEP 2007-2013, importo che comprende anche la quota di debito autorizzata negli anni precedenti e non utilizzata ai sensi dell'art. 27, comma 4, della legge di contabilità;

- per circa 109,4 milioni di euro il finanziamento di programmi regionali di investimento impegnati nel periodo 2009-2011 immediatamente erogabili da CDP su richiesta della Regione;

Tab.5.16 – Mutui contrattualizzati ma non erogati

Indebitamento autorizzato anno 2013 bilancio previsione						
Programma di spesa	Riveniente da annualità precedenti e spostato nel 2014	Quota 2013	Importo complessivo non impegnato a tutto il 2013	Quota impegnata in anni precedenti da erogare	Totale complessivo	Totale programmato
Programma FESR 2007-2013	221.018.475	49.021.634	270.040.109	36.553.762	306.593.871,45	306.591.289
Programma FSE 2007-2013:	40.534.171	13.045.160	53.579.331	32.470.549	86.049.874,28	86.049.875
Programma FEASR 2007-2013:	22.576.000	16.794.264	39.370.264	41.424.000	80.794.264,00	81.294.264
Programma FEP 2007-2013:	793.468	789.838	1.583.306	2.248.184	3.831.489,80	3.831.490
Altri programmi regionali	0	0	0	109.460.582	109.460.581,60	250.000.000
Totale	284.922.114	79.650.897	364.573.010	222.157.071	586.730.081	727.766.918

Tre altri mutui, per un totale di 96,5 milioni di euro circa si trovano nella seguente situazione:

- un mutuo di 16,5 milioni di euro circa, autorizzato con la legge di assestamento del bilancio 2011 e che riguarda un programma di investimenti da effettuare da parte di Ferrovie della Calabria, è stato parzialmente erogato a luglio 2012 per un importo di 5 milioni di euro circa e le rate saranno pagate dalla Regione a CDP a partire da giugno 2013. La quota restante deve essere erogata entro il 30 novembre, poiché il contratto è in scadenza;

- un mutuo di 80 milioni di euro, autorizzato con l'art. 1 della legge regionale 6 aprile 2011, n. 9, riguarda la seconda tranche destinata alla realizzazione dei nuovi ospedali (tale importo si aggiunge al mutuo di 110 milioni di euro, già erogato sul conto del Commissario per l'emergenza sanitaria e non ancora utilizzato). La rata di tale mutuo, la cui erogazione è però subordinata alla completa utilizzazione del netto ricavo del mutuo precedente, dovrebbe partire non prima del 2016;

I mutui autorizzati con norma ma non ancora contrattualizzati ammontano complessivamente a **90 milioni** di euro circa e riguardano:

- per 34,2 milioni di euro il completamento dei lavori della Cittadella Regionale, la cui contrazione è però subordinata alla prioritaria ricerca di risorse finanziarie nell'ambito dello stesso FAS, anche attraverso rimodulazione;

- per 40 milioni i contratti di quartiere, già autorizzato con legge regionale n. 36/2008 con copertura garantita dai trasferimenti annuali effettuati dallo stato ai sensi del decreto legislativo n. 112/98 ma il cui plafond messo a disposizione da CDP di circa 60 milioni di euro non fu mai utilizzato nei termini previsti dal contratto. L'autorizzazione è stata rinnovata con legge regionale n. 47/2011 ma la contrazione è sospesa a causa della fissazione del nuovo limite di indebitamento al 20%;

- un mutuo ventennale fino alla concorrenza di una rata annua di euro 1.350.000,00 (e quindi presumibilmente intorno a 15 milioni di euro) autorizzato da ultimo con l'art. 51 della legge regionale n. 47/2011 che riguarda la ristrutturazione delle opere di culto, la cui gara al momento è andata deserta.

L'indebitamento autorizzato a tutto il 2013, aggiunto a quello autorizzato negli esercizi precedenti, porta il limite di indebitamento potenziale ad un valore vicino alla soglia del 20%. Non è possibile, pertanto, al momento, autorizzare nuovo indebitamento.

6. LE FORTI LIMITAZIONI ALLA SPESA IMPOSTE DAL PATTO DI STABILITA'

6.1 Premessa

La riduzione continua dei tetti di spesa del patto di stabilità subita dalle Regioni a statuto ordinario con le numerose manovre finanziarie poste in essere dal Governo negli ultimi due anni rende ormai impossibile per la Regione Calabria adempiere al proprio ruolo istituzionale e raggiungere l'obiettivo principale che è quello di garantire lo sviluppo e la crescita del proprio territorio. Il meccanismo vigente del patto di stabilità limita fortemente l'utilizzazione delle risorse per investimenti allocate nel bilancio regionale.

Le regole attuali, basate sui tetti di spesa, con tagli annuali sempre più consistenti e insostenibili, hanno creato nel corso degli anni una crescita eccessiva dei residui passivi e perenti, nonché dei residui di stanziamento e cioè di somme con vincolo di destinazione, quasi tutte di parte in conto capitale, non impegnate nel corso dell'esercizio precedente, transitate in economia, riprodotte nell'esercizio successivo e finanziate con l'avanzo di amministrazione.

Tabella 6.1 – Le spese che non incidono sul patto

SPESE CHE NON INCIDONO SUL PATTO	RESIDUI	COMPETENZA	potenzialmente spendibile
Rimborso Mutui Statali		19	19
Rimborso Mutui	6	165	171
Rimborso anticipazioni di cassa		200	200
Funzionamento Giunta	3		3
Funzionamento Consiglio	55		55
Spese Personale	19		19
Contratti	19		19
Mutui (solo interessi)	19		19
Trasferimenti correnti alle Province	24		24
Trasferimenti correnti ai Comuni	50		50
Interessi mutui calabria	3		3
Sanità	109	4.751	[illegible]
Totale	307	5.135	5.442

Tutto ciò è immediatamente riscontrabile esaminando sommariamente i dati del bilancio della Regione Calabria per l'anno 2013. A fronte di una disponibilità di risorse allocate in bilancio di circa 10,6 miliardi di euro, compresi i fondi con vincolo di destinazione non utilizzati negli esercizi precedenti e i residui passivi, le somme che non incidono sul patto (Sanità, rimborso mutui, residui di spese di funzionamento) da poter

spendere nel corso dell'esercizio ammontano a circa 5,5 miliardi di euro (vedi tabella 6.1).

Restano 5 miliardi circa di risorse potenzialmente spendibili che, in tutto o in parte, incidono sul patto. Una parte di esse riguarda il funzionamento della Regione, il finanziamento delle leggi regionali in vigore ed altri fondi di provenienza statale, assegnati nel corso degli anni e non ancora impegnati o erogati, per un importo complessivo di 1,4 miliardi di euro (vedi tabella 6.2).

Tabella 6.2 – La spesa che incide totalmente sul patto

spese da bilancio che incidono sul patto escluso fas, por	RESIDUI	COMPETENZA	potenzialmente spendibile
Funzionamento Giunta		12,1	12
Funzionamento Consiglio		57,7	58
Spese Personale		106,5	107
Contratti		23,5	24
Mutui (solo interessi)		47,1	47
Interessi mutui calamità		5,7	6
Limiti di impegno Enti locali	0,9	13,8	15
Contributi successivi enti locali	17,5	20,3	38
Fondi statali	230,0	32,7	263
Trasferimento alle Province	10,0	49,3	59
Altre spese tabella C	17,5	46,1	64
Altre spese una tantum	13,6	35,5	49
Settori sensibili	128,0	559,0	687
Totale	418	1.009	1.427

Pur considerando che una parte di questa spesa potrebbe anche essere dilazionata nel tempo in quanto ritenuta, a torto o a ragione, non "strettamente" necessaria, si rileva facilmente che almeno un terzo di essa (700 milioni circa) è destinata o alle spese di carattere obbligatorio (personale regionale, personale trasferito alle Province, mutui, contratti in essere, ecc) oppure riguarda i cosiddetti settori sensibili (vedi tabella 6.3). Questa tipologia di spesa, di carattere continuativo e ricorrente, essendo destinata sostanzialmente anch'essa a stipendi e salari, presenta evidentemente un "indice di erogabilità" elevatissimo.

Considerando che l'obiettivo di spesa è nel 2013 pari a 980 milioni di euro, va da sé che lo spazio finanziario che resta per la spesa per investimenti è molto risicato o comunque estremamente limitato rispetto all'ammontare di risorse presenti in bilancio.

Tabella 6.3 – La spesa prevista nei settori sensibili

Dettaglio Settori Sensibili	RESIDUI	COMPETENZA	potenzialmente spendibile
Arssa, Azienda Cal lavoro, Arcea	13	40	53
Forestazione - Fondo sollievo - Com montane	32	225	257
Lsu – Ultracinquantenni - Why not	8	40	48
Politiche sociali	17	20	37
Trasporti	59	234	293
Totale	128	559	687

Le risorse per investimenti allocate nel bilancio regionale (considerando solo Por e Fas), compresi i residui passivi e i residui di stanziamento, ammontano, infatti, nel 2013 a 4,8 miliardi di euro circa (vedi tabella 6.4). Se tali risorse dovessero teoricamente, e solo per ipotesi, essere tutte spese nell'anno, esse inciderebbero sul patto per circa 3,1 miliardi, poiché si porterebbe a detrazione solo la quota media del 50% cofinanziata dall'UE relativa al POR 2007-2013, oltre alla detrazione di 171 milioni relativa al decreto Barca.

Pur considerando che la lentezza della spesa per investimenti non dipende solo dalle limitazioni imposte dalla necessità di rispettare il patto, il comportamento negli ultimi anni di tutte le Regioni del Sud, i cui bilanci sono caratterizzati dalla contemporanea presenza di ingenti risorse per investimenti e di spazi finanziari estremamente limitati, è stato quello di privilegiare le spese correnti al fine di evitare o ridurre al minimo le tensioni sociali acuite dalla crisi in atto, di limitare le spese per investimenti a quelle strettamente necessarie al rispetto dei target fissati al fine di non perdere le risorse, e di rinviare all'anno successivo quella parte di spesa, anche virtuosa, che però incide totalmente sul patto stesso.

Tabella 6.4 – Spese Por e Fas allocate nel bilancio 2012

Spese per Investimenti	RESIDUI	COMPETENZA	Fondo pluriennale vincolato	Accantonamenti	potenzialmente spendibile
FAS 2000-2006	298	47	444		789
POR 2000-2006	152		30	334	516
FSC 2007-2013	1	238	16		256
Por 2007-2013	420	611	1.951		2.982
Altri fondi statali			423	90	
Totali	871	896	2.864	424	4.542
Totale generale potenziale che incide sul patto	662	590	1.889	-	3.141

Nell'attuale situazione di grave crisi economica, tale blocco sostanziale della spesa per investimenti mette in seria difficoltà finanziaria i cantieri e le imprese fornitrici e subfornitrici di beni e di servizi e quelle che hanno lavorato e lavorano per la realizzazione delle opere necessarie ed indifferibili per la Comunità territoriale.

Il sistema economico calabrese, già debole e poco auto propulsivo, basato in gran parte sull'intervento pubblico, rischia di crollare definitivamente.

In prospettiva, per gli anni a venire appare in ogni caso ormai non più rinviabile intraprendere finalmente una strada diversa, che porti ad un modello di patto orientato alla crescita, che vada a privilegiare la spesa per investimenti che rappresenta l'unica ancora di salvezza per le Regioni in ritardo di sviluppo. Le Regioni del Sud non chiedono più risorse ma di poter spendere quelle che hanno a disposizione.

6.2 Riflessioni sul riordino dei meccanismi del patto di stabilità interno

Negli ultimi anni le innumerevoli manovre finanziarie che si sono succedute dal DL 78/2010 all'attuale legge di stabilità 2013, hanno ridotto gli obiettivi programmatici del patto di stabilità per le Regioni elevando il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di

ben 15 miliardi di euro sulla competenza (da 35,7 mld nel 2010 a 20 mld nel 2013) e di 8 miliardi sulla cassa fino al 2012 (da 27,8 mld nel 2010 a 20 mld nel 2012) mentre dal 2013 entra in vigore il tetto di competenza eurocompatibile pari a 20.090 milioni. Con innumerevoli sforzi, nel quadriennio 2013 - 2010 si è registrata una riduzione del 43,8% sul tetto di competenza e del 26,6% sui pagamenti, percentuali con le quali nessun altro comparto della Pubblica Amministrazione ha contribuito agli obiettivi di finanza pubblica.

RSO	2010	2011	2012	2013	variazione % 2013 /2010
competenza	35.736	29.828	27.601	20.090	-43,8
cassa	27.783	22.550	20.399		-26,6

Le regioni ritengono quindi necessario proporre una riforma dei meccanismi del patto di stabilità di pari passo con le riforme istituzionali e alla luce del nuovo art.81 della Costituzione, così da poter escludere dal patto di stabilità le spese per i cofinanziamenti ai programmi europei e le spese per investimento finanziate senza debito per consentire l'attivazione di investimenti sui territori e le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione sociale.

La revisione dei meccanismi del patto è anche l'occasione per sistematizzare la criticità riguardante le spese a fronte di calamità naturali: sarebbe opportuno approntare una norma unica e integrata all'interno delle norme sul patto anziché ogni qualvolta introdurre norme ad hoc. È comprensibile che gli obiettivi di finanza pubblica non possano accogliere a priori la completa esclusione di tali spese ma è necessario che esse siano trattate in modo omogeneo fra loro.

Non da ultimo, le Regioni ritengono molto positiva esperienza del Patto di stabilità territoriale, sperimentato già a partire dal 2009, che ha contribuito a migliorare gli obiettivi di vincoli di finanza pubblica e rendere disponibili risorse finanziarie destinate agli investimenti e ai pagamenti verso le imprese.

A decorrere dal 2014 entra in vigore la norma del "patto di stabilità integrato" che prevede la possibilità di definire l'obiettivo di finanza pubblica a livello del territorio regionale per tutti gli enti locali e la regione. Nell'alveo del d.lgs.68/2011, che ha delineato l'architettura del federalismo fiscale regionale, è valorizzato il ruolo della Regione nel coordinamento della finanza territoriale in una logica di sinergia nell'impiego delle risorse e di programmazione degli obiettivi di finanza pubblica

realizzata attraverso proposte condivise con gli enti del territorio. È prioritario in questo momento massimizzare l'utilizzo delle risorse destinate al territorio con lo scopo di favorire lo sviluppo economico e, contestualmente, fronteggiare la difficile situazione economica e rilanciare la produttività del sistema economico.

Tale competenza è strategica per le Regioni che auspicano un coinvolgimento nella definizione del decreto per stabilire le modalità di attuazione della norma (entro 30 novembre 2013) e per consentirne l'applicabilità dopo i recenti rinvii che invece potrebbero riproporsi in caso di "impreparazione" del sistema. La sperimentazione in applicazione del "patto integrato" diventa un'esperienza qualitativamente fondamentale anche in vista dell'applicazione dell'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione" riguardante il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali che deve, comunque, trovare sviluppo all'interno del percorso definito dal d.lgs. 68/2011 affinché lo strumento sia effettivamente applicabile dalle Regioni e duttile per favorire l'utilizzo delle risorse.

Da ultimo, non certo per importanza, si segnala la necessità di una rivisitazione dei tetti di spesa delle singole Regioni oggi costruiti sostanzialmente sulla base della spesa storica ridotta delle percentuali sopra richiamate uguali fra tutti indipendentemente da un livello omogeneo di partenza.

Le **proposte delle Regioni** per rendere i meccanismi del patto di stabilità più flessibili e per rilanciare la crescita economica in costanza degli equilibri di bilancio saranno i seguenti:

a) Eliminazione del tetto di competenza.

La nuova disciplina del patto di stabilità interno ha uguagliato nei valori il tetto di competenza a quello eurocompatibile con l'obbligo di rispetto di entrambi i tetti di spesa ai fini degli adempimenti. Le regioni nel passaggio al tetto di spesa eurocompatibile avevano richiesto una riduzione graduale del tetto di spesa in competenza stante l'importante divario fra i dati di competenza e cassa soprattutto per alcune regioni. Poiché il tetto di competenza non rileva ai fini degli obiettivi di finanza pubblica, se ne chiede la soppressione anche alla luce del nuovo ordinamento contabile a cui saranno sottoposte le regioni dal prossimo anno.

b) Esclusione dal patto di stabilità dei cofinanziamenti nazionali ai programmi europei.

È necessario che l'aumento delle spese detraibili dal patto di stabilità a 1,8 miliardi previsto dal comma 7, art.2, del DL 35/2013, sia considerato solo il primo passo verso l'esclusione di tutti i cofinanziamenti dal patto. In ogni caso va innalzato il tetto delle esclusioni anche per il 2014 almeno allo stesso livello del 2013.

c) Esclusione dal patto di stabilità delle spese per investimento finanziate senza debito e con risorse autonome.

È fondamentale rivisitare i vincoli europei e nazionali sul patto di stabilità interno in modo da consentire alle Amministrazioni più virtuose di escludere dalle spese sottoposte a patto di stabilità quelle per gli investimenti produttivi al fine di consentire l'attivazione di risorse finalizzate allo sviluppo sui territori. In una prima fase potrebbero essere esclusi almeno gli investimenti finanziati senza contrarre debito.

d) Costituzione di un "Fondino" per gli investimenti produttivi.

Parallelamente alle azioni di rafforzamento e miglioramento dei meccanismi della "spending review", è necessario, come peraltro suggerito dalla Commissione dei Saggi, istituire un Fondo a beneficio di alcune amministrazioni pubbliche. Il Fondo per investimenti produttivi, escluso dal patto di stabilità, potrebbe essere erogato alle Regioni che hanno rispettato il patto di stabilità interno e non hanno aderito alla richiesta di liquidità di cui al DL 35/2013, distintamente per l'art.2 e l'art.3, in quanto già in regola con i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili.

e) Completamento dell'esclusione dal patto di stabilità delle spese per il finanziamento del Trasporto Pubblico Locale.

Il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale avviene dal 1 gennaio 2013 attraverso il Fondo Nazionale Trasporti così come previsto dal comma 301 della legge di stabilità 2013 all'articolo 16-bis del decreto legge 95/2012. L'erogazione del Fondo è subordinata al monitoraggio dei criteri definiti dal comma 3 dell'art.16 bis del DL 95/2012 finalizzati a incentivare le Regioni e gli enti locali a razionalizzare e rendere efficiente la programmazione e la gestione dei servizi di trasporto e all'equilibrio

economico della gestione. La dotazione del fondo è pari a 4.929 milioni mentre sono esclusi dal patto di stabilità solo spese per 1,6 miliardi.

Per evitare sofferenze finanziarie agli enti locali o alle imprese di trasporto, anche ferroviario, che svolgono il servizio, è necessario prevedere l'esclusione dal patto di stabilità dell'intero importo del Fondo, peraltro già considerato nel suo intero stanziamento negli equilibri di finanza pubblica.

Si potrebbe ipotizzare l'esclusione dell'intero stanziamento del Fondo dal patto di stabilità secondo un processo graduale dal 2013 a 2016.

f) ***Esclusione dal patto di stabilità delle spese in capitale per l'edilizia scolastica.***

Gli investimenti per l'edilizia scolastica possono rilanciare l'economia del territorio e incrementare la sicurezza nelle scuole. Inoltre, sono da considerarsi spese obbligatorie al fine di salvaguardare gli edifici o ripristinarne la sicurezza.

g) ***Introduzione del Patto orizzontale fra le Regioni a statuto ordinario.***

Per utilizzare al massimo gli spazi disponibili per il comparto regioni è possibile introdurre, in analogia a quanto avviene per gli enti locali, un "patto orizzontale" per le Regioni.

La Conferenza delle Regioni e Province autonome entro il 31 ottobre di ciascun anno media fra le richieste delle regioni che prevedono di conseguire nell'anno un differenziale positivo rispetto all'obiettivo del patto di stabilità interno e fra quelle che necessitano di ulteriori spazi finanziari. La Conferenza si fa carico di comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro il 15 novembre di ciascun anno i nuovi obiettivi per regione.

La Regione che riceve spazi finanziari, peggiora il proprio obiettivo di un importo complessivo pari agli spazi finanziari ricevuti concordando con la Conferenza delle Regioni e Province autonome l'eventuale piano di rientro. La Regione che ha ceduto spazi finanziari potrà aumentare il proprio obiettivo in corrispondenza.

Il contributo del comparto regioni al miglioramento degli obiettivi di finanza pubblica rimarrebbe invariato.

h) Esclusione dal patto di stabilità delle risorse per il Fondo per lo sviluppo e la coesione sociale.

Negli ultimi anni si sono accumulati residui di stanziamento notevoli nei bilanci di quasi tutte le Regioni a causa dei limiti stringenti di spesa imposti dal patto di stabilità. Sarebbe opportuno prevedere l'esclusione dal patto di tali fondi.

6.3 Il patto nell'anno 2013

6.3.1 La normativa

Le regole per il patto 2013 sono state completamente modificate rispetto a quelle dell'anno precedente a seguito dell'introduzione del concetto di competenza *eurocompatibile*. L'art. 1, comma 451, della legge n. 228 del 2012, ha specificato che il complesso delle spese finali di competenza eurocompatibile è determinato dalla somma:

a) degli impegni di parte corrente al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;

b) dei pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;

c) dei pagamenti in conto capitale escluse le spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti.

Il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile, così come determinato, non può essere superiore, per tutte le Regioni a statuto ordinario, per ciascuno degli anni 2013 e 2014, all'importo di **20.090 milioni**, e, per ciascuno degli anni 2015 e 2016, all'importo di 20.040 milioni. L'ammontare dell'obiettivo di ciascuna regione in termini di competenza eurocompatibile, per gli esercizi dal 2013 al 2016, è determinato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, recepito con decreto del ministero dell'Economia e delle finanze entro il 31gennaio di ciascun anno e può assorbire quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 20 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (i criteri di virtuosità).

L'accordo fra le Regioni è stato raggiunto in sede di conferenza nella seduta del 24 gennaio 2013, e, pertanto, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 20 febbraio 2013, l'ammontare dell'obiettivo del patto di stabilità interno per l'anno 2013 espresso in termini di competenza eurocompatibile, complessivamente pari a 20.090

milioni di euro, è stato ripartito tra le Regioni a statuto ordinario sulla base degli importi di cui alla seguente tabella:

REGIONI	2013
Abruzzo	687.786.347
Basilicata	543.848.995
Calabria	1.038.826.103
Campania	2.376.471.810
E. Romagna	1.584.718.088
Lazio	2.028.865.569
Liguria	736.544.245
Lombardia	3.194.590.803
Marche	658.196.381
Molise	264.445.206
Piemonte	1.992.049.084
Puglia	1.340.693.635
Toscana	1.494.399.948
Umbria	558.660.837
Veneto	1.589.902.950
TOTALE RSO	**20.090.000.000**

Il limite per la Regione Calabria di 1,038 milioni di euro è determinato, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, dalla somma delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal consuntivo al netto delle:

a. Spese per la sanità (art. 32, c. 4,lett. a), L. n. 183/2011);

b. Spese, già sostenute dallo Stato, per gestione e manutenzione beni trasferiti in attuazione D.Lgs. n. 85 /2010 (art.32, c. 4, lett. d), L. n. 183/2011) ;

c. Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett. c), L. n. 183/2011);

d. Spese concernenti i censimenti previsti dal D.L. n.78/2010, art.50 , c. 3, nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT (art. 32, c.4 , lett. g), L. n. 183/2011);

e. Spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla L. 225/1992, nei limiti dei maggiori incassi di cui all'art. 5 , c. 5-quater, della medesima legge (art. 32, c. 4, lett. h), L. n. 183/2011);

f. Spese finanziate dal fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, entro il limite massimo per tutte le Regioni di 1600 milioni (art. 32, c. 4, lett. l), L. n. 183/2011), che per la Regione Calabria, applicando la stessa percentuale di accesso al FNT, vale come detrazione l'importo di euro 68,960 milioni;

g. Spese per investimenti infrastrutturali nei limiti definiti dal decreto previsto dall'art.5, c.1, D.L. n. 138/2011(art.32, c.4 , lett. m), L. n. 183/2011);

h. Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art. 32, c. 4, lett. n- bis, L. n. 183/2011, così come modificato dall'art. 2, c. 7, D.L. 35/2013, e cioè il cosiddetto decreto Barca, che vale per la regione Calabria nell'anno 2013 171 milioni di euro;

i. Spese effettuate a valere sulle somme attribuite alle regioni ai sensi del c. 263 dell'art. 1 della L. n. 228/2012 per la realizzazione delle misure relative al programma di interventi in materia di istruzione (art. 32, c. 4, lett. n-quater), L. n. 183/2011)

j. Spese in conto capitale, nei limiti delle somme effettivamente incassate entro il 30 novembre di ciascun anno, relative al gettito derivante dall'attività di recupero fiscale ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, acquisite in apposito capitolo di bilancio;

Alcune delle detrazioni su menzionate sono praticamente ininfluenti, in particolare quelle disposte con le lettere b), d), e), g). Le uniche agevolazioni sono state introdotte grazie al DL 35/2013. In particolare:

- con l'art. 1, comma 7, è stata reinserita la possibilità di detrarre dai trasferimenti i pagamenti effettuati in favore degli enti locali soggetti al patto di stabilità interno a valere sui residui passivi di parte corrente, purché a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali. Ai sensi del comma 8 dello stesso decreto i maggiori spazi finanziari nell'ambito del patto di stabilità devono essere però utilizzati esclusivamente per il pagamento dei debiti di parte capitale certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine. Tali spazi finanziari sono destinati prioritariamente per il pagamento di residui di parte capitale in favore degli enti locali;
- con l'art. 2, comma 7, la quota complessiva di 1 miliardo di detrazione delle spese effettuate a titolo di cofinanziamento nazionale del POR da parte di tutte le Regioni viene incrementata di 800 milioni di euro, ampliando la possibilità di utilizzo dei fondi comunitari, soprattutto per quanto riguardo le Regioni del Sud d'Italia (vedi paragrafo successivo).

6.3.2 Parziale esclusione dal patto di una quota del cofinanziamento nazionale

Com'è noto, al fine di accelerare la spesa dei programmi regionali cofinanziati dai fondi strutturali negli anni 2012, 2013 e 2014 il decreto legge "Salva Italia" del 6 dicembre 2011 ha previsto l'esclusione di 1 miliardo di euro di spesa dei fondi strutturali dai criteri di applicazione del Patto di stabilità interno. Come sopra ricordato, il DL 35/2013, al fine di assicurare l'ulteriore accelerazione dell'utilizzo regionale dei fondi comunitari e di dare un impulso all'economia locale sia dal lato dell'offerta che della domanda, ha modificato la lettera n)bis del comma 4 dell'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183, incrementando per l'anno 2013 il limite complessivo di spesa a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali escluso dai limiti rilevanti ai fini del rispetto del patto di stabilità per un importo di 800 milioni di euro. L'importo complessivo di 1,8 miliardi di euro è ripartito

tra tutte le regioni sulla base della chiave di riparto dei fondi strutturali 2007-2013, tra programmi operativi regionali, così come stabilita dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, adottato con Decisione CE C (2007) n. 3329 del 13/7/2007 secondo gli importi evidenziati nella tabella 6.5.

L'esclusione dai limiti del patto delle regioni opera con riferimento alle spese effettivamente sostenute dalle stesse a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari, ivi comprese le spese eseguite utilizzando le risorse derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale.

Per gli anni 2013 e 2014 il Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica - sulla base dei dati acquisiti dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – ai sensi del comma 460, dell'articolo 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, effettua entro il 15 settembre il monitoraggio sull'utilizzo, alla data del 30 giugno, del plafond di spesa assegnato a ciascuna regione. All'esito del predetto monitoraggio, il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, qualora sulla base delle effettive esigenze di cassa delle regioni e province autonome riferite al primo semestre, riscontri per alcune di esse un'insufficienza e per altre un'eccedenza del plafond di spesa assegnato, dispone con decreto direttoriale, per l'anno di riferimento, la rimodulazione del quadro di riparto del limite complessivo al fine di assegnare un maggiore o minore spazio finanziario alle regioni e province autonome commisurato alla effettiva capacità di spesa registrata nel semestre di riferimento.

Il decreto direttoriale di cui al periodo precedente è tempestivamente comunicato al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Tabella 6.5 – Distribuzione fra le Regioni del fondo per l'accelerazione delle spese comunitarie

Regioni	Limite di spesa assegnato a ciascuna regione (valore in milioni di euro)	Chiave di riparto
Abruzzo	23	1,3%
Basilicata	38	2,1%
Calabria	171	9,5%
Campania	355	19,7%
Emilia Romagna	38	2,1%
Friuli Venezia Giulia	18	1,0%
Lazio	67	3,7%
Liguria	29	1,6%
Lombardia	49	2,7%
Marche	20	1,1%
Molise	9	0,5%
PA Bolzano	7	0,4%
PA Trento	7	0,4%
Piemonte	74	4,1%
Puglia	290	16,1%
Sardegna	86	4,8%
Sicilia	384	21,3%
Toscana	58	3,2%
Umbria	22	1,2%
Valle d'Aosta	5	0,3%
Veneto	50	2,8%
Totale	1.800,00	100,0%

6.3.3 Il patto regionale verticale incentivato

Con l'art. 16, comma 12-bis, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito con legge 7 agosto 2012, n. 135, è stato introdotto nell'ordinamento il cd. patto regionale verticale "incentivato", attraverso il quale le Regioni che offrono spazi finanziari agli enti locali del proprio territorio, al fine di favorirne i pagamenti dei residui passivi in conto capitale in favore dei creditori, possono ottenere risorse finanziarie, da destinare alla riduzione del debito. La legge di stabilità per l'anno 2013 (legge 228/2012) ha attribuito

alle Regioni un contributo complessivo di 800 milioni di euro, in misura pari all'83,33 per cento degli spazi finanziari, validi ai fini del patto di stabilità interno, ceduti da ciascuna di esse e attribuiti ai Comuni e alle Province ricadenti nel proprio territorio nella percentuale rispettivamente del 75% e del 25%.

Successivamente, l'art. 1 bis del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, ha modificato i commi da 122 a 125 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, stabilendo che:

- il contributo concesso alle Regioni a statuto ordinario per l'anno 2013 passa da euro 800.000.000,00 ad euro 1.272.006.281 per ciascuno degli anni 2013 e 2014;
- il 50% degli spazi finanziari complessivi ceduti ai Comuni deve essere destinato in favore dei piccoli Comuni con popolazione fra 1.000 e 5.000 abitanti;
- gli spazi finanziari ceduti da ciascuna regione sono ripartiti tra i Comuni e le Province al fine di favorire il pagamento di obbligazioni di parte capitale assunte;
- entro il termine perentorio del 30 giugno 2013 le regioni comunicano al Ministero dell'Economia e delle Finanze, con riferimento a ciascun ente beneficiario, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

A seguito della modifica normativa sopra citata, il contributo per la Regione Calabria è stato rimodulato nel limite massimo di euro 48.502.219,00 (83,33%) e, pertanto, l'ammontare complessivo della quota di obiettivo di spesa che la Regione ha ceduto a Comuni e Province (100%) per ottenere l'intero contributo è stato pari ad euro 58.204.991,00 così distinto:

- euro 43.653.743,25 (75% di euro 58.204.991,00) di spazi finanziari ceduti ai Comuni, di cui euro 21.826.871,62 ai Comuni la cui popolazione è compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti, ed euro 21.826.871,63 ai Comuni la cui popolazione è maggiore a 5.000 abitanti;
- euro 14.551.247,75 (25% di euro 58.204.991,00) di spazi finanziari ceduti alle Province.

La ripartizione delle risorse fra le singole Regioni riportata nella tabella allegata al predetto decreto legge 95/2012 evidenziava come limite massimo di risorse

attribuite alla regione Calabria un contributo di euro 32.409.000, rimodulato successivamente in euro 35.518.922,01 mediante accordo sancito il 3 agosto 2012 in Conferenza, così come previsto dal comma 12 ter dello stesso decreto n. 95/2012 (vedi tabella 6.6)

Tabella 6.6 – Ripartizione fra le RSO del contributo per il patto verticale incentivato rapportato ai tagli previsti dalla spending review

Regioni	Distribuzione dei tagli alle RSO per 1 Mld per l'anno 2013 e 2014 (art.16 DL 95/2012)	contributo per il patto di stabilità incentivato per il 2013 e 2014
ABRUZZO	29.157.558	29.157.558
BASILICATA	19.591.155	19.591.155
CALABRIA	48.502.219	48.502.219
CAMPANIA	112.166.423	112.166.423
EMILIA ROMAGNA	83.035.936	83.035.936
LAZIO	127.621.135	127.621.135
LIGURIA	31.035.084	31.035.084
LOMBARDIA	177.191.282	177.191.282
MARCHE	31.248.797	31.248.797
MOLISE	10.244.228	10.244.228
PIEMONTE	87.276.165	87.276.165
PUGLIA	80.608.202	80.608.202
TOSCANA	74.670.275	74.670.275
UMBRIA	21.550.129	21.550.129
VENETO	66.101.412	66.101.412
TOTALE	**1.000.000.000**	**1.000.000.000**
SICILIA		192.534.470
SARDEGNA		79.471.811
TOTALE		**1.272.006.281**

Alla scadenza prefissata sono pervenute presso l'Amministrazione regionale nei termini previsti istanze da parte di 210 Comuni, di cui 162 con popolazione compresa fra i 1.000 e 5.000 abitanti, per un totale di spazi finanziari richiesti pari ad un importo di euro 143.327.966,63 mentre le cinque Province hanno richiesto spazi finanziari per un importo pari ad euro 25.856.732,47.

Considerato che gli spazi finanziari richiesti sono stati superiori agli spazi che la Regione poteva cedere per una quota di euro 85.122.975,63, si è reso necessario procedere ad un

riparto proporzionale corretto dal peso della popolazione residente in ciascun Comune e/o Provincia alla data del 31 dicembre 2011.

Ai fini del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica la Regione ha rideterminato, ai sensi dell'articolo 1, comma 138 della legge 220/2010, gli obiettivi programmatici per l'anno 2013 sia in termini di competenza eurocompatibile che di competenza finanziaria, riducendoli dello stesso importo ceduto di euro 58.204.991,00, poi incrementato di ulteriori euro 546.694,19 a causa di malfunzionamento del sistema di posta certificata in ingresso che aveva comportato l'esclusione di alcuni comuni inizialmente esclusi.

Con tale operazione l'obiettivo programmatico del patto per l'anno 2013 scende da 1.038 Meuro a 980 milioni di euro circa, ma in tal modo, oltre che dare sollievo agli Enti locali del territorio calabrese, anch'essi strangolati dal patto di stabilità, si compensano totalmente i tagli di 48 milioni di euro dovuti alla spending review per l'anno 2013, che senza tale operazione sarebbero gravati sulle risorse autonome regionali o sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione, peraltro già programmate.

6.3.4 Le sanzioni per il mancato rispetto del patto

Sono sostanzialmente confermate per l'anno 2013 le sanzioni già previste per l'anno 2012 dal comma 147 dell'art. 1 della legge 220/2010 che viene sostanzialmente integrato dall'**art.** 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, recante "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni". La Regione inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

a) è tenuta a versare all'entrata del bilancio statale, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità interno, l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. Per gli enti per i quali il patto di stabilità interno è riferito al livello della spesa, si assume quale differenza il maggiore degli scostamenti registrati in termini di cassa o di competenza. In caso di mancato versamento si procede, nei sessanta giorni successivi, al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale. Trascorso inutilmente il termine perentorio stabilito dalla normativa vigente per la trasmissione della certificazione da

parte dell'ente territoriale, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale sino a quando la certificazione non viene acquisita. La sanzione non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio precedente;

b) non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;

c) non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione;

d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della presente disposizione;

e) è tenuta a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

Sono da considerare sanzioni anche quelle previste dal comma aggiunto all'articolo 1, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, che recita:

"**111-ter**. *Qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio*

economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali."

6.3.5 Il patto per l'anno 2014

Il disegno di legge di stabilità per l'anno 2014 interviene ulteriormente sugli obiettivi programmatici del patto di stabilità stabilendo che il complesso delle spese finali, in termini di competenza eurocompatibile, delle regioni a statuto ordinario non può essere superiore per l'anno 2013 all'importo di 20.090 milioni di euro, per l'anno 2014 all'importo di **19.390** milioni di euro e per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 all'importo di **19.340** milioni di euro.

In base a tale modifica la redistribuzione degli obiettivi fra le diverse regioni nell'arco temporale 2014-2017 dovrebbe essere quella indicata nella tabella seguente:

Tabella 6.7 – Gli obiettivi del patto nelle Regioni a statuto ordinario nel prossimo triennio

Regione	**Obiettivi patto di stabilità interno** *(milioni di euro)*	
	Anno 2014	**Anni 2015-2017**
Piemonte	1.928	1.923
Liguria	714	712
Lombardia	3.026	3.018
Veneto	1.515	1.511
Emilia-Romagna	1.514	1.510
Toscana	1.440	1.437
Umbria	548	547
Marche	637	635
Lazio	1.943	1.938
Abruzzo	673	671
Molise	261	260
Campania	2.327	2.321
Puglia	1.305	1.301
Basilicata	539	537
Calabria	1.022	1.019
TOTALE	**19.390**	**19.340**

7. IL QUADRO DELLA FINANZA REGIONALE NEL PROSSIMO TRIENNIO

7.1 La più difficile situazione di contesto

Il contesto entro il quale si muove l'azione di programmazione regionale si è profondamente modificato nel corso degli ultimi 3 anni. Per far fronte all'enorme debito pubblico e alla crisi economica mondiale le Regioni, in qualità dei maggiori enti territoriali di spesa, sono state sottoposte a tutte una serie di disposizioni normative che obbligano le stesse ad un comportamento "virtuoso" dal quale non è più possibile derogare.

Al ben noto commissariamento della sanità, è seguita la quasi completa eliminazione dei trasferimenti statali, la drastica limitazione della spesa che può essere sostenuta in conseguenza delle regole relative al patto di stabilità, le gravi sanzioni in caso di sforamento dello stesso, prima fra tutte il versamento nelle casse statali della somma corrispondente allo sforamento registrato.

Sono quindi cambiate le regole di formazione e di gestione del bilancio, con l'introduzione progressiva di principi stringenti quali quello del **pareggio di bilancio effettivo**, (entrata=spesa, senza il ricorso all'indebitamento), il principio di prudenza nella copertura finanziaria dei residui passivi perenti, il principio della **competenza finanziaria rafforzata** (devi prevedere quanto puoi spendere) e quello del **bilancio consolidato** che impone un intervento ancora più deciso sugli Enti strumentali e sulle società partecipate.

E' intervenuto, infine, il DL 174/2012 che, con due articoli, va ad incidere in maniera rilevante sull'organizzazione politica e amministrativa delle Regioni: il primo rafforzando il **controllo sulla gestione finanziaria da parte della Corte dei Conti**, il secondo prevedendo norme direttamente orientate alla "**riduzione dei costi della politica nelle Regioni**".

Entrambe le disposizioni contengono norme estremamente articolate ed entrambe poggiano su presupposti costituzionali di estrema delicatezza.

Il sistema dei controlli, disciplinato dall'art.1, che, pur attenuato rispetto alla versione iniziale, dove era addirittura previsto un controllo preventivo pressoché generalizzato sugli atti della Regione, si articola in una vasta serie di modalità e procedure di controllo sulla gestione finanziaria, che, lungi dall'essere riconducibili nell'ambito dei controlli successivi sulla gestione conosciuti in precedenza, sono tese a verificare in maniera

puntuale il **mantenimento degli equilibri di bilancio, l'assenza di irregolarità**, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, la stabilità finanziaria degli enti, la **mancata copertura delle spese**, l'osservanza del vincolo previsto in materia d'**indebitamento** dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione ed **il rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno**, finendo per circoscrivere in ambiti molto ristretti le possibilità di manovra discrezionale in materia di bilancio da parte delle Regioni.

L'articolo 2 del DL 174, a sua volta, è impostato su un sistema duale di **sanzioni**:

- il primo, previsto dal comma 1, intende sanzionare con la drastica riduzione di trasferimenti statali il mancato adempimento di una serie di previsioni imposte quali meccanismi riduttivi dei costi, entro la prevista data del 23 dicembre 2012, ovvero entro i 6 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge qualora siano necessari adeguamenti statutari;
- il secondo, previsto nel comma 1 del medesimo articolo, censura con la gravissima sanzione dello scioglimento del Consiglio e della rimozione del Presidente, quelle Regioni che, sempre nei termini indicati, non abbiano disposto gli adempimenti previsti.

Gli stessi limiti stabiliti dalle **regole del patto di stabilità** in termini di tetti di spesa sempre più bassi da poter realizzare annualmente, impediscono di spendere le risorse allocate in bilancio, sulle quali si impone obbligatoriamente già da due anni una scelta di tipo preferenziale fra le risorse comunitarie per investimenti finanziate dalla UE e dallo Stato (i FAS), che occorre realizzare per non perdere le risorse, e la spesa cosiddetta corrente finanziata con risorse autonome, avente in buona parte carattere di obbligatorietà in quanto destinata a settori cosiddetti "sensibili" (trasporti, forestali, LSU e altri precari, politiche sociali, stipendi degli enti strumentali) e la cui mancata o ritardata erogazione provoca gravi tensioni sociali.

7.2 Le difficoltà di ordine finanziario: lo squilibrio fra entrate e spese autonome

Il bilancio regionale, come evidenziato nel precedente capitolo, è caratterizzato, da un lato, dalla presenza di un quantitativo ingente di risorse di natura vincolata di difficile utilizzazione e, dall'altro, da una disponibilità di risorse autonome per spese

sostanzialmente di natura corrente non sufficiente a garantire la copertura del fabbisogno finanziario determinato dalla legislazione vigente.

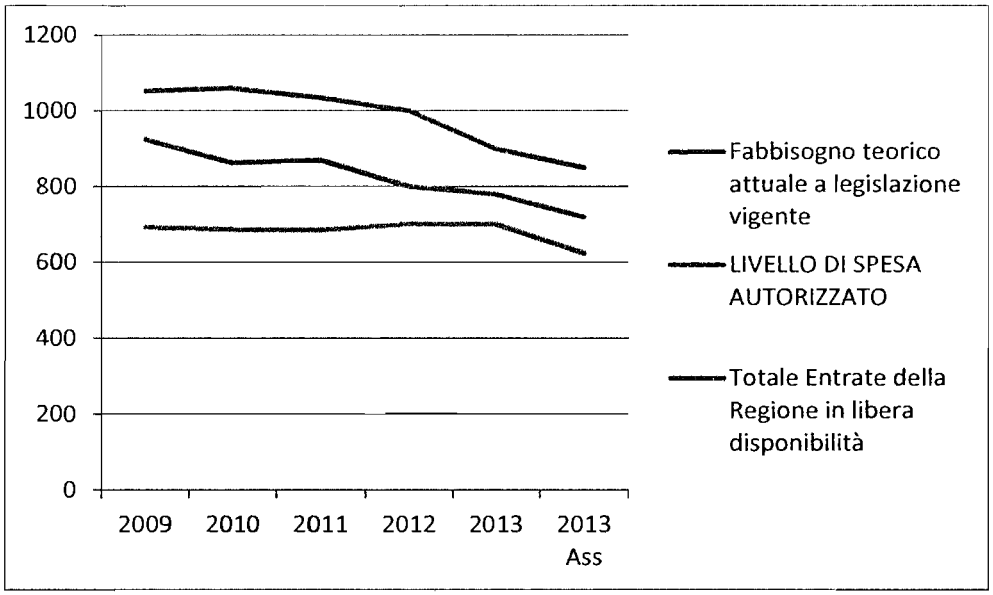
Nella seguente tabella 7.1 si può notare come le entrate libere da vincoli da destinare a finalità autonomamente definite dalla Regione ammontino in sede di previsione del bilancio 2013 a 700 milioni di euro, somma insufficiente a coprire il fabbisogno di spesa finanziato con risorse autonome, stimato intorno a 900 milioni di euro.

Tabella 7.1 – Confronto fra fabbisogno, entrate regionali e spesa autorizzata

Tipologia Entrata	2009	2010	2011	2012	2013	2013 Assestato
Fabbisogno teorico attuale a legislazione vigente	1052	1060	1035	1000	900	850
LIVELLO DI SPESA AUTORIZZATO	925	862	870	800	780	720
Totale Entrate della Regione in libera disponibilità	693	687	685	700	700	624

Con l'assestamento di bilancio 2013, per effetto dell'istituzione del fondo nazionale trasporti e la soppressione della compartecipazione alle accise su benzina e gasolio, le entrate autonome si sono ridotte di circa 76 milioni di euro, mentre il fabbisogno è calato di un importo inferiore, per via delle risorse aggiuntive a carico del bilancio regionale destinate allo stesso trasporto pubblico locale (circa 16 milioni di euro).

Le norme di contenimento della spesa degli ultimi anni hanno, di fatto, limitato la crescita del fabbisogno, in quanto certamente sono state ridotte le spese di funzionamento ed altre spese ritenute meno virtuose, sia presso l'Amministrazione Regionale che negli enti sub regionali. Così come evidenziato nel grafico di seguito riportato si nota come la forbice fra entrate e fabbisogno abbia raggiunto il massimo dell'ampiezza nel 2010, per poi restringersi negli ultimi anni. L'impatto dell'azione posta in essere dal Governo regionale sarebbe stata ancora più evidente se non fossero intervenuti i tagli di cui al decreto n. 78/2010, che determinando la quasi totale sparizione dei trasferimenti statali, hanno generato un effetto sostitutivo e quindi una maggiore pressione sulle risorse regionali.



I tagli ai trasferimenti statali disposti con le manovre degli ultimi anni hanno, infatti, ormai azzerato quasi tutte le risorse che, almeno in parte, servivano a finanziare una quota del fabbisogno non coperto dalle risorse autonome. E' il caso, per esempio, del fondo indistinto per le politiche sociali, il fondo unico per l'agricoltura, il fondo unico per le imprese, l'Iva per i contratti di servizio del TPL ferro, il fondo per la famiglia, il fondo per il diritto allo studio, il fondo relativo alla legge 210/92, che prevedeva l'indennità mensile ai malati da sangue infetto, prima finanziata con il D.lgs. 112/1998. Ciò ha provocato una pressione fortissima sulle risorse autonome ed ha impedito che la forbice esistente fra fabbisogno e spesa autorizzata scendesse a livelli più agevoli, in quanto sull'affidamento della disponibilità perpetua delle risorse del D.lgs. 112/98, si erano costruiti nel tempo, in alcuni casi, rapporti ed obbligazioni giuridicamente vincolanti nei confronti di terzi che adesso sarà difficile onorare.

Oltre a ciò il fabbisogno non è diminuito anche perché nel frattempo sono state approvate nuove leggi di spesa, la Sanità ha assorbito, oltre alla fiscalità regionale per 170 milioni circa nel 2013, risorse autonome per oltre 100 milioni per la copertura dei disavanzi ed i mutui già contratti, sono cresciuti i pignoramenti ed il contenzioso poiché i necessari tagli lineari di bilancio effettuati negli ultimi anni non sono stati accompagnati da riforme strutturali.

La differenza fra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura della spesa storica a legislazione vigente e le entrate in libera disponibilità, è stato in parte coperto

negli ultimi anni con il **definanziamento dei residui passivi perenti** e con il ricorso all'**indebitamento**.

Ma l'introduzione nella Costituzione italiana del "principio del pareggio di bilancio", avvenuto con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, da un lato, e la sentenza della Corte Costituzionale n. 70/2012, dall'altro, limitano ancora di più il ricorso a tale pratica. Tale sentenza, dichiarando la incostituzionalità dell'art. 1, comma 6, della legge regionale della Campania n. 5/2011, in ragione della non conformità dell'entità dello stanziamento destinato alla copertura finanziaria dei residui passivi perenti al principio "della prudenza", ha individuato quale misura ragionevole della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti atta ad assicurare una sufficiente garanzia dell'assolvimento delle obbligazioni assunte, quella di almeno il 70% delle somme cancellate dalle scritture contabili. D'altra parte, per quanto riguarda le possibilità di coprire una parte del fabbisogno con il ricorso al debito, occorre considerare che dopo la riduzione del limite di indebitamento dal 25% al 20%[53], gli spazi di manovrabilità anche per questa altra strada sono preclusi.

7.3 Le direttive per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016.

La prima questione da affrontare riguarda, pertanto, la necessità della **salvaguardia degli equilibri di bilancio**, non solo per riuscire a raggiungere il pareggio effettivo nel 2015, nell'ambito del percorso di rientro approvato con il DPEFR, ma anche per superare, come prima evidenziato, il sistema dei controlli previsti dal DL 174/2012.

In considerazione del fatto che è necessario **preservare gli equilibri di bilancio** e contemporaneamente garantire la copertura di tutte le spese previste dalla normativa vigente, trovandosi la Regione nella condizione di avere un fabbisogno di spesa più alto rispetto alle risorse disponibili, ci si trova difronte all'obbligo di operare delle scelte sulle priorità ed al contempo adottare disposizioni legislative che riducano strutturalmente la spesa per la parte che non è più possibile finanziare.

Le entrate libere da vincoli da destinare a scelte di natura discrezionale da parte della Giunta e del Consiglio ammontano a fine 2013 a **620 milioni di euro**, somma

[53] l'art. 8, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183, ha novellato l'art.10 della legge 281 del 16 maggio 1970 abbassando dal 25% al 20% il limite di indebitamento.

insufficiente a coprire il fabbisogno di spesa determinato dalla legislazione vigente, stimato in almeno **850 milioni di euro**.

Già in sede di bilancio 2013 gli interventi di riduzione della spesa hanno riguardato:

- il taglio del 20 per cento dei trasferimenti agli enti strumentali;
- il taglio ai trasferimenti da effettuare al Consiglio;
- l'attuazione della spending review su Contratti, Società, Fondazioni, Mostre, Convegni, Consulenze, Formazione personale, mensa, Autovetture, Comitati, Commissioni, acquisto di mobili e arredi, ecc.
- il taglio dei trasferimenti alle Province
- la riduzione media dell'80% degli stanziamenti di bilancio per le leggi diverse di quelle ai punti di cui sopra con taglio non lineare.

Una parte dei risparmi effettuati sono stati destinati alla copertura di debiti pregressi ed in particolare del debito maturato nei confronti di Trenitalia, per i contratti di servizio non coperti dallo Stato nell'anno 2011 (40 milioni in tre anni), nei confronti del personale Arssa ed Afor per competenze stipendiali pregresse relative all'anno 2001 e 2012 (75 milioni di euro in tre anni), nei confronti delle strutture accreditate per l'assistenza socio-sanitaria (20 milioni in tre anni).
L'impegno di risorse a copertura del debito nel triennio 2013-2015 ha ridotto ulteriormente la disponibilità di risorse che possono essere utilizzate a fini discrezionali e, pertanto, le possibilità di manovra per ridurre la forbice fra fabbisogno ed entrate autonome, è demandata:

a) al raggiungimento del pareggio in Sanità per liberare le risorse della fiscalità ed avere così maggiori risorse libere disponibili;
b) aumento delle entrate autonome
c) di interventi sulla legislazione regionale che riducano strutturalmente la spesa corrente di carattere continuativo, soprattutto quella nel settore del trasporto pubblico locale, che dopo l'istituzione del FNT e la possibile perdita delle risorse in assenza interventi di razionalizzazione, non può gravare sulle risorse autonome regionali.

a) Il raggiungimento del pareggio in Sanità

Malgrado i notevoli progressi registrati negli ultimi anni in materia di riduzione dei disavanzi di gestione, il nodo "sanità" resta il problema principale sul quale si gioca il futuro della Regione. Com'è noto, la necessità di ripianare i disavanzi pregressi sino al 2010, o ha imposto un aumento delle tasse a carico delle imprese e dei cittadini calabresi, attraverso l'aumento della addizionale Irpef, delle aliquote Irap o dell'accisa sulla benzina, o ha intaccato le già scarse risorse autonome, come nel caso del rimborso dell'anticipazione di 428 milioni concessa dallo Stato nel 2011 che ha impegnato 30 milioni di risorse libere per 30 anni.

A queste risorse si devono aggiungere altri 6 milioni circa per l'anticipazione di liquidità ex art. 3 DL 35/2013 di 89 milioni di euro da restituire per 30 anni.

L'azzeramento dei disavanzi dovrebbe essere portato, quindi, a prima della copertura delle manovre regionali, in maniera tale da liberare queste ultime per incrementare le entrate in libera disponibilità che potrebbero, così, essere destinate ad altre emergenze. Senza una azione ancora più decisa diretta alla razionalizzazione della spesa sanitaria, così come peraltro richiesto dal decreto sulla spending review, non ha senso neanche parlare delle altre riforme, vista l'entità delle somme in gioco in confronto alla scarsa disponibilità di risorse autonome.

b) La manovra sulle entrate

Il ruolo affidato alle Regioni per effetto del federalismo fiscale impone sempre di più un atteggiamento più attivo rispetto alle politiche relative alle entrate regionali, tributarie e no.

Da un lato i margini discrezionali di aumento dei tributi della Regione Calabria sono limitati poiché la fiscalità regionale è giunta, a causa della passata gestione incontrollata della spesa sanitaria, ad un livello molto elevato anche rispetto al contesto socio-economico regionale. Tanto è vero che la manovrabilità dell'Irpef, già prevista a partire dall'anno 2012, non è applicabile in Calabria se non dopo il 2014, poiché le aliquote sono già ai livelli massimi consentiti, per effetto dei provvedimenti assunti per il ripiano dei disavanzi in Sanità (vedi tabella 7.4).

Dall'anno 2014, alla luce della modifica apportata dal Governo con l'articolo 28, comma 1, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, si potrà effettuare una manovra

massima dello 0,3%, se continuano a permanere i disavanzi in Sanità, in quanto lo Stato sarà costretto ad intervenire con l'incremento coattivo dello 0,3 per cento dell'Irpef e dello 0,15 delle aliquote Irap. **La manovra dell'addizionale Irpef, invece, potrebbe teoricamente avere un tetto dello +0,6% se i bilanci dovessero risultare nell'anno di gestione 2013 in pareggio.**

Se il governo regionale decidesse, sempre nel 2014, di applicare l'aliquota massima consentita, l'incremento di entrate previsto può oscillare dai 45 milioni nel primo caso ai 90 milioni in caso di maggiore virtuosità nella gestione della Sanità.

Tabella 7.2 – La manovrabilità dell'addizionale regionale Irpef nel triennio 2013-2015

Anni	Incremento previsto dal D.Lgs. 68/2011	Livello massimo dell'addizionale regionale Irpef con aliquota base 0,9	Livello addizionale regionale Irpef compresa manovra regionale e incremento coattivo statale*	Livello dell'addizionale regionale Irpef con aliquota base 1,73	Livello addizionale regionale Irpef compresa manovra regionale	Margine di manovra senza disavanzi	Margine di manovra in costante presenza di disavanzi sanità non coperti
2012	0,5	1,4	1,4+0,3	1,73	1,73+0,3	0,0	0,0
2013	0,5	1,4	1,4	1,73	1,73	0,0	0,0
2014	1,1	2,0	1,4	2,33	1,73	0,6	0,3
2015	2,1	3,0	1,4	3,33	1,73	1,6	1,3

* Non è conteggiato nel 2013 l'incremento dello 0,3 per cento disposto coattivamente dallo Stato per gli anni 2010, 2011 e 2012, che scatta solo in presenza di ulteriori disavanzi non coperto da risorse regionali

In tal senso si confida in **una forte riduzione di disavanzi in Sanità prima della copertura**, in maniera tale da utilizzare le entrate derivanti dalle manovre fiscali per affrontare le emergenze sociali della Regione aggravatesi per via dei tagli ed evitare l'ulteriore incremento dell'addizionale Irpef.

c) La necessità della riforma del settore del trasporto pubblico locale

Come già trattato al paragrafo 4.3, le modalità del finanziamento statale del trasporto pubblico locale sono state riformate dall'articolo 6-bis del decreto-legge n. 95 del 2012 che ha istituito, a decorrere dal 2013, il Fondo nazionale trasporti. La dotazione di tale fondo è pari a 4,9 miliardi di euro, e la parte spettante alla Regione Calabria, che ha una quota di accesso al fondo pari al 4,31%, ammonta potenzialmente a 212,45 milioni di euro. L'effettiva erogazione di tale importo è, però, subordinata all'adozione di una serie di provvedimenti, senza i quali la somma si riduce del 10% il primo anno e poi in maniera progressiva di due punti ogni anno, provocando una brusca perdita di risorse per

la Regione e per il comparto stesso, in quanto le stesse non potranno essere sostituite da risorse autonome regionali.

Le regioni a statuto ordinario, infatti, al fine di ottenere l'assegnazione del fondo in questione devono adottare un piano di riprogrammazione dei propri servizi, secondo le indicazioni dello stesso D.P.C.M., e rimodulare i servizi a domanda debole. Inoltre, entro centottanta giorni dall'emanazione del D.P.C.M., le stesse regioni dovranno sostituire modalità di trasporto diseconomiche, con altre modalità che consentano di garantire il servizio, raggiungendo il rapporto ricavi/costi pari ad almeno 0,35, fissato dall'articolo 19, comma 5, del D.Lgs. n. 422/1997.

I criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle regioni a statuto ordinario le risorse del Fondo sono finalizzati ad incentivare le regioni a razionalizzare ed efficientare la programmazione e la gestione dei servizi relativi al trasporto pubblico locale, anche ferroviario, mediante:

a) un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico;
b) il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi;
c) la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;
d) la definizione di livelli occupazionali appropriati;
e) la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica;

Qualora la regione raggiunga tutti gli obiettivi precedentemente elencati, la quota del 10% è assegnata integralmente. Nel caso, invece, in cui gli obiettivi siano raggiunti parzialmente, alla regione è assegnata parte della quota con le percentuali di seguito riportate:

a) 30% per un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico e per la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;

b) 60% per il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi;

c) 10% per la definizione di livelli occupazionali appropriati.

Pertanto, l'assenza di un intervento deciso, anche normativo, nel settore, comporterà una minore entrata di 21 milioni annui nel 2014 che aumenteranno via via di 4,2 milioni all'anno in assenza di riforma.

A tale somma si deve aggiungere la somma di circa 25 milioni di euro che nel 2013 è già gravata sulle risorse autonome di bilancio della Regione e, senza interventi di razionalizzazione, ci sono ulteriori 20 milioni che mancherebbero per assicurare l'equilibrio del sistema a legislazione vigente.

Un risparmio di almeno 40 milioni annui diventa pertanto rilevante al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio.

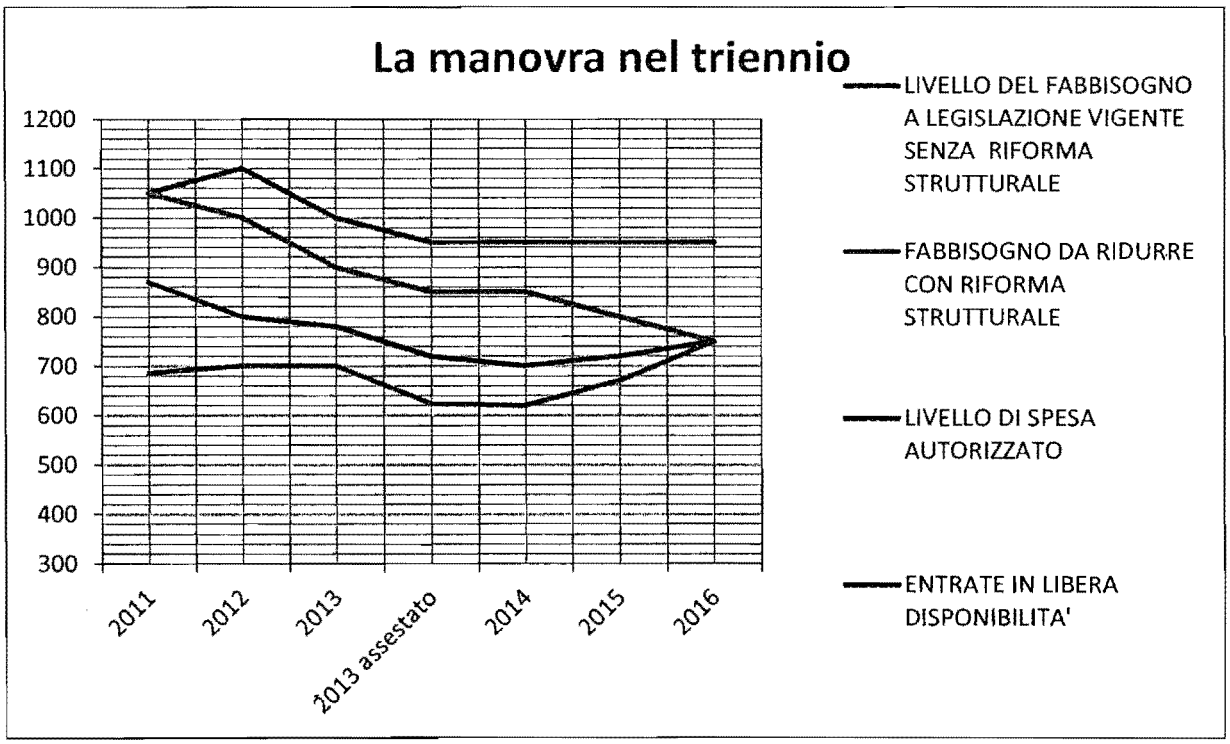
7.4 Il tetto di spesa da finanziare con risorse autonome nel 2014

Senza gli interventi di cui al paragrafo precedente, la manovra finanziaria per il 2014 può contare su una disponibilità massima di 700 milioni di euro. La differenza fra le entrate in libera disponibilità, stimate intorno ai 620 milioni di euro, potrà essere coperta con un definanziamento dei perenti non superiore a 80 milioni di euro, così come evidenziato nella tabella 7.3.

Tabella 7.3 – Il raffronto fra l'evoluzione delle entrate e le spese autorizzate nel triennio

Proiezione entrate 2013-2016				
Tipologia Entrata	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Tributi propri liberi	141,1	139,7	140,8	140,8
IRAP (quota libera)	446,2	446,2	446,2	446,2
IRPEF (quota libera)	0	0	50	100
Accisa benzina	56	0	0	0
Accisa su gasolio per autotrazione	20,7	0	0	0
Imposta regionale sulla benzina	10,1	7,8	7	7
Recupero evasione fiscale	19,2	21,5	21	21
Entrate extratributarie	6,67	5	5	5
Totale Entrate della Regione in libera disponibilità	**700,0**	**620,0**	**670,0**	**720,0**
Definanziamento dei perenti	80	80	50	30
LIVELLO DI SPESA AUTORIZZATO	**780,0**	**700,0**	**720,0**	**750,0**

Alla luce della normativa vigente, gli obiettivi di bilancio per il prossimo triennio 2014-2016 sono definiti secondo i parametri fissati nella tabella 7.4.

Tab. 7.4 – Gli obiettivi di bilancio per il triennio 2014-2016

Obiettivi	2011	2012	2013	2013 assestato	2014	2015	2016
LIVELLO DEL FABBISOGNO A LEGISLAZIONE VIGENTE SENZA RIFORMA STRUTTURALE	1050	1100	1000	950	950	950	950
FABBISOGNO DA RIDURRE CON RIFORMA STRUTTURALE	1050	1000	900	850	850	800	750
LIVELLO DI SPESA AUTORIZZATO	870	800	780	720	700	700	750
ENTRATE IN LIBERA DISPONIBILITA'	685	700	700	624	620	670	750