

COPIA

REGIONE CALABRIA
 GIUNTA REGIONALE

N 997 del registro
 delle deliberazioni

Estratto del processo verbale della seduta del 16 DIC. 2008 2^a COMMISSIONE CONSILIAR

OGGETTO: Documento di programmazione Economico Finanziaria della Regione Calabria (DPEFR) per gli anni 2009-2011 (Articolo 2, comma 3, della legge regionale 4.2.2002, n. 8)

Inviata al Dipartimento
B. Lomuo
16 DIC. 2008
 Inviata al Consiglio Regionale
16 DIC. 2008

Alla trattazione dell'argomento in oggetto partecipano:

	Presente	Assente
1 Agazio LOIERO Presidente	X	
2 Domenico CERSOSIMO Vice Presidente	X	
e gli Assessori	=====	=====
3 Carmela FRASCA'		X
4 Silvestro GRECO		X
5 Damiano GUAGLIARDI	X	
6 Luigi INCARNATO	X	
7 Mario MAIOLO		X
8. Demetrio NACCARI CARLIZZI	X	
9. Mario PIRILLO	X	
10. Vincenzo SPAZIANTE	—————	
11. Francesco SULLA	X	
12. Michelangelo TRIPODI	X	

Inviata alla Corte dei Conti
 II _____

Assiste il Segretario Consigliere dr. Nicola Durante

Delibera N _____ del _____
 Cap. _____ Bilancio _____

STANZIAMENTO Euro _____
 VARIAZIONI + O - Euro _____
 TOTALE Euro _____
 IMPEGNI ASSUNTI Euro _____
 DISPONIBILITÀ Euro _____
 IMPORTO PRESENTE IMPEGNO Euro _____
 IMPEGNO N. _____ DEL _____

L'Assessore _____
 Il Dirigente Generale
IL DIRIGENTE GENERALE
Dott. Luigi Bulotta
 Il Dirigente di Settore _____
 Il Dirigente di Servizio
IL DIRIGENTE DI SERVIZIO
Dr. Angela Nicolace

CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA
 SETTORE
 SEGRETERIA ASSEMBLEA
17 DIC 2008
 PROT N. 8636

IL DIRETTORE DI RAGIONERIA
 Dr.ssa Angela Nicolace

LA GIUNTA REGIONALE

CONSIDERATO 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 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 e la programmazione generale della Regione;
- 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;

RAVVISATA, pertanto, la necessità di adottare ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8, il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria per il triennio 2009 - 2011, allegato alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale e di trasmetterlo al Consiglio regionale per i successivi provvedimenti di propria competenza;

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;

SU PROPOSTA dell'Assessore al Bilancio e Patrimonio On.le Demetrio Naccari Carlizzi, formulata alla stregua dell'istruttoria compiuta dalle strutture interessate, nonché della espressa dichiarazione di regolarità dell'atto resa dal dirigente preposto al servizio, a voti unanimi

DELIBERA

Per le motivazioni espresse in premessa:

- di adottare, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8, il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria regionale (DPEFR) per il triennio 2009 - 2011, allegato alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale;
- di inviare la presente deliberazione al Consiglio regionale per i successivi provvedimenti di propria competenza.

IL SEGRETARIO

IL PRESIDENTE

Del che si è redatto processo verbale che viene sottoscritto come appresso:

Il Presidente: f.to **LOIERO**

Il Segretario: f.to *Durante*

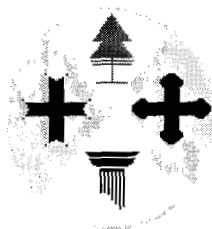
Copia conforme per uso amministrativo

Li 16 DIC. 2008



Allegato alla deliberazione
n. 997 del 10 DIC. 2008

REGIONE CALABRIA



DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA PER IL TRIENNIO 2009-2011



INDICE

PARTE 1.....	4
IL CONTESTO.....	4
1. LO SCENARIO ECONOMICO REGIONALE.....	5
<i>Premessa</i>	5
1.1 <i>La Calabria nel rallentamento nazionale</i>	6
1.2 <i>L'andamento nel 2007 e nel medio periodo</i>	10
<i>La competitività dell'economia della Calabria – Cenni.</i>	20
1.3. <i>La popolazione tra calo delle nascite e recenti immigrazioni</i>	22
<i>La dinamica naturale</i>	25
<i>La dinamica migratoria.</i>	28
<i>La struttura demografica della regione.</i>	30
1.4 <i>L'andamento del mercato del lavoro nel 2007</i>	34
1.4.1 <i>L'evoluzione congiunturale: secondo trimestre 2008</i>	37
1.5 <i>Le esportazioni</i>	44
2. LE PIÙ DIFFICILI CONDIZIONI GENERALI.....	53
2.1 <i>Il federalismo fiscale: rischi e opportunità del Disegno di legge delega del</i> <i> Governo sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione</i>	53
<i>Premessa</i>	53
<i>Il I° punto di dissenso: la verifica dei conti per analizzare la sostenibilità delle</i> <i> proposte per tutte le Regioni</i>	54
<i>Il II° punto di dissenso: il finanziamento delle funzioni inseribili nell'art.117,</i> <i> lett.m (Sanità, istruzione e assistenza)</i>	56
<i>Il III° punto di dissenso: il meccanismo del finanziamento delle funzioni non</i> <i> riconducibili alla lett.m)</i>	59
<i>Il IV° punto di dissenso: la formazione del Fondo perequativo e la titolarità delle</i> <i> grandi imposte erariali.</i>	61
<i>Il V° punto di dissenso: gli Interventi speciali (art.14, comma 1)</i>	62
<i>Conclusioni</i>	64
2.2 <i>Gli effetti dei primi provvedimenti del Governo</i>	65
2.2.1 <i>Effetti della manovra di bilancio sulla Calabria: il decreto-legge 25 giugno</i> <i> 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 133 del 6 Agosto 2008</i> .	65
2.2.2 <i>Effetti sulla Regione Calabria del decreto-legge 3 giugno 2008 n. 93,</i> <i> convertito, con modificazioni, dalla legge n. 126 del 24 Luglio 2008</i>	82
2.3 <i>I vincoli del patto di stabilità: effetti della manovra di bilancio 2009</i>	86
2.3.1 <i>Prime valutazioni sugli effetti del patto di stabilità sulla Regione Calabria</i> ..	88
2.4. <i>La debolezza della politica nazionale: un riferimento ai Conti Pubblici Territoriali</i> <i> </i>	92
PARTE II:.....	97
LO SVILUPPO DELLE RESPONSABILITA'.....	97
3. LA SANITA'	98
3.1 <i>Il sistema sanitario della Regione</i>	98
3.1.1 <i>L'offerta ospedaliera</i>	100
3.1.2 <i>L'utilizzo dell'ospedale</i>	102
3.1.3 <i>La mobilità</i>	104

3.1.4 I consumi di farmaci	105
3.2 L'analisi della spesa sanitaria con riferimento ai livelli di assistenza	106
3.3 Le prospettive di sviluppo	107
3.3.1 La nuova strategia	109
3.3.2 Costruire un sistema	111
3.3.3 Il riordino della rete ospedaliera	112
3.3.4 Il governo clinico nel dimensionamento delle funzioni ospedaliere.....	113
3.3.5 Il patrimonio immobiliare e la gestione degli investimenti	114
3.3.6 Il sistema informativo	115
3.3.7 Il rischio clinico e la sicurezza del paziente.....	117
4. UNA P.A. PIU' EFFICIENTE.....	118
4.1. Calabria Sviluppo della Responsabilità.....	118
4.2. La spending review: la riqualificazione della spesa.....	120
4.3. Conoscere per aumentare le opportunità: Bilancio Sociale, Bilancio di genere e Bilancio Generazionale.....	122
4.4 La riorganizzazione delle procedure	124
4.5 La programmazione unitaria	129
4.6. Il sistema dei controlli interni.....	131
PARTE III:	132
LA STRATEGIA E GLI OBIETTIVI.....	132
5. IL QUADRO DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE E REGIONALE.....	133
5.1 Lo stato di attuazione finanziaria del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006	133
5.2 Lo stato di attuazione finanziaria del POR Calabria 2000-2006	137
5.3 La programmazione 2007-2013: i principi della programmazione unitaria.....	139
5.4. Il Quadro Strategico Nazionale e la programmazione unitaria.....	141
5.5. Il Quadro Strategico Nazionale: priorità, obiettivi e quadro finanziario.....	142
5.6. Gli Obiettivi di servizio del QSN 2007-2013.....	145
5.7. Le lezioni del passato e la programmazione UE 2007 -2013 in Calabria	146
5.8. I Programmi operativi regionali 2007-2013: obiettivi e risorse	149
5.9 La programmazione regionale: gli Obiettivi di servizio	151
PARTE IV:.....	154
GLI EQUILIBRI ECONOMICO-FINANZIARI E LE POLITICHE D BILANCIO.....	154
6. GLI ANDAMENTI DELLA FINANZA REGIONALE NEGLI ULTIMI ANNI.....	155
6.1 Le entrate	155
6.2 Le Spese	160
6.3 Indebitamento	164
6.4 Il Rating.....	169
6.4.1 Il Rating Della Regione Calabria Secondo Moody's: "A1"	170
6.4.2 IL Rating della Regione secondo Fitch: "A+" con prospettive stabili	173
7 LA MANOVRA DI FINANZA REGIONALE PER L'ANNO 2009	177
7.1. Le difficoltà di ordine finanziario legate alla scarsa disponibilità di risorse autonome.....	177
7.2. La necessità di una riforma strutturale della spesa	178
7.3. L'azione di risanamento.....	181
7.4. Le possibili scelte strategiche	182
7.5 La manovre sulle entrate.....	Errore. Il segnalibro non è definito.

PARTE 1

IL CONTESTO

1. LO SCENARIO ECONOMICO REGIONALE

Premessa

Il brusco peggioramento del quadro internazionale verificatosi nel corso del 2008, fa seguito a segnali di indebolimento della crescita economica già manifestatisi nell'anno precedente. La fase di ripresa che dal 2006 aveva interessato anche l'Italia sembra dunque essersi ormai esaurita. In un simile quadro nazionale, tutte le Regioni meridionali, compresa la Calabria, pur seguendo il profilo congiunturale del resto del Paese si sono mantenute su tassi di crescita stabilmente più bassi. La permanenza di un divario di crescita che prescinde dalla dinamica del ciclo economico rappresenta uno degli elementi caratterizzanti di tutti gli anni 2000 e riflette la mancata soluzione di problemi strutturali dell'economia delle regioni del Sud, aggravatisi nel nuovo quadro internazionale. Con il 2007 sono ormai sei anni consecutivi che il Mezzogiorno cresce meno del resto del Paese. Bisogna risalire ai primi anni ottanta e all'espansione dell'economia distrettuale nel Centro-Nord per ritrovare un'interruzione così intensa dei processi di convergenza.

In un simile quadro l'economia della Calabria presenta nel medio periodo un andamento sia pur di poco superiore a quello medio della ripartizione (0,9%), sintesi di andamenti assai variabili negli anni. Con riferimento all'ultimo biennio 2006-2007 va rilevato per l'economia calabrese una *performance* media superiore a quella del Mezzogiorno e, in particolare delle altre regioni meridionali che si affacciano sul Tirreno (Campania, Sicilia, Sardegna). Tale risultato è sintesi di un 2006 di forte crescita, cui fa seguito la stagnazione del 2007.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, il quadro negativo che già emergeva dai dati medi annui relativi al 2007 trova sostanziale conferma nell'evoluzione del primo trimestre del 2008, cui tuttavia ha fatto seguito una significativa ripresa nel secondo trimestre.

Ancora favorevole, anche se in rallentamento, risulta nella prima metà del 2008 l'andamento delle esportazioni. Le esportazioni di merci calabresi sono complessivamente aumentate del 4,4%. Un elemento positivo è

costituito dall'andamento del porto di Gioia Tauro. Tale porto è, come noto, l'unico, tra i maggiori porti italiani, a poter ospitare nelle sue banchine navi container di 12.000 TEU ed è, inoltre, il porto di transhipment leader nel Mediterraneo. Nel 2007 con 3,5 milioni di TEU raggiunge il suo record storico e con una crescita del traffico container del 19,1% rispetto all'anno precedente, è risultato il più dinamico tra i principali porti dell'area. Nella prima parte dell'anno in corso i volumi di traffico si sono mantenuti sui livelli elevati dello stesso periodo dell'anno precedente, ma con una significativa accelerazione per gli ultimi mesi. Se tale più recente tendenza si consoliderà, a fine 2008 si potrebbe raggiungere un nuovo record con un volume di 3,8 milioni di TEU movimentati. Si rafforzerebbe così un primato dopo la flessione del biennio 2004-2005. Un primato che è frutto di un rinnovato impegno pubblico - Governo e regione - e degli operatori privati allo sviluppo dell'area portuale.

A fronte di andamenti non favorevoli dal punto di vista macro-economico, che riflettono debolezze strutturali del contesto economico e produttivo regionale, emergono dunque alcuni significativi elementi di vitalità con riferimento alle imprese esportatrici e al sistema portuale che pur non raggiungendo una soglia critica in grado di incidere sui fondamentali della Regione rappresentano aree di intervento da privilegiare per sostenere quel processo di sviluppo e modernizzazione necessari per attivare meccanismi di crescita endogena.

1.1 La Calabria nel rallentamento nazionale

Nel 2007 la crescita dell'economia italiana è rallentata, a seguito sia della riduzione avvertita negli andamenti delle economie europee, sia degli aumenti del prezzo delle materie prime. Il prodotto lordo a prezzi costanti (concatenati) è aumentato nel 2007 dell'1,5%, 0,3 punti percentuali in meno rispetto a quanto registrato nel 2006 ma mezzo punto superiore all'incremento medio annuo segnato nel periodo 2000-2006.

La dinamica dell'economia italiana è rimasta modesta se confrontata a quella dell'area dell'euro, come sempre è accaduto nell'ultimo decennio. Nel

2007 ha mostrato un differenziale negativo di 1,2 punti percentuali, pari a un ritmo di crescita inferiore di quasi la metà di quello medio dell'area (1,5% rispetto al 2,7% dell'Uem). Il contributo principale allo sviluppo è provenuto dalle esportazioni, che sono aumentate del 5,0%, con una flessione rispetto all'anno precedente (6,2%), ma comunque con un ritmo più che doppio di quello registrato nell'ultimo quinquennio.

Se l'andamento delle esportazioni indica come l'economia italiana sia comunque riuscita a rimanere agganciata alla dinamica di crescita dei paesi europei, l'economia del Mezzogiorno ha mostrato invece notevoli difficoltà a seguire il passo di sviluppo del resto del paese. Nel 2007 il prodotto a prezzi concatenati è aumentato al Sud dello 0,7%, un punto in meno che nel resto del paese (1,7%), con un calo di 0,8 punti percentuali rispetto a quanto raggiunto nel 2006 (1,5%) l'incremento più elevato registrato dal 2001.

Sono sei anni consecutivi che il Mezzogiorno cresce meno della media delle regioni del Centro-Nord. Dal 2002 ad oggi l'incremento cumulato del prodotto delle regioni meridionali è stato poco meno della metà di quello del Centro-Nord (rispettivamente 3,2% e 6,6%). Solo nei primi anni ottanta, al culmine del processo di avvicinamento del prodotto delle regioni della "Terza Italia" verso quello del "Triangolo industriale", si è registrata un'interruzione così prolungata dei processi di convergenza, anche se i flussi migratori nazionali ed esteri in direzione del Nord hanno invece lievemente ridotto il divario in termini di prodotto per abitante, una misura più corretta di benessere nell'area. Il Pil pro capite del Mezzogiorno a prezzi correnti è risultato nel 2007 il 58,1% di quello del Centro-Nord; era il 56,3% nel 2000.

Anche l'economia della regione Calabria ha mostrato nel 2007 una interruzione della crescita (0,0%), dopo gli elevati risultati raggiunti l'anno precedente (2,6%), quando il ritmo di sviluppo è risultato il più elevato tra tutte le regioni del Mezzogiorno e maggiore di un punto di quello dell'intera area. Date le dimensioni e la composizione settoriale, l'economia calabrese ha mostrato nell'ultimo decennio un'elevata variabilità annuale (Fig. 1). La crescita media dell'ultimo biennio 2006-07 (1,3%) è risultata superiore sia a quella del Mezzogiorno nel complesso (1,1% annuo), sia ancor più di quella media delle regioni meridionali che si affacciano sul Tirreno (Campania, Sicilia

e Sardegna, oltre che la stessa Calabria) (Fig. 2). Un risultato analogo si può rilevare per l'intero periodo 2000-2007, le performances della Calabria sono state, infatti, in media d'anno, superiori a quelle dell'intero Mezzogiorno di 0,1 punti percentuali (0,9% rispetto allo 0,7%) e altrettanto anche a quelle delle regioni tirreniche (0,9%). Questi buoni risultati riflettono l'esistenza di processi di *catching up* che, anche per l'agire delle politiche, tendono, sia pur lentamente, a riportare il livello dell'economia calabrese in linea con quello delle regioni del Mezzogiorno prima, dell'intero Paese poi.

FIG. 1. Prodotto interno lordo della Calabria del Mezzogiorno e del Centro-Nord
(variazioni % annue su valori a prezzi costanti)

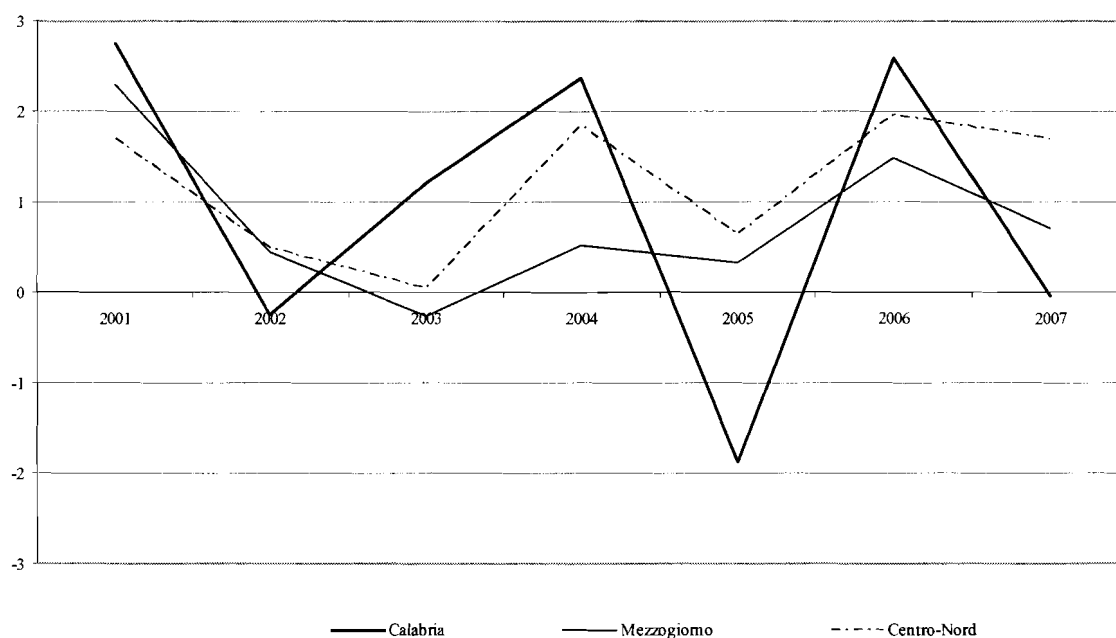
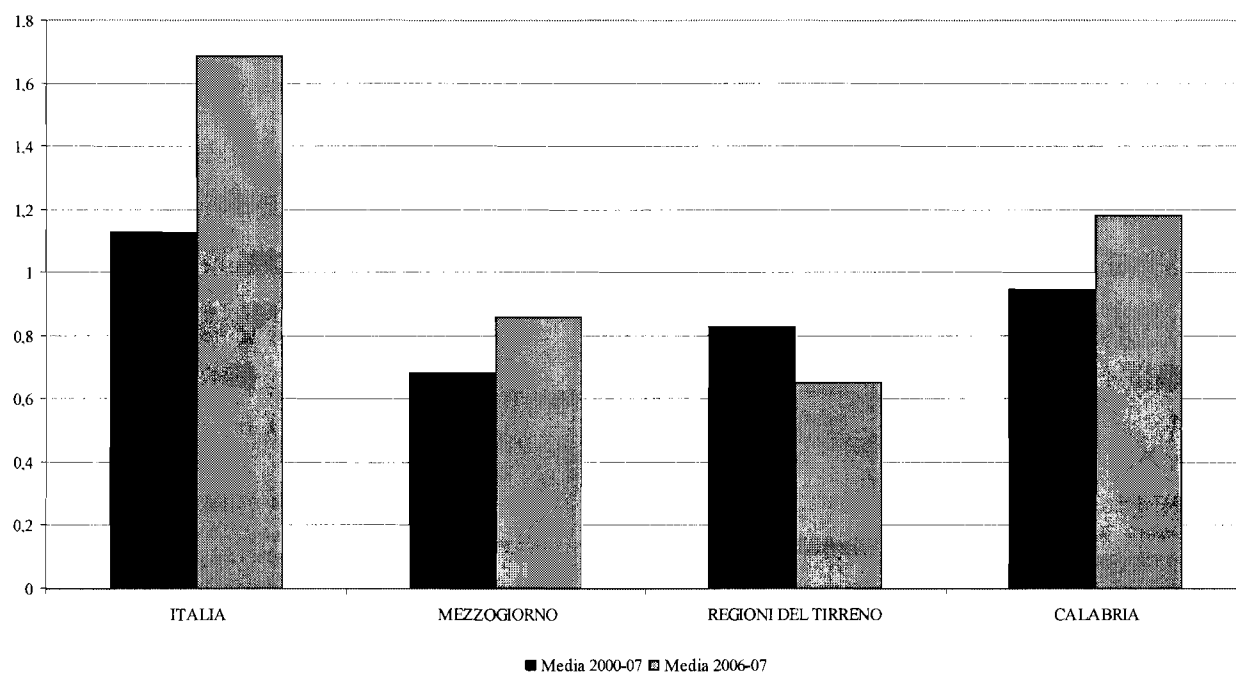


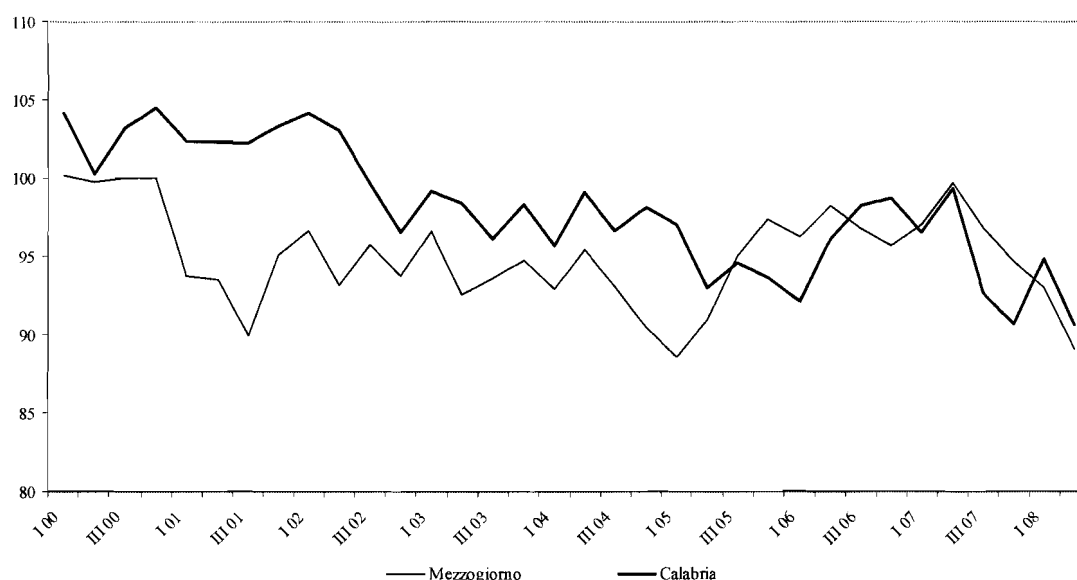
FIG. 2. Tassi medi annui di crescita del PIL (%)
(calcolati su valori a prezzi costanti)



1.2 L'andamento nel 2007 e nel medio periodo

Il 2007 è un anno di rallentamento ciclico anche per l'economia calabrese, che consolida sostanzialmente i livelli produttivi raggiunti nell'anno precedente. Le difficoltà cicliche registrate nell'economia nazionale e internazionale hanno influenzato negativamente il clima di fiducia delle imprese manifatturiere, rilevato dalle indagini congiunturali condotte mensilmente dall'ISAE, di cui si da conto nella Fig. 3 tramite medie mobili trimestrali. L'andamento ciclico declinante viene evidenziato con chiarezza dagli indicatori. Il clima di fiducia delle imprese, dopo avere raggiunto nel secondo trimestre del 2007 un picco ciclico, ha mostrato dalla seconda parte dell'anno una rapida flessione, che lo ha portato sui valori più bassi registrati dall'inizio del decennio. Questo calo ha seguito quello registrato nello stesso periodo nel clima di fiducia delle imprese dell'intero Mezzogiorno. La flessione si è associata al netto calo delle tendenze della produzione e della domanda, come percepito dagli imprenditori: la fase ascendente del ciclo registrata dal 2005 si è arrestata all'inizio del 2007, per poi declinare rapidamente durante l'anno e nei primi trimestri del 2008, mentre le scorte di prodotti finiti si sono attestate sui livelli più alti della decade. Le stime per il terzo trimestre del 2008 confermano gli andamenti rilevati per la prima parte dell'anno. La riduzione della domanda e le preoccupazioni dal lato dei costi hanno quindi frenato la produzione delle imprese e le loro aspettative di crescita, in Calabria come nel resto del Mezzogiorno.

Fig. 3. *Clima di fiducia delle imprese manifatturiere nella Calabria e nel Mezzogiorno secondo le indagini congiunturali dell'ISAE (saldi trimestrali destagionalizzati)*



La debolezza della fase ciclica si è riflessa sulle decisioni di investimento delle imprese: nel 2007 gli investimenti fissi lordi sono cresciuti in Calabria dello 0,4%, in ripresa rispetto alla flessione del -2% registrato nell'anno precedente ma con un forte rallentamento rispetto al valore eccezionale (+13%) raggiunto nel 2005 (Tab. 1). La crescita degli investimenti si è concentrata nel settore dei servizi, con un aumento dell'1,9% nel complesso rispetto all'anno precedente, che ha raggiunto il 3,2% nel comparto del commercio e del turismo. Al contrario gli investimenti sono calati sia nell'industria (-3,7%) sia soprattutto in agricoltura, con una flessione particolarmente ampia (16,7%), riflettendo la riduzione dell'attività produttiva nei due comparti. L'incremento degli investimenti in una situazione di sostanziale stazionarietà del prodotto ha portato ad un aumento della quota di PIL impegnata per l'accumulazione di capitale: è stata pari, a prezzi correnti, al 23,6% nel 2007; era il 21% nel 2000.

Tab. 1. Conto economico delle risorse e degli impieghi interni in Calabria, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord nel 2000 e nel 2007 (milioni di euro correnti s.d.i.)

Aggregati	Milioni di euro		Tassi annui di variazione percentuale su valori costanti								
	2000	2007	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001-2007	
										media annua	cumulata
CALABRIA											
Pil ai prezzi di mercato	26.344,4	33.611,9	2,7	-0,3	1,2	2,4	-1,9	2,6	0,0	0,9	6,8
Importazioni nette di beni e servizi	8.563,7	9.803,0	....	....	....	....	....	....	....	....	....
Totale	34.908,1	43.414,9	....	....	....	....	....	....	....	....	....
Consumi finali interni	27.992,9	35.223,7	1,4	0,7	1,1	0,0	0,3	0,4	1,0	0,7	5,1
Spese per consumi finali delle famiglie	19.555,4	24.270,7	0,2	-0,2	0,7	0,1	0,3	0,6	0,7	0,3	2,3
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	8.437,5	10.953,0	4,4	2,7	1,9	-0,2	0,2	0,0	1,8	1,5	11,3
Investimenti fissi lordi	5.530,6	7.956,4	11,3	5,9	-10,4	2,3	13,0	-2,0	0,4	2,6	20,0
Variazione delle scorte e oggetti di valore	1.384,6	234,8	....	....	....	....	....	....	....	....	....
MEZZOGIORNO											
Pil ai prezzi di mercato	287.242,1	363.419,7	2,3	0,4	-0,3	0,5	0,3	1,5	0,7	0,8	5,6
Importazioni nette di beni e servizi	63.220,0	80.863,7	....	....	....	....	....	....	....	....	....
Totale	350.462,1	444.283,5	0,8	0,2	1,5	1,0	0,4	1,5	0,7	0,9	6,2
Consumi finali interni	284.077,8	361.407,6	1,4	0,6	1,0	0,7	0,8	0,5	0,7	0,8	6,0
Spese per consumi finali delle famiglie	202.020,2	250.322,7	0,4	-0,3	0,7	0,2	0,4	0,8	0,8	0,4	3,0
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	82.057,6	111.084,9	4,1	2,8	1,8	1,9	1,6	0,0	0,6	1,8	13,5
Investimenti fissi lordi	62.180,2	80.310,8	3,5	-2,1	2,9	2,3	-0,5	4,0	0,5	1,5	11,0
Variazione delle scorte e oggetti di valore	4.204,1	2.565,1	....	....	....	....	....	....	....	....	....
CENTRO-NORD											
Pil ai prezzi di mercato	902.670,1	1.170.912,7	1,7	0,5	0,0	1,8	0,6	2,0	1,7	1,2	8,6
Importazioni nette di beni e servizi	-55.840,7	-59.061,5	....	....	....	....	....	....	....	....	....
Totale	846.829,4	1.111.851,2	1,7	1,5	0,2	1,6	0,9	2,0	1,5	1,3	9,8
Consumi finali interni	666.723,5	864.761,8	1,2	0,5	0,9	1,5	1,2	1,4	1,6	1,2	8,5
Spese per consumi finali delle famiglie	525.184,5	665.847,8	0,5	0,0	0,6	1,1	0,9	1,4	1,5	0,9	6,2
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	141.539,0	198.914,0	3,8	2,3	2,0	2,5	2,1	1,4	1,6	2,3	16,9
Investimenti fissi lordi	179.849,1	242.970,2	2,4	5,8	-2,6	2,3	1,1	1,9	1,5	1,7	12,8
Variazione delle scorte e oggetti di valore	256,8	4.119,2	....	....	....	....	....	....	....	....	....
ITALIA											
Pil ai prezzi di mercato	1.191.057,0	1.535.540,4	1,8	0,5	0,0	1,5	0,6	1,8	1,5	1,1	7,9
Importazioni nette di beni e servizi	6.234,5	20.594,3	....	....	....	....	....	....	....	....	....

Totale	1.197.291,5	1.556.134,7	1,5	1,1	0,6	1,4	0,7	1,8	1,2	1,2	8,7
Consumi finali interni	950.801,3	1.226.169,4	1,3	0,5	0,9	1,2	1,0	1,1	1,3	1,1	7,8
Spese per consumi finali delle famiglie	727.204,7	916.170,5	0,5	-0,1	0,6	0,9	0,8	1,2	1,3	0,7	5,3
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	223.596,6	309.998,9	3,9	2,5	1,9	2,3	1,9	0,9	1,3	2,1	15,6
Investimenti fissi lordi	242.029,3	323.281,0	....	....	....	....	....	....	....	....	....
Variazione delle scorte e oggetti di valore	4.460,9	6.684,3	2,7	3,7	-1,2	2,3	0,7	2,5	1,2	1,7	12,4

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT per il periodo 2000-2006 e SVIMEZ per il 2007

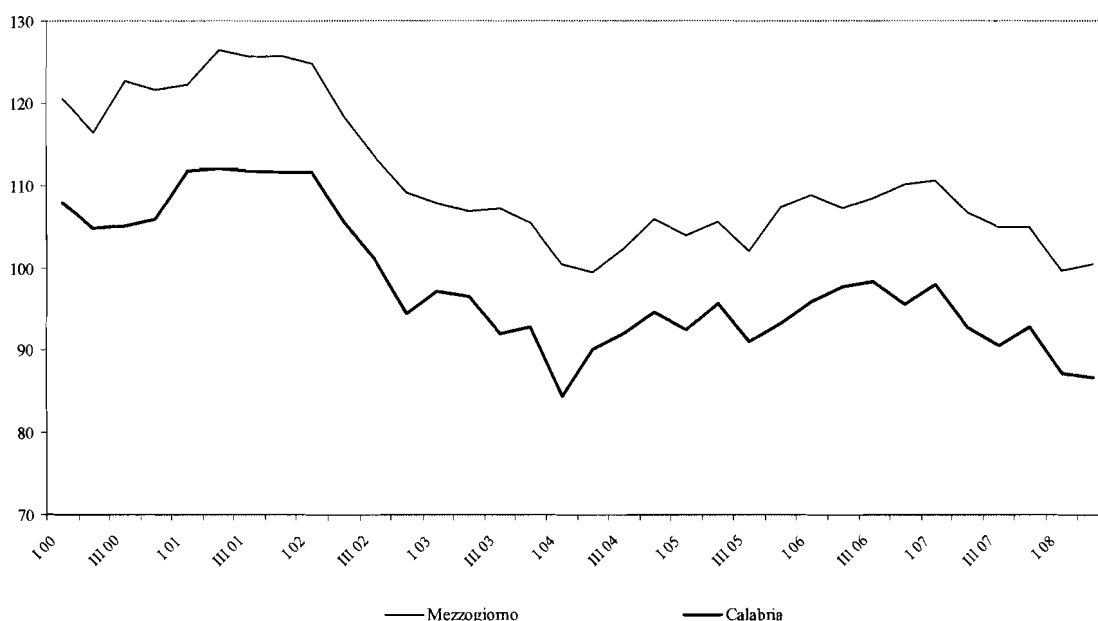
L'incremento degli investimenti in Calabria è risultato in linea con quello rilevato nell'intero Mezzogiorno (0,5%). Dall'inizio del decennio il ritmo degli investimenti in Calabria (2,6% annuo) si è mantenuto mediamente di oltre un punto in più di quello del Mezzogiorno nel complesso (1,5%), e superiore anche a quello medio del Centro-Nord (1,7%). Questo suggerisce l'agire, negli ultimi otto anni, di processi di recupero del divario di prodotto e di reddito con questa area. Tali processi sono stati favoriti dall'azione pubblica. In particolare nel 2007 sono stati iniziati e condotti interventi infrastrutturali anche di dimensione rilevante: informazioni di fonte ANAS segnalano come la spesa di ammodernamento relativa al tratto calabrese dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria è stata nel 2007 pari a quasi 168 milioni di euro, il 40% in più di quanto speso nel biennio precedente; la spesa per l'ammodernamento della Statale 106 Ionica è stata pari a oltre 36 milioni di euro. Nel complesso, la spesa per investimenti pubblici degli enti territoriali, secondo dati ancora provvisori della Ragioneria dello Stato, risulta aumentata nel 2007 del 22,5% rispetto all'anno precedente.

I consumi finali hanno contribuito positivamente alla domanda interna, crescendo dell'1%, un aumento superiore a quello registrato dagli investimenti fissi lordi, ed in accelerazione rallentamento rispetto all'anno precedente (0,4%). La crescita è stata guidata principalmente dall'aumento dei consumi pubblici, che si sono incrementati dell'1,8%, dopo la stagnazione nel 2006 (0,0%). L'andamento nell'ultimo biennio può avere parzialmente risentito di un effetto di recupero dei livelli di spesa dopo l'inevitabile rallentamento dell'attività di governo regionale conseguente l'avvio nel 2005 della gestione della nuova compagine governativa della Regione. La piena operatività del governo regionale nel 2006 ha poi consentito il ripresa dei consumi pubblici. Anche nel Mezzogiorno vi è stato nel 2007 un incremento dei consumi pubblici, sebbene di minore entità (0,6%), dopo la stagnazione registrata l'anno precedente (0,0%).

I consumi privati sono cresciuti nel 2007 dello 0,7%, un aumento simile di quello dell'anno precedente (0,6%), sebbene lievemente inferiore a quanto registrato nell'intero Mezzogiorno (0,8%). A fronte dell'elevata variabilità

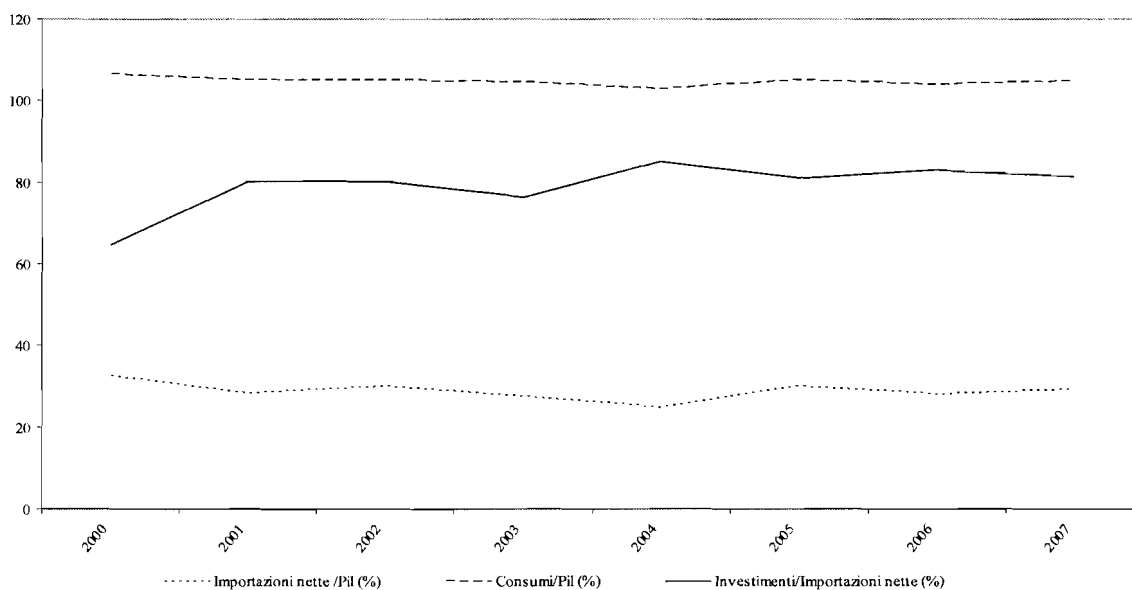
dell'accumulazione privata, i consumi hanno quindi contribuito a sostenere costantemente il ciclo regionale, riflettendo un moderato peggioramento della fiducia delle famiglie, meno accentuato rispetto a quanto rilevato per le imprese (Fig. 4). Anche per le famiglie consumatrici il secondo trimestre del 2007 ha rappresentato il punto di svolta ciclica, come ha segnalato con chiarezza l'indicatore relativo alla percezione della situazione economica della famiglia. Le famiglie hanno scelto di mantenere costanti i consumi alimentari (0,0%), mentre sono cresciuti significativamente quelli legati ai servizi (1,5%).

Fig. 4. *Clima di fiducia dei consumatori nella Calabria e nel Mezzogiorno dalle indagini congiunturali dell'ISAE (dati trimestrali destagionalizzati)*



La crescita dei consumi, in presenza, di una produzione stagnante ha portato ad un aumento della dipendenza dell'economia calabrese dalle importazioni. Il rapporto tra consumi e prodotto interno è passato dal 106,9% del 2006 al 108,1% del 2007. Era pari al 106,3% nel 2000. L'economia calabrese dipende strutturalmente dall'apporto di risorse dall'esterno per mantenere i livelli di accumulazione privata e di benessere sociale raggiunti dalla popolazione residente, più di quanto accade per l'intero Mezzogiorno.

FIG. 5. Indici di dipendenza dell'economia della Calabria (%)



L'equilibrio tra la ricchezza prodotta nella regione e quella necessaria per gli impieghi finali è assicurato da un consistente afflusso di trasferimenti dal resto del paese che si tramutano in importazioni nette.

Prospetto: Le importazioni nette della Calabria e del Mezzogiorno

Anni	In % delle risorse disponibili		In % del PIL	
	Calabria	Mezzogiorno	Calabria	Mezzogiorno
2000	24,5	18,0	32,5	22,0
2001	22,0	16,7	28,3	20,0
2002	23,0	15,9	29,9	18,9
2003	21,6	17,2	27,5	20,8
2004	19,9	17,4	24,8	21,1
2005	23,0	17,9	29,9	21,9
2006	22,0	18,3	28,2	22,4
2007	22,6	18,2	29,2	22,2

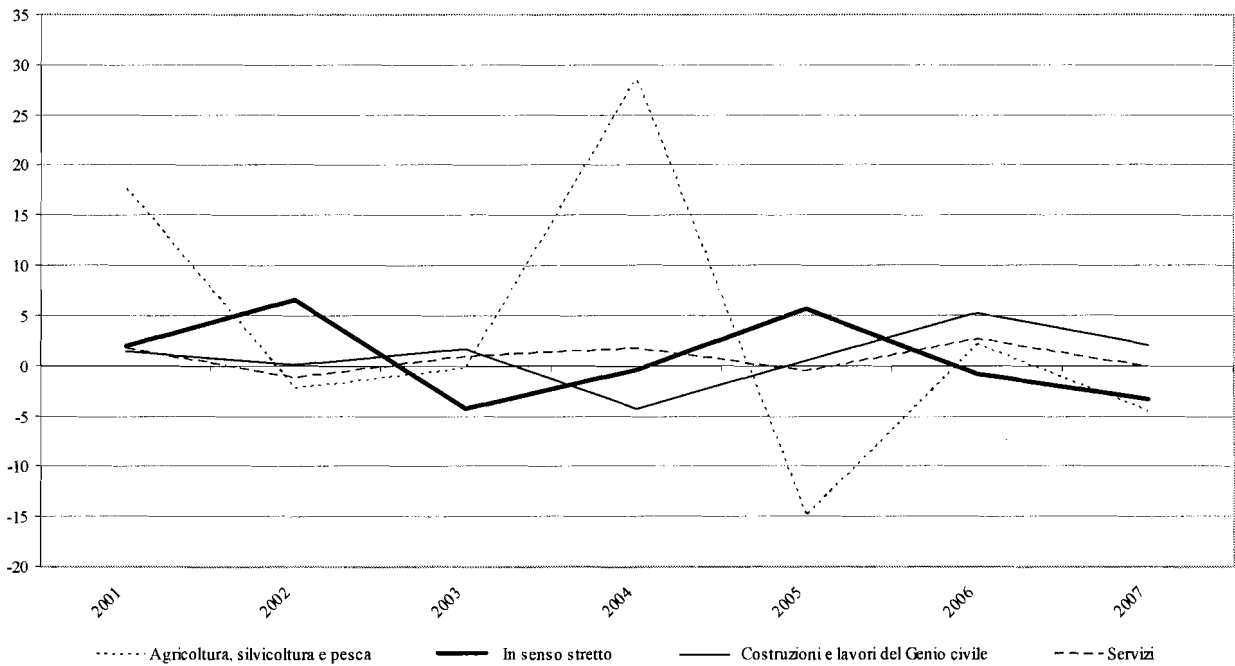
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT per il periodo 2000-2006 e SVIMEZ per il 2007

Il rapporto tra le importazioni nette (pari al saldo netto dello scambio di merci e servizi con l'estero e con il resto del Paese) e il complesso della risorse disponibili nella regione, che è una misura della dipendenza della regione

dall'esterno, è aumentato nel 2007 di 0,6 punti percentuali, passando dal 22,0% del 2006 al 22,6%. È risultato pari al 18,2% nel Mezzogiorno. Nel corso del decennio il grado di dipendenza si è significativamente ridotto, partendo da una quota del 24,5% nel 2000.

La stasi della crescita del prodotto interno della Calabria riflette in realtà un andamento difforme dei diversi settori dell'attività produttiva. L'agricoltura nel 2007 ha segnato una forte riduzione della dinamica produttiva (-4,6%), risentendo delle annate negative della produzione di olive (-7,8%) e di agrumi (17,9%), che insieme contano più della metà (57%) dell'intera produzione agricola calabrese. Anche il settore dell'industria in senso stretto, che comprende le produzioni energetiche e manifatturiere, ha mostrato nel 2007 una importante flessione produttiva (-3,3%) dopo il forte aumento dell'anno precedente (6,3%), risentendo del calo del clima di fiducia degli imprenditori e della diminuzione delle aspettative di domanda. Al contrario, in crescita è rimasto il settore delle costruzioni (2,1%), sebbene in rallentamento dopo i risultati eccezionali dell'anno precedente (6,6%), favorito dell'espansione del comparto delle opere pubbliche, mentre vi sono stati segnali di rallentamento nel mercato immobiliare. Il settore dei servizi ha mostrato una moderata espansione (0,4%), in decelerazione rispetto al 2006 (1,6%), trainata dal settore turistico e dei trasporti (2,4%), che ha beneficiato della ripresa l'attività di *transshipment*, dopo due anni di flessione, del porto di Gioia Tauro. Sono invece rimasti stagnanti i consumi rivolti alle famiglie e alle imprese, risentendo anch'essi del calo di fiducia delle famiglie e del rallentamento congiunturale.

FIG. 6. Valore aggiunto dei principali settori dell'economia della Calabria
(Variazioni % annue calcolate su valori a prezzi costanti)



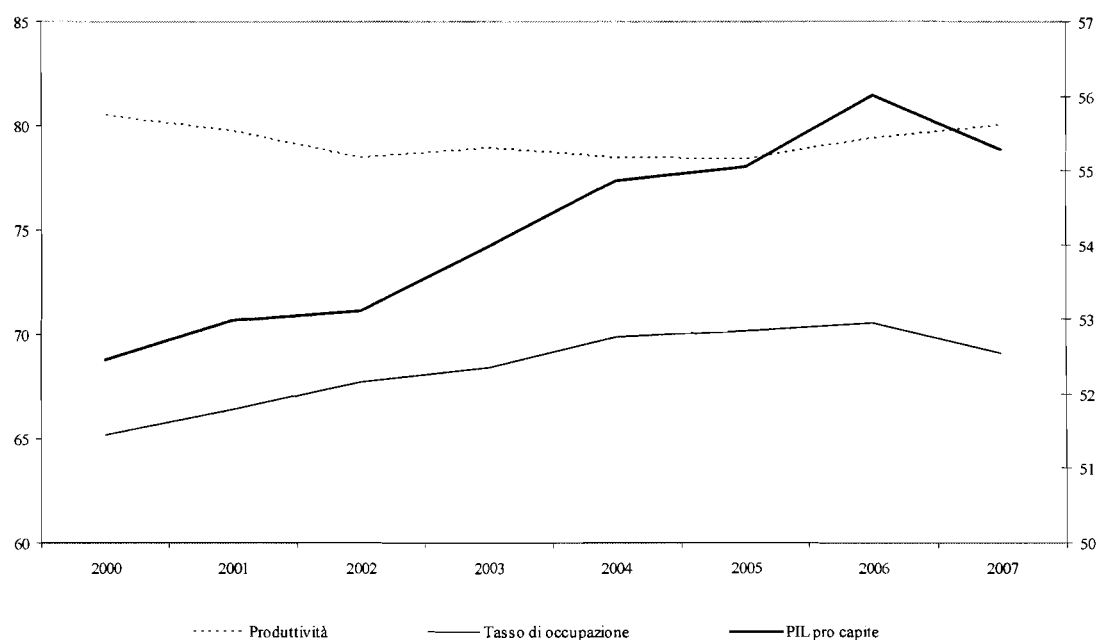
Il PIL per abitante a prezzi correnti in Calabria è cresciuto nel 2007 dell'1,7% risentendo positivamente degli andamenti migratori. Tale incremento risulta comunque inferiore a quello registrato nell'intero Mezzogiorno (2,7%). Nel corso del decennio la dinamica dell'indicatore è risultata superiore a quella delle regioni del Centro Nord: mentre nel 2000 il prodotto pro capite calabrese era pari al 52,5% di quello di tali regioni, nel 2007 raggiungeva il 55,5%, il miglioramento non deve tuttavia nascondere l'estrema lentezza del processo di *catching up*.

Tab. 2. *Prodotto interno lordo pro capite in Calabria, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord dal 2000 al 2007 (euro correnti)*

Regione e Ripartizioni territoriali	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Euro correnti								
Calabria	13.019,9	13.742,4	14.226,9	14.773,2	15.480,7	15.775,6	16.506,8	16.794,2
Centro-Nord	24.819,0	25.938,9	26.781,6	27.365,8	28.211,7	28.655,4	29.419,6	30.278,9
Mezzogiorno	13.962,7	14.721,8	15.260,2	15.621,5	16.091,7	16.498,2	17.114,8	17.582,8
Italia	20.916,9	21.914,8	22.660,7	23.181,3	23.919,5	24.372,1	25.109,3	25.882,1
Indici territoriali								
Calabria/Centro-Nord	52,5	53,0	53,1	54,0	54,9	55,1	56,1	55,5
Calabria/Mezzogiorno	93,2	93,3	93,2	94,6	96,2	95,6	96,4	95,5
Calabria/Italia	62,2	62,7	62,8	63,7	64,7	64,7	65,7	64,9

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT per il periodo 2000-2006 e SVIMEZ per il 2007

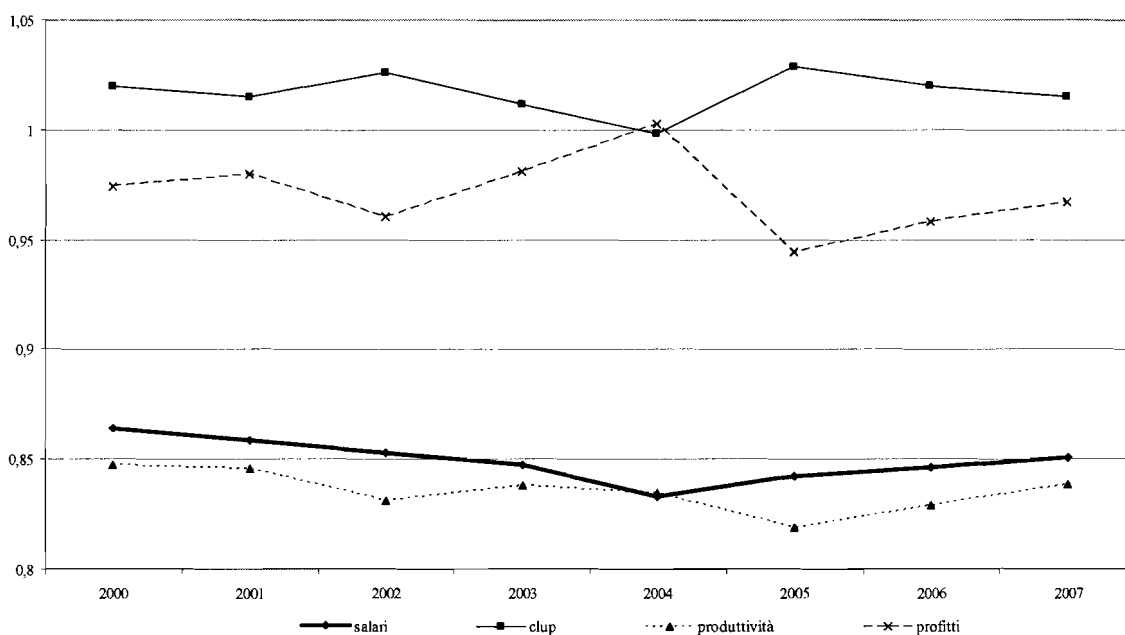
FIG. 7. *PIL pro capite (scala a destra), produttività e tasso di occupazione (scala a sinistra) della Calabria in % del Centro-Nord dal 2000 al 2007*



La competitività dell'economia della Calabria – Cenni.

La capacità competitiva di un'area si può misurare tramite due grandezze ricavabili dalla contabilità territoriale: la produttività del lavoro, che misura l'efficienza produttiva dell'area ed è strettamente legato all'intensità del processo di accumulazione di capitale fisico ed umano, e il costo del lavoro per unità di prodotto (clup), dato dal rapporto tra salario e produttività del lavoratore, che è quindi una misura dei costi variabili, e quindi della profittabilità, della produzione.

FIG. 8. Salari, costo del lavoro per unità di prodotto (clup), produttività e profitti della Calabria in % dell'Italia



La fig. 8 segnala come la produttività del lavoro della Calabria sia pari a circa l'84% di quella media del paese. Nell'ultimo decennio i livelli di produttività in Calabria sono rimasti stabili, ma è aumentato pur lievemente il divario con il resto del paese. I salari unitari, a loro volta, sono pari a circa 85% (nel 2007) di quelli medi italiani. Nel corso del decennio anche i salari relativi, rispetto al resto del paese, sono diminuiti, con un ritmo simile rispetto a quello della produttività. Ne è conseguito che anche il costo del lavoro per unità di prodotto dell'economia calabrese sia rimasto pressoché costante rispetto al resto del paese. Nel corso dell'ultima decade l'economia calabrese

non ha registrato quindi peggioramento competitivo, sebbene questo non abbia avuto riflessi importanti sulla velocità di riavvicinamento alle altre regioni italiane. La dinamica dei salari ha inoltre comportato un aumento relativamente minore della quota dei profitti, che insieme alle prospettive sfavorevoli di crescita si è riflesso negativamente sul ritmo dell'accumulazione di capitale.

1.3. La popolazione tra calo delle nascite e recenti immigrazioni

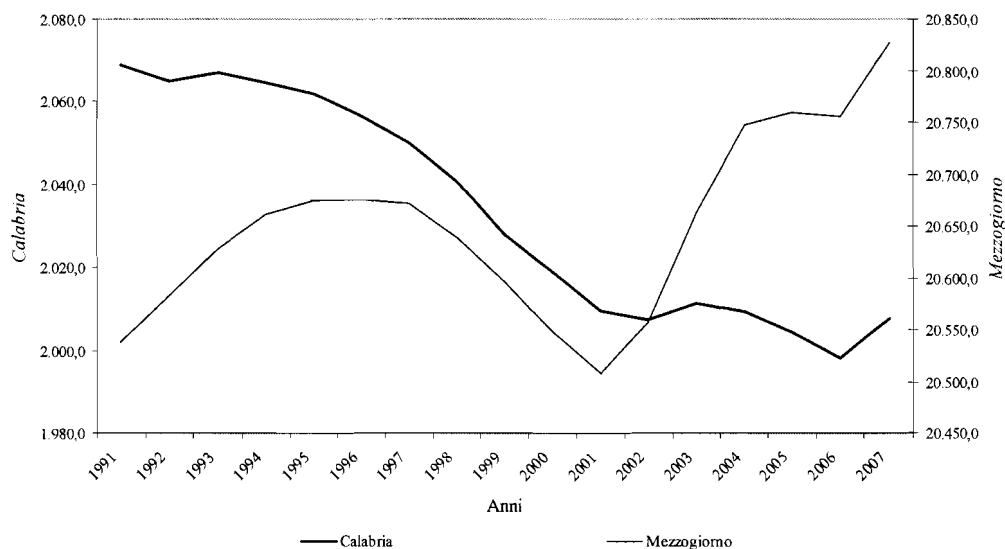
Alla fine del 2007 la popolazione residente in Calabria è risultata pari a 2.007.707 abitanti, in aumento di 9.655 unità rispetto allo stesso periodo del 2006, vi corrisponde un saggio di crescita del 4,3 per mille, superiore, con la sola eccezione dell'Abruzzo a tutte le regioni del Mezzogiorno. La popolazione è cresciuta in tutte le province della regione e, nelle due a più ampia base demografica, Cosenza e Reggio di Calabria si sono registrati i valori più elevati, sia in termini assoluti, sia relativi: (+4.378 abitanti, pari a 6,0 per mille) e (+3.462 abitanti, pari a 6,1 per mille) rispettivamente. La popolazione della Calabria rappresenta alla fine del 2007 il 9,6% del totale degli abitanti del Mezzogiorno e il 3,4% del totale nazionale. All'interno della regione più di un abitante su tre (36,5%) risiede a Cosenza, seguita a distanza da Reggio di Calabria con il 28,3% e Catanzaro con il 18,3%, in ciascuna delle due province di più recente costituzione, Vibo Valentia e Crotona risiede circa l'8,5% del totale regionale.

TAB. 1. *Popolazione residente nelle province della Calabria nel 2007 (unità, s.d.i.)*

Province e regione	2006	2007	Variazioni rispetto al 2006		Composizione %	
			Assoluta	Media annua per 1.000 ab.	2006	2007
Cosenza	727.694	732.072	4.378	6,0	36,4	36,5
Crotona	172.171	172.849	678	3,9	8,6	8,6
Catanzaro	366.647	367.655	1.008	2,7	18,4	18,3
Vibo Valentia	167.628	167.757	129	0,8	8,4	8,4
Reggio di Calabria	563.912	567.374	3.462	6,1	28,2	28,3
					100,0	100,0
Calabria	1.998.052	2.007.707	9.655	4,8	3,4	3,4
Mezzogiorno	20.755.621	20.826.769	71.148	3,4	35,1	34,9
Centro-Nord	38.375.666	38.792.521	416.855	10,9	64,9	65,1
Italia	59.131.287	59.619.290	488.003	8,3	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

FIG. 1. *Andamento della popolazione della Calabria (scala a sinistra) e del Mezzogiorno (scala a destra) dal 1991 al 2007 (migliaia di unità)*



L'aumento del 2007 appare come una temporanea interruzione, analoga a quella remota del 1993 e a quella più recente del 2003, di un processo di riduzione della popolazione in atto dalla fine degli anni '80. Gli aumenti del 2003 e quello dello scorso anno sono dovuti ad un temporaneo accrescimento delle iscrizioni di cittadini stranieri; nel primo caso per effetto della regolarizzazione degli immigrati stabilita con l.n. 189 e l.n. 222 del 2002, nel secondo caso per effetto, in larga misura, dei consistenti afflussi di cittadini neocomunitari (bulgari e romeni). Nel 2007, in particolare, un saldo migratorio con l'estero positivo per 17.658 unità ha largamente compensato le perdite migratorie interne ammontate a 7.800 in presenza di un contributo della componente naturale alla crescita quasi nullo (appena 13 unità). La crescita naturale nulla dell'ultimo anno è il risultato di un progressivo calo delle nascite (-32,1% tra il 1992 ed il 2007), a cui è corrisposto un numero di decessi sostanzialmente stabile (Fig.2). E' in ragione di tali andamenti che il contributo della componente naturale pari a oltre 9 mila unità nel 1991 si è progressivamente ridotto nel periodo sino ad annullarsi, appunto, nell'ultimo anno. La componente naturale in ragione della sua particolare debolezza non è

riuscita in tutto il periodo considerato a compensare le elevate perdite migratorie verso il Centro e il Nord dal Paese (Fig.3). La Calabria come il Mezzogiorno in tutto il periodo considerato è stata interessata da un progressivo calo della natalità, da un invecchiamento della popolazione e da un crescente deficit migratorio. Ciò che distingue i comportamenti della regione rispetto all'area di appartenenza è l'intensità con cui i fenomeni si manifestano: particolarmente elevata e continua nella prima, più contenuta e discontinua nella seconda.

FIG. 2. *Movimento naturale - numero di nati e di morti - della popolazione in Calabria dal 1992 al 2007*

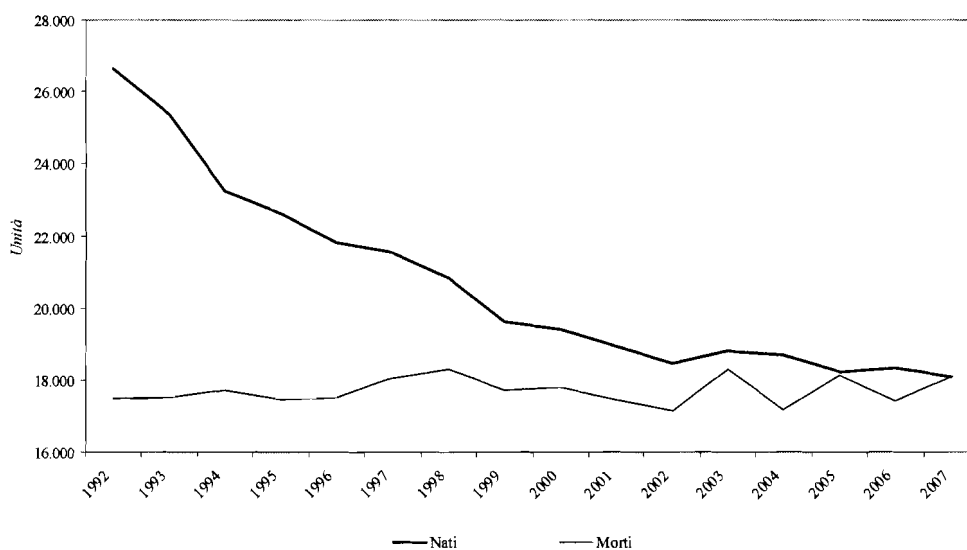
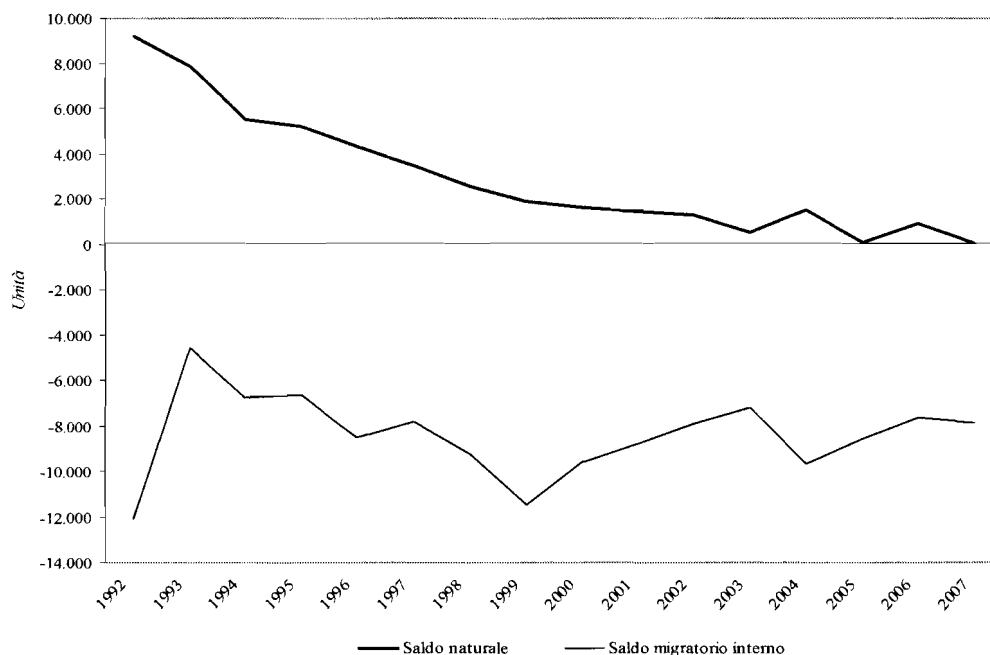


FIG. 3 Saldo naturale e saldo migratorio interno della popolazione della Calabria



La dinamica naturale

Nel 2007 la dinamica della componente naturale della popolazione in Calabria ha mostrato un sia pur lieve peggioramento: le nascite si sono ridotte di 221 unità rispetto all'anno precedente (da 18.238 a 18.107) mentre i decessi sono aumentati di 680 unità (18.094 rispetto a 17.414 nel 2006); ciò ha determinato, come già richiamato, un saldo naturale quasi nullo, appena 13 unità rispetto alle 914 del 2006.

L'andamento negativo del movimento naturale della popolazione è rilevabile, pur con diversa intensità, in tutte le province della Calabria. Nel corso del 2007 il numero delle nascite si riduce in maggior misura a Cosenza (-164 unità) e a Crotona (-94 unità), solo Reggio di Calabria, in controtendenza con il resto della regione e del Mezzogiorno nel complesso, sperimenta ancora un sia pur lieve aumento (+70 unità). In tutto il territorio della regione, anche in presenza del progressivo e rapido aumento del processo di invecchiamento della popolazione, cresce il numero dei decessi con un'intensità decisamente superiore alla media (+3,9 % rispetto al 2006) a Crotona (+107 unità, pari all'8,5%) e a Vibo Valentia (+145 unità, pari al 9,8%), mentre valori assai più contenuti sono rilevabili a Reggio di Calabria (+86 unità, pari all'1,7%). Il saldo

naturale diventa pertanto negativo a Cosenza (-407 unità), a Catanzaro (-95 unità) e a Vibo Valentia (-39 unità), resta ancora positivo, anche se in attenuazione a Reggio di Calabria (+240 unità) e a Crotone (336 unità).

Quanto all'intensità (incidenza per 1.000 abitanti residenti) con cui le componenti demografiche naturali si manifestano, la natalità in Calabria è diminuita rispetto l'anno precedente (da 9,14 a 9,06 per mille) e presenta livelli significativamente inferiori a quelli del Mezzogiorno e del Centro-Nord (9,61 per mille e 9,50 per mille). Tra le province la natalità presenta valori in linea con quelli medi del Mezzogiorno, a ViboValentia (9,49 per mille) e a Reggio di Calabria (9,73 per mille), Crotone è la provincia con il più elevato tasso di natalità (9,86 per mille), mentre a Cosenza e Catanzaro nelle quali risiede più della metà della popolazione regionale la natalità è relativamente modesta e inferiore di circa un punto alla media del Mezzogiorno. La mortalità nella regione tende ad aumentare, da 8,69 per mille nel 2006 a 9,06 nel 2007 portandosi su livelli analoghi a quelli medi del Mezzogiorno. In tutto il territorio regionale la mortalità tende ad aumentare e nelle due province che ancora si discostano apprezzabilmente dalla media regionale: Crotone e Vibo Valentia i valori aumentano tra il 2006 e il 2007 rispettivamente da 7,27 a 7,90 per mille e da 8,81 a 9,72 per mille.

TAB. 2. Movimento naturale della popolazione in Calabria nel 2007

Province e regione	Nati			Morti			Saldo naturale			Natalità (a)		Mortalità (a)		Incremento naturale (a)	
	2006	2007	Var.ass. 2006- 07	2006	2007	Var.ass. 2006- 07	2006	2007	2006- 07	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Cosenza	6.288	6.124	-164	6.310	6.553	243	-22	-429	-407	8,61	8,42	8,64	9,01	-0,03	-0,59
Crotone	1.791	1.697	-94	1.254	1.361	107	537	336	-201	10,39	9,86	7,27	7,90	3,12	1,95
Catanzaro	3.236	3.207	-29	3.203	3.302	99	33	-95	-128	8,80	8,75	8,71	9,01	0,09	-0,26
Vibo Valentia	1.594	1.590	-4	1.484	1.629	145	110	-39	-149	9,46	9,49	8,81	9,72	0,65	-0,23
Reggio di Calabria	5.419	5.489	70	5.163	5.249	86	256	240	-16	9,58	9,73	9,13	9,31	0,45	0,43
Calabria	18.328	18.107	-221	17.414	18.094	680	914	13	-901	9,14	9,06	8,69	9,06	0,46	0,01
Mezzogiorno	200.073	199.508	-565	179.670	187.128	7.458	20.403	12.380	-8.023	9,64	9,61	8,65	9,02	0,98	0,60
Centro-Nord	359.937	364.425	4.488	378.222	383.673	5.451	-18.285	-19.248	-963	9,47	9,50	9,96	10,00	-0,48	-0,50
Italia	560.010	563.933	3.923	557.892	570.801	12.909	2.118	-6.868	-8.986	9,53	9,54	9,50	9,65	0,04	-0,12

(a) Tassi per mille abitanti

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati ISTAT.

La dinamica migratoria.

Il quadro d'insieme dei flussi migratori mostra che, nell'interscambio regionale, la Calabria perde sia con il Centro-Nord che con il resto del Mezzogiorno. Si tratta ovviamente di perdite di ben diversa intensità: nel 2005 –secondo l'ultima "Indagine sui trasferimenti di residenza" dell'Istat - quella verso il Centro-Nord è stata pari a 8.300 unità, mentre quella con il Mezzogiorno si è limitata a 283 unità. In tutti e due i casi si è in presenza di caratteri stabili e duraturi delle migrazioni calabresi visto che si presentano entrambi regolarmente nel corso dell'ultimo quindicennio. Le tendenze più recenti sono verificabili solo attraverso i dati di fonte anagrafica Istat che risentono della distorsione dovuta alla mancata simultaneità tra cancellazione del luogo di partenza con le iscrizioni in quello di arrivo e consentono per loro natura un'analisi meno dettagliata. La lettura dei dati di quest'ultima fonte conduce a risultati sostanzialmente coerenti con quelli appena richiamati. Si conferma in primo luogo un'intensità della perdita migratoria superiore a tutte le altre regioni dell'area meridionale. In particolare nel 2007 le cancellazioni dalla Calabria verso il resto del Paese sono ammontate a 37.727 unità, le iscrizioni verso la regione sono state pari a 29.880 unità determinando un saldo negativo di 7.847 unità (-7.671 unità nel 2006).

Tra le province le perdite migratorie verso l'interno sono state nel 2007 particolarmente elevate a Reggio di Calabria, in valore assoluto più che doppie rispetto a ciascuna delle altre province. In termini relativi, le migrazioni interne risultano particolarmente intense a Crotone e Vibo Valentia con valori superiori al -6,0 per mille, seguono Reggio di Calabria con il -5,1 per mille e Catanzaro con il -3,3 per mille, Cosenza invece presenta un tasso migratorio interno relativamente modesto: -2,3 per mille decisamente più contenuto di quello medio regionale (-3,9 per mille) e anche di quello del Mezzogiorno (-2,4 per mille).

TAB. 3. *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche (a) per trasferimento di residenza interno o estero. Anni 2006 e 2007*

Province e Regione	Saldo migratorio interno		Tasso migratorio	Saldo migratorio Estero		Tasso migratorio	Saldo migratorio per altro motivo (b)		Tasso migratorio	Saldo totale (migliaia di unità)		Tasso migratorio
	2006	2007	2007	2006	2007	2007	2006	2007	2007	2006	2007	2007
	Cosenza	-1.443	-1.641	-2,3	-886	6.501	8,9	-350	-53	-0,1	-2.679	4.807	6,6
Crotone	-1.165	-1.048	-6,1	364	1.400	8,1	61	-10	-0,1	-740	342	2,0
Catanzaro	-1.131	-1.203	-3,3	182	2.324	6,3	-61	-18	0,0	-1.010	1.103	3,0
Vibo Valentia	-1.085	-1.105	-6,6	143	1.361	8,1	-21	-88	-0,5	-963	168	1,0
Reggio di Calabria	-2.847	-2.850	-5,1	737	6.072	10,8	225	0	0,0	-1.885	3.222	5,7
Calabria	-7.671	-7.847	-3,9	540	17.658	8,8	-146	-169	-0,1	-7.277	9.642	4,8
Mezzogiorno	-49.126	-48.914	-2,4	22.198	97.972	4,7	2.095	9.710	0,5	-24.833	58.768	2,8
Centro-Nord	70.877	59.555	1,6	200.212	394.851	10,3	131.202	-18.303	-0,5	402.291	436.103	11,4
Italia	21.751	10.641	0,2	222.410	492.823	8,3	133.297	-8.593	-0,1	377.458	494.871	8,4

(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 non risulta nullo a causa dallo sfasamento temporale delle registrazioni anagrafiche tra comune di cancellazione e comune di iscrizione.

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

La componente estera del movimento migratorio nel 2007 è risultata particolarmente vivace ed ha consentito, come ricordato all'inizio del paragrafo, alle regioni di aumentare la consistenza della popolazione residente. Il saldo con l'estero è aumentato dalle 540 unità del 2006 alle 17.658 del 2007. Un risultato reso possibile dal forte afflusso dei cittadini stranieri neocomunitari, bulgari e soprattutto romeni, gli iscritti dall'estero tra il 2006 e il 2007, infatti, si sono triplicati passando da 6.313 a 20.034 a fronte, peraltro, di un dimezzamento del numero dei cancellati per l'estero: da 5.576 a 2.376. Il fenomeno è interessa tutte le province della regione ed risultato particolarmente accentuato a Reggio di Calabria (+6.072 unità) e a Cosenza (+6.501 unità).

La struttura demografica della regione.

Gli indicatori demografici da un lato pongono in luce gli effetti positivi delle migliorate condizioni di vita misurabile con un più sensibile accrescimento delle aspettative di vita alla nascita, dall'altro misurano gli effetti negativi sulla composizione e sull'evoluzione della popolazione dei continui e consistenti esodi delle giovani generazioni in età feconda: si è ridotta, infatti, la fecondità e quindi il numero delle nascite mentre è aumentato il peso delle generazioni in età avanzata.

La speranza di vita alla nascita in Calabria all'inizio del 2007 risulta di mezzo punto percentuale superiore alla media meridionale tanto per i maschi che per le femmine. Quanto alle province, per le quali si dispone di dati statistici sino al 2004, Crotone presenta i valori più bassi della speranza di vita sia per i maschi, sia per le femmine (76,8 anni e 82,4 anni rispettivamente) le differenze tra le altre province sono decisamente più contenute. Rispetto al 1991 si assiste nella regione – come per il resto dell'area meridionale – ad un generale miglioramento delle aspettative di durata della vita che sia per i maschi, sia per le femmine è di circa quattro anni.

TAB. 4. Indicatori di struttura della popolazione della Calabria all'inizio del 2007

Province e regione	Numero medio di figli per donna		Speranza di vita alla nascita				Struttura della popolazione								Indici		Vecchiaia	Ricambio		
			Maschi		Femmine		0-14 anni		15-64 anni		65 anni e oltre		Età media		Dipendenza strutturale					
	1991	2007(a)	1991	2007(b)	1991	2007(b)	1991	2007	1991	2007	1991	2007	1991	2007	1991	2007	1991	2007	1991	2007
Cosenza	1,51	1,19	75,9	78,6	80,7	83,6	19,3	14,1	67,5	67,0	13,1	18,8	36,1	41,3	48,1	49,2	68,0	133,4	64,7	78,0
Crotone	-	1,39	-	77,4	-	81,7	23,0	16,7	66,7	66,9	10,3	16,4	33,1	38,9	49,1	49,5	44,9	98,2	47,4	67,3
Catanzaro	1,70	1,23	75,2	78,2	80,8	83,3	20,0	14,7	66,6	67,0	13,3	18,3	35,9	40,9	50,1	49,2	66,6	124,8	64,9	77,8
Vibo Valentia	--	1,34	--	78,4	--	83,5	20,7	15,7	65,3	65,5	14,1	18,8	35,8	40,5	53,2	52,7	68,1	119,5	59,9	71,9
Reggio di Calabria	1,73	1,34	74,0	77,9	80,1	83,4	20,2	15,6	64,9	65,8	14,9	18,6	36,3	40,5	54,1	52,1	73,7	119,3	63,8	74,6
Calabria	1,67	1,23	74,5	78,8	80,2	84,1	20,1	15,0	66,4	66,5	13,5	18,5	35,9	40,7	50,7	50,3	67,1	123,1	62,3	75,5
Mezzogiorno	1,66	1,30	73,5	78,2	79,4	83,6	19,5	15,6	67,4	66,8	13,1	17,6	35,9	40,3	48,4	49,8	67,0	113,0	61,2	81,8
Centro-Nord	1,12	1,36	73,7	78,9	80,6	84,4	13,1	13,2	70,1	65,6	16,8	21,2	40,6	43,5	42,6	52,5	128,6	160,0	91,7	135,0
Italia	1,33	1,34	73,6	78,6	80,4	84,1	15,4	14,1	69,1	66,0	15,5	19,9	38,9	42,3	44,7	51,6	100,4	141,7	78,9	111,9

Legenda :

Indice di vecchiaia = $(P_{65+}/P_{0-14}) * 100$

Indice di dipendenza = $(P_{0-14} + P_{65+} / P_{15-64}) * 100$

Indice di ricambio = $(P_{60-64} / P_{15-19}) * 100$

(a) Per le province: 2006

(b) Per le province: 2004

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Tra il 1991 ed il 2007 in Calabria il tasso di fecondità totale diminuisce anche più sensibilmente della media meridionale, il numero medio di figli per donna passa, infatti, da 1,67 a 1,23, risultando nell'ultimo anno più basso di quello del Mezzogiorno (1,30) e di quello del Centro-Nord (1,36). A livello provinciale, la fecondità resta apprezzabilmente elevata a Crotone (1,39 figli per donna), meno a Reggio di Calabria e a Vibo Valentia con 1,34 figli per donna, il più basso livello di fecondità si rileva a Cosenza (1,19).

Dal punto di vista strutturale, in Calabria il periodo 1992- 2007 è stato caratterizzato, anche più del resto dell'area meridionale, da un sensibile processo di invecchiamento come conseguenza in una netta diminuzione del numero dei giovani con meno di 15 anni, una sostanziale stabilità della fascia di età tra i 15 e i 64 anni e un vistoso aumento degli anziani. All'interno della regione il processo di invecchiamento ha interessato tutte le province, Crotone tuttavia grazie ad una quota di popolazione giovanile più elevata ed una più modesta presenza di anziani presenta un'età media relativamente più bassa di quella regionale, 38,9 anni rispetto ai 40,7 della media regionale e ai 40,3 anni del Mezzogiorno.

La diminuzione della quota dei giovani e il corrispondente aumento degli anziani ha fatto sì che l'indice di vecchiaia in Calabria aumentasse da 67,1 nel 1991 a 123,1 nel 2007, superando di oltre 10 punti il livello medio del Sud (113,0). Tra le province della Calabria l'invecchiamento appare più contenuto solo a Crotone dove la quota dei giovani supera ancor di poco quella degli anziani (98,2). Molto più modesta è la variazione nel tempo e contenute sono le differenze spaziali degli indici di dipendenza, visto che in questo caso il maggiore (o minore) numero di anziani tende a compensarsi con un minore (o maggiore) numero di giovani. Il rapporto tra la fascia di età 60-64 anni e quella 15-19, che in prima approssimazione misura il ricambio della popolazione in età lavorativa tende ad aumentare, nel periodo considerato, sia in Calabria che nel Mezzogiorno (da 62,3 a 75,5 e da 61,2 a 81,8 rispettivamente) riducendo la pressione demografica in aree caratterizzate da alti livelli di disoccupazione, nel Centro-Nord invece persiste un marcato deficit di ricambio quantitativo dell'offerta demografica di lavoro.

1.4 L'andamento del mercato del lavoro nel 2007

In un contesto di crescita produttiva fortemente rallentata l'andamento recente del mercato del lavoro in Italia si è caratterizzato per una dinamica ancora positiva dell'occupazione, una sensibile flessione della disoccupazione ed un aumento significativo delle persone inattive. Il dato complessivo sottende, peraltro, l'accentuarsi del carattere dualistico del nostro mercato del lavoro che a sua volta riflette l'inversione del processo di convergenza della parte meno sviluppata in direzione dei target economici delle regioni più sviluppate.

Nel Mezzogiorno l'occupazione ristagna mentre la disoccupazione subisce un sensibile declino in larga parte ascrivibile ad effetti di scoraggiamento e/o a movimenti migratori. Chi esce dalla disoccupazione infatti va ad incrementare le non forze di lavoro con conseguente flessione dei tassi di partecipazione al mercato del lavoro. Si inverte il faticoso processo di avvicinamento ai target europei.

Tali elementi si ritrovano con connotati peculiari nell'evoluzione del mercato del lavoro calabrese e sono sintetizzati da un tasso di occupazione della popolazione in età lavorativa (15-64 anni) in calo e più basso rispetto al resto del paese (44,9%, nella media del 2007, contro il 46,5% del Mezzogiorno ed il 65,4% del Centro-Nord) e da un tasso di disoccupazione anch'esso in calo ma relativamente più elevato (11,2%, sempre nella media del 2007 rispetto all'11,0% del Mezzogiorno ed al 4,0% delle regioni del Centro-Nord). Sale sensibilmente nella regione il rapporto tra inattivi e popolazione in età lavorativa (49,4% nel 2007 contro il 47,6% del 2006). Lo stesso rapporto cresce di meno di un punto nella media delle regioni meridionali (47,6% nel 2007 contro il 46,8% del 2006) e resta sostanzialmente stabile nelle regioni del Centro-Nord (31,9% nel 2007 contro il 32% del 2006)

L'evoluzione del 2007 sembra evidenziare, un ulteriore aumento di tali squilibri nella regione connesso in particolare al calo dell'occupazione, ad una sensibile flessione delle persone in cerca di occupazione e ad un accentuato incremento delle persone inattive.

In base ai dati della nuova indagine continua sulle forze di lavoro, il numero degli occupati nella media del 2007 è risultato pari in Calabria a 602

mila unità, circa 13 mila unità in meno rispetto ad un anno prima pari al -2%. L'occupazione ritorna sui livelli del 2005 dopo il sensibile aumento del 2006 (+1,8%).

Il cattivo andamento dell'occupazione riflette il rallentamento nella dinamica produttiva nell'ultimo anno dopo la ripresa che aveva caratterizzato il 2006: una sostanziale stazionarietà del PIL (0,0% in termini reali) nel 2007, dopo il +2,6% del 2006.

La contrazione dell'occupazione, in presenza di una sostanziale stabilità della popolazione in età lavorativa, ha determinato un calo del tasso di occupazione in Calabria di 0,7 punti percentuali dal 45,6 al 44,9 per cento più accentuato che nel Mezzogiorno (-0,1) ed in controtendenza rispetto al resto del paese. La flessione della quota di popolazione in età attiva che risulta occupata è stato leggermente meno accentuata per gli uomini (0,6 punti percentuali) rispetto alle donne (0,8 punti percentuali).

La flessione dell'occupazione ha interessato sia la componente autonoma (2 mila unità pari al -1,2% dopo il forte incremento dell'anno precedente (+7,4%) sia quella alle dipendenze (11 mila unità pari al -2,3% dopo il -0,1% del 2006. La dinamica negativa ha interessato anche i contratti a tempo determinato (-3,2%) dopo la forte espansione dello scorso anno (+12,4%). Sulla dinamica dell'occupazione a termine hanno fortemente inciso l'inversione del ciclo economico ed il progressivo allontanarsi delle prospettive di ripresa.

Un ulteriore sensibile aumento ha invece registrato l'occupazione a tempo parziale (+4,3%) dopo il +7,9% dello scorso anno. Nel complesso la componente atipica si è ridotta di circa mille e 300 unità pari al -0,8% mentre la componente tipica si è ridotta di 11 mila unità pari al -2,4% (v. Tab. 1).

Tab. 1 - *Andamento dell'occupazione nel 2007 e nel primo trimestre del 2008*

Voci	Il trim.08	Media 2007 rispetto alla media 2006			Il trim.08 rispetto a II
	Valori assoluti	Variazioni assolute	Variazioni percentuali	Contributi in punti percentuali	Variazioni percentuali
Agricoltura	49,0	-5,901	-8,2	-1,0	-8,8
Industria	118,0	-5,627	-4,7	-0,9	12,1
Industria in s.s.	51,6	-5,795	-10,6	-0,9	14,3
Costruzioni	66,4	0,168	0,3	0,0	10,4
Altre attività	445,6	-0,825	-0,2	-0,1	5,2
di cui:					
Commercio	107,0	-1,673	-1,7	-0,3	5,4
TOTALE	612,6	-12,354	-2,0	-2,0	5,2
Tipica	-	-11,037	-2,4	-1,8	-
Atipica	-	-1,317	-0,8	-0,2	-

La flessione dell'occupazione in Calabria nel 2007 interessa quindi sia pure con diversa entità l'occupazione atipica e la componente standard a differenza di quanto avvenuto nelle regioni meridionali e nel resto del paese dove la componente non standard ha contribuito alla stabilità e/o alla crescita dell'occupazione complessiva.

In termini di stock il peso del lavoro atipico sul totale dell'occupazione rimane tuttavia maggiore in Calabria (26,7%) rispetto al Mezzogiorno (21,9% nella media del 2007 ed al Centro-Nord 21,0%). Più elevato è il ricorso in Calabria e nel Mezzogiorno al lavoro a termine (25% e 17,7% rispettivamente sul totale dei dipendenti contro l'11,5% del Centro-Nord) mentre il lavoro a tempo parziale è più diffuso nelle regioni centrosettentrionali (14,4% rispetto al 12,5% della Calabria ed all'11,7% del Mezzogiorno).

In Calabria, la flessione dell'occupazione si è accompagnata ad una ulteriore significativa flessione delle persone in cerca di occupazione, più accentuata rispetto al resto del Mezzogiorno. Nella media del 2007 il numero delle persone

in cerca di occupazione è diminuito nella regione di 15 mila unità pari al 16,0% (-10,4% nel 2006).

Nello stesso periodo, nella regione il tasso di disoccupazione scende dal 12,9% della media del 2006 all'11,2% del 2007. Il divario con le altre aree del paese resta elevato ma tende a ridursi.

Passando ad un'analisi più articolata della disoccupazione si rileva come la situazione complessiva rifletta tassi di disoccupazione giovanile (15-24 anni) molto alti in Calabria, anche se leggermente meno elevati rispetto a quelli del Mezzogiorno ed in decisa flessione. Nella media del 2007, il 31,6% della forza lavoro tra i 15 ed i 24 anni risulta in cerca di occupazione (35,5% nel 2006) contro il 32,3% del Mezzogiorno (34,3% nel 2006) ed il 13,7% del Centro-Nord (14,4% nel 2006). Aumento della scolarizzazione e scarse opportunità di posti di lavoro sono alla base del forte calo della disoccupazione giovanile.

Particolarmente elevata risulta nella regione anche la disoccupazione di lunga durata pari nella media del 2007 al 6,2% della forza lavoro, contro il 5,9% del Mezzogiorno e l'1,6% del Centro-Nord. Su tale variabile pesa molto nella regione la componente femminile (8,4%). Rispetto ad un anno prima, tuttavia, si registra un netto miglioramento, particolarmente accentuato per i maschi. Nella media del 2006, infatti, il tasso di disoccupazione di lunga durata si attestava al 6,0% per i maschi (4,9% nel 2007) ed al 9,1% per le donne.

1.4.1 L'evoluzione congiunturale: secondo trimestre 2008

Il quadro negativo che emerge dai dati medi del 2007 sembra contraddetto dall'evoluzione del secondo trimestre del 2008 che conferma i segnali positivi rilevati nella seconda metà del 2007. L'analisi dell'evoluzione tendenziale tra il secondo trimestre dell'anno in corso ed il corrispondente periodo della anno precedente evidenzia una significativa ripresa dell'occupazione concentrata nei settori extragricoli mentre continua l'esodo agricolo.

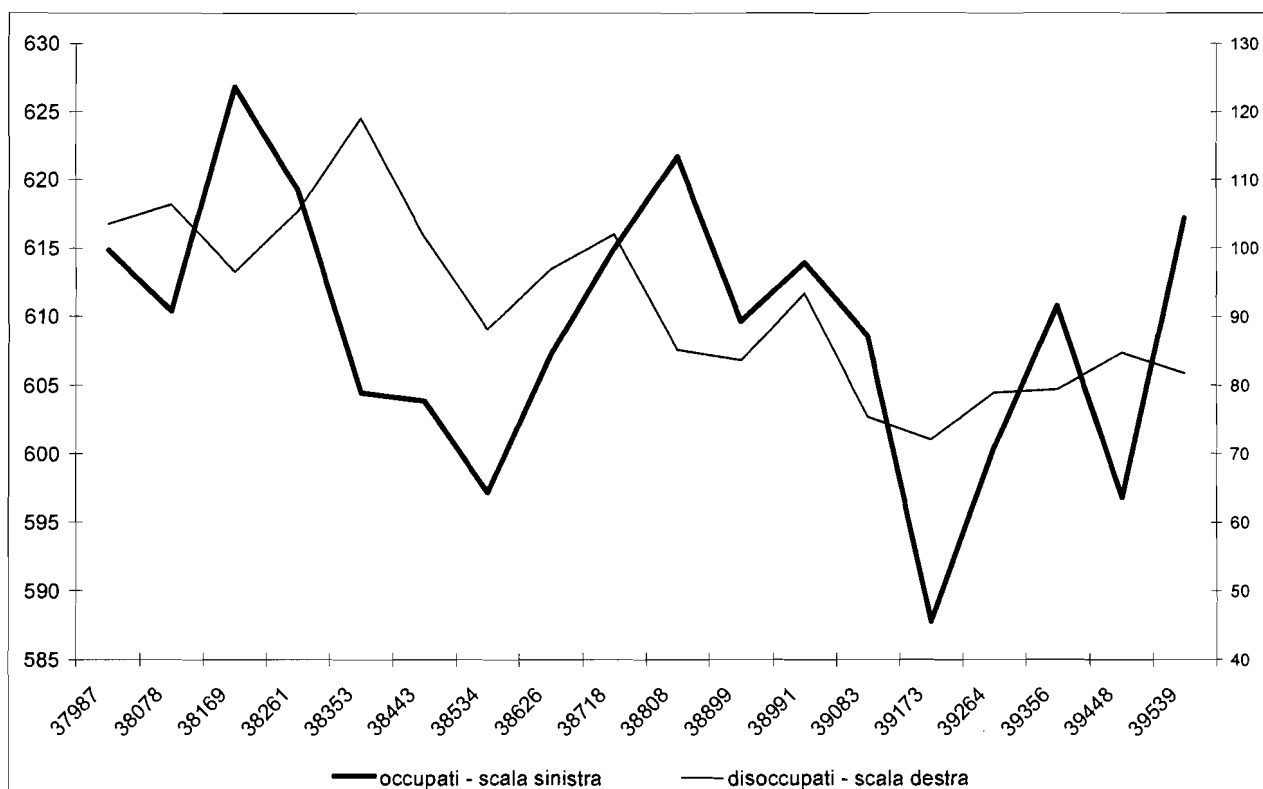
L'aumento dell'occupazione si accompagna ad un sensibile incremento delle persone in cerca di occupazione che fa salire il tasso di disoccupazione nel secondo trimestre all'11,8% rispetto all'11% di 12 mesi prima. Il risultato positivo si innesta nell'ambito di una congiuntura nazionale ed internazionale alquanto negativa e se si consoliderà nei mesi successivi potrebbe sottendere

un'incoraggiante a ripresa di vitalità dell'economia calabrese. Nel Mezzogiorno ed a livello nazionale infatti l'incremento tendenziale dell'occupazione si attesta poco al di sopra dell'1% contro il +5,2% della Calabria.

Nel secondo trimestre del 2008 il numero di occupati è risultato pari in Calabria a 613 mila unità con un incremento di 30 mila unità pari al +5,2% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. In Italia, nel secondo trimestre 2008 il numero di occupati è risultato pari a 23 milioni 581 mila unità, con una crescita su base annua dell'1,2% (+283 mila unità), confermando una tendenza espansiva in atto già dalla fine del 2007. Lievi segnali di ripresa interessano anche il Mezzogiorno: l'occupazione aumenta di 69 mila unità pari al +1,0%. Rispetto al secondo trimestre 2007, in Calabria, il tasso di occupazione della popolazione tra 15 e 64 anni è aumentato di 2 punti (45,4% contro il 43,4%) in misura più consistente rispetto alla media delle regioni meridionali (47,0% contro il 46,7% del 2007) ed in controtendenza con la media nazionale dove è aumentato dal 58,9 al 59,2%..

Al netto dei fattori stagionali l'occupazione aumenta nella regione del 3,4% rispetto al trimestre precedente dopo la flessione del 2,5% registrata nel primo trimestre dell'anno (vedi fig. 1). Le persone in cerca di occupazione si riducono del 3,5% mentre il tasso di disoccupazione che aveva raggiunto il 12% nel primo trimestre scende all'11,9%.

Fig. 1 Andamento dell'occupazione e della disoccupazione in Calabria (dati trimestrali destagionalizzati)



L'analisi settoriale evidenzia un ulteriore calo dell'occupazione agricola che rispetto al secondo trimestre del 2007 si riduce dell'8,8%. In netta ripresa appare invece il settore industriale con un incremento rispetto a 12 mesi prima del 12,1%. Mentre le costruzioni confermano e rafforzano la dinamica positiva (+10,4%), un incremento ancora più accentuato rispetto al corrispondente trimestre dello scorso anno si rileva nel comparto manifatturiero (+14,3%) che riassorbe la flessione del primo trimestre. In netta ripresa appare anche il comparto dei servizi (+5,2%) favorita dalla crescita del settore commerciale (+5,4%, vedi tab. 1).

In controtendenza rispetto alla dinamica degli ultimi anni continua invece a muoversi la disoccupazione in aumento in tutto il paese. In Calabria le persone in cerca di occupazione aumentano rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente di 10 mila unità pari al 13,5% recuperando la forte flessione che aveva caratterizzato il 2007. Cresce per conseguenza in misura sensibile il tasso di disoccupazione (dall'11 all'11,8% nel secondo trimestre 2008) riprende per conseguenza a crescere il tasso di partecipazione al mercato del lavoro (dal 48,9% al 51,5%). L'analisi al netto dei fattori stagionali evidenzia invece una lieve flessione delle persone in cerca di occupazione rispetto al

trimestre precedente (Fig.1). La serie destagionalizzata presenta, peraltro, un trend decisamente crescente a partire dal secondo trimestre del 2007. Il tasso di disoccupazione scende all'11,9% dal 12% del primo trimestre 2008 (vedi fig. 2).

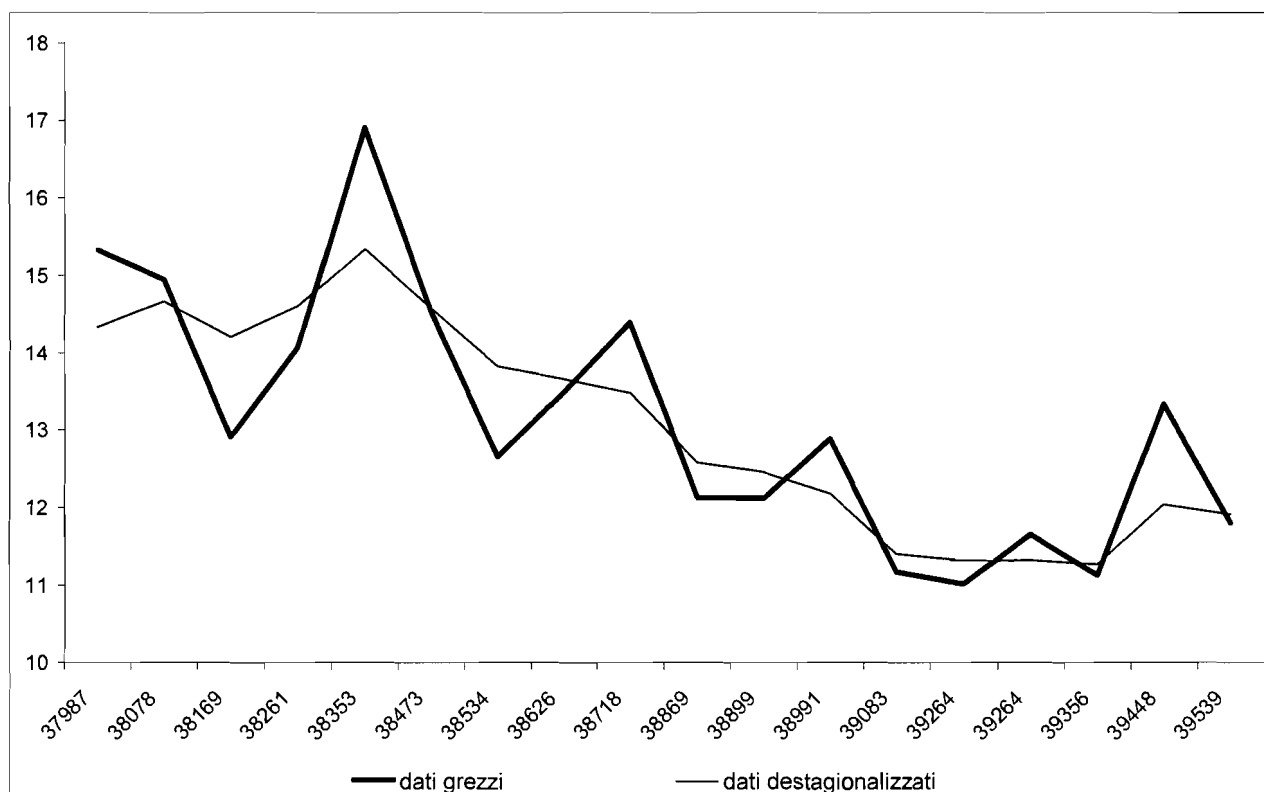
Tab. 2 - Popolazione e Forze di lavoro 2006 - 2006 per aree geografiche

	2 trim 2006	2 trim 2007	2 trim 2008	2 trim 2007	2 trim 2008
	Valori assoluti			var. % sul periodo corrispondente dell'anno precedente	
popolazione 15 anni ed oltre					
Calabria	1.694	1.693	1.706	0,0	0,8
Mezzogiorno	17.411	17.459	17.568	0,3	0,6
Centro-Nord	32.734	33.023	33.349	0,9	1,0
ITALIA	50.145	50.483	50.918	0,7	0,9
Occupazione					
Calabria	617	582	613	-5,6	5,2
Mezzogiorno	6.605	6.543	6.611	-0,9	1,0
Centro-Nord	16.582	16.755	16.970	1,0	1,3
ITALIA	23.187	23.298	23.581	0,5	1,2
persone in cerca di occupazione					
Calabria	85	72	82	-15,4	13,5
Mezzogiorno	902	774	888	-14,3	14,8
Centro-Nord	719	639	816	-11,1	27,7
ITALIA	1.621	1.412	1.704	-12,9	20,6
forze di lavoro					
Calabria	702	654	694	-6,8	6,1
Mezzogiorno	7.507	7.316	7.499	-2,5	2,5
Centro-Nord	17.301	17.394	17.786	0,5	2,2
ITALIA	24.808	24.710	25.285	-0,4	2,3
non forze di lavoro					
Calabria	992	1.039	1.012	4,7	-2,6
Mezzogiorno	9.904	10.143	10.069	2,4	-0,7
Centro-Nord	15.433	15.629	15.564	1,3	-0,4
ITALIA	25.337	25.772	25.633	1,7	-0,5

Si riducono per converso, nella regione, nel secondo trimestre del 2008 rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente gli inattivi in età lavorativa: la flessione è di circa 30 mila unità pari al -4,4% ed è per quasi il 50% ascrivibile alle persone che cercano lavoro ma non attivamente evidenziando una ripresa d'attenzione sul mercato del lavoro. Il tasso di inattività che aveva superato il 50 per cento nel secondo trimestre del 2007 si

riduce al 48,5% portandosi da quasi 14 a circa 12 punti dalla media nazionale ed a due punti dalla media delle regioni meridionali.

Fig. 2 Andamento del tasso di disoccupazione in Calabria (dati trimestrali grezzi e destagionalizzati)



Nonostante il lieve miglioramento congiunturale la situazione del mercato del lavoro calabrese resta critica. Il tasso di disoccupazione corretto per gli inattivi disponibili a lavorare che non cercano attivamente evidenzia si riduce leggermente tra il secondo trimestre del 2007 ed il secondo del 2008 passando dal 24,3 al 23% su valori superiori alla media delle regioni meridionali (21,7%).

Anche a livello nazionale, nel secondo trimestre 2008 il numero delle persone in cerca di occupazione è risultato in crescita rispetto allo stesso periodo del 2007 (291 mila unità pari al 20,6%). La crescita della disoccupazione combinandosi con l'incremento dell'occupazione determina un'inversione nel trend crescente degli inattivi che si riducono di 84 mila unità pari al -0,2%). La flessione degli inattivi interessa sostanzialmente le regioni

del Mezzogiorno (112 mila unità pari al -0,8%) mentre al Centro-Nord si rileva un lieve aumento (+0,1%).

Il tasso di attività della popolazione tra 15 e 64 anni è salito nel paese di circa un punto percentuale rispetto ad un anno prima, grazie soprattutto alla maggiore partecipazione delle donne e dei giovani. L'offerta nella fascia d'età 15-24 anni, in costante calo negli ultimi quattro anni, ha ripreso a crescere.

Tab. 3 *Principali indicatori del mercato del lavoro. 2 trimestre 2007 e 2008*

	Tasso di attività 15-64		Tasso di occupazione 15-64		Tasso di disoccupazione	
	2 trim 2007	2 trim 2008	2 trim 2007	2 trim 2008	2 trim 2007	2 trim 2008
	Maschi e Femmine					
Calabria	48,9	51,5	43,4	45,4	11,0	11,8
Mezzogiorno	52,3	53,4	46,7	47,0	10,6	11,8
Centro-Nord	66,4	67,2	63,2	62,9	3,7	4,6
ITALIA	62,5	63,5	58,9	59,2	5,7	6,7
	Maschi					
Calabria	63,0	65,3	57,1	59,0	9,3	9,5
Mezzogiorno	68,5	69,2	62,7	62,5	8,4	9,6
Centro-Nord	76,6	76,6	73,7	72,9	2,7	3,4
ITALIA	74,5	74,9	71,1	70,8	4,6	5,4
	Femmine					
Calabria	34,9	37,9	29,9	31,9	14,1	15,6
Mezzogiorno	36,4	37,8	31,0	31,8	14,6	15,9
Centro-Nord	56,5	58,0	52,9	53,0	4,9	6,2
ITALIA	50,6	52,1	46,8	47,5	7,4	8,7

La forte crescita della partecipazione ha determinato un aumento del tasso di disoccupazione salito al 6,7% dal il 5,7% al secondo trimestre dello scorso anno. La serie destagionalizzata evidenzia una crescita continua del tasso di disoccupazione sin dal secondo trimestre del 2007. L'aumento nel secondo trimestre di quest'anno ha interessato sostanzialmente nella stessa misura tutte le aree del Paese.

Tab. 4 Popolazione per condizione professionale e sesso - Calabria II trimestre 2004-08 (dati assoluti in migliaia)

Periodo di riferimento	FORZE DI LAVORO			NON FORZE DI LAVORO		Popolazione	Tassi di attività 15-64	Tassi di occupazione 15-64	Tassi di disoccupazione	Tassi di disoccupazione corretto
	Occupati	Persone in cerca di occupazione	Totale	Totale	di cui Inattivi in età lavorativa					
MASCHI E FEMMINE										
2004 II Trimestre	606	106	712	1.289	627	2.002	52,9	44,9	14,9	26,2
2005 II Trimestre	599	102	701	1.302	644	2.003	51,7	44,1	14,5	26,0
2006 II Trimestre	617	85	702	1.296	638	1.998	52,1	45,7	12,1	23,5
2007 II Trimestre	582	72	654	1.338	678	1.992	48,9	43,4	11,0	24,3
2008 II Trimestre	613	82	694	1.308	648	2.002	51,5	45,4	11,8	23,0
MASCHI										
2004 II Trimestre	405	57	462	516	207	978	68,7	60,1	12,4	19,1
2005 II Trimestre	397	55	452	526	220	979	66,8	58,5	12,2	19,3
2006 II Trimestre	405	44	449	527	220	976	66,7	60,1	9,7	17,0
2007 II Trimestre	381	39	420	552	244	972	63,0	57,1	9,3	18,9
2008 II Trimestre	396	42	438	539	230	976	65,3	59,0	9,5	17,3
FEMMINE										
2004 II Trimestre	201	49	250	774	420	1.024	37,2	29,9	19,6	37,3
2005 II Trimestre	202	47	249	776	423	1.024	36,7	29,8	18,8	36,4
2006 II Trimestre	212	41	253	769	417	1.022	37,6	31,4	16,4	33,4
2007 II Trimestre	202	33	235	785	434	1.020	34,9	29,9	14,1	32,7
2008 II Trimestre	217	40	257	769	418	1.026	37,9	31,9	15,6	31,7

1.5 Le esportazioni

Il commercio mondiale, in forte espansione dal 2003, ha cominciato a dare segni di rallentamento della crescita a partire dalla seconda metà del 2007, a seguito della decelerazione della domanda da parte delle economie avanzate, ed in particolare da parte di quei paesi che hanno relazioni più intense con gli Stati Uniti. Il commercio continua, comunque, a presentare un segno positivo, grazie soprattutto ai paesi emergenti, che potrebbero, però, risentire dell'impatto negativo del rallentamento dei principali partner industrializzati.

Per quanto riguarda il nostro Paese, gli ultimi dati disponibili si riferiscono al primo semestre del 2008 ed indicano un incremento del 5,9% sul corrispondente periodo dell'anno precedente, dopo l'8,0% registrato nel complesso dell'anno 2007. Il rallentamento della crescita non ha interessato il Mezzogiorno nel suo complesso, dove si rileva, nel primo semestre 2008, un aumento dell'11,9%, analogo a quello registrato nell'intero 2007.

In questo contesto, per la Calabria si osserva nella prima metà dell'anno in corso un incremento del 4,5%, significativamente inferiore a quello della media meridionale e, soprattutto, a quello conseguito dalla stessa regione nel complesso del 2007, quando l'export calabrese registrò una crescita del 30,1% rispetto all'anno precedente.

Va sottolineato che la dinamica delle esportazioni della Calabria risente dei modesti valori assoluti che continuano a caratterizzare le vendite all'estero della regione che possono determinare fluttuazioni relativamente molto ampie. A tale riguardo si ricorda che l'export della Calabria incide appena per poco più dell'1% sul PIL regionale, contro il 10% del Mezzogiorno e il 22% della media nazionale) e rappresenta solo l'1% del totale delle esportazioni meridionali del 2007, valore sceso allo 0,9% nel primo semestre 2008 (in termini di popolazione la Calabria ha una quota sul Mezzogiorno pari a circa il 10%).

Il modesto peso delle esportazioni calabresi deriva evidentemente dalla modesta dimensione del sistema produttivo della regione, che si caratterizza peraltro anche per una scarsa presenza di imprese a partecipazione estera, la componente più in grado di esercitare un ruolo guida nell'apertura internazionale delle imprese minori.

Se l'export ha ancora un ruolo molto scarso nella formazione del PIL

regionale, va comunque osservato che l'andamento tendenzialmente crescente in atto nella regione da alcuni anni, segnala come il sistema produttivo calabrese sia stato in grado di dare una prima positiva risposta alle nuove condizioni dei mercati.

Tab. 1 Esportazioni per settore (valori assoluti, in migliaia di euro)

Settori	Calabria					Mezzogiorno				
	2006	2007	Gen.-giu. 2006	Gen.-giu. 2007	Gen.-giu. 2008	2006	2007	Gen.-giu. 2006	Gen.-giu. 2007	Gen.-giu. 2008
	Prodotti dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca	70.492,6	57.137,0	24.339,4	18.085,8	22.317,6	1.216.209,7	1.328.214,4	494.901,5	487.131,3	595.627,1
Estrazione di minerali	2.083,5	850,9	1.114,0	663,6	231,6	464.748,9	633.561,5	218.794,5	280.090,0	343.471,0
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	66.566,9	68.061,8	32.249,5	32.392,7	36.693,1	2.762.388,3	2.985.211,7	1.401.785,7	1.401.019,7	1.642.853,7
Industrie tessili	15.822,8	10.287,1	9.662,1	5.466,8	2.848,5	499.368,0	477.671,4	243.030,3	222.403,8	225.030,8
Articoli di abbigliamento	3.696,4	2.971,9	1.633,9	1.971,0	917,3	1.244.180,6	1.301.105,4	614.146,5	631.713,0	630.542,2
Calzature e prodotti in cuoio	1.361,5	2.049,4	555,5	1.109,2	399,4	1.178.076,3	1.156.074,1	587.353,8	583.541,1	543.093,0
Legno e prodotti in legno, esclusi i mobili	3.172,2	3.080,2	1.666,0	1.178,5	1.433,2	104.427,6	107.531,8	54.092,3	55.699,0	48.451,2
Prodotti in carta, stampa, editoria	1.562,3	1.157,1	705,7	621,3	444,0	516.788,7	529.789,6	259.431,8	257.578,7	284.777,9
Prodotti energetici e raffinati	11,1	50,2	1,8	5,7	35,4	8.003.270,8	9.536.830,8	3.699.550,3	4.713.053,6	5.746.197,4
Prodotti chimici e farmaceutici	68.736,1	70.752,3	32.879,6	39.255,7	34.948,2	3.538.050,7	3.813.021,0	1.742.216,6	1.802.753,8	2.371.850,7
Prodotti in gomma e materie plastiche	17.838,5	19.002,6	9.163,3	10.874,7	16.754,0	1.266.164,5	1.352.665,8	644.672,7	674.112,5	661.951,9
Vetro, ceramica, materiali non metallici per l'edilizia	5.768,8	6.398,7	2.426,3	3.075,8	4.889,2	694.757,3	751.182,5	350.878,0	381.176,6	400.166,6
Metallurgia e prodotti in metallo	9.338,1	13.658,0	4.280,6	7.874,5	6.609,6	2.958.695,5	3.126.535,8	1.531.163,3	1.621.643,7	1.762.059,8
Macchine ed apparecchi meccanici, elettrodomestici	43.061,0	92.756,2	18.330,4	48.077,9	31.073,9	1.864.529,5	2.232.359,1	902.199,5	1.086.088,5	1.204.262,3
Macchine ed apparecch. elettriche, elettroniche ed ottiche	5.706,3	8.118,1	2.114,3	3.739,6	1.037,4	2.428.547,9	2.517.660,1	1.188.014,2	1.260.257,4	1.114.456,8
Autoveicoli	6.842,3	4.730,8	3.464,8	2.970,4	3.400,0	5.533.355,9	6.330.411,4	2.813.516,4	3.157.072,8	3.136.521,9
Altri mezzi di trasporto	1.933,7	58.910,2	1.294,0	13.056,4	33.428,2	1.123.335,7	1.630.477,1	486.257,5	657.127,8	943.355,7
Mobili	4.548,0	3.236,9	1.685,4	1.469,1	1.035,5	1.227.158,8	1.102.170,5	638.176,1	540.640,2	504.452,6
Altre industrie manifatturiere	443,9	4.708,2	100,6	716,4	2.746,2	139.876,3	187.181,8	75.332,8	87.915,3	101.025,0
Totale	328.985,9	427.917,4	147.667,2	192.605,0	201.242,4	36.763.931,0	41.099.655,7	17.945.514,0	19.901.018,8	22.260.147,7
Totale (esclusi energetici e raffinati)	328.974,8	427.867,2	147.665,4	192.599,3	201.207,0	28.760.660,3	31.562.824,9	14.245.963,7	15.187.965,3	16.513.950,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Tab. 2. *Variazioni percentuali delle esportazioni, per settore (calcolate su valori a prezzi correnti)*

Settori	Calabria				Mezzogiorno			
	2005-06	2006-07	Gen.-giu. 2006-07	Gen.-giu. 2007-08	2005-06	2006-07	Gen.-giu. 2006-07	Gen.-giu. 2007-08
	Prodotti dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca	6,2	-18,9	-25,7	23,4	-0,2	9,2	-1,6	22,3
Estrazione di minerali	-26,0	-59,2	-40,4	-65,1	34,7	36,3	28,0	22,6
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	29,9	2,2	0,4	13,3	5,7	8,1	-0,1	17,3
Industrie tessili	67,4	-35,0	-43,4	-47,9	6,7	-4,3	-8,5	1,2
Articoli di abbigliamento	8,8	-19,6	20,6	-53,5	-1,5	4,6	2,9	-0,2
Calzature e prodotti in cuoio	64,3	50,5	99,7	-64,0	0,7	-1,9	-0,6	-6,9
Legno e prodotti in legno, esclusi i mobili	-10,6	-2,9	-29,3	21,6	-1,4	3,0	3,0	-13,0
Prodotti in carta, stampa, editoria	3,4	-25,9	-12,0	-28,5	14,4	2,5	-0,7	10,6
Prodotti energetici e raffinati	-19,8	352,6	211,4	523,2	13,7	19,2	27,4	21,9
Prodotti chimici e farmaceutici	10,8	2,9	19,4	-11,0	9,1	7,8	3,5	31,6
Prodotti in gomma e materie plastiche	-38,7	6,5	18,7	54,1	15,4	6,8	4,6	-1,8
Vetro, ceramica, materiali non metallici per l'edilizia	15,7	10,9	26,8	59,0	7,7	8,1	8,6	5,0
Metallurgia e prodotti in metallo	-28,2	46,3	84,0	-16,1	4,0	5,7	5,9	8,7
Macchine ed apparecchi meccanici, elettrodomestici	15,2	115,4	162,3	-35,4	4,5	19,7	20,4	10,9
Macchine ed apparecch. elettriche, elettroniche ed ottiche	-70,7	42,3	76,9	-72,3	10,9	3,7	6,1	-11,6
Autoveicoli	61,1	-30,9	-14,3	14,5	27,0	14,4	12,2	-0,7
Altri mezzi di trasporto	-70,7	2946,5	909,0	156,0	-20,7	45,1	35,1	43,6
Mobili	120,8	-28,8	-12,8	-29,5	-9,8	-10,2	-15,3	-6,7
Altre industrie manifatturiere	-33,5	960,7	612,3	283,3	-8,6	33,8	16,7	14,9
Totale	3,2	30,1	30,4	4,5	8,9	11,8	10,9	11,9
Totale (esclusi energetici e raffinati)	3,2	30,1	30,4	4,5	7,6	9,7	6,6	8,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Prendendo in esame il dettaglio settoriale, si rileva innanzitutto che al meno favorevole risultato registrato dalle esportazioni calabresi nella prima parte del 2008 ha concorso in particolare la flessione del 35,4% delle vendite di macchine e apparecchi meccanici ed elettrodomestici che nell'anno precedente erano invece cresciute del 162%, diventando, con questo risultato, il settore più importante dell'export regionale; la sua quota sul totale era salita al 22%, scesa poi al 15,4% nel primo semestre 2008. Al suo interno, la voce di gran lunga più rilevante, quella classificata come "Altre macchine di impiego generale"¹, risulta diminuita del 26,9% nella prima parte del 2008, mentre nel 2007 era cresciuta del 139%.

Una inversione di tendenza, avviatasi già nella seconda metà del 2007, si segnala anche per i prodotti chimici e raffinati, scesi dell'11%, a fronte dell'aumento del 2,9% nel complesso dell'anno precedente.

Anche nel primo semestre 2008 si conferma nella regione la tendenza decrescente dei prodotti tessili (-47,9%), abbigliamento (-53,5%), calzature e prodotti in cuoio (-64%) e dei mobili (-29,5%), evidenziando così come la Calabria sembra condividere con il resto del Mezzogiorno le difficoltà che le imprese "tradizionali" meridionali stanno incontrando sui mercati esteri, come testimonia l'andamento deludente che i settori menzionati hanno registrato nell'area nell'ultimo quinquennio.

La tendenza comunque crescente delle esportazioni calabresi è stata sostenuta dagli aumenti dei prodotti agricoli (23,4%, dopo la flessione del 19% nel 2007), alimentari (13,8%, in accelerazione rispetto al 2,3% dell'anno precedente), prodotti in gomma e materie plastiche (54,1%, dopo il 6,5%) e degli altri mezzi di trasporto. Quest'ultimo settore, che nel 2007 aveva conosciuto una crescita sorprendente, portandosi ad un valore di 58,9 milioni di euro (da appena 1,9 milioni del 2006), conferma il suo trend di forte crescita anche nella prima parte del 2008 (+156%), sostenuta, in particolare, dalle vendite di locomotive e materiale rotabile.

In definitiva, le vendite all'estero della Calabria in questa prima parte

¹ Comprende la fabbricazione di bilance e macchine automatiche per la vendita e distribuzione; la fabbricazione di macchine e apparecchi per industrie chimiche, petrolchimiche e petrolifere; fabbricazione di macchine automatiche per la dosatura, confezione e imballaggio; fabbricazione di macchine di impiego generale e altro materiale meccanico.

dell'anno si sono concentrate essenzialmente in cinque settori, l'agricoltura (11,1% del totale), l'industria alimentare (18,2%), i prodotti chimici e farmaceutici (17,4%), le macchine e apparecchi meccanici (15,4%) e i mezzi di trasporto (16,6%); nel loro complesso tali settori costituiscono il 79% circa dell'intero export regionale.

Tab. 3. Composizione percentuale delle esportazioni, per settore (quote % sul totale)

Settori	Calabria				Mezzogiorno			
	2006	2007	Gen.-giu. 2007	Gen.-giu. 2008	2006	2007	Gen.-giu. 2007	Gen.-giu. 2008
Prodotti dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca	21,4	13,4	9,4	11,1	3,3	3,2	2,4	2,7
Estrazione di minerali	0,6	0,2	0,3	0,1	1,3	1,5	1,4	1,5
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	20,2	15,9	16,8	18,2	7,5	7,3	7,0	7,4
Industrie tessili	4,8	2,4	2,8	1,4	1,4	1,2	1,1	1,0
Articoli di abbigliamento	1,1	0,7	1,0	0,5	3,4	3,2	3,2	2,8
Calzature e prodotti in cuoio	0,4	0,5	0,6	0,2	3,2	2,8	2,9	2,4
Legno e prodotti in legno, esclusi i mobili	1,0	0,7	0,6	0,7	0,3	0,3	0,3	0,2
Prodotti in carta, stampa, editoria	0,5	0,3	0,3	0,2	1,4	1,3	1,3	1,3
Prodotti energetici e raffinati	0,0	0,0	0,0	0,0	21,8	23,2	23,7	25,8
Prodotti chimici e farmaceutici	20,9	16,5	20,4	17,4	9,6	9,3	9,1	10,7
Prodotti in gomma e materie plastiche	5,4	4,4	5,6	8,3	3,4	3,3	3,4	3,0
Vetro, ceramica, materiali non metallici per l'edilizia	1,8	1,5	1,6	2,4	1,9	1,8	1,9	1,8
Metallurgia e prodotti in metallo	2,8	3,2	4,1	3,3	8,0	7,6	8,1	7,9
Macchine ed apparecchi meccanici, elettrodomestici	13,1	21,7	25,0	15,4	5,1	5,4	5,5	5,4
Macchine ed apparecch. elettriche, elettroniche ed ottiche	1,7	1,9	1,9	0,5	6,6	6,1	6,3	5,0
Autoveicoli	2,1	1,1	1,5	1,7	15,1	15,4	15,9	14,1
Altri mezzi di trasporto	0,6	13,8	6,8	16,6	3,1	4,0	3,3	4,2
Mobili	1,4	0,8	0,8	0,5	3,3	2,7	2,7	2,3
Altre industrie manifatturiere	0,1	1,1	0,4	1,4	0,4	0,5	0,4	0,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale (esclusi energetici e raffinati)								

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Per quanto riguarda i mercati di sbocco, nei primi sei mesi del 2008 si è assistito ad una crescita relativamente consistente dei paesi dell'UE27, con un incremento complessivo delle esportazioni calabresi pari al 23,2%, decisamente superiore a quelli registrati negli anni precedenti; per il complesso dei paesi extra UE27 si è invece avuta una flessione del 9,7%. In virtù di tali andamenti la quota di prodotti esportati verso i paesi dell'UE27 è salita al 50,8% del totale, oltre 5 punti in più rispetto al 2007. In particolare, si sono significativamente accresciute le vendite verso la Francia (31,1%), il Regno Unito (59,4%) e la Spagna (38,5%), che, insieme alla Germania (16,6%), rappresentano anche i mercati di sbocco più importanti dell'export calabrese, con una quota complessiva pari al 31% delle esportazioni totali.

La crescita registrata nel 2008 dai paesi dell'UE27 rappresenta un recupero, parziale, rispetto al vistoso calo manifestatosi nel complesso del 2007, quando la loro quota nell'export calabrese scese al 45,1% (dal 58,3% del 2006; era del 64,1% nel 2001).

Riguardo alle altre destinazioni è da segnalare soprattutto l'aumento consistente della quota riferita all'Africa settentrionale passata da poco più del 2% del 2001 e del 2006 al 16,6% del 2007 e al 19,5% nel primo semestre 2008. Tale risultato è stato determinato dal forte impulso delle vendite di macchine e apparecchi meccanici e di locomotive e materiale rotabile ferrotranviario.

Tab. 4 . Distribuzione geografica delle esportazioni (valori assoluti in migliaia euro)

Aree di destinazione	Valori assoluti			Var. %	
	2006	2007	Gen.-giu. 2008	2006- 2007	Gen.-giu. 2007-08
Calabria					
Unione europea a 27	191.655,3	193.268,6	102.309,2	0,8	23,2
Francia	21.152,5	19.182,9	12.485,8	-9,3	31,1
Germania	55.596,9	50.711,0	23.979,8	-8,8	16,6
Regno Unito	17.577,6	18.164,9	12.387,0	3,3	59,4
Grecia	11.715,1	17.505,8	4.232,1	49,4	-52,6
Spagna	32.134,9	24.244,5	13.416,3	-24,6	38,5
Altri paesi europei	21.254,6	23.482,4	14.847,8	10,5	45,9
Africa settentrionale	6.815,1	71.218,5	39.223,8	945,0	40,4
Altri paesi africani	4.744,4	4.422,1	997,3	-6,8	-62,8
America settentrionale	32.010,5	37.888,7	17.870,0	18,4	-17,9
America centro meridionale	6.648,0	3.801,0	7.169,3	-42,8	251,6
Medio oriente	20.688,3	37.913,4	6.355,1	83,3	-75,8
Asia centrale	15.064,6	27.836,5	3.485,3	84,8	-56,7
Asia orientale	23.479,6	18.753,5	6.688,5	-20,1	-17,6
Oceania e altre destinazioni	6.625,5	9.332,6	2.296,2	40,9	-10,0
Totale	467.162,9	557.726,5	267.743,4	19,4	4,5
<i>di cui : Area Mediterranea (a)</i>	<i>53.794,0</i>	<i>116.038,8</i>	<i>58.375,2</i>	<i>115,7</i>	<i>20,4</i>
Mezzogiorno					
Unione europea a 27	22.550.643,9	24.930.634,6	12.994.382,1	10,6	6,5
Francia	4.287.761,8	4.535.057,0	2.509.703,3	5,8	9,0
Germania	3.918.240,8	3.954.964,9	2.144.285,7	0,9	9,9
Regno Unito	2.565.057,6	2.630.958,1	1.206.644,3	2,6	-6,4
Grecia	1.099.344,6	1.298.799,2	621.940,3	18,1	-1,4
Spagna	4.042.079,4	5.013.948,9	2.783.886,8	24,0	12,4
Altri paesi europei	3.464.403,1	3.786.093,0	2.741.677,3	9,3	62,9
Africa settentrionale	1.920.673,8	2.321.206,1	1.563.510,1	20,9	32,5
Altri paesi africani	862.823,3	707.472,5	417.598,5	-18,0	25,9
America settentrionale	3.145.618,0	3.312.702,2	1.755.802,4	5,3	15,0
America centro meridionale	920.721,5	1.552.234,5	449.769,5	68,6	-44,4
Medio oriente	1.526.322,2	1.742.856,8	1.087.428,5	14,2	22,8
Asia centrale	315.963,7	349.163,9	96.146,2	10,5	-53,8
Asia orientale	1.707.225,1	1.886.643,9	847.984,1	10,5	-4,6
Oceania e altre destinazioni	349.536,4	510.648,2	305.849,0	46,1	60,8
Totale	52.676.415,2	58.533.383,8	31.526.608,1	11,1	11,9
<i>di cui : Area Mediterranea (a)</i>	<i>5.990.065,3</i>	<i>7.272.961,6</i>	<i>3.946.395,3</i>	<i>21,4</i>	<i>14,3</i>

(a) Grecia, Spagna, Africa settentrionale, Libano, Siria, Israele, Territori Palestinesi, Giordania.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Con riferimento alle singole province calabresi, nel primo semestre 2008 si rilevano vistosi aumenti per Cosenza (53,4%, dopo la flessione del 16,8% nel 2007), Catanzaro (74,6%) e Reggio Calabria (18,9%), ai quali fanno riscontro rilevanti flessioni a Crotone (-46,1%) e a Vibo Valentia (-36,1%), in controtendenza rispetto agli aumenti registrati nel 2007. Reggio Calabria continua ad essere la provincia più importante per l'export calabrese, con una quota di circa il 50% del totale regionale.

Tab. 5. *Esportazioni della Calabria, per provincia (valori assoluti in migliaia di euro)*

Settori	Valori assoluti			Var. %	
	2006	2007	Gen.-giu. 2008	2006- 2007	Gen.-giu. 2007-08
Cosenza	76.396,0	63.565,1	36.783,6	-16,80	53,37
Catanzaro	30.135,9	30.795,8	23.783,5	2,19	74,64
Reggio Calabria	136.902,7	191.712,6	95.598,6	40,04	18,86
Crotone	43.198,4	49.366,5	13.962,3	14,28	-46,05
Vibo Valentia	42.352,9	92.477,4	31.114,4	118,35	-36,10
Calabria	328.985,9	427.917,4	201.242,4	30,07	4,48

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

2. LE PIÙ DIFFICILI CONDIZIONI GENERALI

2.1 Il federalismo fiscale: rischi e opportunità del Disegno di legge delega del Governo sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione

Premessa

Il dibattito che si è sviluppato nella Conferenza delle Regioni sui temi del federalismo fiscale ha spesso assunto toni molto accesi, ma alla fine ha raggiunto dei punti di convergenza significativi, che, se anche non soddisfano pienamente ciascuna Regione, tuttavia rappresentano modifiche migliorative rispetto ai documenti precedenti (1° Documento "Giarda", varie bozze delle proposte "Padoa Schioppa") e a quelli più recenti (Proposta della Regione Lombardia) e, infine, rispetto alle tre Bozze del disegno di legge delega elaborato dal Ministro per la semplificazione normativa Calderoli. E' opportuno richiamare i temi sui quali si è sviluppato un approfondito dibattito in sede di Conferenza delle Regioni. Su alcuni di questi temi l'apporto alla discussione della Regione Calabria, talvolta insieme alle altre Regioni meridionali, ha condotto alla presentazione di proposte di modifiche che sono state accolte dalla Conferenza e inserite come emendamenti della Bozza Calderoli.

Si può affermare che con l'approvazione del disegno di legge Calderoli da parte del C.D.M. del 3/10/08 si è conclusa una prima fase del dibattito sull'attuazione dell'art.119 del nuovo Titolo V della Costituzione. Il dibattito su questi temi avrà come momenti successivi l'approvazione del Parlamento della legge delega e, infine, la fase che dovrà concludersi entro 24 mesi, nella quale saranno approntati i decreti legislativi per l'attuazione del federalismo fiscale.

Partendo dall'acquisizione delle modifiche migliorative ottenute da noi e dalla Conferenza delle Regioni, riteniamo indispensabile che la Regione Calabria continui a dare il suo contributo di analisi, di critica e di proposta per affrontare e superare i forti limiti presenti nel disegno di legge delega. Si tratterà di entrare nel merito dei seguenti **punti di dissenso**: il tema del calcolo dei "costi standard"; la ripartizione territoriale delle risorse; i sistemi di perequazione prescelti; gli obiettivi assegnati alla perequazione a seconda delle funzioni o del tipo di spesa di cui si tratta; la necessità di riempire di contenuti il comma V dell'art.119.

Il I° punto di dissenso: la verifica dei conti per analizzare la sostenibilità delle proposte per tutte le Regioni

Il lavoro svolto in questi mesi ha condotto ad una condivisione di alcuni principi generali sui quali costruire l'attuazione dell'art.119, tra i quali:

il riconoscimento che una delle finalità principali del federalismo fiscale consiste nel rilancio della competitività dell'Italia, responsabilizzando Regioni, Province e Comuni nella spesa pubblica, riducendo sprechi e inefficienze;

l'avvio di un percorso graduale che restituisca razionalità alla distribuzione delle risorse, rendendola coerente con il costo standard delle prestazioni erogate. Questo processo di "superamento della spesa storica" non può però non poggiarsi sulla perequazione, "che traduce l'inderogabile principio costituzionale di solidarietà";

la scelta di una perequazione commisurata al fabbisogno standard per le spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, garantiti su tutto il territorio nazionale;

la previsione a favore degli enti più virtuosi di un sistema premiante ed un meccanismo di tipo sanzionatorio per gli enti meno virtuosi.

Occorre, però, ricordare che tutto il dibattito è stato condizionato da un limite metodologico, determinato dall'assenza di dati economici, sociali e finanziari che non ha permesso di valutare, con il dovuto livello di approfondimento, l'effettivo impatto delle diverse misure e strumenti che si proponevano.

Sono mancate, innanzitutto, le informazioni quantitative sull'allocazione delle risorse, necessarie per definire i livelli essenziali di sanità, istruzione e assistenza sociale, funzioni queste che riguardano i diritti fondamentali: non si conosce, ad esempio, se l'ammontare delle prestazioni nella sanità sarà determinato sulla base dell'ammontare scaturito dal Patto sulla salute siglato tra Regioni e precedente Governo nel 2007, oppure sulla base delle scelte fatte in questi mesi e inserite negli ultimi documenti economici del nuovo Governo. Se si partirà dai livelli di spesa prospettati nel DPEF 2008-2011 (per la sanità si stima una riduzione di circa 7 miliardi rispetto al fabbisogno), non vi sarebbero

garanzie e certezze sul finanziamento delle prestazioni che garantiscono i livelli adeguati di assistenza.

Per queste ragioni la condivisione dei principi raggiunta all'interno della Conferenza (in parte, inseriti nella "Bozza" e nel dld.) è una condizione necessaria ma non sufficiente per la costruzione di un federalismo fiscale sostenibile per tutte le Regioni. Alla definizione dei principi devono corrispondere le garanzie sui finanziamenti per le funzioni che saranno attribuite alle Regioni. Ciò significa che *deve essere superato il limite della non conoscenza dei dati economici e finanziari e delle ipotesi del Governo sull'allocazione delle risorse pubbliche, in generale, e di quelle dei Lea e dei Lep, in particolare*. E' una richiesta che la Regione Calabria ha fatto da tempo e che insieme a tutta la Conferenza ripropone come tema pregiudiziale anche nella fase dei decreti attuativi.

Questa proposta è tanto più necessaria in questo momento nel quale alcune elaborazioni, basandosi su metodi analitici molto discutibili, stanno indicando come conseguenza del meccanismo di finanziamento delle funzioni di cui alla lett. m) una forte riduzione dei livelli di spesa anche per funzioni essenziali, quali sanità, istruzione e assistenza. Se fossero veri i risultati di tali elaborazioni, allora i meccanismi che si stanno individuando per l'attuazione dell'art.119, condurrebbero alla costruzione di un federalismo che avrebbe come motivazione principale, non tanto quella di ridurre gli sprechi o di avvicinare l'entità e la qualità dell'offerta dei servizi alle scelte dei cittadini, ma quella di essere utilizzato come strumento per ridurre la spesa pubblica, in generale, e di quelle prestazioni garantite dalla lett. m) dell'art.117 della Costituzione, in particolare.

La proposta di una condivisione dei dati tra Regioni, enti locali e Governo come strumento di garanzia della fornitura dei livelli essenziali, non ha l'obiettivo di frapporre un ostacolo per evitare di proseguire nel tentativo dell'applicazione dell'art. 119, ma quello di verificare se questa proposta è realizzabile e sopportabile da parte delle Regioni. In tal modo si eviterebbero gli errori commessi nell'approvazione del decreto legislativo 56/2000: durante il dibattito che si aprì in quel periodo, tutti si dichiararono favorevoli sui principi generali di tale normativa, ma quando si passò alla verifica delle conseguenze

dello strumento circa gli effetti sulla ripartizione tra le Regioni della compartecipazione all'IVA, molte delle Regioni, tra cui la Calabria, si opposero fermamente alla sua applicazione. *Si ritiene, pertanto, indispensabile conoscere, se non la quantificazione precisa degli effetti del federalismo, almeno le tendenze che dalla sua applicazione deriveranno.*

La fretta nella presentazione di un disegno di legge delega e, in breve tempo poi, di una sua approvazione in Parlamento è sicuramente motivata da una strategia politica interna al Governo, che però può condurre all'introduzione di misure improprie e confuse.

Il II° punto di dissenso: il finanziamento delle funzioni inseribili nell'art.117, lett.m (Sanità, istruzione e assistenza)

Il dibattito nella Conferenza delle Regioni ha riguardato due punti contenuti nelle varie Bozze Calderoli: A) il meccanismo del finanziamento delle spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, garantito da una perequazione commisurata al fabbisogno standard (Art.6, comma 1, punto g); B) l'avvio per tutti i livelli istituzionali di un percorso graduale del superamento della "spesa storica" e la costruzione di un meccanismo di distribuzione delle risorse coerente con il "costo standard" (Art.6, comma 1, punto b).

A) Il meccanismo di finanziamento delle funzioni inseribili nell'art.117, lett.m (Sanità, istruzione e assistenza)

L'ipotesi contenuta nella Bozza indicava che: la determinazione dell'aliquota di compartecipazione al gettito dell'imposta erariale doveva tenere conto dei valori medi delle aliquote dei tributi e delle compartecipazioni che, raccolte in tre o sei regioni, riuscivano a finanziare il volume di spesa "corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni" nelle stesse Regioni.

Limiti della proposta: Il meccanismo avrebbe favorito le Regioni con capacità fiscali superiori alla media, le quali avrebbero ottenuto entrate compartecipate che, con l'aggiunta delle entrate proprie, sarebbero state superiori al volume delle spese necessarie per finanziare il costo "standard" delle prestazioni di cui alla lett.m). Secondo la normativa in oggetto, le Regioni

favorite non sarebbero state obbligate a versare il "bonus" così ottenuto nel Fondo perequativo.

Proposta di modifica presentata dalle Regioni meridionali: La proposta della Regione Calabria e delle altre Regioni meridionali, approvata dopo un lungo dibattito nella Conferenza delle Regioni, è stata di individuare l'aliquota di compartecipazione al fondo in quella della Regione più "ricca", invece dell'aliquota media di tre o sei Regioni. *Questo nostro emendamento è stato alla fine accettato ed inserito nel disegno di legge delega.*

B) Il meccanismo di distribuzione delle risorse basato sui costi "standard"

Su questo punto vi è stato un ampio e generale dissenso di tutte le Regioni poiché, nonostante le ripetute richieste, *nel disegno di legge delega è assente qualsiasi indicazione per la costruzione dei costi "standard"* (Art.6, comma 1, punto b)

Il tema della determinazione dei costi standard consiste nel definire l'efficienza nella fornitura di livelli di beni e servizi adeguati ed essenziali. Affinché i due temi dell'efficacia e dell'efficienza siano strettamente legati, occorre promuovere meccanismi condivisi da tutte le Regioni capaci di determinare: a) il volume delle prestazioni che si ritiene adeguato per le funzioni di cui alla lett. m); e b) il finanziamento necessario per la loro produzione ottenuta applicando il criterio della minimizzazione dei costi.

Sarebbe stato molto utile che anche su questo tema la Conferenza delle Regioni fosse stata chiamata a fornire proprie indicazioni e che le stesse, anche se in parte, fossero richiamate nello schema del Disegno di Legge approvato il 3/10/2008.

Alla luce di ciò, occorre che la Regione Calabria contribuisca ad aprire al più presto un dibattito sulla determinazione dei costi standard che si allontani dalle ipotesi che sembrano emergere da alcune elaborazioni, ancora segrete ma di cui si sono avute notizie dalla stampa (ad esempio, quelle del Ministero del Welfare e della Sanità). Secondo tali notizie, il costo standard sarebbe

determinato in riferimento al *benchmark*, risultante dalla spesa media della Regione presa come riferimento per la determinazione dell'aliquota di compartecipazione (art.6 , comma 1, lett.g) o dalla spesa media (sempre riferita a queste funzioni) di alcune Regioni più ricche, oppure che si possa fare riferimento a confronti con realtà al di fuori del nostro Paese .

Il *benchmark* da adottare a tale scopo, invece, non può avere come riferimento la spesa storica di una o più Regioni perché si farebbe riferimento a volumi determinati nel passato che non erano improntati a standard di adeguatezza/efficienza: i servizi essenziali di sanità, assistenza sociale e istruzione potrebbero, ad esempio, essere prodotti ed erogati a costi molto bassi perché i cittadini contribuiscono con ticket o altre forme di compartecipazione alla spesa. In tale ipotesi la quantità e la qualità dei servizi erogati nelle Regioni di riferimento potrebbero essere insoddisfacenti a soddisfare i bisogni delle popolazioni delle altre Regioni. Inoltre, tale *benchmark* risulterebbe insufficiente perché trascurerebbe del tutto le *diversità strutturali*, quali *il peso dei fattori di scala, della struttura della popolazione, della struttura del territorio, e le caratteristiche economiche, quali il peso delle attività produttive, nonché i differenziali di reddito pro capite tra le diverse aree territoriali.*

Ancor più insufficiente sarebbe qualunque tipo di *benchmarking* internazionale, perché il riferimento a Paesi dell'UE o al gruppo dell'OECD è utile a livello aggregato, per confrontare l'incidenza della spesa sul PIL, la combinazione di componenti pubbliche e private nel finanziamento e nell'erogazione, ma non può divenire lo strumento per l'allocazione delle risorse tra Regioni, che deve necessariamente adottare criteri più articolati e radicati nel contesto, se si vuol mantenere la solidarietà interregionale.

Come Regione Calabria riteniamo che l'accordo condiviso all'interno della Conferenza delle Regioni di commisurare i fabbisogni non più alla spesa storica ma al costo standard dimostri la volontà delle Regioni meridionali di volere un federalismo fondato anche sulla responsabilità degli amministratori, stimolati e vincolati, attraverso il raggiungimento del costo standard, al miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni locali. Le ipotesi che stanno emergendo circa i modi di costruire i costi standard, che qui abbiamo esposto, suscitano,

però, la nostra forte avversione verso quegli indicatori che, se utilizzati, provocherebbero forti riduzioni delle prestazioni essenziali di sanità, assistenza sociale e istruzione, oppure costringerebbero le Regioni ad accrescere le entrate proprie e/o le forme di copagamento di questi servizi ritenuti essenziali e per i quali è compito dello Stato garantirne la copertura totale.

Il III° punto di dissenso: il meccanismo del finanziamento delle funzioni non riconducibili alla lett.m)

Questa parte della "Bozza" e poi del dld. del 3/10/2008 ricalca sostanzialmente il testo approvato dalla Conferenza delle Regioni nel 2007, che rappresentava la sintesi impegnativa di diversi convincimenti dei Presidenti delle Regioni, operata con spirito di coesione.

Occorre, però, ricordare che tutto il dibattito che si è svolto l'anno scorso era condizionato da un limite metodologico: mancavano, perché il Governo precedente non li aveva forniti, una serie di dati e di parametri che avrebbero permesso di valutare, con il dovuto livello di approfondimento, l'effettivo impatto delle diverse misure che si proponevano.

Alcune ricerche e lavori effettuati in questi mesi ci permettono oggi di verificare gli effetti potenziali di questa normativa. Le verifiche effettuate dalla Regione Calabria e dagli altri centri di ricerca (Corte dei Conti, SVIMEZ, ISSFRA, Zanardi, ecc.), pur partendo da dati di base riferiti alla spesa storica e non ai costi standard, tuttavia indicano univocamente che l'applicazione del meccanismo della perequazione della capacità fiscale provocherebbe una diversa redistribuzione interregionale della spesa nei settori agricoltura, turismo, attività produttive, cultura, commercio, ambiente, tutela del territorio ecc.: i trasferimenti, come si legge nelle elaborazioni sopra richiamate, si ridurrebbero al Sud a vantaggio delle Regioni del Centro-Nord.

La Regione più penalizzata² per la riduzione della composizione percentuale dei trasferimenti risulterebbe la Calabria che, secondo le nostre elaborazioni, passerebbe da un valore del 10,5% di tutti i trasferimenti vigenti ad un valore

² I dati richiamati derivano dall'indagine Regione Calabria-Svimez, pubblicata nel "Quaderno SVIMEZ" n.12, Roma, dicembre 2007 ("Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno").

del 3,9 % dopo l'applicazione del meccanismo inserito nel disegno di legge delega.

Nella sostanza si è ben lontani dall'assicurare quella perequazione della capacità fiscale prevista dall'art. 119 della Costituzione, necessaria a garantire uno standard di prestazioni da erogare anche per le funzioni non ritenute essenziali.

E' bene precisare che l'analisi condotta dalla Regione Calabria, non ha inteso porsi in un'ottica sterilmente rivendicazionista o quantistica per verificare quale Regione ci perda o quale ci guadagni, ma piuttosto richiamare ad un'applicazione corretta ed integrale dell'art.119 e a segnalare il rischio che comporterebbe tradire quest'impegno.

La domanda alla quale rispondere è se si ritiene che la riduzione delle risorse a disposizione delle Regioni meridionali per queste funzioni corrisponda proprio al volume degli sprechi e delle inefficienze accumulate negli anni ed ancora esistenti in tali Regioni. Se questa è la risposta, allora la riduzione delle risorse potrebbe addirittura fare bene, perché ridurrebbe la dissipazione di risorse pubbliche, il clientelismo e la corruzione. Se invece si riconosce che vi sono ulteriori variabili e parametri di natura economica e sociale che hanno determinato negli anni precedenti, almeno in parte, quei livelli di spesa e che tali motivazioni sono ancora presenti nel Mezzogiorno, allora bisogna ammettere che la spesa pubblica per tali funzioni, una volta depurata necessariamente dagli sprechi e dalle inefficienze, non è ulteriormente comprimibile. In tal caso bisogna operare affinché le Regioni meridionali non rispondano a questa riduzione con un inasprimento fiscale che ostacolerebbe ulteriormente il loro sviluppo. Quello che si vuole affermare è che riduzioni della spesa pro capite possono essere sicuramente giustificate e opportune per evitare sprechi e inefficienze delle Regioni del Sud (che ci sono), ma quello che ci preoccupa è che con l'applicazione del meccanismo di finanziamento e di perequazione fiscale vengano ridotti o eliminati anche i criteri che sono alla base di politiche di sviluppo e redistributive applicati negli anni precedenti e che sono presenti in ogni Paese quando esistono divari e dualismi economici, come in Italia.

Come Regione Calabria *opereremo affinché*, durante le ulteriori fasi di

dibattito (specie in Parlamento) su questi temi, *si riaprono spazi per rivedere profondamente il meccanismo del finanziamento delle funzioni non fondamentali indicato nel comma 1, punto h) dell'Art.6*, e si riesca a tenere presente che queste funzioni sono legate direttamente ed indirettamente allo sviluppo.

Il IV° punto di dissenso: la formazione del Fondo perequativo e la titolarità delle grandi imposte erariali

Il documento governativo nell'art. 7, comma 1, lett. a) indica il seguente criterio direttivo:

“ a) istituzione del fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dal gettito prodotto nelle singole Regioni da una compartecipazione al gettito dell'IVA assegnata per le spese di cui all'art.6, comma 1, lett a), numero 1), nonché dal gettito del tributo regionale di cui all'art.6, comma 1, lettera h), per le spese di cui all'art.6, comma 1, lettera a), numero 2”.

Alle Regioni a statuto ordinario è assegnata, quindi, una compartecipazione al gettito IVA e un'addizionale IRPEF, di cui una parte del gettito è finalizzata ad alimentare il fondo perequativo.

In pratica, il fondo, gestito in modo verticale dallo Stato, verrebbe finanziato con quote di queste due imposte, costruendo un fondo “virtualmente” orizzontale, ma di fatto finanziato con quote di un'imposta che è erariale. Una partita di giro, che come si è visto nell'applicazione del d.lgs. 56/2000, ha solo l'obiettivo di evidenziare alcune Regioni come erogatrici e altre come beneficiarie.

Dal meccanismo della formazione del Fondo perequativo sembra prevalere la tesi che,

una volta determinato il volume complessivo della compartecipazione, ad ogni Regione dovrebbe rimanere una stessa percentuale del gettito erariale prodotto o raccolto nel territorio stesso.

Le prescrizioni alla base di questo modello sarebbero che :

1) la garanzia a conseguire l'obiettivo di finanziare integralmente le funzioni va subordinato al riconoscimento di un particolare diritto alle comunità più ricche

a trattenere il gettito di imposte erariale in misura superiore al finanziamento delle funzioni;

2) il Fondo perequativo per le Regioni con minore capacità fiscale dovrebbe essere finanziato o da risorse aggiuntive dello Stato, oppure da fondi "orizzontali".

La proposta che noi facciamo è quella di dare trasparenza e certezza al Fondo perequativo verticale, eliminando qualsiasi pretesa di avere costruito un fondo orizzontale (che non c'è): il Fondo perequativo deve, invece, essere finanziato direttamente da quote di imposte erariali determinate in base ad un'aliquota di compartecipazione.

Le motivazioni della nostra proposta sono che:

2. 1) si conferma la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tema di perequazione delle risorse (art.117, comma 2, lett.e);

3. 2) si propone la costruzione di un modello di finanziamento di tipo verticale delle Regioni e degli enti locali, l'unico praticabile in un contesto economico dualistico.

Il V° punto di dissenso: gli Interventi speciali (art.14, comma 1)

L'approccio della Regione Calabria nella lettura del dld. governativo di attuazione del federalismo fiscale (così com'è stato anche per le proposte del precedente Governo) consiste nel verificare se il sistema che ne scaturisce possa rappresentare una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per ridurre i livelli i divari economici, sociali, strutturali esistenti nel Mezzogiorno.

La risposta a questa domanda cruciale per il Mezzogiorno che scaturisce dal dld. è, purtroppo, non positiva, poiché il tema del legame necessario tra federalismo e riduzione del divario economico è assente.

Certamente, il tema dello sviluppo del Mezzogiorno va affrontato con politiche ed interventi ampi e complessivi che da tempo chiediamo, quali, ad esempio: un Piano di Infrastrutture per fare del Sud una piattaforma logistica integrata nel cuore del Mediterraneo; l'introduzione della Fiscalità di vantaggio per le Regioni più povere; un percorso di innovazione del sistema meridionale che riguardi sia il sistema della P.A. nei suoi vari livelli di governo, sia il sistema

delle imprese meridionali. Ma, allo stesso tempo, riteniamo che i due temi del federalismo fiscale e dello sviluppo del Mezzogiorno debbano essere posti in stretta connessione e che il legame debba essere costruito riempiendo di contenuti adeguati il comma V dell'art.119 del Titolo V.

Le nostre critiche specifiche riguardano alcuni punti dell'art.14 del ddl:

1) comma 1, lett.d), "la fiscalità di sviluppo"

Il comma riguarda l'"individuazione di forme di fiscalità di sviluppo", tema sul quale la Regione Calabria si è sempre battuta, ma qui la dizione della norma sembra riguardare la concessione di forme di fiscalità di vantaggio per favorire le attività produttive localizzate su tutto il territorio nazionale, non limitate, cioè, alle Regioni povere. Se fosse così, la possibilità di utilizzare una politica fiscale regionale per attrarre nuove imprese sarebbe facilmente attuabile e con un maggiore ambito di manovre sulle aliquote nelle Regioni più ricche, rispetto alle possibilità effettive di utilizzare tale leva per le altre Regioni. In tal caso la riproposizione della fiscalità di vantaggio all'interno del d.d.l. non sarebbe un'opportunità per il Mezzogiorno, ma potrebbe comportare anche un aumento dei divari.

2) comma 1, lett.c) "le specifiche realtà territoriali"

In questa norma vengono elencati, quali principi e criteri direttivi per l'attuazione del V comma dell'art.119, tra l'altro,

"la considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo..... alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale; ai territori montani".

La nostra preoccupazione è che i fondi per gli "interventi speciali" siano utilizzati per dare risorse a Comuni frontalieri, allo scopo di frenare la possibile loro fuga verso le Regioni a Statuto speciale o ai territori montani. Riteniamo che siano motivazioni giustificabili sia quella di tentare di frenare la "mobilità" interregionale di interi Comuni sia quella di risolvere le difficoltà delle aree montane, ma non condividiamo che a questi scopi si utilizzino fondi e risorse che servono per altri obiettivi.

In generale, tutta la formulazione dell'art.14 del dld. non prende in considerazione i problemi di coesione sociale ed economica dei territori

svantaggiati e nel punto c) e d) ci sembra addirittura, in contrasto con gli obiettivi del comma V, più volte richiamati dalle sentenze della Corte Costituzionale.

Conclusioni

La fase dei decreti legislativi dovrà essere l'occasione per superare i limiti e le perplessità qui richiamate. Per il raggiungimento di tali obiettivi è chiamato, innanzitutto, il Consiglio Regionale della Calabria per elaborare e indicare proposte, poiché, come si è tentato di illustrare in questa relazione, non si tratta di temi tecnici da delegare a qualche commissione di esperti, ma di problemi di scelte politiche di grande rilievo e di forte rischio specie per le popolazioni delle Regioni meno sviluppate del nostro Paese. Occorre, inoltre, che la fase attuativa del provvedimento e la stesura dei decreti legislativi avvengano attraverso un percorso condiviso da tutte le istituzioni centrali e territoriali. A questo scopo la Regione Calabria ritiene che Commissione degli Affari Regionale, allargata alle rappresentanze delle Regioni e delle Autonomie locali, possa rappresentare una forma adeguata per una corretta e positiva interlocuzione con il Parlamento.

2.2 Gli effetti dei primi provvedimenti del Governo

2.2.1 Effetti della manovra di bilancio sulla Calabria: il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 133 del 6 Agosto 2008
La concentrazione e la riprogrammazione della spesa **(VERSIONE NON AGGIORNATA)**

L'articolo 6-quater (Concentrazione strategica degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate)

Il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, ha introdotto alcune disposizioni che hanno effetti molto incisivi sulla spesa e sul finanziamento degli investimenti delle Regioni del Mezzogiorno.

Gli articoli 6-quater, 6-quinquies, 6-sexies, del decreto concentrano e riprogrammano gran parte delle risorse destinate al Mezzogiorno, modificando in modo tacito, ma sostanziale, molte delle disposizioni normative e degli accordi negoziali sottostanti alla programmazione dei fondi FAS e delle risorse comunitarie assegnate.

L'articolo 6-quater (*Concentrazione strategica degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate*), nell'intento dichiarato "di rafforzare la concentrazione delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) su interventi di rilevanza strategica nazionale", dispone la revoca delle risorse assegnate dal CIPE fino al 31 dicembre 2006 a valere sulle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), a favore di amministrazioni centrali e regionali per il periodo 2000-2006, che alla data del 31 maggio 2008 non siano state ancora impegnate o programmate nell'ambito di Accordi di programma quadro (APQ) sottoscritti entro tale termine. Dalla revoca sono escluse le assegnazioni per progetti di ricerca, anche sanitaria. La revoca delle assegnazioni già effettuate, sarà realizzata su indicazione dei Ministri competenti.

La relazione tecnica del Governo all'emendamento che ha introdotto l'articolo 6-quater nel DL 112 stimava in circa 700 milioni di euro l'ammontare delle risorse revocate.

Tali risorse, concentrate "su interventi di rilevanza strategica nazionale" dovrebbero essere ripartite nella misura dell'85% per le regioni del Mezzogiorno e del 15% per quelle del Centro-Nord: nel corso dell'esame

parlamentare del DL su iniziativa dell'opposizione è stato infatti approvato un emendamento che mantiene tale vincolo di destinazione nella ripartizione delle risorse.

La concentrazione delle risorse non utilizzate rappresenta norma di principio da applicare alle regioni e alle province autonome, per le risorse loro assegnate nell'ambito della programmazione 2000-2006: pertanto, sarà la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano a definire i criteri e le modalità per la riprogrammazione delle risorse rese disponibili, nel rispetto del vincolo di destinazione territoriale per macroaree (Centro-Nord e Sud) *ma non delle percentuali oggi attribuite alle singole Regioni.*

Le risorse oggetto di revoca già trasferite ai soggetti assegnatari, sono versate in entrata nel bilancio dello Stato per essere riassegnate alla unità previsionale di base in cui è iscritto il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Occorre sottolineare che, poiché l'articolo 6-quater revoca "tutte" le risorse non assegnate con Accordi di Programma Quadro, comprese quelle già trasferite ai soggetti assegnatari, potrebbe determinarsi un aspro contenzioso con gli assegnatari, con conseguente "blocco" delle iniziative già programmate e oneri per il bilancio dello Stato.

Si modificano anche, in modo radicale, i meccanismi di assegnazione delle risorse mediante il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), nel quale dal 2003 sono riversate le risorse autorizzate da disposizioni legislative – quindi approvate dal Parlamento – destinate alle aree "sottoutilizzate" con finalità "di riequilibrio economico e sociale".

Le norme del DL 112 modificano in modo sostanziale tali regole. Costituendo una dotazione del Fondo indifferenziata, con risorse prima ripartite "esclusivamente" tra misure introdotte da disposizioni legislative approvate dal Parlamento mediante delibere CIPE, nel rispetto del vincolo di destinazione territoriale. Venivano così assegnati i fondi per investimenti pubblici e per incentivi alle imprese, nel rispetto della lettera della legge e sulla base degli indirizzi del Documento di programmazione economico-finanziaria.

Le uniche risorse non revocate dal DL112 sono quelle già attribuite, entro

maggio 2008, ad Accordi di Programma Quadro (APQ) in attuazione delle Intese Istituzionali di Programma Stato-Regioni.

Come noto, l'Accordo di Programma Quadro è strumento di attuazione dell'Intesa Istituzionale di programma, che sancisce l'accordo tra l'amministrazione centrale e le singole amministrazioni regionali: è quindi in sostanza, un impegno reciproco di stretto coordinamento e collaborazione tra Governo centrale e Regione per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati. Prima ancora dell'Accordo si provvede alla ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti. A fronte di un'intesa, per ciascun settore d'intervento, si stipula un Accordo di Programma Quadro, che ha la funzione, tra l'altro, di definire in modo puntuale le opere e i finanziamenti, nonché le procedure per il monitoraggio dell'attuazione degli investimenti.

Il comma 1 dell'articolo 6-*quater* potrebbe determinare consistenti revoche sui fondi FAS già assegnati alla Regione Calabria. Nella Tabella n.1 che segue sono indicate le risorse revocabili a valere sulle indicate delibere CIPE, a decorrere dall'anno 2000.

Come si vede nella Tabella 1 le risorse FAS assegnate dal CIPE alla Calabria fino al 31 dicembre 2006 per il periodo 2000-2006, non ancora impegnate o programmate nell'ambito di Accordi di Programma Quadro (APQ) al 31 maggio 2008 e, quindi revocabili, ammontano a 369,13 milioni di euro. Se in sede di applicazione della norma, prevarrà un'interpretazione restrittiva, nella categoria "non impegnate o programmate" saranno ricomprese anche le economie e le risorse "accantonate" (sono queste risorse programmate nell'ambito di un Accordo di Programma Quadro (APQ); sono "accantonate" in vista di un impegno, o di un onere, conseguente ad un progetto previsto dall'APQ; per essere impegnate richiedono un Accordo integrativo a quello già sottoscritto). In questo caso, le risorse revocate potrebbero raggiungere la cifra di 494,06 milioni di euro.

Tab. 1 *Risorse revocabili sulle assegnate dal CIPE alla Regione Calabria nel periodo 2000-2006 a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)*

Anno delibera CIPE	Numero Del. CIPE	Delibera	Assegnato (M€)	Programmato (M€)	Da Programmare (M€)	Accantonato (M€)	Economie (M€)	Totale Tagli (M€)
2000	84	Delibera CIPE N. 84 del 2000 - Quota Ordinaria	219,22	219,22	0,00	0,00	19,50	19,50
2000	138	Delibera CIPE N. 138 del 2000 - Quota Ordinaria	189,51	189,51	0,00	0,00	2,34	2,34
2002	36	Delibera CIPE N. 36 del 2002 – Quota E4 - Regioni Mezzogiorno	196,21	196,21	0,00	0,00	15,64	15,64
2003	17	Delibera CIPE N. 17 del 2003 - Quota F.4 - Regioni Mezzogiorno	295,74	295,74	0,00	0,00	7,61	7,61
2004	20	Delibera CIPE N. 20 del 2004 - Quota E.2 Risorse Regioni Mezzogiorno Interventi Aree Urbane	25,52	25,52	0,00	0,00	2,01	2,01
2004	20	Delibera CIPE N. 20 del 2004 - Quota E.4 Risorse Regioni Mezzogiorno	297,75	297,75	0,00	0,00	14,55	14,55
2005	35	Delibera CIPE N. 35 del 2005 - Quota D.2 - Aree urbane - Regioni Mezzogiorno	28,36	0,00	28,36	0,00	0,00	28,36
2005	35	Delibera CIPE N. 35 del 2005 - Quota D.5 - Regioni Mezzogiorno	296,03	250,74	45,29	60,97	2,31	108,57
2006	3	Delibera CIPE N. 3 del 2006 - Quota C.3 - Regioni Mezzogiorno	301,08	5,61	295,48	0,00	0,00	295,48
TOTALE			1.849,42	1.480,30	369,13	60,97	63,95	494,06

Nella tabella 2 che segue, sono indicate le risorse stanziare da delibere CIPE per la regione Calabria, a fronte di Intese Istituzionali di Programma, da impegnare mediante Accordi di Programma Quadro (APQ), già definiti, ma non stipulati entro il 31 maggio 2008 e che sarebbero pertanto soggette a revoca. Si tratta quindi di risorse assegnate e ripartite ma non formalmente vincolate all'APQ che, pur essendo già definito nei contenuti e nelle intese, non è stato ancora sottoscritto.

Tab. 2 Risorse stanziare da delibere CIPE su Fondi FAS per la Regione Calabria da programmare mediante Accordi di Programma Quadro

APQ	Delibera CIPE 3/2006 (da impegnare entro il 31.12.2009)	Delibera CIPE 35/2005 (da impegnare entro il 31.12.2008)	Data di Stipula
APQ Istruzione	25.000.000,00	0	In fase di Stipula (fine luglio 2008)
APQ Ricerca Scientifica II° Atto Integrativo	3.000.000,00	0	In attesa di Stipula (fine luglio 2008)
APQ Società dell'Informazione II° Atto Integrativo		5.000.000,00	In attesa di Stipula (fine luglio 2008)
APQ Energia		32.000.000,00	In attesa di Stipula (fine luglio 2008)
APQ Difesa Suolo I° Atto Integrativo	41.000.000,00	0	In fase di Stipula (fine luglio 2008)
APQ Difesa Suolo Quota per Protezione Civile	2.000.000,00	0	In fase di Stipula (fine luglio 2008)
APQ Bonifica Siti inquinati I° Atto Integrativo	20.000.000,00	2.179.044,71	Stipulata il 3 luglio 2008
APQ Sport e Politiche Giovanili	15.000.000,00	0	In attesa di Stipula (fine luglio 2008)
APQ IV° Atto Integrativo (Cultura/Teatri e Musei)	10.000.000,00	0	In attesa di Stipula (fine luglio 2008)
APQ V° Atto Integrativo (BB.CC.)	12.000.000,00	0	In attesa di Stipula (fine luglio 2008)
APQ Turismo Sostenibile	15.000.000,00	0	In attesa di Stipula (fine luglio 2008)
APQ Sistema delle Infrastrutture di Trasporto I° Atto Integrativo	47.000.000,00	0	In attesa di Stipula (fine luglio 2008)
Risorse per gli interventi Strategici (Porto Gioia Tauro - da inserire in APQ Trasporti)	63.976.000,00	0	In attesa di Stipula (fine luglio 2008)
APQ Emergenze Urbane e Territoriali IV° Atto Integrativo		34.138.750,00	In attesa di Stipula (fine luglio 2008)
APQ Emergenze Urbane e Territoriali V° Atto Integrativo	30.000.000,00		In attesa di Stipula (fine luglio 2008)
APQ Infrastrutturazione per lo sviluppo locale II° Atto Integrativo	10.000.000,00		In attesa di Stipula (fine luglio 2008)
APQ Studi di Fattibilità	1.500.000,00	2.500.000,00	In attesa di Stipula (fine luglio 2008)
TOTALE	295.476.000,00	75.817.794,71	
Risorse APQ TAGIRI in Accontanamento Intervento Diga Alto Esaro a Cameli		60.934.507,18	
TOTALE GENERALE	295.476.000,00	136.752.301,89	

Nella Tabella n.3 sono indicati in dettaglio i progetti previsti, e già definiti, dalla Regione Calabria in attuazione degli Accordi di Programma Quadro non stipulati entro il 31 maggio 2008 e quindi soggetti a revoca a norma dell'articolo 6-*quater*.

Tab.3 *Progetti previsti dagli Accordi di Programma Quadro non ancora sottoscritti*

<i>APQ</i>	<i>Risorse Disponibili</i>	<i>Progetti Previsti e Definiti</i>
APQ Istruzione	25.000.000,00	- Interventi per la realizzazione e il completamento di 10 Scuole Secondarie Superiori già individuate di concerto con le Amministrazioni Provinciali.
APQ Ricerca Scientifica II° Atto Integrativo	3.000.000,00	- Progetti dei Laboratori dei Distretti Tecnologici della Logistica e dei Beni Culturali).
APQ Società dell'Informazione II° Atto Integrativo	5.000.000,00	- Interventi per il Sistema Informativo Sanitario Regionale (estensione Rete dei Medici di Medicina Generale). - Sistema Informativo dell'Amministrazione Regionale (SIAR).
APQ Energia	32.000.000,00	- Completamento delle reti intercomunali di metanizzazione della Calabria non ancora servite dal metano.
APQ Difesa Suolo I° Atto Integrativo	41.000.000,00	- Interventi per la riduzione del rischio e la messa in sicurezza di 83 siti a rischio R3 e R4. - Realizzazione di una Rete di Monitoraggio per la Prevenzione dei Rischi.
APQ Difesa Suolo Quota per Protezione Civile	2.000.000,00	- Interventi per il potenziamento del Sistema di Protezione Civile Regionale (Rete e Centri di Protezione Civile a livello territoriale).
APQ Bonifica Siti inquinati I° Atto Integrativo	22.179.044,71	- Interventi per la bonifica di 66 siti inquinati localizzati in aree demaniali. - Interventi per l'adeguamento alle leggi vigenti di 12 discariche pubbliche.
APQ Sport e Politiche Giovanili	15.000.000,00	- Centri Giovanili all'interno delle tre Università calabresi. - Bando per la realizzazione e il completamento di Centri Giovanili localizzati nelle aree a maggiore disagio sociale della Calabria (si prevedono interventi per 40 Centri Giovanili). - Interventi per la messa a norma agli standard internazionali e il potenziamento degli impianti di 12 Teatri regionali.
APQ IV° Atto Integrativo (Cultura/Teatri e Musei)	10.000.000,00	- Interventi per la messa a norma agli standard internazionali e il potenziamento degli impianti di 16 Musei regionali.
APQ V° Atto Integrativo (BB.CC.).	12.000.000,00	- Interventi di recupero, tutela e valorizzazione di beni culturali (castelli e aree archeologiche) (25 interventi).
APQ Turismo Sostenibile.	15.000.000,00	- Riqualficazione e potenziamento degli impianti di risalita delle località di sport invernale della Calabria (3 località). - Interventi (2 interventi) per la mobilità urbana nell'Area di Catanzaro – Germaneto.
APQ Sistema delle Infrastrutture di Trasporto I° Atto Integrativo.	47.000.000,00	- Completamento della trasversale delle Serre. - Interventi per la mobilità sostenibile nelle Aree Urbane della Calabria (13 interventi)
Risorse per gli interventi Strategici (Porto Gioia Tauro - da inserire in APQ Trasporti)	63.976.000,00	- Interventi per l'Hub Portuale di Gioia Tauro (4 interventi).
APQ Emergenze Urbane e Territoriali IV° Atto Integrativo	34.138.750,00	- Bando in corso per i Centri Storici della Calabria.
APQ Emergenze Urbane e Territoriali V° Atto Integrativo	30.000.000,00	- Bando in corso per i Centri Storici della Calabria.
APQ Infrastrutturazione per lo Sviluppo Locale II° Atto Integrativo	10.000.000,00	- Progetti per le Aree Industriali della Regione.
APQ Studi di Fattibilità	4.000.000,00	- Studi di fattibilità per i Progetti Strategici della Programmazione Regionale 2007 – 2013.
APQ Risorse Idriche (in Accantonamento Intervento Diga Alto Esaro a Cameli).	60.934.507,18	- Progetti per le Reti Fognarie e gli Impianti di Depurazione.
TOTALE GENERALE	432.228.301,89	

Come si vede dalla sintesi delle tabelle, l'applicazione dell'articolo 6-*quater* del DL 112 determina per la Regione Calabria una revoca, complessiva, di 432.228.301,89 € di risorse assegnate dal Cipe a valere sul Fondo Aree Sottoutilizzate per il periodo 2000 – 2006.

Occorre poi considerare che gran parte della manovra realizzata con il DL 112 trova copertura nel taglio delle spese, in misura pari a tre quarti del totale. I tagli derivano essenzialmente da tre misure: le nuove regole sul Patto di Stabilità; i tagli alla sanità; la decurtazione della spesa per il personale della pubblica amministrazione; la riduzione delle risorse dei Ministeri destinate alle missioni, che implicano spesa corrente e in conto capitale. Per capire l'impatto sul Mezzogiorno di tali misure è sufficiente considerare, nell'ambito della complessiva riduzione della spesa dei Ministeri, che il Ministero dello Sviluppo Economico subisce una decurtazione delle risorse per complessivi 8.699 milioni di euro nel triennio. L'89% del taglio è a carico della missione "Sviluppo e riequilibrio territoriale" che dispone le risorse per l'infrastrutturazione del Mezzogiorno, per le politiche destinate al sostegno dei sistemi produttivi delle aree meridionali e per quelle finalizzate al miglioramento delle strutture istituzionali del Mezzogiorno: in totale, il Sud subisce un taglio di oltre 7.742 milioni di euro.

Considerando il taglio alla spesa dei Ministeri, le risorse destinate ad interventi da realizzare in Calabria sulle assegnazioni dei Fondi per le Aree Sottoutilizzate per il periodo 2000 – 2006, subiscono una decurtazione per complessivi 91.830.000,00 €.

Una quota consistente delle risorse oggetto di revoca in applicazione dell'articolo 6-*quater* è stata assegnata dal Cipe sulla base di Accordi di Programma Quadro (o Atti Integrativi ad Accordi di Programma Quadro) già predisposti o inviati ai Ministeri o sottoscritti nel mese di giugno 2008; gran parte delle risorse sono state programmate entro il termine di entrata in vigore della legge 133 del 6 agosto 2008 che ha convertito, con modificazioni, il DL 112 (tra l'altro, sono state chiuse le procedure per l'approvazione da parte della Giunta Regionale di altri cinque Accordi di Programma Quadro).

Tab. 4 Risorse assegnate ad amministrazioni centrali per interventi da realizzare in Calabria

Anno delibera CIPE	Numero Delibera CIPE	Delibera	Assegnato (M€)	Programmato (M€)	Da Programmare (M€)	Accantonato (M€)	Economie (M€)
2003	17	Delibera CIPE N. 17 del 2003 - Quota B punto 1.1 - (Del CIPE 83/2003)	14,38	14,38	0,00		0,01
2003	17	Delibera CIPE N. 17 del 2003 - Quota E.1 - Ricerca e Societa' dell'Informazione Mezzogiorno	42,35	42,35	0,00		
2003	16	Delibera CIPE N. 16 del 2003 - F.2.1 Contratti di localizzazione.	14,35	14,35	0,00		
2004	19	Delibera CIPE N. 19 del 2004 - Quota E.4 RFI.	3,17	3,17	0,00		
2004	19	Delibera CIPE N. 19 del 2004 - Quota F.2.1 Accelerazione programma infrastrutture strategiche.	673,66	673,66	0,00		55,23
2004	20	Delibera CIPE N. 20 del 2004 - Quota D.1.2 AACC Società dell'Informazione.	4,16	4,16	0,00		
2004	20	Delibera CIPE N. 20 del 2004 - Quota E.2 Risorse Regioni Mezzogiorno Interventi Aree Urbane.	25,52	25,52	0,00		2,01
2004	20	Delibera CIPE N. 20 del 2004 - Quota E.4.1 Riserva infrastrutture complementari contratti localizzazione.	9,00	9,00	0,00		
2005	35	Delibera CIPE N. 35 del 2005 - Quota C.3 - Altri interventi pilota o sperimentali AA.CC.	0,68	0,68	0,00		0,00
2006	2	Delibera CIPE N. 2 del 2006 - Quota O.1 - Progr. Calabria (Min Interno) – Sicurezza e ambiente.	30,00	30,00	0,00	0,00	1,57
2006	2	Delibera CIPE N. 2 del 2006 - Quota O.1 - Progr. Calabria (Min Ambiente) – Settore energia (Idrico e Fognario).	20,00	0,00	20,00	0,00	
2006	2	Delibera CIPE N. 2 del 2006 - Quota O.2 - Progr. Calabria (MAP) - Metanizzazione della città di Reggio Calabria.	0,00	0,00	0,00	13,02	0,00
TOTALE			837,27	817,27	20,00	13,02	58,81

(I tagli per la Calabria sono evidenziati in giallo)

Vi è da notare che le risorse revocate alla Calabria non necessariamente saranno investite nella Regione; poiché il DL stabilisce che "in ogni caso è fatta salva la ripartizione dell'85% delle risorse alle Regioni del Mezzogiorno e del restante 15% alle Regioni del Centro-Nord" dopo la revoca, che inciderà sulla programmazione di tutte le Regioni meridionali, probabilmente i fondi saranno concentrati "su interventi di rilevanza strategica nazionale".

Peraltro, dalle Tabelle, si evince che le risorse del FAS revocate alla Calabria sono state programmate dalla Regione attraverso due Delibere di Giunta che definiscono il Quadro Strategico degli Interventi condiviso e approvato da tutte le Amministrazioni Nazionali nel 2007.

Articolo 6-quinquies (Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale)

Con l'articolo 6-quinquies è stato istituito, a decorrere dal 2009, nello stato di previsione del Ministero dello Sviluppo Economico, un Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale (comprese le reti di telecomunicazione e le reti energetiche). La dotazione del Fondo è costituita dalle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) stanziato per l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 in favore di programmi infrastrutturali di rilevanza strategica nazionale, di progetti speciali e di riserve premiali definite dal CIPE con delibera n. 166 del 2007. Non confluiscono nel costituendo Fondo le risorse che al 31 maggio 2008 siano state vincolate all'attuazione di programmi già esaminati dal CIPE o destinate al finanziamento della "premieria". Occorre ricordare che il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, approvato dalla Commissione europea con Decisione del 13 luglio 2007, ha definito le priorità strategiche delle politiche nazionali, coordinate anche a livello regionale, in funzione degli obiettivi comunitari, sulla base dei dati economici consuntivi per macroarea territoriale (Centro-Nord e Mezzogiorno), tenendo conto degli indicatori economici consuntivi regionali che giustificano le priorità strategiche nel settennio di programmazione.

Le risorse FAS, per il periodo 2007-2013, sono state ripartite dal CIPE con delibera n. 166 del 21 dicembre 2007. Il CIPE ha ripartito l'ammontare

complessivo delle risorse FAS, 63.273 milioni di euro, tra le due macroaree del Mezzogiorno e del Centro-Nord, nella proporzione dell'85 per cento e del 15 per cento. Sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord parte delle risorse è stata accantonata per la riprogrammazione di metà periodo, da ripartire entro il primo semestre del 2011, nonché per finanziare progetti strategici speciali, meccanismi premiali e incentivanti; la parte residua è stata destinata ai programmi di interesse strategico e a una quota da ripartire tra programmi nazionali, regionali e interregionali (questi ultimi relativi al solo Mezzogiorno). Sulla base di tale ripartizione, l'ammontare delle risorse disponibili per il Mezzogiorno è pari a 53.782,050 milioni di euro.

Con l'articolo 6-*quinquies*, tali risorse, che costituiscono ora dotazione del Fondo di nuova costituzione, dovranno essere nuovamente ripartite con delibera del CIPE, su proposta del Ministero dello Sviluppo Economico, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentita la Conferenza unificata, rispettando la percentuale dell'85% in favore delle Regioni del Mezzogiorno e del restante 15% in favore delle Regioni del Centro-Nord. Lo schema di delibera del CIPE di ripartizione del Fondo sarà trasmesso al Parlamento per il parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari (non è stabilito il termine entro il quale debba essere reso tale parere). Potranno essere ridefiniti anche i programmi operativi nazionali (PON) finanziati con risorse comunitarie. Con lo stesso articolo 6-*quinquies*, al comma 3, si prevede un meccanismo analogo per le Regioni, che dovranno provvedere alla concentrazione delle risorse del QSN sulle infrastrutture di interesse strategico regionale in sede di predisposizione dei programmi finanziati dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) e in sede di ridefinizione dei programmi finanziati dai fondi comunitari.

Tutta la lunga e articolata programmazione relativa al Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013 concordata tra Ministeri, Regioni e parti sociali viene posta nel nulla. Politiche decisive per lo sviluppo del territorio calabrese, quali il programma per "reti e servizi per la mobilità" e il programma per l'istruzione, subiscono un drastico ridimensionamento.

Le Tabelle 5 e 6 consentono di valutare l'effetto delle disposizioni di cui all'articolo 6-*quinquies* sulla Regione Calabria.

Tab 5 Risorse revocate alla regione Calabria ai sensi dell'Articolo 6– quinquies “Programmi di Interesse Strategico Nazionale”

Delibera CIPE 166/2007 - Riparto Risorse per Programmi di Interesse Strategico Nazionale		TOTALE (M€)	Programmi Definanziati (M€)	Calabria (M€)	%	Impatto Programmi Definanziati per la Calabria	Note
Priorità QSN	Programma di Interesse Strategico Regionale			10,34%			
1	Istruzione	1.593,112	1.593,112	164,728	8,9%	164,728	Il relativo programma ancora non è ancora stato esaminato dal CIPE.
1	Risorse Umane	237,378	237,378	24,545	1,3%	24,545	Il relativo programma ancora non è ancora stato esaminato dal CIPE.
2, 7, 10	Ricerca e Competitività	6.634,395		685,996	37,2%		Esaminato dal CIPE il 02/04/2008.
2	Società dell'Informazione	400,000		41,360	2,2%		Esaminato dal CIPE il 02/04/2008.
3	Ambiente	1.000,000	1.000,000	103,400	5,6%	103,400	Il relativo programma ancora non è ancora stato esaminato dal CIPE.
3, 7	Contributo al Programma Straordinario Nazionale per il recupero economico-produttivo di siti industriali inquinati.	409,731		42,366	2,3%		Esaminato dal CIPE il 02/04/2008.
4	Sicurezza	484,406	484,406	50,088	2,7%	50,088	Il relativo programma ancora non è ancora stato esaminato dal CIPE.
4	Inclusione	1.000,000	1.000,000	103,400	5,6%	103,400	Il relativo programma ancora non è ancora stato esaminato dal CIPE.
5	Risorse Naturali, Culturali per lo sviluppo	884,051	884,051	91,411	5,0%	91,411	Il relativo programma ancora non è ancora stato esaminato dal CIPE.
6	Reti e Servizi per la mobilità	4.027,586	4.027,586	416,452	22,6%	416,452	Il relativo programma ancora non è ancora stato esaminato dal CIPE.
7	Competitività sistemi agricoli e rurali	725,000		74,965	4,1%		Esaminato dal CIPE il 02/04/2008.
9	Internazionalizzazione	224,910	224,910	23,256	1,3%	23,256	Il relativo programma ancora non è ancora stato esaminato dal CIPE.
10	Governance	197,412		20,412	1,1%	-	Esaminato dal CIPE il 02/04/2008.
	TOTALE	17.817,981	9.451,44	€ 1.842,379	100,0%	977,279	

La tabella 5 indica quali programmi, tra quelli di interesse strategico regionale, sarebbero "definanziati" per effetto dell'applicazione dell'articolo 6-*quinquies*; vi è da notare, tra l'altro, che i programmi colpiti dal provvedimento non sono programmi per i quali è venuta meno la valenza "strategica" regionale e nazionale (tra essi, interventi di rilievo essenziale per affrontare problemi sociali e di sviluppo del territorio) bensì quelli che, per ritardi non imputabili alla Regione, non sono ancora stati esaminati dal CIPE.

L'articolo 6-*quinquies* revoca le risorse assegnate alla Regione Calabria a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate per l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 destinate alla realizzazione dei Programmi di Interesse Strategico Nazionale e dei Progetti Speciali; sono sottoposte a revoca anche le risorse accantonate per le cosiddette "Riserve Premiali".

I Programmi di Interesse Strategico Nazionale e i Progetti Speciali definanziati sono quelli evidenziati nelle Tabelle 5 e 6: tra gli altri, l'Istruzione, l'Ambiente, la Sicurezza, l'Inclusione Sociale, le Risorse Naturali, le Reti e i Servizi per la Mobilità, l'Internazionalizzazione. Il totale delle risorse che sarebbero soggette a riprogrammazione all'interno dei Programmi di Interesse Strategico Nazionale ammonta a 9.451,440 milioni di euro. Anche il Progetto Speciale sulla Salute nelle Regioni del Mezzogiorno viene inciso dalle disposizioni del DL 112 per un valore pari a 1.500,000 milioni di euro.

Tab. 6 *Progetti Speciali e Riserve Premiali*

Delibera CIPE 166/2007 - Risorse FAS Accantonate	TOTALE (M€)	Progetti Speciali Definanziati (M€)	Calabria (M€)	Impatto Progetti Speciali Definanziati per la Calabria (M€)	Note
B1 Progetto Obiettivi di Servizio	3.012,000		10,34% 303,890		Espressamente escluso dai tagli.
B2 Fondo premiale per progetti innovativi e di qualità	1.500,000	1.500,000	155,100	155,100	Il relativo programma ancora non è ancora stato esaminato dal CIPE.
B3 Progetti Strategici Speciali	3.699,269	1.500,000	382,504		
<i>B3.1 Progetto Salute, Sicurezza e Sviluppo nel Mezzogiorno.</i>	<i>1.500,000</i>	<i>1.500,000</i>	155,100	155,100	Il relativo programma ancora non è ancora stato esaminato dal CIPE.
<i>B3.2 Programma Straordinario Nazionale per il recupero economico e produttivo di siti industriali inquinati.</i>	<i>2.149,269</i>		222,234		Programma esaminato dal CIPE il 2/04/08.
<i>B3.3 Progetto Straordinario per la tutela delle collettività residenti in aree a rischio.</i>	<i>50,000</i>		5,170		Programma esaminato dal CIPE il 2/04/08.
B4 Riserva di Programmazione	7.923,346	7.923,346	819,274	819,274	Non esaminata dal CIPE.
TOTALE B1 B2 B3 B4	16.134,615	10.923,346	1.660,768	1.129,474	

L' articolo 6 – sexies (Ricognizione delle risorse per la Programmazione Unitaria)

L'articolo 6-*sexies* del DL 112 interviene sull'impianto programmatico del Quadro strategico nazionale 2007-2013 per autorizzare la Presidenza del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro dello Sviluppo Economico, ad effettuare una ricognizione delle risorse destinate agli interventi nelle aree sottoutilizzate relative a progetti finanziati a valere sui fondi di cofinanziamento nazionale che siano oggetto di rimborso a carico del bilancio comunitario e del fondo di rotazione per le politiche comunitarie. La Presidenza dovrà individuare quelle risorse che non siano state impegnate attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti correlate alla chiusura dei Programmi Operativi 2000-2006 e alla rendicontazione delle annualità 2007 e 2008 dei Programmi Operativi 2007-2013, anche individuando modalità per evitare il disimpegno automatico delle relative risorse impegnate sul bilancio comunitario. Sono queste le risorse – molto consistenti – dei cosiddetti progetti "coerenti" o progetti "sponda": si tratta di progetti inizialmente finanziati con fondi nazionali (per esempio con fondi FAS) e successivamente inseriti nei programmi comunitari (una volta inseriti tali progetti nella programmazione comunitaria l'Ente attuatore matura il diritto ad attrarre risorse comunitarie pari al costo dei progetti; tali risorse sono liberamente spendibili dalle Regioni per altri interventi). L'articolo 6-*sexies* interviene sulle risorse UE relative al QCS 2000-2006 e al primo biennio del QSN 2007-2013.

La ricognizione ha lo scopo di individuare le risorse non ancora impegnate per destinarle, con priorità, ad "interventi di potenziamento della rete infrastrutturale nazionale e regionale."

Tali fondi, che sono nella disponibilità delle Regioni e del Ministero dei Trasporti, sono risorse con vincolo di destinazione: devono pertanto essere utilizzate sugli stessi territori e sui medesimi assi di intervento su cui sono state inizialmente programmate.

Le risorse del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (Fondi strutturali e

Fondo di coesione) sono espressamente destinate dall'Unione europea al superamento del divario tra i diversi livelli di sviluppo tra regioni e tra Stati membri e sono interamente finalizzate all'obiettivo di coesione economica, sociale e territoriale delle aree "deboli" dell'Unione con le aree più sviluppate. Sono state programmate con una procedura complessa che ha portato alla definizione del Quadro Strategico Nazionale attraverso un intenso negoziato tra Stato centrale, Regioni, il partenariato economico-sociale e le rappresentanze degli Enti locali. La proposta italiana di Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, dopo il negoziato con Bruxelles, è stata approvata dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007.

Si ritiene pertanto che eventuali "utilizzi difformi" o riprogrammazioni richiederanno un nuovo negoziato e la sottoscrizione di nuovi accordi da adottare con decisione della Commissione europea.

Conclusa la ricognizione, nel termine massimo di 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL 112 (e cioè entro il 22 agosto 2008), la norma ha previsto la conclusione della procedura di riprogrammazione da parte della Presidenza del Consiglio, che dovrà definire le modalità di impiego delle risorse, i criteri per la selezione e le modalità di attuazione degli interventi. Si prevede anche che la stessa Presidenza, nel medesimo termine, provveda anche ad attivare procedure sostitutive nei casi di inerzia o inadempimento delle amministrazioni responsabili.

La procedura è lunga e articolata: la riprogrammazione è adottata dalla Presidenza del Consiglio su proposta dei Ministri competenti, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico e previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni; il Cipe, approvata tale intesa, adotta gli atti necessari; prima dell'approvazione del CIPE la riprogrammazione delle risorse sarà trasmessa al Parlamento per il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Di fatto, il Ministro dell'Economia, anche mediante il Cipe, "accentra" tutta la riprogrammazione, l'elenco dei progetti "prioritari" e la destinazione geografica

delle risorse. Non è chiaro se i fondi riprogrammati potranno essere impiegati nel medesimo territorio regionale, rimodulando i fondi da un programma ad un altro³.

La Presidenza del Consiglio dei ministri promuoverà con le singole Regioni interessate la stipula delle intese istituzionali di programma, *ma sulla base della riprogrammazione delle risorse disponibili già approvata dal CIPE.*

Secondo la relazione illustrativa all'emendamento del Governo che ha introdotto l'articolo 6-sexies nel DL 112, le risorse considerate ammonterebbero, in totale, a circa 14,5 miliardi di euro, di cui 11 miliardi relativi alla chiusura (31 dicembre 2008) dell'ultima annualità della programmazione comunitaria 2000-2006. Analoga riprogrammazione si applica alle risorse relative alle annualità 2007 e 2008 del ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013.

Tab. 8 *Ammontare totale dei Progetti "Coerenti" del POR Calabria 2000 - 2006 alla data del 30.06.2008, articolati per Fondo*

Misure	Impegni	Pagamenti	Impegni - Pagamenti	Pagamenti Certificati
Misure FESR	1.516.096.853,13	1.168.707.540,70	347.389.312,44	1.159.671.417,61
Misure FSE	341.703.949,80	329.029.624,14	12.674.325,66	329.029.624,14
Misure FEOGA	396.160.806,65	354.415.161,84	41.745.644,82	348.874.833,71
Misure SFOP	18.076.001,35	13.911.019,90	4.164.981,45	13.911.019,90
Totale	2.272.037.610,94	1.866.063.346,57	405.974.264,37	1.851.486.895,36
Risorse Liberate (85%)	1.931.231.969,29	1.586.153.844,58	345.078.124,71	1.573.763.861,06

Le "Risorse Liberate" della Regione Calabria sono stimabili in circa 1.200.000.000,00 euro. Vi è poi da considerare che una parte rilevante di tali risorse è stata già impegnata per finanziare nuovi progetti funzionali alla

³ Il comma 2 dell'articolo 6-sexies, ultimo periodo, dice testualmente: "L'intesa, tenuto conto del vincolo delle precedenti assegnazioni alle amministrazioni centrali e regionali, in attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, individua gli interventi speciali per promuovere lo sviluppo economico e rimuovere gli squilibri economici e sociali, con priorità per gli interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale e regionale di cui è riconosciuta la valenza strategica ai fini della competitività e della coesione." Il comma 5 dispone che siano le intese istituzionali di programma la sede di attuazione di quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 6-quinquies. La concentrazione da parte delle Regioni sulle infrastrutture di interesse strategico regionale delle risorse del QSN dovrebbe essere rispettato quale "principio fondamentale" ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione: tale principio dovrebbe pertanto essere applicato in sede di predisposizione dei programmi finanziati dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) e in sede di ridefinizione dei programmi finanziati dai fondi comunitari.

realizzazione degli obiettivi e delle strategie del POR Calabria.

Le modalità e i tempi per il reimpiego delle risorse liberate sono stati già negoziati e definiti tra Regione, Ministero dello Sviluppo Economico e Commissione Europea; è importante sottolineare che le disposizioni del DL 112 sono in palese contrasto con quanto previsto dal Quadro Comunitario di Sostegno approvato dalla Commissione Europea. Senza dire che le procedure disposte per il riutilizzo delle risorse sono complesse e farraginose e potrebbero determinare ritardi e rinvii nell'utilizzo delle risorse disponibili, e il disimpegno automatico di quanto impegnato nel bilancio comunitario.

2.2.2 Effetti sulla Regione Calabria del decreto-legge 3 giugno 2008 n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 126 del 24 Luglio 2008

Il decreto-legge n.93 del 3 giugno 2008, recante "*Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie*" ha utilizzato, a copertura degli oneri di alcune disposizioni legislative (tra cui, l'eliminazione dell'Imposta Comunale sugli Immobili sulla prima casa di abitazione) le somme destinate alla realizzazione di infrastrutture per la viabilità della Calabria e della Sicilia, per un importo complessivo di 1.363,5 milioni di euro.

Si è pertanto disposto l'utilizzo di risorse di conto capitale (le risorse per investimenti destinate alle infrastrutture) a copertura di oneri correnti (quelle per il taglio ICI prima casa) nonostante la legge di contabilità 468/1978 stabilisca espressamente il divieto di utilizzo di stanziamenti di conto capitale per finanziare maggiori spese correnti.

Tali risorse erano originariamente destinate al Ponte sullo Stretto di Messina, la cui realizzazione, come è noto, non costituisce attualmente una priorità. Questa macro opera prevedeva due interventi, per un valore complessivo di 6,4 miliardi di euro: il Ponte vero e proprio (6,1 miliardi) e le opere ferroviarie connesse.

Il Governo Prodi, accantonato il progetto del Ponte sullo Stretto, aveva disposto che tali fondi fossero impiegati, nel Mezzogiorno, per la realizzazione di infrastrutture essenziali in Calabria e nella regione Siciliana: con il decreto legge 262/2006 e la legge finanziaria 2007, aveva destinato infatti tali risorse al Ministero delle infrastrutture e al Ministero dell'ambiente, in modo che in misura pari al 90 % fossero impiegate nella realizzazione di opere infrastrutturali e per il 10 % fossero utilizzate per interventi a tutela dell'ambiente e alla difesa del suolo in Sicilia e in Calabria. Le opere da realizzare erano state individuate dallo stesso Governo Prodi con due distinti accordi, uno per la Calabria e uno per la Sicilia.

L'Accordo preliminare siglato nell'autunno 2007 tra il Ministero delle infrastrutture e la Regione Calabria aveva destinato complessivamente 431.896.800 euro ad opere sul territorio, di cui 388.707.120 euro per opere infrastrutturali e 43.189.680 euro per interventi ambientali.

I fondi per interventi infrastrutturali erano stati destinati alla realizzazione delle principali direttrici di collegamento, nazionali ed europee, che mantenevano piena "validità ed autonomia funzionale" anche in assenza del collegamento stabile del Ponte di Messina.

Gli interventi selezionati per la Calabria erano i seguenti:

- 1) Opere di efficientamento del sistema degli attracchi a Villa San Giovanni e di adeguamento del sistema viario cittadino: costo euro 84.000.000;
- 2) SS. 106 Jonica - Lavori del megalotto n.3 (Sibari-Roseto): euro 265.000.000;
- 3) SS. 106 Jonica - Progettazione del megalotto n.9 (Crotone - Cariatì): euro 25.000.000;
- 4) SS. 106 Jonica - Progettazione del megalotto n.12 (tangenziale di Reggio Calabria): euro 14.707.120.

Alcune di queste iniziative erano già avviate: il CIPE, su proposta del Ministero delle infrastrutture, aveva già approvato il progetto preliminare dell'intervento SS. 106 Jonica - megalotto 3 e finanziato uno stralcio dell'importo di 690,78 milioni di euro, la cui copertura era prevista per 271,35 milioni di euro a valere sui fondi FAS del Programma Nazionale del Mezzogiorno 2007-2013, e per 265 milioni di euro a valere sulle risorse prima destinate al Ponte di Messina e per la quota residua a carico dei fondi della Legge Obiettivo per il 2007.

Peraltro, il "3° Rapporto sul Programma delle infrastrutture strategiche", curato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, segnalava, alla fine di aprile 2007, il procedere dell'iter attuativo delle opere ferroviarie connesse al Ponte sullo Stretto (305 milioni di euro), soprattutto per le opere sulla sponda calabrese (variante di Cannitello) per le quali il CIPE aveva approvato il progetto definitivo e assegnato un contributo a valere sui fondi recati dall'art. 1, comma 78, della legge 266/2005 per l'intero ammontare, pari a 19 milioni di euro.

Un analogo Accordo preliminare con il Ministero delle Infrastrutture aveva quantificato le risorse per la Sicilia complessivamente in euro 1.007.759.200, di cui euro 906.983.280 per opere infrastrutturali ed euro 100.775.920 per interventi ambientali.

Il decreto-legge 93 è intervenuto anche per ridurre di 500 milioni di euro il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) sia nel 2008 che nel 2009: si taglia così lo stanziamento destinato all'ammodernamento della viabilità secondaria della Sicilia (-350 milioni per ogni anno) e della Calabria (-150 milioni per ogni anno).

Altri interventi di utilizzo di risorse, disposti dal medesimo decreto, a copertura degli oneri del provvedimento, incidono sulla spesa in conto capitale destinata alle Regioni del Mezzogiorno: tra gli altri, la riduzione delle risorse destinate al miglioramento del servizio di trasporto e di sicurezza in Calabria e nello Stretto di Messina; la soppressione dell'incremento disposto dalla Finanziaria 2008 del Fondo per le Aree Sottoutilizzate per lo sviluppo della larga banda nel Mezzogiorno (-50 milioni di euro per il 2008); l'eliminazione dell'intera dotazione del Fondo, istituito dalla Finanziaria 2008, per la ristrutturazione e l'ammodernamento della rete idrica nazionale (più di venti interventi, già deliberati dal CIPE e inseriti nel programma infrastrutture strategiche, sono localizzati nel Centro-Sud); l'utilizzo dell'intero stanziamento del Fondo per lo sviluppo delle isole minori (-60 milioni di euro per il triennio 2008-2010); la decurtazione degli stanziamenti per le autostrade del mare, destinati a spostare quote rilevanti di traffico pesante dalla modalità stradale a quella marittima(-231 milioni di euro nel triennio 2008-2010).

A ciò si aggiunge che i due principali provvedimenti approvati (taglio dell'ICI e detassazione straordinari) avranno, come dimostrato da molti economisti, il maggiore impatto nelle più ricche regioni del Nord. Per quanto riguarda l'ICI, stime effettuate hanno valutato che i risparmi attesi dalla soppressione dell'ICI oscilleranno tra un valore di circa 300 euro annui nelle grandi città del Centro-Nord e valori di appena 12 euro a Reggio Calabria e 33 euro a Palermo. Anche per quanto riguarda gli straordinari, essi vengono effettuati soprattutto dalle fasce più forti della forza lavoro: maschi, grandi imprese, in prevalenza del Nord. La quota di addetti che svolge ore straordinarie è infatti pari al 36% per gli uomini e del 25% per le donne; raggiunge una quota del 42% nelle imprese con più di 500 addetti ed è appena il 16% nelle imprese con meno di 4 addetti; la quota è del

35% nel Centro-Nord e del 20% circa nel Mezzogiorno. Dunque una misura che tende a distribuirsi sul territorio in maniera inversa al livello dell'occupazione e delle retribuzioni; chi mediamente lavora e guadagna di meno, tende anche a fare meno ore di straordinario e quindi a non avere benefici da tale misura.

2.3 I vincoli del patto di stabilità: effetti della manovra di bilancio 2009

La Finanziaria 2007 ha previsto per il Patto di stabilità interno per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano una fase transitoria in cui tali enti sono impegnati ad intervenire sul totale della spesa – intesa come aggregato di spese correnti e in conto capitale - al fine di concorrere al riequilibrio dei conti pubblici.

Nel contempo, a partire dal 2007, è stata avviata una sperimentazione con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano indicate dalla Conferenza Stato-regioni, finalizzata ad assumere, quale base di riferimento per il patto di stabilità interno, il saldo finanziario.

Il Decreto-Legge 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha mantenuto sostanzialmente invariata la disciplina 2007 per il patto di stabilità delle regioni a statuto ordinario; per il triennio 2009-2011 restano infatti confermate le regole introdotte dalla Finanziaria 2007 (L. 296/2006, art. 1, commi 655-672): le spese finali rilevanti ai fini del patto, calcolate sia in termini di competenza che di cassa, sono considerate al netto delle spese per la sanità e delle spese per la concessione di crediti. Gli obiettivi sono stati così stabiliti: per il 2009, riduzione dello 0,6% delle spese finali determinate sulla base dell'obiettivo 2008 (obiettivo 2007 aumentato del 2,5 %); per i due anni successivi, 2010 e 2011, si richiede di non superare le spese finali 2009 (calcolate come da obiettivo) che possono aumentare di un punto percentuale per il 2010 e dello 0,9 per cento per il 2011.

L'articolo 77-ter del D.L.112, ha introdotto solo alcune novità nell'impianto del patto: tra queste, la possibilità per le regioni di "adattare" le regole per gli enti locali del proprio territorio fermo restando l'obiettivo stabilito dal patto di stabilità per gli enti locali.

In attesa della conclusione della sperimentazione - prevista dalla legge finanziaria 2007 e confermata dal DL 112 - la disciplina del patto di stabilità continuerà ad essere transitoria; alla fine della sperimentazione, si prevede di

assumere come obiettivo il saldo finanziario anziché il "tetto" di spesa, introdotto a partire dal 2002. Un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, emanato di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, sentita la Conferenza Stato-regioni, dovrà definire i criteri e le modalità di attuazione della sperimentazione e di definizione del saldo finanziario. Per questo, nel maggio 2008 è stato costituito un gruppo di lavoro tra i soggetti istituzionali interessati: regioni (per quelle a statuto ordinario, oltre alla Calabria, il Lazio, la Lombardia, il Piemonte, la Puglia, il Veneto) la Ragioneria generale dello Stato, il Dipartimento per gli Affari regionali, l'ISTAT.

Il DL 112 ha modificato la disciplina delle sanzioni per gli anni 2008-2011: nell'anno successivo a quello dell'inadempienza la regione non potrà impegnare spese correnti – sempre al netto delle spese sanitarie - in misura superiore all'importo minimo del triennio precedente e non potrà contrarre debiti per gli investimenti; per questo mutui e prestiti obbligazionari dovranno essere corredati dall'attestato del rispetto del patto di stabilità per l'anno precedente.

La regione che non abbia rispettato il patto di stabilità non potrà assumere personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale.

Restano confermati i limiti – previsti dalla finanziaria 2007 - alla possibilità di contrarre mutui per le strutture sanitarie.

Sono anche confermate le disposizioni relative ai trasferimenti necessari al finanziamento delle funzioni ordinarie esercitate dalle Regioni che, a norma dell'art.119 della Costituzione, avrebbero dovuto essere integralmente sostituiti dall'incremento delle aliquote della compartecipazione regionale all'IVA, dell'addizionale regionale IRPEF e della compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine. Come già previsto dalla finanziaria 2007, la ri-determinazione delle aliquote delle compartecipazioni e addizionali necessaria alla sostituzione dei trasferimenti erariali è stata rinviata al 1° gennaio del secondo anno successivo all'adozione dei provvedimenti di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

I trasferimenti erariali destinati alle regioni confluiranno, a norma dei commi

da 2-bis a 2-quater dell'articolo 77 del DL 112, nel Fondo unico regionale istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze per agevolare la trasformazione dei trasferimenti in compartecipazioni o quote di tributi erariali a seguito dell'attuazione dell'art. 119 Cost.

Lo stesso articolo 77 del DL 112 prevede il divieto per le regioni e per gli enti locali di deliberare aumenti dei tributi e delle addizionali o di aliquote di tributi per il triennio 2009-2011. Tale divieto opera "fino alla definizione delle regole del patto di stabilità - o fino all'attuazione dell'art. 119 Cost.". Tale divieto, introdotto dalla finanziaria 2003 (L. n. 289/2002, articolo 3, comma 1, lettera a) aveva vincolato gli enti locali e territoriali fino al 31 dicembre 2006. A partire dal 2007, regioni ed comuni hanno avuto di nuovo la possibilità di aumentare l'addizionale IRPEF e l'aliquota dell'IRAP (le sole regioni). Vi è da notare che dalla data di entrata in vigore del DL 112 e sino al 31 dicembre 2008 gli enti locali e territoriali conservano piena facoltà di deliberare aumenti dei tributi. La pressione fiscale potrebbe, peraltro, aumentare, per effetto dei provvedimenti sulla sanità regionale, i cui tagli - il Governo non lo esclude - potrebbero essere recuperati attraverso l'aumento dei tributi trasferiti. Le aliquote dei tributi regionali potrebbero altresì aumentare per effetti degli accordi negoziali per la riduzione dei disavanzi sanitari.

2.3.1 Prime valutazioni sugli effetti del patto di stabilità sulla Regione Calabria

Per capire i possibili effetti sulla finanza regionale del patto di stabilità 2009-2011 occorre partire dai risultati del patto per il 2007, l'anno in cui è stata introdotta la nuova disciplina del patto di stabilità e crescita, che è stata modificata solo in misura marginale dal DL 112 collegato alla manovra 2009 di finanza pubblica.

Per l'anno 2007, l'obiettivo era la spesa finale 2005 ridotta dell'1.8%, per il 2008 l'obiettivo era la spesa finale 2007 (2005 - 1,8%) incrementata del 2.5%, e per il 2009, la spesa finale 2008 (2005 - 1,8% + 2,5%) incrementata del 2.4

% . Come si vede, in ciascuno degli anni del triennio il riferimento era il 2005, un anno che è stato caratterizzato da un basso livello di spesa (-200 milioni rispetto alla media 2004-2006)⁴. Questo ha determinato un superamento del "tetto" 2007 di 213 milioni di euro in termini di pagamenti e di 83 milioni in termini di impegni, integralmente compensato dalla possibilità di detrarre la quota di spesa in conto capitale coperta da fondi comunitari, previsto dal comma 658-bis dell'articolo 1 della Finanziaria 2007.

Tale norma prevedeva infatti che non dovessero essere applicate le previste sanzioni nel caso in cui la regione o la provincia autonoma non avesse conseguito per l'anno 2007 l'obiettivo di spesa previsto dal patto di stabilità interno, ma lo scostamento registrato rispetto all'obiettivo non fosse superiore alle spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea, escluse le quote di finanziamento nazionale, a condizione che lo scostamento fosse recuperato nell'anno 2008.

Questo ha consentito il rispetto del vincolo del patto di stabilità 2007, ma avrebbe gravato la gestione 2008 dell'onere di recuperare lo scostamento 2007 rispetto al valore-obiettivo, se la Finanziaria 2009 non avesse eliminato tale ultima condizione.

La stessa Legge Finanziaria 2009, con una novella dell'articolo 77-ter del D.L. n. 112/2008, ha escluso, a decorrere dal 2008, le spese in conto capitale effettuate per interventi cofinanziati dall'Unione europea dal computo della base di calcolo e del saldo rilevante ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità: tale esclusione opera però solo per i finanziamenti comunitari; restano pertanto computate nella base di calcolo e nei risultati del patto di stabilità interno le quote di finanziamento statale e regionale. Inoltre, nel caso in cui la UE riconosca importi inferiori di cofinanziamento, le spese non riconosciute sono incluse nelle spese del patto di stabilità nell'anno della comunicazione del mancato riconoscimento (ovvero nell'anno successivo nel caso di comunicazione

⁴ Il 2005 è stato l'anno in cui si è insediata la Giunta Regionale; ciò ha comportato un sostanziale rallentamento della spesa.

effettuata nell'ultimo quadrimestre dell'anno).

L'estensione, anche all'anno 2008, della possibilità di detrarre la spesa comunitaria per investimenti, ha raccolto la sollecitazione delle Regioni meridionali –e, in particolare, della Calabria – che ha, più volte rappresentato nelle sedi istituzionali, l'esigenza di utilizzare l'intera disponibilità di risorse comunitarie senza incorrere nella violazione del Patto.

Il 2008 è infatti l'ultimo anno utile per le spese relative al Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006. Il pieno impiego delle risorse comunitarie e le erogazioni necessarie creano peraltro le condizioni per il non rispetto del patto sin dal terzo trimestre 2008. Vi è inoltre da tenere presente che nel bilancio 2008 sono allocate anche le risorse relative al nuovo Quadro Comunitario di Sostegno 2007-2013 (sono iscritte peraltro due annualità in una) che configurano ulteriori obblighi di spesa da rispettare.

Se non fosse intervenuta tale modifica, la Regione Calabria avrebbe subito la revoca delle risorse comunitarie: senza dire che l'impossibilità di procedere alle necessarie erogazioni e il blocco dei pagamenti, oltre a determinare contenzioso ed interessi moratori, è causa di danno erariale per l'Ente, con conseguenti possibili azioni di responsabilità per gli amministratori. Inoltre, nell'attuale situazione di grave crisi economica, mette in serie difficoltà finanziarie 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.

Occorre inoltre considerare che nella attuale condizione di grave crisi finanziaria, il Piano d'azione concertato tra i capi di Stato e di Governo nella riunione dei Paesi della zona Euro del 12 ottobre u.s. e le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles, del 15 e 16 ottobre 2008, prevedono che le politiche di bilancio debbano continuare a iscriversi nel quadro del Patto di stabilità e crescita riveduto "la cui applicazione dovrebbe anch'essa

riflettere le circostanze eccezionali che attraversiamo, come previsto dalle regole che lo disciplinano”.

Nell'ipotesi di mancato rispetto del Patto per gli anni 2008-2011, appare pertanto necessario prevedere sia maggiore flessibilità nell'applicazione della disciplina del patto di stabilità sia la disapplicazione nella irrogazione delle sanzioni.

2.4. La debolezza della politica nazionale: un riferimento ai Conti Pubblici Territoriali

La spesa effettuata in Calabria dagli Enti della Pubblica Amministrazione⁵ nel 2006 è stata pari, in valori espressi in euro 2007, a 7.062 euro pro capite; tale ammontare colloca la regione ad un livello più elevato di quello delle altre regioni a statuto ordinario, sia del Mezzogiorno che del Centro-Nord, con un differenziale positivo del 13% rispetto al valore medio dell'area meridionale e del 5% rispetto al resto del Paese. Essa risulta invece inferiore alla spesa pro capite che si realizza nelle regioni a statuto speciale, dove le amministrazioni regionali dispongono di risorse superiori ai maggiori costi che esse devono sostenere per fornire servizi che nelle altre regioni sono erogati dallo Stato: il divario è particolarmente forte, 31%, rispetto alle Regioni a statuto speciale del Centro-Nord.

Limitando quindi il confronto alle regioni a statuto ordinario, i livelli di spesa pubblica pro capite si confermano più elevati in Calabria sia per le spese correnti che per le spese in conto capitale ma soltanto in riferimento alle regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno. Rispetto al Centro-Nord la situazione si presenta invece differenziata: minori, sia pure di poco (dell'1,3%) risultano le spese correnti, mentre superiori del 30% sono le spese in conto capitale che in Calabria, come nel resto del Mezzogiorno, sono finanziate anche con risorse aggiuntive di origine nazionale e comunitaria.

⁵ Escluse le imprese pubbliche nazionali e locali, la spesa corrente degli Enti previdenziali e gli interessi passivi.

Tab. 1. Spesa pubblica pro capite (a) in Calabria, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord: Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale (euro 2007)

Anni	Spese correnti		Spese in conto capitale		Spese in complesso	
	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale
Calabria						
1996	4.293,9		2.324,3		6.618,1	
2001	5.052,7		2.273,1		7.325,8	
2002	4.957,1		2.417,6		7.374,8	
2003	4.884,2		2.237,0		7.121,2	
2004	5.070,9		1.982,8		7.053,7	
2005	5.139,0		1.908,1		7.047,1	
2006	5.267,3		1.795,3		7.062,5	
Mezzogiorno						
1996	3.908,3	4.492,0	1.767,8	1.856,1	5.676,1	6.348,2
2001	4.715,5	5.550,2	1.647,2	1.795,8	6.362,7	7.345,9
2002	4.503,7	5.158,4	1.835,8	1.917,3	6.339,4	7.075,7
2003	4.696,8	5.374,7	1.701,4	1.749,8	6.398,2	7.124,6
2004	4.746,5	5.735,1	1.449,6	1.579,5	6.196,1	7.314,6
2005	4.767,5	5.594,9	1.426,9	1.595,1	6.194,4	7.190,0
2006	4.853,2	5.796,4	1.374,6	1.609,0	6.227,8	7.405,4
Centro-Nord						
1996	4.559,8	5.609,2	1.590,0	2.850,9	6.149,8	8.460,1
2001	5.584,0	6.864,1	1.544,4	3.587,4	7.128,4	10.451,4
2002	5.341,1	6.561,4	1.816,9	3.444,5	7.158,1	10.005,9
2003	5.550,8	6.749,1	1.665,7	3.312,7	7.216,5	10.061,8
2004	5.529,3	6.858,1	1.458,3	3.119,9	6.987,7	9.978,1
2005	5.337,0	6.983,5	1.464,4	3.171,1	6.801,4	10.154,6
2006	5.336,6	7.119,0	1.381,6	3.070,4	6.718,2	10.189,4
Italia						
1996	4.369,5	4.768,5	1.641,9	2.102,3	6.011,4	6.870,8
2001	5.333,9	5.882,0	1.574,0	2.248,2	6.907,9	8.130,1
2002	5.100,0	5.516,2	1.822,4	2.306,8	6.922,4	7.823,0
2003	5.306,3	5.726,1	1.676,0	2.149,4	6.982,2	7.875,5
2004	5.306,6	6.023,5	1.455,9	1.975,1	6.762,4	7.998,6
2005	5.175,8	5.952,9	1.453,8	2.001,3	6.629,6	7.954,2
2006	5.200,8	6.138,8	1.379,6	1.987,3	6.580,5	8.126,1
% Calabria/Mezzogiorno						
1996	109,9	95,6	131,5	125,2	116,6	104,3
2001	107,2	91,0	138,0	126,6	115,1	99,7
2002	110,1	96,1	131,7	126,1	116,3	104,2
2003	104,0	90,9	131,5	127,8	111,3	100,0
2004	106,8	88,4	136,8	125,5	113,8	96,4
2005	107,8	91,9	133,7	119,6	113,8	98,0
2006	108,5	90,9	130,6	111,6	113,4	95,4
% Calabria/Centro-Nord						
1996	94,2	76,6	146,2	81,5	107,6	78,2
2001	90,5	73,6	147,2	63,4	102,8	70,1
2002	92,8	75,5	133,1	70,2	103,0	73,7
2003	88,0	72,4	134,3	67,5	98,7	70,8
2004	91,7	73,9	136,0	63,6	100,9	70,7
2005	96,3	73,6	130,3	60,2	103,6	69,4
2006	98,7	74,0	129,9	58,5	105,1	69,3

(a) Spesa della Pubblica Amministrazione. Esclusi gli interessi passivi e la spesa corrente degli Enti previdenziali. Pro capite calcolato sulla popolazione residente alla fine dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Conti Pubblici Territoriali, 2008.

Sotto il profilo dinamico, si rileva che i livelli di spesa pubblica raggiunti nel 2006 in Calabria sono il risultato di un andamento sostanzialmente in linea con le altre regioni a statuto ordinario per quel che riguarda la spesa complessiva: tasso medio annuo dello 0,7% rispetto ad un tasso dello 0,9%. Differenze si rilevano, invece, a livello di spese correnti e in conto capitale rispetto alle regioni di pari ordinamento del Centro-Nord: le spese correnti registrano una crescita più sostenuta in Calabria (2,1% in media all'anno rispetto a 1,6%) mentre più marcata nella regione è la riduzione delle spese in conto capitale (meno 2,5% rispetto a meno 1,4%).

L'aspetto di maggior rilievo della dinamica descritta è costituito appunto dall'andamento negativo della spesa in conto capitale, accentuatosi nel 2006. Si osserva che la riduzione rispetto al 1996 è dovuta alla contrazione della spesa della Regione e delle Amministrazioni Centrali, in sostanza lo Stato, mentre in aumento risulta la spesa in conto capitale degli Enti locali. Nel confronto con i comportamenti dei corrispondenti livelli di governo nel resto del Paese emergono significative differenze.

Innanzitutto il ridimensionamento della spesa dello Stato, espressa in valori pro capite, è stato minore in Calabria, con un tasso medio annuo tra il 1996 e il 2006 pari a meno 3,4% rispetto al meno 5,3% del Mezzogiorno e al meno 4,2% del Centro-Nord. Così l'ammontare pro capite della spesa in conto capitale delle Amministrazioni Centrali nel 2006 è superiore in Calabria del 54-56% a quello medio che tali Amministrazioni registrano nelle regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno e del Centro-Nord; più elevato è anche il peso del governo centrale sulla spesa in conto capitale complessiva della regione, che è pari al 67% a fronte di valori compresi tra il 55 e il 56% nelle aree di riferimento.

Peggiora in Calabria, rispetto alle altre Regioni a statuto ordinario del Paese, è stato l'andamento della spesa in conto capitale dell'Amministrazione regionale, diminuita tra il 1996 e il 2006 del 3,9% in media all'anno rispetto agli aumenti, modesto nel Mezzogiorno (0,4%) ed elevato nel Centro-Nord (5,4%), registrati

nel resto del Paese; tuttavia, il livello di spesa pro capite si presenta nel 2006 ancora superiore: del 16% rispetto alle regioni ordinarie del Mezzogiorno e del 32% rispetto alle corrispondenti regioni del Centro-Nord. Il peso dell'Amministrazione regionale sulla spesa in conto capitale complessiva della Calabria si è ridotto, passando dal 16% del 1996 al 13,9% del 2006, percentuale in linea con quella rilevabile nelle Amministrazioni regionali ordinarie del Centro-Nord (13,7%), ma inferiore a quella delle stesse Amministrazioni del Mezzogiorno (15,6%).

Quanto agli Enti locali, il significato positivo della crescita della spesa in conto capitale da essi registrata in Calabria (2,8%) viene ridimensionato dal confronto con i tassi di crescita ben più elevati che si riscontrano per gli Enti locali localizzati nel resto del Paese (5,9% in media all'anno nel Mezzogiorno e 3,6% nel Centro-Nord); il livello di spesa pro capite risulta pertanto inferiore per gli Enti locali della Calabria: del 10% rispetto agli Enti del Mezzogiorno e del 19% rispetto a quelli del Centro-Nord. Minore risulta inoltre nel 2006 il peso di tali Enti sulla spesa complessiva in conto capitale della Calabria, essendo pari al 19% del totale rispetto al 28% degli Enti locali del Mezzogiorno e al 31% di quelli del Centro-Nord.

In sintesi la spesa in conto capitale in Calabria si presenta ancora fortemente dipendente dall'attività di investimento dello Stato, al cui apporto si deve il livello più elevato che tale spesa raggiunge nella regione, anche rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno; ancora modesto invece è il ruolo svolto dagli Enti locali.

Tab. 2. Spesa pubblica pro capite (a) in Calabria, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord per livelli di governo nelle Regioni a statuto ordinario: valori assoluti in euro 2007

Anni	Spese correnti			Spese in conto capitale			Spese in complesso		
	Calabria	Mezzo- giorno	Centro- Nord	Calabria	Mezzo- giorno	Centro- Nord	Calabria	Mezzo- giorno	Centro- Nord
Amministrazioni Centrali									
1996	2.245,8	2.094,3	2.430,7	1.689,4	1.345,5	1.178,4	3.935,2	3.439,8	3.609,1
2001	2.314,5	2.368,5	2.792,8	1.453,1	1.037,3	959,9	3.767,6	3.405,8	3.752,7
2002	2.065,1	2.206,5	2.554,5	1.627,5	1.237,0	1.222,5	3.692,6	3.443,5	3.777,0
2003	2.308,8	2.331,9	2.774,2	1.546,4	1.089,0	1.030,2	3.855,2	3.420,9	3.804,3
2004	2.479,3	2.422,8	2.774,0	1.165,6	812,2	779,6	3.645,0	3.235,1	3.553,6
2005	2.465,3	2.416,3	2.691,9	1.225,8	817,9	806,8	3.691,1	3.234,2	3.498,7
2006	2.473,3	2.400,3	2.622,4	1.199,8	776,8	767,5	3.673,1	3.177,1	3.389,9
Var. %									
2005-06	0,3	-0,7	-2,6	-2,1	-5,0	-4,9	-0,5	-1,8	-3,1
T. m.a. %									
1996-06	1,0	1,4	0,8	-3,4	-5,3	-4,2	-0,7	-0,8	-0,6
Regioni									
1996	1.465,9	1.170,8	1.206,7	372,8	206,6	111,7	1.838,7	1.377,5	1.318,4
2001	2.008,9	1.567,2	1.802,6	418,0	241,9	183,2	2.426,9	1.809,1	1.985,8
2002	2.172,7	1.539,3	1.795,5	350,0	209,5	184,7	2.522,7	1.748,8	1.980,2
2003	1.865,2	1.593,9	1.800,6	338,4	244,4	189,7	2.203,6	1.838,3	1.990,3
2004	1.863,8	1.531,8	1.790,1	444,3	233,1	192,7	2.308,0	1.764,9	1.982,7
2005	1.918,8	1.534,6	1.720,3	317,0	235,2	214,7	2.235,7	1.769,7	1.935,1
2006	2.017,2	1.626,4	1.812,4	250,0	215,0	188,9	2.267,1	1.841,5	2.001,4
Var. %									
2005-06	5,1	6,0	5,4	-21,1	-8,6	-12,0	1,4	4,1	3,4
T. m.a. %									
1996-06	3,2	3,3	4,2	-3,9	0,4	5,4	2,1	2,9	4,3
Enti locali									
1996	582,1	643,2	922,5	262,1	215,6	299,9	844,2	858,8	1.222,3
2001	729,4	779,7	988,7	402,0	368,0	401,3	1.131,4	1.147,7	1.389,9
2002	719,4	757,9	991,2	440,1	389,3	409,8	1.159,5	1.147,2	1.400,9
2003	710,2	771,0	976,0	352,2	368,0	445,9	1.062,4	1.139,0	1.421,9
2004	727,8	791,9	965,2	372,9	404,3	486,1	1.100,7	1.196,2	1.451,4
2005	754,9	816,6	924,7	365,4	373,8	442,9	1.120,3	1.190,5	1.367,6
2006	776,8	826,5	901,9	345,5	382,8	425,1	1.122,3	1.209,3	1.327,0
Var. %									
2005-06	2,9	1,2	-2,5	-5,4	2,4	-4,0	0,2	1,6	-3,0
T. m.a. %									
1996-06	2,9	2,5	-0,2	2,8	5,9	3,6	2,9	3,5	0,8
Totale									
1996	4.293,9	3.908,3	4.559,8	2.324,3	1.767,8	1.590,0	6.618,1	5.676,1	6.149,8
2001	5.052,7	4.715,5	5.584,0	2.273,1	1.647,2	1.544,4	7.325,8	6.362,7	7.128,4
2002	4.957,1	4.503,7	5.341,1	2.417,6	1.835,8	1.816,9	7.374,8	6.339,4	7.158,1
2003	4.884,2	4.696,8	5.550,8	2.237,0	1.701,4	1.665,7	7.121,2	6.398,2	7.216,5
2004	5.070,9	4.746,5	5.529,3	1.982,8	1.449,6	1.458,3	7.053,7	6.196,1	6.987,7
2005	5.139,0	4.767,5	5.337,0	1.908,1	1.426,9	1.464,4	7.047,1	6.194,4	6.801,4
2006	5.267,3	4.853,2	5.336,6	1.795,3	1.374,6	1.381,6	7.062,5	6.227,8	6.718,2
Var. %									
2005-06	2,5	1,8	0,0	-5,9	-3,7	-5,7	0,2	0,5	-1,2
T. m.a. %									
1996-06	2,1	2,2	1,6	-2,5	-2,5	-1,4	0,7	0,9	0,9

(a) V. corrispondente nota Tab. 1.

Fonte: V. Tab. 1.

PARTE II:
LO SVILUPPO DELLE RESPONSABILITA'

3. LA SANITA'

3.1 Il sistema sanitario della Regione

Nella Regione esiste un "problema" sanità: le criticità di carattere strategico sono immediatamente individuabili nelle attuali condizioni degli edifici destinati alle attività ospedaliere e territoriali, dovute al mancato utilizzo di una parte consistente delle risorse destinate all'edilizia sanitaria e ad una inadeguata attività di manutenzione; nella insufficiente disponibilità di tecnologie avanzate e nella obsolescenza di quelle esistenti; nella distribuzione del personale tra le Aziende, in alcuni casi fortemente disallineata rispetto a razionali parametri di dimensionamento degli organici, che condiziona l'equilibrio economico e la stessa possibilità di assicurare in maniera equa i livelli di assistenza.

Vi è la consapevolezza delle ricadute negative sullo sviluppo economico e sociale del fatto che un settore di primaria importanza, che utilizza tra l'altro la più rilevante quota di risorse pubbliche, non riesca a realizzare un "sistema" attraverso cui, in modo efficace e diffuso, si garantisca il diritto alla salute dei cittadini.

Diversi sono i fattori negativi, che vengono qui richiamati in modo sintetico:

– l'accesso ai servizi non in tutte le Aziende è organizzato secondo criteri oggettivi e razionali, tramite efficienti Centri Unificati di Prenotazione (CUP);

– la scarsa diffusione del criterio della presa in carico del cittadino – utente e la non adeguata trattazione delle sue problematiche attraverso percorsi assistenziali definiti ed ancorati a linee guida e protocolli appropriati;

– la cronica divisione delle attività territoriali rispetto a quelle ospedaliere, che non permette la trattazione dei casi realizzando un *continuum* assistenziale territorio / ospedale / territorio. Di ciò fa fede la scarsa pratica di comunicazione tra medici di base e specialisti ospedalieri;

– il non adeguato livello di utilizzo delle risorse umane e strumentali, con particolare riferimento a diffuse incoerenze nell'organizzazione dei servizi ed a

scarsi livelli di utilizzo di beni fondamentali, quali sale operatorie e tecnologie sofisticate; tali inefficienze non consentono il raggiungimento di una produttività adeguata a soddisfare la domanda di prestazioni, generando peraltro liste di attesa ed alta mobilità in uscita;

- la presenza di diffuse inapproprietezze che producono irrazionale uso delle risorse;

- la frammentazione dei presidi ospedalieri; l'irrazionale articolazione delle specialità; un tasso di utilizzo dei posti letto mediamente del 65%, contro oltre l'80% quale valore ottimale a livello nazionale;

- le inapproprietezze di carattere prescrittivo: alto e ingiustificato livello della spesa farmaceutica;

- il ricorso incongruo alla ospedalizzazione, che fa registrare un tasso di 230 ricoverati ogni mille abitanti, contro uno valore ottimale nazionale di 180;

- l'alto consumo delle prestazioni specialistiche, in specie di diagnostica strumentale e di laboratorio;

- l'elevata emigrazione per prestazioni sanitarie, tanto più grave per il fatto che la maggior parte del fenomeno attiene a prestazioni di media e bassa assistenza.

Vi è una persistente sperequazione fra i livelli d'assistenza; infatti, le risorse impiegate per la prevenzione collettiva e per l'assistenza territoriale sono ancora ampiamente inferiori agli *standards* nazionali (il 5% delle risorse è attribuito alla prevenzione, il 45% all'assistenza territoriale), mentre quelle ospedaliere sono ampiamente superiori allo standard nazionale (il 50% delle risorse all'ospedaliere)

Si registra, pertanto, un improprio utilizzo delle strutture ospedaliere, la cui collocazione al centro dell'offerta sanitaria condiziona la possibilità di costruire un sistema che individui la propria missione nella prevenzione e nella promozione della salute.

Sono ben presenti operatori capaci e preparati, unità operative ben

organizzate ed in alcuni casi anche situazioni e centri di eccellenza. Ma ciò non è sufficiente a garantire quel sistema di produzione dei servizi e delle prestazioni orientate alla tutela della salute, che risponda alle aspettative della comunità in termini di diffusione sul territorio, di equità nell'erogazione e nella fruizione, di qualità globale.

In proposito occorre considerare la presenza di tre università che al proprio interno sviluppano attività d'avanguardia in campi quali la bioingegneria, le bio e le nanotecnologie, la ricerca oncologica. Ciò spesso avviene in collaborazione con centri di assistenza e ricerca internazionali di primario livello. E' da segnalare la presenza di due importanti strutture del CNR con cui alcune qualificate unità operative del servizio sanitario regionale lavorano in radicata sinergia. Alcune strutture ospedaliere sviluppano problematiche di ricerca in settori importanti quali le cellule staminali, la nefrologia, la neurologia, la cardiocirurgia, le cerebro-lesioni acquisite e la neurogenetica.

Nel campo dell'*oncologia medica*, con particolare riferimento alle Aziende Ospedaliere di Catanzaro, Cosenza e Reggio Calabria, ma anche in altri presidi esiste una consolidata e qualificata attività clinico-assistenziale.

La presenza di tali realtà suggerisce la necessità di approntare un programma organico ed articolato di sviluppo allo scopo di creare un vero e proprio sistema di alta specialità e di eccellenza nella Regione.

3.1.1 L'offerta ospedaliera

Al 31 dicembre 2006 erano attivi nella Regione complessivamente n. 76 erogatori pubblici e privati. I presidi pubblici attivi alla data del 31 dicembre 2006 erano 38, ad essi vanno aggiunti i presidi Ciaccio di Catanzaro e Morelli di Reggio Calabria attivati nel corso del 2007

I posti letto attivati alla data del 31 dicembre 2006, nelle strutture pubbliche e private accreditate, rilevati dalle formali comunicazioni delle Aziende

sanitarie ed ospedaliere, erano 9.119, di cui il 63,07 %, pari a 5.751 posti letto, erano presenti negli ospedali delle aziende sanitarie e delle aziende ospedaliere ed il 36,93 %, pari a 3.368 posti letto, erano accreditati nelle case di cura private; non sono conteggiati i posti letto del nido e quelli di dialisi ospedaliera che non concorrono a determinare lo standard di 4,5 posti letto ogni mille abitanti stabilito dall'Intesa del 23 marzo 2005.

I posti letto diurni erano 1.020, di cui il 95,59 %, pari a 975 posti letto, erano presenti nei presidi pubblici ed appena il 4,41 %, solo 45 posti letto, erano accreditati ai privati; questi ultimi, nonostante le disposizioni nazionali e regionali in materia non avevano provveduto alla trasformazione di posti letto ordinari in diurni.

La legge regionale 19 marzo 2004, n. 11 e successive modificazioni (*Piano Regionale per la salute 2004-2006*), in coerenza con gli indici programmatori esistenti, prevedeva una dotazione di posti letto maggiore rispetto all'esistente. Erano previsti, infatti, n. 10.045 posti letto, di cui 2.016 per lungodegenza e riabilitazione ed 8.029 per acuti.

Tale previsione non è stata rispettata, anche in relazione alle mutate esigenze dettate dall'Intesa del 23 marzo 2005, che ha ridotto dello 0,5 x mille lo standard del fabbisogno di posti letto con oneri a carico del SSR.

I Presidi Pubblici hanno, pertanto, una dotazione di posti letto. I presidi pubblici con meno di 50 posti letto sono 8 per complessivi 313 posti letto (5,44 %); quelli della seconda classe (51-120 posti letto) sono 17 per complessivi 1.494 posti letto (26 %).

I presidi con una dotazione superiore a 120 posti letto sono 14 con una dotazione di 3.944 posti (68,58%). Poco meno della metà dei posti letto sono presenti in presidi che hanno una dotazione superiore a 200 letti (Vibo Valentia, Lamezia Terme, Locri, Crotone, Annunziata di Cosenza, Pugliese di Catanzaro e Ospedali Riuniti di Reggio Calabria).

Il maggior numero di posti letto, dopo le Aziende sanitarie nell'ambito delle

quali si trovano le Aziende ospedaliere, si riscontra nell'azienda di Crotona, seguita da quella di Paola; in queste Aziende, infatti, sono presenti in misura considerevole case di cura private.

La dotazione dei posti letto per 1000 abitanti nel 2006 era di poco superiore a quello previsto nell'Intesa 23 marzo 2005 (4,5 posti letto ogni mille abitanti); all'interno dei vari territori aziendali vi sono notevoli differenze.

L'obiettivo della riorganizzazione della rete ospedaliera è quello di rendere, per quanto possibile, autosufficienti i vari ambiti territoriali anche per quanto riguarda l'indice di dotazione dei posti letto concentrando nelle Aziende ospedaliere le specialità di elevata assistenza ed alcune funzioni con bacino di utenza regionale.

Unitamente alla ridotte dimensioni dei presidi ospedalieri si è riscontrata anche una minore dotazione di posti in varie discipline, alcune delle quali di molto inferiori ai moduli minimi ottimali con riflessi nella efficienza gestionale e nella efficacia delle prestazioni erogate.

Le case di cura negli ultimi anni non hanno in generale proceduto ad una riconversione dei posti letto provvisoriamente accreditati a far data dall'anno 1995; in quasi tutte le case di cura si è riscontrato un tasso di utilizzazione dei posti letto inferiore a quello ottimale. La quasi totalità degli erogatori privati non ha provveduto alla riconversione dei posti ordinari in posti diurni, determinando l'erogazione inappropriata per regime di ricovero con particolare riferimento ai DRG di cui all'allegato 2C del DPCM 21 novembre 2001.

Senza una significativa riduzione della dotazione dei posti letto delle case di cura, unitamente alla riduzione dei posti dei presidi pubblici, risulta impossibile il raggiungimento del vincolo posto dalla Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005.

3.1.2 L'utilizzo dell'ospedale

In Calabria dal 1998 al 2005 si è registrata annualmente una quantità di

ricoveri ospedalieri intorno a 475.000 unità, con lievi oscillazioni entro un *range* relativamente ristretto, da qualche centinaia a poche migliaia di ricoveri.

Il tasso di ospedalizzazione regionale è stato sempre elevato, con oscillazioni dal 214,4 ricoveri per mille abitanti del 1996 al 233,12 del 2005, cioè ben oltre gli standard definiti (180 ricoveri per mille abitanti) e, se pur lievemente, è continuato a crescere continuamente nel corso degli anni, con un picco nel 2002 di 239,18 ricoveri ogni mille abitanti.

Differenziando l'attività di ricovero a seconda del luogo di cura dove vengono erogate le singole prestazioni di ricovero (in presidi ospedalieri appartenenti alla stessa azienda di residenza del paziente, sia pubblici che privati accreditati, ovvero in presidi situati in altre Aziende o in presidi di altre Regioni), si rileva che l'attività erogata nei presidi intra-aziendali è risultata sempre pressoché stabile nel periodo esaminato e rappresenta poco più del 50 % dell'intera domanda di ricovero ospedaliero espressa dal 1996 al 2004, con un gradiente in pressoché costante diminuzione, fino a scendere al 49,15 % nel 2005.

Il rimanente 50 % di attività di ricovero è reso per circa due terzi dai Presidi Ospedalieri di altre Aziende localizzate in Regione (ospedaliera o di altri territori) e, per la porzione restante, va a costituire la quota di mobilità extra-regionale, che ha rappresentato quasi il 13 % di tutti i ricoveri dal 1996 al 2003, per raggiungere il valore del 14,79 % di tutti i ricoveri nel 2004 e del 15,08 % nel 2005.

Rispetto al regime ordinario la quota di attività erogata in regime di *day hospital* o di *day surgery* è cresciuta sempre più, fino a diventare, dopo il 2003, il 25 % di tutta l'attività di ricovero. Tale incremento non è il risultato di un'azione di trasformazione dei ricoveri in regime ordinario in ricoveri in regime di *day hospital* e di *day surgery* ma rappresenta una attività aggiuntiva all'ordinaria, che sovente indica un utilizzo inappropriato dell'ospedale. L'attività di riabilitazione e lungodegenza non ha subito grosse variazioni negli ultimi anni, essendo

rappresentata da circa 4 ricoveri ogni mille abitanti per anno, indipendentemente dal regime di ricovero.

3.1.3 La mobilità

La mobilità sanitaria riveste una importanza particolare per la Regione, a causa della dimensione che il fenomeno ha finora assunto, in particolare per i flussi di pazienti che si effettuano fra le diverse aree all'interno del territorio regionale, i quali dal 2000 ad oggi rappresentano in media oltre il 35 % dell'ospedalizzazione registrata.

A questa quota bisogna aggiungere la parte di migrazione verso altre regioni, che è anch'essa quantitativamente rilevante.

È indispensabile conoscere l'entità della mobilità per ricovero ospedaliero in Calabria, sia all'interno che all'esterno del territorio regionale, assieme ad una completa descrizione della dinamica dei flussi di cittadini, anche in relazione alle patologie trattate ed agli interventi effettuati.

Il 66% della mobilità extra regionale riguarda le specialità di base, seguita dal 22% per media assistenza.

Analogo andamento ha la mobilità all'interno del territorio regionale, dove la migrazione per specialità di base rappresenta il 67,10 % delle mobilità intra-regionale nel 2004. È più bassa inoltre la quota attribuibile alla media assistenza e, viceversa, più alta quella riferita alle terapie intensive.

È da rilevare una discreta diminuzione della mobilità per elevata assistenza che dal 6,81 % nel 2004 è scesa al 5,93 % del 2005.

I dati rilevati confermano la tesi che la migrazione sanitaria non sempre è motivata dalla ricerca di soluzioni a problemi di maggiore complessità. Ciò in Calabria peraltro è stato già dimostrato dal fatto che nell'ultimo decennio il peso della casistica trattata fuori dalla propria residenza è più alto rispetto a quello relativo all'attività esercitata dai Presidi Ospedalieri presenti nell'azienda di

residenza. La preponderanza delle discipline di base però invita a riflettere anche sugli aspetti strutturali e qualitativi dell'offerta all'interno del territorio regionale.

3.1.4 I consumi di farmaci

In accordo con le informazioni sulla frequenza relativa delle diverse forme morbose e dei relativi fattori di rischio, quasi un terzo dei farmaci a carico del Servizio sanitario regionale dispensati dalle farmacie territoriali sono destinati al trattamento di patologie del sistema cardio-vascolare; nel 2006 questo ATC, infatti, ha assorbito il 30,9 % delle risorse destinate alla spesa farmaceutica convenzionata.

Seguono nell'ordine i farmaci per l'apparato gastrointestinale ed il metabolismo, gli anti-microbici generali per uso sistemico, i farmaci per il sistema nervoso e quelli per il sangue ed organi emopoietici, assieme ai quali è coperto il oltre il 75 % della spesa regionale

Nel 2005 sono state consumate in Calabria 32.599.554 unità per un corrispettivo finanziario pari ad € 472.418.048,30. Nel 2006 vi è stato un incremento delle unità vendute del 6,8 %, con 34.808.551 pezzi dispensati dalle farmacie convenzionate, cui corrisponde un incremento di spesa del 7,8 %, essendosi raggiunto un valore di spesa per il SSR di complessivi € 509.117.854,59. Ciò a fronte di un incremento nazionale assai più contenuto, rispettivamente del 5,4 % di unità vendute in più ed una spesa convenzionata incrementata solo del 3,8 %.

Rapportando il corrispettivo finanziario al numero di abitanti residenti, il valore complessivo della spesa regionale è stato di € 234.877,50 ogni mille abitanti nel 2005 e di € 253.123,96 nel 2006. In Italia si è avuta una spesa convenzionata ogni mille abitanti inferiore, pari ad € 212.394,29 nel 2005 ed € 220.468,45 nel 2006.

Le Aziende sanitarie che hanno registrato valori più alti della media

regionale sono stati nel 2006, nell'ordine, quella di Reggio Calabria, di Rossano, di Palmi, di Castrovillari, Locri e Cosenza. Al contrario i valori via via più bassi sono stati riscontrati a Lamezia Terme, Vibo Valentia, Catanzaro, Paola e Crotona, che fa registrare la spesa farmaceutica in convenzione più bassa della Regione. Tutte le Aziende calabresi hanno fatto registrare una spesa maggiore della media nazionale.

3.2 L'analisi della spesa sanitaria con riferimento ai livelli di assistenza

L'analisi della spesa della Regione Calabria relativa agli anni passati con riferimento ai tre macro livelli di assistenza evidenzia che:

- *l'assistenza collettiva negli ambienti di vita e di lavoro* assorbe ancora risorse in misura notevolmente inferiore al parametro di fabbisogno nazionale (5%);

- la spesa per *l'assistenza distrettuale* è fortemente influenzata dalla componente relativa all'assistenza farmaceutica che da sola, allo stato, assorbe oltre il 18% delle risorse del fondo sanitario sottraendo pertanto una quota consistente di quelle che sarebbero destinate all'assistenza distrettuale (il 45% delle risorse nazionali sono attribuite all'assistenza distrettuale, in tale percentuale è compresa una quota pari al 14% destinata all'assistenza farmaceutica);

- l'elemento di maggiore criticità è rappresentato dalla spesa per il livello dell'*assistenza ospedaliera*, che assorbe ancora risorse in misura notevolmente superiore al parametro di fabbisogno nazionale (50%).

Per garantire la sostenibilità economica del sistema sanitario regionale il problema della spesa sanitaria riconosciuta è centrale e vincolante. Da molti anni il confronto, tra fabbisogno finanziario effettivo del Servizio Sanitario Nazionale prima e fabbisogno finanziario riconosciuto dal governo centrale, evidenzia una situazione di *sottostima persistente delle risorse destinate al SSN*;

Le valutazioni desumibili da un primo esame della composizione della spesa sanitaria della Regione Calabria negli ultimi anni, segnalano tuttavia alcuni elementi causali specifici dell'attuale sistema sanitario regionale, quali:

- *l'ancora troppo elevato tasso di ospedalizzazione* (collegato ad una struttura di offerta che, nel complesso, continua ad essere sovradimensionata), non in linea con quelli che sono i vigenti parametri nazionali e con una *quota rilevante di ricoveri effettuati fuori Regione* che comporta la sottrazione di considerevoli risorse finanziarie al SSR;

- il mantenimento della *spesa farmaceutica* ad un valore *al di sopra* di quanto previsto *dalla programmazione nazionale*;

- la quota di spesa correlata agli elevati e non sempre appropriati *consumi di prestazioni* di specialistica ambulatoriale;

- *il crescente costo del personale*, ancora impiegato in un numero eccessivo di strutture e presidi ospedalieri con la conseguenza di contribuire in maniera determinante al dato del costo medio per attività di ricovero e di specialistica ambulatoriale;

- *sottoutilizzo di alcuni fondamentali fattori produttivi* quali: personale, attrezzature, sale operatorie, laboratori con gravi diseconomie ed una insufficiente offerta di servizi ai cittadini che determina parte delle fughe verso altre Regioni per patologie di bassa intensità.

3.3 Le prospettive di sviluppo

In relazione alla forte spinta innovativa nei vari settori della scienza, tra i quali quello medica, che per l'elevato contenuto tecnologico ha dei cicli di sviluppo sempre più intensi e rapidi, si pone l'obiettivo di raggiungere un giusto equilibrio fra le crescenti richieste assistenziali dell'utenza e l'esigenza di creare un livello qualificato di offerta, adeguato sotto il profilo della tempestiva acquisizione delle innovazioni.

La programmazione sanitaria deve quindi garantire l'introduzione nei processi assistenziali delle nuove tecnologie (attrezzature e biotecnologie sanitarie) al fine di garantire risposte moderne ed efficaci alla domanda di salute, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili.

E' opportuno che anche in Calabria si attivino grandi progetti di ricerca sanitaria finalizzata, in particolare nel campo delle biotecnologie, in un clima di fattiva e reale collaborazione tra servizio sanitario e sistema universitario calabrese, che dovrà assumere al riguardo un ruolo primario.

Tutto ciò richiede un sistema di reale integrazione delle reti di servizio, in particolare della rete ospedaliera, realizzando effettivi livelli di continuità assistenziale, di deospedalizzazione, di trasferimento di risorse dall'ospedale al territorio, che consenta di razionalizzare l'impiego delle risorse, con favorevoli ricadute specialmente nell'ambito dell'assistenza domiciliare e di cura delle varie forme di cronicità.

L'elevato costo di queste tecnologie implica la necessità di introdurre nel sistema sanitario effettive competenze, sia tecnologiche che valutative, in termini di efficace utilizzo, realizzando la cosiddetta *health technology assesment*, al fine di fornire una corretta gestione delle tecnologie; tale metodologia è indispensabile per consentirne una distribuzione razionale sul territorio, al fine di evitare inutili duplicazioni o inefficienze e deve essere intesa come insieme di procedure e di strumenti per supportare le decisioni di investimento.

Il quadro generale all'interno del quale inserire il processo di riordino dei servizi sanitari attiene alla considerazione della sanità come risorsa del sistema regionale e non come costo per la produzione dei servizi. Tale ottica considera il riordino generale del sistema quale iniziativa per contribuire allo sviluppo economico della Regione.

La sanità è un settore che può contribuire ad affermare tale nuovo modello di sviluppo con iniziative che assicurino la creazione di servizi avanzati rivolti non solo ai propri residenti ma anche a quelli delle altre Regioni meridionali e del Mediterraneo.

In tale contesto si tratta di concepire e realizzare iniziative che da un lato assicurino servizi qualitativamente avanzati e dall'altro siano in grado di generare occasioni di sviluppo economico in campi fortemente innovativi. Nel quadro indicato la Regione ritiene di indirizzare la propria azione in coerenza con l'impostazione Documento di programmazione economico finanziaria regionale (DPEFR).

In questo contesto si colloca il Protocollo di intesa del 19 aprile 2007 firmato tra il Ministro dello Sviluppo economico, il Ministro della Salute e le Regioni del Mezzogiorno, per lo sviluppo di servizi sanitari al Sud. Tale protocollo approva uno specifico Memorandum concordato tra le Regioni meridionali e i Ministeri interessati ove si individua una strategia di interventi assai innovativa ed articolata, indicando altresì progetti da realizzare in cooperazione, utilizzando i fondi europei.

3.3.1 La nuova strategia

La Regione ha il chiaro obiettivo di superare i ritardi accumulati e le diffuse deficienze, attraverso misure fortemente innovative che tendono a "saltare le fasi" che, in circostanze storiche diverse, hanno percorso altre regioni.

L'asse strategico fondamentale è quello di utilizzare in ampia misura le opportunità offerte dalle innovazioni tecnologiche disponibili per realizzare un rapporto il più diretto o il più ravvicinato possibile fra operatori del Servizio e

cittadini, limitando all'essenziale le stazioni di intermediazione organizzativo-burocratiche.

La scelta impegnativa è rappresentata dal riordino della rete ospedaliera, la cui realizzazione è la sola condizione per un reale cambiamento di rotta per offrire servizi qualificati ai cittadini e invertire decisamente il grado di disaffezione e di sfiducia da essi avvertito, alimenta le fughe extraregionali.

Il riordino strutturale e organizzativo della rete ospedaliera è divenuto imprescindibile anche per rispettare gli obblighi derivanti dagli accordi contratti con lo Stato. Gli accordi hanno individuato *standard* precisi e non eludibili, cui tutte le Regioni, e quindi anche la Calabria, devono attenersi.

L'asse strategico è quello di considerare la sanità come fattore e occasione di sviluppo. In tal senso, vengono avanzate precise indicazioni per lo sviluppo dell'alta specialità, per la realizzazione di iniziative (le piattaforme avanzate) che, anche attraverso modelli gestionali originali, offrano servizi di elevato livello all'utenza regionale.

Le proposte indicate in tale contesto vogliono avere l'ambizione di dare un contributo non secondario per realizzare un nuovo modello di sviluppo della Regione, basato sul campo della conoscenza, secondo le più recenti indicazioni europee. La straordinaria occasione che deriva dalla disponibilità di risorse provenienti dai fondi europei per il periodo 2007-2013 deve essere colta appieno anche nel versante della sanità, contribuendo con ciò a dare un futuro alla Regione.

La riforma del Servizio sanitario pur assai impegnativa oltre che necessaria e improcrastinabile, è possibile. Esistono condizioni che devono essere colte.

La prima è rappresentata dalla disponibilità di una ragguardevole quantità di risorse colpevolmente non utilizzate da molti anni, in particolare quelle per l'edilizia sanitaria.

La seconda è costituita da una grande quantità di inapproprietezze nella gestione dei servizi che, paradossalmente, costituiscono una "ricchezza" se si riesce ad eliminarle progressivamente, liberando in tal modo risorse preziose

per la qualificazione dell'offerta sanitaria.

Assolutamente decisivo sarà l'apporto positivo delle autonomie locali, delle organizzazioni sociali, delle forze politiche e sindacali, degli operatori del Servizio sanitario e della pubblica opinione.

Non vi è dubbio che se si riuscirà a realizzare questa grande riforma, facendone anche occasione di un nuovo sviluppo, si creerà uno spirito di alta responsabilità e di nuova e forte coesione delle istituzioni e della comunità calabrese intorno a tale obiettivo.

3.3.2 Costruire un sistema

Obiettivo prioritario della nuova sanità è quello di costruire un "sistema; per "sistema" si intende un servizio che si organizzi, sia all'interno di ciascuna Azienda, che fra le diverse Aziende e, complessivamente, a livello regionale, come un "sistema coerente", con carattere di equità nell'organizzazione ed articolazione nei diversi territori.

Un sistema che garantisca un adeguato e facilitato diritto di accesso ai cittadini, di tutti i cittadini e in uguale misura; che collochi il cittadino-utente al centro di sé e lo consideri soggetto per il quale lavorare attraverso la presa in carico; che individui percorsi assistenziali definiti per le diverse esigenze; che garantisca la continuità assistenziale, l'armonizzazione dell'offerta e dell'accoglienza, la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni.

Fondamentali diventano, in tale contesto, l'umanizzazione delle cure e dei rapporti fra operatori e utenti e l'affermazione di comportamenti e metodologie operative tese al massimo rispetto della dignità del malato e dei suoi familiari.

Un sistema normale significa anche rimodulare l'offerta sanitaria secondo criteri di appropriatezza organizzativa, funzionale e prescrittiva, orientando servizi e prestazioni alla qualità. Ciò consentirà anche di eliminare sprechi e di garantire il conseguente recupero di risorse da destinare al miglioramento dei livelli di assistenza.

- *l'appropriatezza organizzativa* che si riferisce al livello di strutturazione

organizzativa del sistema tale da renderlo adeguato allo svolgimento di interventi sanitari appropriati in termini di sicurezza del paziente e di economicità nell'uso delle risorse;

- *l'appropriatezza clinica* che riguarda l'indicazione o l'effettuazione di un intervento sanitario tale che la probabilità del beneficio superi i potenziali rischi;

- *l'appropriatezza complessiva* degli interventi sanitari che "integra efficacia, efficienza e opportunità disegnando la componente della qualità assistenziale che fa riferimento a validità tecnico scientifica, accettabilità e pertinenza delle prestazioni *sanitarie*".

3.3.3 Il riordino della rete ospedaliera

Emerge nella programmazione di settore l'assoluta rilevanza dell'ospedale, sia in relazione alle priorità di intervento che all'impatto consistente in termini di sostenibilità finanziaria dei programmi di investimento, per il forte radicamento nelle comunità locali dell'ospedale, come presidio sanitario e come risorsa sociale ed economica.

Anche in presenza di parametri e contesti di riferimento molto differenziati, gli orientamenti generali dei programmi di investimento saranno finalizzati alla deospedalizzazione dei percorsi assistenziali ed allo sviluppo delle cure primarie e dei servizi territoriali, governati dalle seguenti dinamiche:

- *meno ricoveri ospedalieri*;

- *ricoveri più qualificati* e limitati alla fase acuta della patologia, quindi ricoveri brevi ed in contesti ad alta e media intensità assistenziale;

- *più servizi sul territorio*, residenziali, domiciliari, distrettuali;

- *più servizi di prevenzione* e di educazione alla salute.

Il riordino dei presidi ospedalieri è quindi finalizzato alla *semplificazione* ed al *rinnovo della rete*, con un insieme rilevante di interventi di radicale ristrutturazione, di sostituzione di strutture ospedaliere e lo sviluppo dei servizi territoriali si realizza anche attraverso operazioni di riconversione totale o

parziale degli ospedali.

La *programmazione ospedaliera privilegiata*:

- il potenziamento delle *attività di ricovero ordinario a carattere specialistico* e di *ricovero diurno*;

- il miglioramento delle *procedure di selezione e di filtro* per il ricovero;

- la riorganizzazione delle *strutture di emergenza-urgenza* e di *pronto soccorso*;

- lo sviluppo di moduli di degenza per *aree funzionali* organizzate per *intensità di cure*.

Gli obiettivi della semplificazione e del rinnovo della rete ospedaliera sono perseguiti soprattutto attraverso la profonda *riorganizzazione degli ospedali portanti delle reti*, i cosiddetti ospedali di riferimento, ricercando prioritariamente l'attivazione di *nuove strutture ospedaliere* e la *qualificazione dei presidi di alta specialità* delle Aziende ospedaliere.

Il processo di programmazione degli investimenti in sanità incontra criticità specifiche delle varie realtà territoriali sovente legate alla storia dell'assistenza sanitaria e sociale ed ai livelli organizzativi e di sviluppo raggiunti dal sistema dei servizi; la caratteristica comune a tutto il territorio regionale è costituita dalla dispersione dei presidi ospedalieri, dalla vetustà degli insediamenti e dall'obsolescenza degli impianti.

3.3.4 Il governo clinico nel dimensionamento delle funzioni ospedaliere

L'attuazione sul territorio delle azioni strategiche si realizza solo promuovendo la partecipazione degli operatori sanitari e del supporto clinico assistenziale, la cosiddetta "comunità curante", alle decisioni orientate al miglioramento dei livelli di efficienza e di efficacia dei servizi, che determina negli stessi la crescita di una consapevolezza sulla loro responsabilità di governo clinico ed assistenziale.

E', infatti, noto come la richiesta di posti letto ospedalieri non è solo

espressione del *governo dell'offerta* dei servizi di settore, anche se l'eccesso di offerta, od un'offerta inappropriata, induce sovente fabbisogni di ricovero integrativi che, se assecondati, spesso non determinano risultati positivi in termini di migliore qualità: la saturazione del fabbisogno effettivo si raggiunge solo integrando il governo dell'offerta con il complesso delle azioni di individuazione, indirizzo, controllo e valutazione della domanda di prestazioni, ovvero delle azioni di *governo della domanda*, che, se non esercitate, determinano livelli di inappropriatazza delle risposte del sistema.

Sul versante della qualità il governo clinico si muove per ricercare:

- *la qualità professionale*, definita in termini di risposta efficace ai bisogni nonché di selezione e successiva adozione delle tecniche strumentali e cliniche e delle procedure diagnostiche e curative che i professionisti sanitari considerano le più idonee a far fronte a quei bisogni, ottenendo il miglior risultato per il paziente;

- *la qualità gestionale*, cioè l'insieme degli strumenti, delle tecniche e dei metodi che consentono di orientare tutte le fasi della procedura clinica secondo principi di efficienza e di razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse impiegate;

- *la qualità dei servizi e delle prestazioni* nel rispetto dei diritti dei cittadini.

3.3.5 Il patrimonio immobiliare e la gestione degli investimenti

Notevoli criticità sono rilevabili nella situazione attuale degli immobili utilizzati per le attività sanitarie; tali criticità trovano la propria origine, da una parte nel mancato utilizzo dei fondi ancora disponibili dell'art. 20 della legge 67/88 e dall'altra nella inadeguata manutenzione causata anche dalla scarsa disponibilità di risorse finanziarie proprie, conseguenti anche alla sottostima del fabbisogno del fondo sanitario nazionale.

Il numero delle strutture pubbliche insistenti sul territorio è assai rilevante e non mancano strutture (ospedaliere, residenziali e semiresidenziali) mai completate o comunque mai utilizzate rispetto alle quali è urgente decidere le iniziative da adottare.

In tale contesto l'oculata gestione del patrimonio delle Aziende deve costituire un elemento non secondario per facilitare la riforma del Servizio sanitario regionale. Le Aziende dispongono di ragguardevoli proprietà immobiliari il cui utilizzo deve essere finalizzato a realizzare le grandi trasformazioni che verranno prodotte secondo le linee strategiche contenute nel presente documento.

In proposito, è necessario:

- effettuare la *ricognizione puntuale del patrimonio* di proprietà delle Aziende;
- valutare la più *idonea utilizzazione* delle strutture per ridisegnare la nuova rete ospedaliera, territoriale e della prevenzione;
- programmare l'utilizzo delle strutture per *dismettere tendenzialmente tutti i fitti passivi*;
- individuare le *strutture non necessarie* allo svolgimento delle attività sanitarie per promuoverne l'alienazione.

Il piano di riutilizzo o di dismissione dovrà riservare una particolare attenzione alle strutture costruite e mai utilizzate, anche in ragione del valore simbolico negativo che rappresentano per la sanità calabrese.

La legge regionale 11 maggio 2007, n. 9, ha istituito la stazione unica appaltante per la gestione più uniforme, trasparente e conveniente degli appalti di opere, lavori pubblici e forniture di beni e servizi, con sede a Catanzaro. Le Aziende sanitarie ed ospedaliere dovranno ricorrere, salvo eccezioni adeguatamente motivate, alla stazione unica per le procedure di predisposizione e di affidamento degli appalti, fino alla stipula del contratto di affidamento.

3.3.6 Il sistema informativo

La costruzione della nuova sanità regionale non può prescindere da un efficiente sistema informativo sanitario; la realizzazione di tale strumento è fondamentale ed improcrastinabile ed anzi si può affermare che, senza di

esso, è impossibile costruire "il sistema".

In ambito regionale, il sistema informativo dovrà consentire la piena disponibilità delle informazioni necessarie alla programmazione e al controllo, per assolvere agli adempimenti informativi nei confronti degli organi centrali dello Stato.

La costruzione del sistema informativo regionale avviene in un contesto nazionale già avviato con la realizzazione del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) definito con le intese Stato-Regioni:

- deve essere di *supporto al processo di regionalizzazione*, coerentemente con i livelli di responsabilizzazione di tutti gli attori del SSN, a fronte della necessità di garantire il rispetto dei livelli essenziali di assistenza sul territorio nazionale;

- deve garantire la *coesione tra gli attori del SSN*, attraverso la *piena condivisione delle informazioni possedute* dalle amministrazioni centrali, dalle regioni o province autonome, dalle Aziende sanitarie;

- deve garantire la *cooperazione ed integrazione* dei diversi sistemi informativi gestiti in piena autonomia dalle singole amministrazioni regionali e locali;

- deve essere *orientato al cittadino* utente attraverso un sistema integrato d'informazioni sanitarie individuali.

A partire da questi principi ispiratori sono stati definiti alcuni capisaldi progettuali su cui basare lo schema di riferimento del NSIS, come già delineato dal progetto nazionale dei "MATTONI", giunto alla conclusione.

Le idee progettuali essenziali sono:

- la *trasparenza* delle informazioni a tutti i livelli;
- *l'orientamento al cittadino*, attraverso la creazione di un record individuale che, dalla nascita alla morte, raccolga ed integri tutte le informazioni relative alla storia clinica di ciascun individuo;

- la *tempestività* nella raccolta, validazione e condivisione delle informazioni.

Il sistema informativo regionale dovrà essere coerente con i principi ispiratori e le idee progettuali fondamentali sopra delineate, partendo dalla riorganizzazione tecnologica che consenta di rendere più efficienti i sistemi informativi già esistenti nelle Aziende e garantire il recupero del patrimonio informativo già acquisito.

3.3.7 Il rischio clinico e la sicurezza del paziente

Obiettivo sistema sanitario è quello di *promuovere una cultura della sicurezza e soprattutto imparare dagli errori*, condizione imprescindibile per un sistema sanitario più sicuro. Si ritiene pertanto necessario definire un complesso di procedure organizzative per identificare, valutare e ridurre, laddove possibile i rischi dei pazienti, dei visitatori, dei dipendenti e di tutta l'organizzazione: un programma, cioè, finalizzato a ridurre l'incidenza degli eventi indesiderati preventivabili e la perdita economica che ne deriva.

Gli obiettivi individuati sono:

- costruire un *sistema organizzativo* per la gestione del rischio clinico;
- predisporre e gestire un sistema per la rilevazione e *l'analisi dei rischi*;
- diffondere le *buone pratiche* in uso per la sicurezza del paziente.

Particolare attenzione meritano anche le seguenti problematiche:

- la creazione di condizioni di *sicurezza lavorativa* e per i cittadini nelle strutture del Servizio sanitario, con particolare riferimento alla realizzazione di condizioni strutturali e organizzative idonee nella gestione ordinaria delle stesse ma anche per far fronte ad eventi straordinari come le grandi calamità;

- il tema del *rischio clinico*, particolarmente attuale e impegnativo. Si tratta di questione comune ai servizi sanitari di tutti i Paesi per l'alto numero di fenomeni indesiderabili che si manifestano a danno dei cittadini e dei lavoratori e che assume forte evidenza anche in Italia.

4. UNA P.A. PIU' EFFICIENTE

4.1. Calabria Sviluppo della Responsabilità

La prospettiva dell'attuazione, ormai prossima, del federalismo fiscale, in seguito all'approvazione di un disegno di legge che poco sembra interessarsi alle necessità del Mezzogiorno, come anche la presenza di alcune problematiche, come la sanità, che gravano pesantemente sulla qualità della gestione amministrativa, impongono alla Regione Calabria un ripensamento di abitudini e una riorganizzazione dei metodi di lavoro volte a tracciare un nuovo percorso, innovativo e reale, fatto di efficienza, trasparenza e responsabilità. È necessario passare da una spesa emergenziale e diretta a rispondere ad esigenze assistenzialistiche che nel corso degli anni ha dirottato le risorse verso sovrastrutture ad interventi che incidano direttamente determinando virtuosi effetti moltiplicativi e reali. Compito della Regione è generare valore pubblico in un'ottica non più della compensazione degli svantaggi ma di risoluzione dei problemi.

Si tratta di un processo definito di *autoriforma* che ha due obiettivi principali: da un lato quello di individuare un nuovo metodo di programmazione della spesa che riesca a dare totale effettività alle priorità di mandato, valutarle nell'ambito dei più ampi scenari nazionali e comunitari, incidere nella gestione interna, innovandone le prassi, e tentare, in questo modo, di apportare un miglioramento nella gestione organizzativa come anche nella qualità dei servizi; dall'altro quello di puntare al miglioramento del processo di policy making includendo una sempre maggiore partecipazione del partenariato sociale ed economico alle scelte di governo, migliorando il dialogo con l'opinione pubblica calabrese, ma anche nazionale e internazionale, condividendo strategie e percorsi.

In questo senso, già all'interno della manovra di Bilancio 2009 sono stati inseriti diversi interventi finalizzati ad aumentare la trasparenza e l'efficienza amministrativa, nonché la partecipazione ai processi decisionali, con lo scopo di individuare con maggiore puntualità le urgenze e le problematiche che incidono negativamente sullo sviluppo della Regione, come la povertà o le difficoltà per le imprese.

Il fine ultimo dell'azione di Riforme intraprese durante l'anno, era sicuramente quello di qualificare l'azione pubblica regionale, e rendere il sistema calabrese più giusto, sostenibile e vicino alle esigenze della cittadinanza. Il concetto di responsabilità è stata l'idea guida dell'intero processo, divenendo il termine centrale dell'acronimo individuato, CSR, come **titolo** del progetto.

Partendo dall'idea di Corporate Social Responsibility, molto diffusa anche in Italia per aver introdotto e diffuso la metodologia della Responsabilità di Impresa e del Bilancio Sociale nelle Pubbliche Amministrazioni, si è poi dato ad ognuna delle innovazioni che si andavano ad introdurre nella Manovra, un nuovo significato, arrivando infine ad avere tre declinazioni collegate a tre letture relative al progetto di lavoro, con il compito di indicare lo sforzo collettivo di cambiamento del sistema calabrese.

Il primo dei tre significati è che, in un certo senso, dà il titolo generale al progetto, è Calabria Sviluppo della Responsabilità. Questa prima declinazione è quella che più di tutti si richiama alla metodologia della Corporate Social Responsibility aziendale, alla base dell'introduzione del Bilancio Sociale nelle aziende e nelle Pubbliche Amministrazioni e delle imprese in Europa. In quest'area di intervento sono previsti interventi relativi alla razionalizzazione della spesa, all'implementazione dei controlli e la semplificazione delle procedure tramite manuali ispirati a processi di Public Organization Reengineering⁶. In questo senso si prevede di introdurre lo strumento del manuale dei procedimenti, con lo scopo di favorire il superamento delle inefficienze amministrative, e migliorare la funzionalità e l'accessibilità al cittadino⁷.

Come il primo, anche il secondo significato ha delle basi di origini anglosassoni e si richiama al sistema di governo della spesa britannico, più comunemente noto come Spending Review⁸, per intero Comprehensive

⁶ Cfr. Bof F., Tonti A. *La semplificazione dei processi nella P.A. – Teoria e casi applicativi del Public Organization Reengineering*, Egea Ed. Giurid. Econ. Aziendali Bocconi Giuffrè, 2004

⁷ Cfr. Crosetti A., Fracchia F. (a cura di) *Procedimento amministrativo e partecipazione – problemi, prospettive ed esperienze*, Ed. Giuffrè, Milano, 2002 – Cfr. Naccari Carlizzi D. *Innovazione e sviluppo nei governi locali: il caso di Reggio Calabria*, Manuali Anciform, CEL, 2002

⁸ *Libro Verde sulla spesa pubblica* – Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2007

Spending Review. Si tratta, in sintesi dell'idea di Revisione della Spesa, che partendo dall'organizzazione del Bilancio dell'ente sulla base di missioni e programmi, si traduce in una revisione complessiva e sistematica della spesa (spending review in senso stretto), con lo scopo di riconsiderare le priorità e migliorare efficacia ed efficienza delle strutture. Per attuare questo percorso, la Regione Calabria ha predisposto delle misure per allestire nuovi strumenti, procedure e controlli, attraverso cui analizzare l'operato della Regione e per razionalizzare il processo di definizione del Bilancio e della Legge finanziaria.

È evidente che, al di là dell'idea di rivedere il metodo di rendicontazione e di organizzazione in senso stretto del Bilancio, vi è anche l'intenzione di incidere, tramite questa revisione, sull'idea di programmazione e pianificazione dell'azione politica, partendo proprio dalla ridefinizione di un documento metodologico per la programmazione.

Infine, si è scelto di richiamare il concetto di Sviluppo Sostenibile, ovvero quello sviluppo che "soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni"⁹, con l'obiettivo di fare della Calabria una Regione realmente sostenibile – Calabria Suistainible Region – proponendo politiche che agiscano per la realizzazione e la valutazione del livello di equità sociale, di equità di genere, nonché di equità tra generazioni presenti e future.

In questo senso si è dato quindi agli interventi previsti un valore non soltanto effettivo di efficacia e di efficienza, ma anche un valore qualitativo volto a migliorare proprio la qualità dell'azione amministrativa e la percezione del cittadino utente.

4.2. La spending review: la riqualificazione della spesa

Tra gli interventi considerati prioritari e di maggiore impatto sperimentale per l'ente regionale, sicuramente vi è l'idea di introdurre il metodo della Spending Review che prevede che il prossimo Bilancio di previsione sia redatto ed approvato per MISSIONI e PROGRAMMI e non più per UPB (Unità

⁹ Rapporto Brundtland, Conferenza mondiale sull'ambiente e lo sviluppo dell'ONU (World Commission on Environment and Development, WCED), 1987

Previsionali di Nase) e capitoli, che ne avevano reso la lettura e la definizione, finora, assolutamente difficili da seguire.

Tramite questa nuova tipologia di intervento, l'Amministrazione Regionale dovrà distribuire le risorse su fondamentali "missioni" e quindi sulle "priorità" delle politiche pubbliche, nonché su concreti programmi di gestione della spesa, mantenendo un diretto legame fra risorse stanziare ed azioni perseguite.

Attraverso questa nuova formulazione sia i cittadini che le Istituzioni avranno la possibilità di essere maggiormente consapevoli dell'entità delle risorse a disposizione dell'Ente e, con le periodiche analisi e revisioni della spesa pubblica previste, si potrà migliorarne la qualità individuando inoltre i target di risultato.

La metodologia che sta alla base di questa nuova organizzazione del bilancio, fa riferimento proprio al modello della Spending Review, ovvero a quel processo di razionalizzazione della procedura di bilancio ideato dal governo britannico e oggi al centro della sua gestione politica economica e fiscale. I principi che stanno alla base di questa, e che si legano all'idea di qualificare, tramite questo strumento, il bilancio regionale definendo all'interno del collegato all'ordinamentale un articolo che disciplinasse la scelta in favore della sua applicazione, sono essenzialmente quattro:

4. trasparenza nella predisposizione degli obiettivi della politica economica, nella sua implementazione e nella pubblicazione dei conti dell'ente;
5. stabilità nel processo di attuazione della politica economica e nell'impatto della stessa;
6. responsabilità nella gestione delle risorse dell'ente;
7. efficienza nella gestione e implementazione della politica fiscale e della spesa pubblica.

Alla scelta della Revisione della Spesa secondo Missioni e Programmi, nel più ampio panorama riguardante le *"Misure per la razionalizzazione del bilancio e dell'azione pubblica"*, si aggiungono altri diversi interventi volti a migliorarla per efficienza ed efficacia. Pertanto, consapevoli che un percorso di

miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione dell'ente, quale quello che tracciato dal Bilancio appena approvato, non può non mirare all'eliminazione degli sprechi che, troppe volte, caratterizzano l'azione pubblica, è prevista la redazione di un "manuale dei procedimenti e della semplificazione amministrativa".

Lo sviluppo della Regione, certamente dipende anche dal modo in cui le scelte vengono elaborate e realizzate e dal modo in cui viene gestita la spesa pubblica, per questo motivo occorre intervenire anche sui controlli interni e sulla razionalizzazione della spesa, e la certificazione della spesa, per portare la Regione verso una nuova gestione economica capace di attivare reali percorsi di sviluppo.

Ciò significa semplificare e dare certezza all'azione amministrativa e di aumentare l'efficienza gestionale della regione garantendo trasparenza e l'abbandono di un rapporto asimmetrico tra p.a. e privati. In questo modo, si tenta di raggiungere da un lato l'obiettivo ambizioso di snellire, in termini di tempo e soprattutto di risorse, l'iter procedurale delle attività regionali, dall'altro quello di favorire la trasparenza delle PA e consolidare il rapporto di fiducia con l'opinione pubblica.

4.3. Conoscere per aumentare le opportunità: *Bilancio Sociale, Bilancio di genere e Bilancio Generazionale*

Per raggiungere l'obiettivo, evidentemente ambizioso, di fare della Calabria una Regione Sostenibile, saranno introdotti tre particolare strumenti: il bilancio sociale, per intervenire sulla trasparenza, la partecipazione e l'introduzione di processi inclusivi, il bilancio di genere e il bilancio generazionale per poter valutare le politiche in atto secondo l'ottica dell'equità.

L'utilizzo di questi tre strumenti, permetterà all'azione di governo della Regione di incidere sui tre aspetti importanti cui si è fatto riferimento prima:

- **Governance** perché rappresentano e incrociano i risultati delle scelte strategiche dell'amministrazione come funzione che punta a condividere valutazioni ed obiettivi (processi inclusivi).

- **Accountability e Rendicontazione** a consuntivo dei programmi, dei progetti, delle attività realizzate, delle risorse allocate, dei risultati raggiunti e dei benefici prodotti sul territorio e sulle categorie portatrici di interesse;
- **Sostenibilità**, dal momento che sono strumenti di misurazione e valutazione dell'equità, di genere e tra le generazioni, delle politiche della Regione e delle occasioni sociali che queste mirano a costruire.

Un aspetto da precisare immediatamente è che questi tre bilanci non sono da intendere in modo separato dal Bilancio Economico dell'ente, né tanto meno come meri strumenti di comunicazione, si tratta al contrario di una vera analisi del bilancio pubblico volta per stabilire e ad evidenziare l'impatto delle scelte e degli interventi messi in atto, nel caso del Bilancio Sociale, i differenti risultati ed impatti prodotti su donne ed uomini, nel caso del bilancio di genere, o le conseguenze di alcune scelte politiche sui giovani rispetto anche all'equità intergenerazionale, nel caso del bilancio generazionale e su diversi gruppi di donne e uomini.

Particolarmente importante per via della sua portata sperimentale, è il ***bilancio generazionale***, ovvero di quell'analisi di bilancio che si pone l'obiettivo di garantire equità di opportunità tra le generazioni, presenti e future, dando particolare attenzione alle prospettive per i giovani. Tale programma utilizzerà il metodo dei conti generazionali, ma valuterà, oltre che l'aspetto demografico, anche l'efficacia sui giovani delle politiche regionali (di convergenza e coesione) nonché dell'applicazione dei fondi POR.

L'idea di intraprendere questo percorso, è nata dalla necessità di dare risposte concrete proprio ai giovani per due motivi: innanzitutto perché i giovani sono i soggetti che più di ogni altri subiscono pesantemente gli eventuali errori che le scelte politiche del presente possono causare anche nel futuro, e in seconda battuta, anche se non meno rilevante, perché la continua fuga dei giovani dalla nostra Regione in cerca di nuove occupazioni al Nord, stà portando un problematico invecchiamento della popolazione calabrese.

Da più voci, sia a livello nazionale che comunitario, giungono, infatti, moniti che spingono perché le azioni politiche tengano in considerazione delle

esigenze delle generazioni presenti e futuri. nell'approvare il bilancio. Pertanto, si è pensato di sperimentare lo strumento del ***bilancio generazionale*** attraverso l'utilizzo dei conti generazionali per il calcolo della spesa destinata ai giovani, facendo un'analisi dei destinatari dei trasferimenti divisi per coorti di generazioni. A questo si aggiunge il dato della sostenibilità intergenerazionale, intesa proprio come misurazione dell'impatto delle azioni sulle diverse generazioni che consente la valutazioni dell'efficacia sui giovani delle politiche regionali (di convergenza e coesione) nonché dell'applicazione dei fondi POR.

Attraverso questi tre bilanci paralleli gli obiettivi che si intende raggiungere sono diversi. Innanzitutto l'**equità**, dal momento che questi strumenti permettono di sottolineare la solo apparente neutralità delle decisioni di bilancio: le spese di tipo corrente, spesse volte, sono quelle maggiormente oggetto di eventuali tagli di bilancio, a seconda delle scelte in merito si possono generare azioni non eque rispetto ai generi come anche rispetto alle nuove generazioni. In secondo luogo, c'è l'obiettivo dell'**efficienza** dal momento che un'analisi di impatto degli interventi di bilancio presuppone la verifica della coerenza tra la domanda espressa dal territorio e dalla popolazione di riferimento e l'offerta di servizi dell'ente, che può condurre ad un utilizzo più efficiente (ed efficace) delle risorse a disposizione. La **consapevolezza** implica la necessità che gli amministratori siano partecipi di questa iniziativa, ne condividano le finalità in modo da aggiungere la prospettiva di genere tra gli strumenti di decisione e programmazione della loro azione politica. Infine, la **trasparenza** che deriva dall'evidenziare e comunicare agli utenti le aree d'intervento maggiormente finanziate (bilancio sociale), quelle maggiormente interessate dalle disparità di genere ed i margini di discrezionalità delle disparità (bilancio di genere), e quelle maggiormente sostenibili ponendo l'accento sul livello di equità o dis-equità intergenerazionale.

4.4 La riorganizzazione delle procedure

La premessa su cui si basa l'idea relativa alla riorganizzazione delle procedure è che i processi attualmente gestiti dal Dipartimento Bilancio, in

particolare per ciò che attiene i procedimenti di Ragioneria, sono in genere inefficienti o inefficaci.

La reingegnerizzazione dei processi non deve essere intesa semplicemente come un miglioramento incrementale delle prestazioni dei processi così come essi si trovano allo stato attuale, ma deve comportare l'attivazione di un cambiamento radicale, sfruttando le opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e l'interazione con i progetti sul tema attivati dall'Ente.

La reingegnerizzazione dei processi proposta, è, quindi, di tipo radicale, perché esamina le precondizioni e le ipotesi su cui si basa il modo di funzionare dei processi della organizzazione di area, e interviene su queste fondamenta. Non si limita all'analisi dei flussi operativi dei processi, ma vuole mettere in discussione numerosi aspetti organizzativi che incidono sul funzionamento dei processi, come le strutture organizzative (suddivisione delle responsabilità), le competenze e le capacità del personale, i sistemi tecnologici e informatici, i valori e la cultura organizzativa.

Esiste una difficoltà nella organizzazione regionale a "ragionare per processi". Infatti spesso i processi non sono né conosciuti né percepiti e quindi si hanno difficoltà nell'individuarli correttamente. Accade pertanto che:

- Si conoscono le strutture organizzative e i processi individuati coincidono di fatto con la struttura.
- Si conoscono i procedimenti amministrativi e i processi individuati coincidono di fatto solo con specifici segmenti definiti da norme.
- Si conosce solo una fase del processo e pertanto i processi individuati sono solo una componente del processo globale (specifica di una determinata struttura)

Le caratteristiche principali della reingegnerizzazione dei processi (BPR) possono essere riassunte in quattro punti essenziali:

- l'oggetto di intervento sono i processi, intesi in senso organizzativo come sequenze input-output di attività che generano dei prodotti con certi livelli di prestazione; poiché i processi in genere attraversano

trasversalmente le strutture organizzative, gli interventi di reingegnerizzazione dei processi interessano normalmente organizzazioni diverse e/o parti diverse della stessa organizzazione;

- il tipo di intervento è quello della riprogettazione radicale, cioè il riconsiderare da zero i processi, senza porsi il problema di dover migliorare in modo incrementale l'esistente, ma potendo ridefinire completamente i processi che sono oggetto dell'intervento;
- il risultato atteso dall'intervento è un miglioramento di tipo discontinuo rispetto ai livelli di prestazione dei processi prima che fossero oggetto dell'intervento, proprio in virtù della radicalità dell'intervento di riprogettazione;
- i risultati di miglioramento discontinuo sono ottenuti principalmente grazie all'introduzione di tecnologie informatiche e di telecomunicazioni (ICT - *information and communication technologies*), avendo cura però di non limitarsi a automatizzare l'esistente ma di sfruttare le potenzialità della tecnologia solo dopo aver ripensato e ridisegnato radicalmente i processi

Per queste quattro caratteristiche fondamentali, il BPR è una metodologia di miglioramento di tipo strutturale, completamente diversa da quelle di miglioramento continuo (CPI - *continuous process improvement*), sviluppate soprattutto nel movimento della Qualità Totale, e che valorizzano il contributo degli operatori nell'individuare un gran numero di piccoli miglioramenti incessanti, attraverso i quali le prestazioni del processo vengono continuamente adattate e migliorate. All'opposto del miglioramento continuo, la reingegnerizzazione affronta il problema del miglioramento in senso discontinuo, e mira a far fare un "salto" nei livelli di prestazione; la discontinuità, il "salto", non sarebbe possibile solo intervenendo a migliorare l'esistente, ma richiede una ristrutturazione profonda, libera da vincoli, dei processi che sono oggetto dell'intervento

Il percorso di progettazione e attuazione del processo di cambiamento per come pensato registra una serie di ostacoli, tra i quali vale la pena di evidenziarne due.

Il primo, che costituisce un fattore importante di freno per l'introduzione del BPR nelle amministrazioni regionali, è costituito dalla tipica autoreferenzialità di questa organizzazione, abituata, come del resto la PA in generale, a privilegiare la conformità alla norma rispetto alla soddisfazione delle esigenze degli utenti. Dal momento che l'applicazione del BPR infatti richiede l'individuazione delle metriche della prestazione globale di processo, è indispensabile individuare i fruitori dei risultati dei processi in esame. Oltre a una difficoltà di ordine culturale, ribaltare l'autoreferenzialità in orientamento all'utente comporta anche una difficoltà oggettiva, perché le amministrazioni pubbliche sono caratterizzate, per loro missione istituzionale, da una molteplicità di destinatari.

Non sempre c'è un solo tipo di utente, e spesso le diverse tipologie di utenti sono portatrici di interessi diversi, anche contrastanti. La corretta identificazione dei destinatari dei processi da reingegnerizzare - siano essi individui, imprese, collettività, o anche altre amministrazioni è quindi un punto essenziale per l'adattamento della metodologia di BPR al settore pubblico.

Il secondo ostacolo è rappresentato dalla esistenza di vincoli normativi che, nel nostro caso, non possono non essere rimovibili allo stesso livello amministrativo in cui si colloca chi sviluppa l'intervento di reingegnerizzazione. Ciò costituisce probabilmente la differenza più importante da tenere presente per applicare uno strumento come il BPR - pensato per contesti privati. Leggi, decreti, regolamenti regolano l'azione delle amministrazioni, e non sono eliminabili come altri tipi di vincoli. Ciò però non deve far pensare che il BPR non sia applicabile in assoluto nello P.A.

Occorre infatti tenere conto di diversi aspetti:

- esistono oggi condizioni irripetibili di riforma della pubblica amministrazione, che di fatto modificheranno un gran numero di tradizionali vincoli normativi, rendendo possibile e forse necessario l'introduzione di tecniche di BPR anche nel settore pubblico;
- esistono possibilità di ottenere deroghe normative per sperimentazioni (per es. attraverso i progetti pilota per la modernizzazione delle

amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 2 commi 1-6 della L. 537/93 e dell'art. 16 della L. 59/97);

- infine, un enorme numero di vincoli normativi è dato da disposizioni interne o da regolamenti autonomi che le amministrazioni possono modificare nell'ambito della propria autonomia.

Il problema principale è piuttosto di natura culturale: le amministrazioni pubbliche non sono abituate a pensare in termini di progettazione (e quindi di reingegnerizzazione) dei propri processi, perché nella cultura amministrativa la norma, che definisce a priori le attività e i procedimenti, sostituisce la progettazione. Saper guardare alle norme con la mentalità del progettista - che valuta l'adeguatezza e interviene a modificare, eliminare, spostare, ecc. - è quindi il salto culturale più grande richiesto alle pubbliche amministrazioni per introdurre.

I progetti di reingegnerizzazione sono molto complessi, perché:

- i processi su cui si interviene sono normalmente svolti da più unità organizzative;
- le opportunità di ridisegno del processo si colgono spesso proprio esaminando le modalità con cui le diverse unità organizzative intervengono, cioè l'articolazione logica del processo in fasi, la suddivisione in attività e l'attribuzione delle attività ai diversi attori, il tipo di informazioni scambiate e le modalità di scambio delle informazioni;
- le modifiche da apportare sono di natura radicale, e richiedono l'introduzione di nuove tecnologie e conseguenti cambiamenti anche sostanziali dei contributi che i diversi attori apportano al processo;
- i rischi di insuccesso sono alti.

Tutti questi aspetti di complessità richiedono che, oltre agli aspetti puramente operativi, venga posta una particolare attenzione al governo dell'intervento di BPR, e in particolare ai seguenti aspetti:

- assicurare un adeguato sistema di leadership del progetto di reingegnerizzazione;

- costituire gruppi di lavoro con un sistema di ruoli articolati;
- organizzare il funzionamento dei gruppi e gestire la documentazione di progetto;
- trarre vantaggio dall'impiego della consulenza.

La reingegnerizzazione dei processi mira a migliorare la prestazione complessiva di processo. In generale, la prestazione complessiva di processo può essere articolata in alcune componenti, per ciascuna delle quali è necessario definire delle metriche, cioè sistemi di indicatori, unità di misura e modalità di rilevazione, affidabili e significativi per la misura del raggiungimento degli obiettivi strategici.

4.5 La programmazione unitaria

La politica di sviluppo posta in essere dalla Regione per spingere sulla crescita deve avere una forte convergenza ed essere ispirato a una logica unitaria.

L'esperienza passata ci dimostra che la dispersione delle azioni riduce fortemente gli effetti della politica. Tale considerazione appare particolarmente rilevante per una Regione come la nostra in cui le richieste provenienti dal territorio sono molteplici e di grande entità e richiedono una loro collocazione all'interno di scelte strategiche condivise. Le scelte di politica economica e finanziaria hanno dunque bisogno del massimo del coordinamento per aumentarne l'efficienza sul territorio.

Con la Finanziaria 2007 è stata cambiata profondamente la logica della programmazione delle risorse per le politiche di sviluppo nel Mezzogiorno. Il Fondo Aree Sottoutilizzate per la prima volta ha una copertura finanziaria settennale in linea con il Quadro Comunitario di Sostegno. Ciò permette di poter contare da subito sulle risorse nazionali e comunitarie dell'intero periodo di programmazione. In virtù dell'immediata spendibilità di tutte le risorse, è possibile procedere alla definizione degli interventi con la certezza della loro copertura. A fronte di tale innovazione le Regioni hanno invece mantenuto separata la gestione delle risorse ordinarie e aggiuntive nazionali da quelle comunitarie del cofinanziamento nazionale. Ciò vale anche per la nostra

Regione.

L'assenza di una cornice unitaria nel recente passato ha inciso non positivamente sull'azione di sviluppo, sia per la qualità degli interventi che per tempistica della spesa. Dal primo punto di vista in diversi casi si sono realizzate iniziative non raccordate, senza uno specifico quadro di riferimento, spesso episodiche, non orientate su progetti strategici e non soggette agli stringenti vincoli di monitoraggio e di valutazione previsti per le iniziative cofinanziate dalla risorse europee. Dal secondo punto di vista si è creato una sorta di doppio binario: il primo relativo ai progetti cofinanziati con le risorse comunitarie, in cui le regole previste dal disimpegno automatico obbligano al rispetto dei profili temporali di spesa; il secondo relativo alla politica regionale nazionale, che segue diverse procedure e tempistiche.

Occorrerebbe dunque che, in coerenza con le scelte nazionali, anche la nostra Amministrazione regionale giunga alla definizione di una sede unitaria in cui poter definire linee strategiche, cui poi i singoli dipartimenti dovrebbero ispirarsi nella concreta definizione degli interventi. L'esigenza di una sede di coordinamento, una sorta di cabina di regia regionale, appare funzionale al conseguimento di reali obiettivi di coesione economica territoriale, i quali infatti dipendono da una più virtuosa integrazione con le politiche ordinarie di investimento.

Proprio partendo dalla consapevolezza di un perdurante "gap" nella nostra Regione in merito alla spesa "ordinaria" in genere e per opere infrastrutturali in particolare, occorre favorire un maggiore coordinamento tra Governo centrale e Regione, all'interno della Regione tra i vari centri di decisione e spesa. In altri termini è necessaria una nuova *governance* regionale capace di far marciare di pari passo gli investimenti "straordinari" della programmazione comunitaria e quelli regionali e nazionali all'interno di un'unica e coerente politica di sviluppo.

4.6. Il sistema dei controlli interni.

Obiettivo primario di questa legislatura è stato quello di avviare un processo riorganizzativo delle strutture e delle procedure amministrative in modo da poter svolgere in modo efficace le funzioni di programmazione,

indirizzo e controllo che, in seguito al conferimento di funzioni agli enti locali, sono rimaste le attività primarie della Regione.

In tale contesto, non solo si è cercato di rivalutare la programmazione quale fase propedeutica per razionalizzare attività e gestione delle risorse, quanto si sta puntando a creare un valido sistema di controlli interni quale volano di un percorso di innovazione e cambiamento inteso a coinvolgere tutta la struttura regionale.

Pertanto, da un lato attraverso la programmazione vengono individuati obiettivi chiari, trasparenti, coerenti con le esigenze rilevate, dall'altro, attraverso i controlli interni basati su un sistema di indicatori, si effettua un monitoraggio costante dei risultati dell'azione amministrativa, mobilitando tutto l'apparato burocratico a trasformare gli obiettivi in risultati concreti.

L'approvazione da parte della Giunta del primo Piano degli Obiettivi Strategici ha rappresentato il primo passo di un processo in atto, che attraverso uno sforzo congiunto e sinergico, mira anche attraverso una diffusa conoscenza ed utilizzazione dei nuovi strumenti manageriali di controllo interno, a migliorare l'azione amministrativa creando le condizioni per il successo delle strategie individuate in sede di programmazione.

La prossima introduzione del controllo di gestione e della contabilità analitica, il nuovo sistema di valutazione dei dirigenti al secondo anno di applicazione, completeranno il sistema dei controlli e consentiranno da un lato di disporre di strumenti per misurare i risultati, verificare i costi dell'azione amministrativa, valutare i comportamenti di persone ed uffici, dall'altro di migliorare l'informazione ai vertici politici ed amministrativi supportando le scelte strategiche e promuovendo efficacia ed efficienza nel quotidiano operare.

PARTE III:
LA STRATEGIA E GLI OBIETTIVI

5. IL QUADRO DI PROGRAMMAZIONE NAZIONALE E REGIONALE

5.1 Lo stato di attuazione finanziaria del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006

La programmazione regionale sta sperimentando una fase delicata riconducibile alla convivenza di due periodi di programmazione riguardanti le risorse comunitarie destinate allo sviluppo regionale: la conclusione del ciclo 2000-2006 e l'avvio della fase 2007-2013.

In relazione alla prima fase, si è prossimi al termine per il completamento dei pagamenti relativi agli interventi programmati a partire dal 2000. Tale termine fissato nei Programmi Operativi (PO) al 30 aprile 2009, per le misure di aiuto, e al 31 dicembre 2008, per tutte le altre misure contenute nei PO, a seguito di una recente Comunicazione dell'Ue del 3 dicembre 2009, su richiesta dei singoli Stati membri, potrà essere prorogato al 30 giugno 2009.

Nello stesso tempo l'impegno della Regione si concentra sulla costruzione ed avvio delle procedure e dei meccanismi per realizzare gli interventi di sviluppo programmati per il settennio 2007-2013.

Significativo, dunque, risulta l'impegno richiesto alle strutture regionali di gestire gli adempimenti legati ai due percorsi programmatici paralleli, per assicurare la piena realizzazione degli interventi ed il dispiegamento degli effetti di sviluppo socioeconomico ad essi legati.

Per quanto riguarda il ciclo di programmazione in fase di completamento, la Tab. 1 riporta i valori assoluti e le percentuali degli impegni e dei pagamenti rispetto alla dotazione finanziaria realizzati dai Fondi strutturali nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006, con un confronto delle *performances* anche in relazione al livello di governo, nazionale o regionale (Programmi Operativi Nazionali-PON, Programmi Operativi Regionali-POR), coinvolto nell'attuazione.

A fronte di circa 46 miliardi di euro programmati dal QCS 2000-2006 per l'obiettivo 1¹⁰, il complesso degli impegni risulta pari a circa il 116% della dotazione finanziaria (o contributo), mentre il livello dei pagamenti si attesta

¹⁰ Riguardante sei regioni del Mezzogiorno (Basilicata, Campania, Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia), cui si aggiunge il Molise in *phasing-out*.

all'86,2% della stessa.

Per quanto riguarda gli impegni, tutti i Fondi registrano impieghi in eccesso rispetto alla dotazione finanziaria (*overbooking*), ad eccezione dello SFOP (91,8% in media nei PON e 96,1% in media nei POR). Anche in relazione al livello dei pagamenti, le *performances* dello SFOP sono inferiori rispetto a quelle degli altri Fondi strutturali.

Se si confronta l'avanzamento finanziario in relazione al livello di governo, emerge che in media i Programmi Operativi Nazionali (PON) presentano un livello di impegni e di pagamenti, pari rispettivamente al 120,5 % e 93,5% della dotazione, più elevato rispetto all'analogo dato dei Programmi Operativi Regionali (POR) che si attesta, per gli impegni al 114% e, per i pagamenti all'82,9% della dotazione finanziaria.

Tab. 1. QCS 2000-2006 delle regioni dell'obiettivo 1: stato di attuazione al 31 agosto 2008 per Fondo e per Programmi (euro, s.d.i.)

Fondo	Contributo totale 2000-2006 (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) (%)	Pagamenti (c/a) (%)
FESR	12.045.486.463,01	14.724.343.543,99	11.315.732.483,07	122,2	93,9
FSE	1.767.800.784,97	2.002.015.199,59	1.660.893.823,51	113,2	94,0
SFOP	305.102.939,00	280.013.632,77	220.249.455,54	91,8	72,2
Totale PON	14.118.390.186,98	17.006.372.376,35	13.196.875.762,12	120,5	93,5
FESR	20.889.357.496,00	24.605.962.874,11	17.150.960.524,38	117,8	82,1
FSE	4.950.006.308,00	5.291.353.529,35	4.204.697.731,92	106,9	84,9
SFOP	450.448.125,00	433.076.694,26	319.449.231,17	96,1	70,9
FEOGA	5.537.885.372,00	5.941.873.974,84	4.720.583.386,67	107,3	85,2
Totale POR	31.827.697.301,00	36.272.267.072,56	26.395.690.874,14	114,0	82,9
Totale QCS	45.946.087.487,98	53.278.639.448,91	39.592.566.636,26	116,0	86,2

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato-IGRUE.

I dati di avanzamento finanziario a livello di Asse riportati nella Tab. 2, mostrano situazioni differenziate. La migliore *performance* finanziaria riguarda l'Asse "Reti e nodi di servizio", che ha impegnato il 124% ed ha erogato il 97,7% del contributo assegnato; mentre, per contro, le situazioni più critiche

sono relative all'Asse "Risorse culturali" e a quello dell'"Assistenza tecnica" in cui il livello di impegni e pagamenti è rispettivamente pari al 103,6% e 98,2% ed al 74,3% e 85,8% della dotazione finanziaria.

Tab.2. QCS obiettivo 1 2000-2006: stato di attuazione al 31 agosto 2008 per Asse (euro, s.d.i, s.d.i.)

Asse	Contributo totale 2000-2006 (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) (%)	Pagamenti (c/a) (%)
I Risorse naturali	7.658.275.320,00	8.795.439.894,00	6.335.447.123,38	114,8	82,7
II Risorse culturali	2.516.942.609,00	2.607.621.963,24	1.871.296.410,36	103,6	74,3
III Risorse umane	8.284.924.451,01	9.184.418.871,15	7.088.051.696,52	110,9	85,6
IV Sistemi locali di sviluppo	14.787.226.426,98	17.223.477.716,34	12.406.012.040,81	116,5	83,9
V Città	2.040.500.957,00	2.480.124.335,01	1.584.687.823,51	121,5	77,7
VI Reti e nodi di servizio	9.775.078.228,00	12.120.140.567,47	9.549.722.357,69	124,0	97,7
VII Assistenza tecnica	883.139.495,99	867.416.101,70	757.349.183,99	98,2	85,8
TOTALE QCS	45.946.087.487,98	53.278.639.448,91	39.592.566.636,26	116,0	86,2

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato-IGRUE.

I dati di monitoraggio riportati indicano che nei prossimi mesi dovrà essere realizzato uno sforzo di accelerazione dei pagamenti soprattutto in quegli Assi in cui i livelli delle risorse erogate sono inferiori o prossimi all'80% e quindi, oltre all'Asse "Risorse culturali", anche l'Asse "Città" potrebbe correre rischi di perdita di risorse comunitarie.

Va, tuttavia, evidenziato che le *performances* finanziarie sopra indicate sono state raggiunte anche grazie all'utilizzo di "progetti coerenti"¹¹. Gli ultimi dati disponibili, aggiornati a fine 2007¹² e riportati nella Tab. 3, stimano il valore di tali progetti, ancora in fase di realizzazione, pari a circa 18 miliardi di euro sui 46 complessivi del QCS, corrispondente al 39,4% del valore della dotazione finanziaria complessiva ed al 33,6% del valore dei progetti identificati.

¹¹ Questi ultimi sono progetti, originariamente definiti e finanziati sulla base di fonti diverse dai Fondi strutturali, che, sulla base di quanto disposto dal QCS, sono stati imputati alla programmazione comunitaria, previa verifica di coerenza con gli obiettivi del QCS e dei singoli Programmi Operativi, nonché con le norme comunitarie in materia di ammissibilità delle spese.

¹² Contenuti in Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *Rapporto Annuale 2007*, Roma, 2008.

Tab 3. QCS obiettivo 1 2000-2006: valore dei progetti coerenti a fine 2007 (milioni di euro, s.d.i.)

Assi	Dotazione finanziaria Asse	Valore progetti identificati	Valore progetti coerenti	% sulla dotazione	% sul valore dei progetti identificati
Risorse naturali	7.664	8.966	3.773	49,2	42,1
Risorse culturali	2.517	2.699	713	28,3	26,4
Risorse umane	8.285	9.022	1.270	15,3	14,1
Sistemi locali di sviluppo	14.856	17.140	3.611	24,3	21,1
Città	2.041	2.694	1.098	53,8	40,8
Reti e nodi di servizio	9.775	12.585	7.644	78,2	60,7
Assistenza tecnica	883	871	10	1,1	1,1
TOTALE QCS	46.021	53.977	18.119	39,4	33,6

Fonte: Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *Rapporto annuale 2007*, Roma, 2008.

Tali progetti si concentrano per lo più nell'Asse "Reti e Nodi di servizio", che utilizza progetti coerenti per il 78,2% ed il 60,7% del valore rispettivamente della dotazione di Asse e del valore dei progetti complessivamente identificati. Percentuali elevate, prossime a circa il 50% del valore dell'Asse ed il 40% del valore dei progetti identificati, si registrano anche per gli Assi "Città" e "Risorse naturali". Per questi interventi, riferibili prevalentemente ad infrastrutture di trasporto e di comunicazione, all'adeguamento dell'ambiente urbano ed alla conservazione del patrimonio storico e culturale, il significativo ricorso ai progetti coerenti pone interrogativi circa l'effettiva "addizionalità" del ciclo di programmazione che si sta concludendo.

5.2 Lo stato di attuazione finanziaria del POR Calabria 2000-2006

Il Programma operativo regionale Calabria, finanziato con risorse del FESR, FSE, del FEOGA e dello SFOP, ha programmato per il periodo 2000-2006 una dotazione finanziaria complessiva di circa 4.031 meuro pari a circa l'8,8% del contributo totale del QCS.

I dati di avanzamento finanziario del Programma al 31 agosto 2008 fanno registrare un livello complessivo di impegni e pagamenti pari rispettivamente a 105,9% e 83,9% del contributo assegnato, rispetto al dato medio registrato nei POR che si attesta, come visto, al 114% per gli impegni e

all' 82,9% per i pagamenti.

L'avanzamento relativo ai singoli Assi, evidenzia situazioni differenziate.

In relazione agli impegni, per la maggioranza degli Assi ad agosto del 2008 si registra un impiego superiore alla dotazione finanziaria. Fanno eccezione gli Assi Risorse Umane e Sistemi locali di sviluppo, il cui livello di impegni è pari rispettivamente all'89,8% e al 95,7%. I dati indicano, quindi, che, per talune linee di intervento, le procedure di impegno delle risorse (concessione di aiuti, aggiudicazione di gare, assegnazione di incarichi) non si sono ancora concluse.

Per quanto riguarda i pagamenti, le situazioni più lontane dall'obiettivo di spesa, oltre a quelle dei due Assi appena citati, riguardano l'Asse Risorse Naturali e l'Asse Assistenza Tecnica, con livelli di erogazioni inferiori al 90% del contributo.

Tab. 4. POR Calabria 2000-2006:avanzamento finanziario al 31 agosto 2008 per Assi (euro, s.d.i.)

Asse	Misura	Contributo totale 2000-2006 (a)	Attuazione finanziaria				
			% sul totale programma	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) (%)	Pagamenti (c/a) (%)
Asse 1	Risorse naturali	1.060.230.000,00	26,30	1.116.063.815,50	894.490.770,79	105,3	84,4
Asse 2	Risorse culturali	122.290.000,00	3,03	192.222.733,00	117.877.643,57	157,2	96,4
Asse 3	Risorse umane	671.318.000,00	16,65	603.143.248,16	531.524.083,06	89,8	79,2
Asse 4	Sistemi locali di sviluppo	1.340.850.002,00	33,26	1.283.467.128,65	1.083.161.582,15	95,7	80,8
Asse 5	Città	289.052.000,00	7,17	429.289.704,25	261.694.524,79	148,5	90,5
Asse 6	Reti e nodi di servizio	508.252.000,00	12,61	602.452.374,74	462.456.405,06	118,5	91,0
Asse 7	Assistenza tecnica	39.884.000,00	0,99	44.918.278,48	33.313.498,92	112,6	83,5
TOTALE		4.031.876.002,00	100,00	4.271.557.282,78	3.384.518.508,34	105,9	83,9

Le linee di intervento che fanno registrare situazioni più critiche, in termini di avanzamento finanziario, riguardano: la realizzazione della rete ecologica; la valorizzazione dell'imprenditorialità legata ai beni culturali; la realizzazione di numerosi interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo nell'Asse 3 e rivolti alla valorizzazione del capitale umano, soprattutto femminile, all'emersione del sommerso ed all'inserimento di gruppi svantaggiati; il sostegno al sistema della ricerca regionale, il sostegno alla

crescita e competitività delle imprese e la realizzazione degli interventi di sviluppo del patrimonio rurale nell'Asse 4.

La parziale realizzazione di queste linee di intervento limita il dispiegarsi degli effetti di sviluppo del POR, in quanto attiene ad ambiti strategici per lo sviluppo quali la valorizzazione delle competenze regionali, l'occupazione, la promozione dell'innovazione e competitività dei sistemi produttivi.

Analogamente a quanto accaduto per il QCS, anche nel POR Calabria, il raggiungimento dei livelli di impegno e spesa sopra riportati è stato possibile grazie all'utilizzo di progetti coerenti.

Come evidenziato dalla Tab. 5, i progetti coerenti nel POR si concentrano negli Assi "Reti e nodi di servizio" (49%); "Risorse culturali" (42%); "Risorse umane" (39%); "Città" (36%) e, all'interno di questi Assi, riguardano in particolare le infrastrutture di collegamento tra la regione e le aree esterne e quelle all'interno del territorio regionale; gli interventi volti a favorire l'inserimento ed il reinserimento sul mercato del lavoro e lo sviluppo delle competenze imprenditoriali; lo sviluppo e la valorizzazione delle aree urbane.

Tab. 5. *POR Calabria 2000-2006. Progetti coerenti di I e II fase per Asse (euro)*

Asse/Sottoprogramma		Contributo totale 2000-2006	Valore dei progetti coerenti	% sul valore dell'Asse
Asse I	Risorse naturali	1.060.230.000,00	144.997.629	13,7
Asse II	Risorse culturali	122.290.000,00	51.716.868	42,3
Asse III	Risorse umane	671.318.000,00	262.134.464	39,0
Asse IV	Sviluppo locale	1.340.850.002,00	14.8797.359	11,1
Asse V	Città	289.052.000,00	103.258.248	35,7
Asse VI	Reti e nodi di servizio	508.252.000,00	248.145.408	48,8
Asse VII	Assistenza tecnica	39.884.000,00	2.405.169	6,0
TOTALE		4.031.876.002,00	961.455.145	23,8

Fonte: Informativa sulle risorse liberate – Documentazione presentata al Comitato di Sorveglianza dell' 8 aprile 2008.

5.3 La programmazione 2007-2013: i principi della programmazione unitaria

Il quadro regolamentare comunitario che disciplina l'utilizzo dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 introduce alcuni elementi di novità rispetto alla programmazione 2000-2006, in considerazione dei significativi mutamenti

della situazione interna dell'Unione e del contesto economico internazionale, tra cui l'adesione di dodici nuovi paesi tra il 2004 ed il 2007; la necessità di fronteggiare i cambiamenti socioeconomici e culturali legati all'accelerazione dei processi di ristrutturazione economica indotta dalla globalizzazione, nonché dall'apertura degli scambi; le conseguenze della rivoluzione tecnologica e dello sviluppo dell'economia basata sulla conoscenza.

Il nuovo quadro normativo enfatizza la necessità di una visione strategica al fine di realizzare un insieme comune di priorità comunitarie¹³ ed invita gli Stati membri e le Regioni a concentrare le risorse finanziarie su categorie definite nell'ambito della strategia in favore della crescita e dell'occupazione varata dall'Unione europea nel 2005, e nota come «Strategia di Lisbona», coniugando obiettivi di crescita socio-economica, con competitività, innovazione e sostenibilità ambientale,

Riguardo agli indirizzi operativi, il rafforzamento della natura strategica è accompagnato da un maggiore decentramento delle competenze, delegate ai soggetti responsabili sul campo. Una volta convenuta con la Commissione la strategia generale, l'adozione delle decisioni chiave, in ambiti quali la selezione e la gestione dei progetti, resta in capo agli Stati o alle Regioni,

Il nuovo dispositivo legislativo per il periodo 2007-2013 prevede: un Regolamento generale¹⁴, che definisce le norme comuni per l'attuazione del FESR, del FSE e del Fondo di coesione. Lo strumento finanziario per lo sviluppo rurale, rappresentato dal FEOGA nel periodo 2000-2006, attualmente sostituito dal FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) a sostegno di una politica riformata del settore agricolo e dello sviluppo rurale, non è più compreso tra i Fondi strutturali.

Il regolamento generale organizza la politica di coesione in funzione di tre nuovi obiettivi prioritari: «Convergenza»; «Competitività regionale e occupazione»; «Cooperazione territoriale europea». Sono inoltre previsti un regolamento specifico per ciascuna fonte di finanziamento: Fondo europeo di

¹³ La Commissione ha proposto, di concerto con gli Stati membri, gli Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, che sono stati ufficialmente adottati dal Consiglio dell'Unione europea il 6 ottobre 2006. Ogni Stato membro presenta un Quadro Strategico Nazionale coerente con tali orientamenti, che funge da strumento di riferimento per la programmazione dei Fondi. Il QSN, diversamente dal QCS utilizzato in precedenza, non è uno strumento di gestione ma definisce soprattutto priorità politiche, proponendo al contempo elementi chiave a livello attuativo.

¹⁴ Reg. (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, pubblicato in G.U.C.E. L210 del 31 luglio 2006.

sviluppo regionale¹⁵, Fondo sociale europeo¹⁶, Fondo di coesione¹⁷ e Strumento di assistenza preadesione (IPA)¹⁸, nonché un regolamento inedito, che istituisce un'autorità transfrontaliera per l'attuazione dei programmi di cooperazione¹⁹.

Sotto il profilo operativo va evidenziato che, diversamente dalla programmazione 2000-2006, nel ciclo 2007-2013 ciascun programma operativo riguarda un singolo obiettivo di sviluppo, e, di conseguenza, un solo Fondo strutturale (programmazione monofondo)

5.4. Il Quadro Strategico Nazionale e la programmazione unitaria

Per l'Italia, il "Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013" "individua la strategia, indica obiettivi e priorità, e definisce il percorso e le regole della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, quale politica intenzionale e aggiuntiva diretta a garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti in tutti i territori regionali, anche e soprattutto quelli che presentano squilibri territoriali e, in particolare, nel Mezzogiorno".

L'unificazione della programmazione della politica regionale comunitaria (finanziata con i Fondi strutturali) con quella della politica regionale nazionale (finanziata dal Fondo per le aree sottoutilizzate, FAS) determina unitarietà di indirizzo, rimanda ad un sistema di regole di attuazione, di sorveglianza e di valutazione comuni, e porta da tre a sette anni l'orizzonte temporale del FAS, armonizzandolo con quello della programmazione comunitaria ed identificando, seppure in linea di massima, un bacino finanziario con cui realizzare gli

¹⁵ Reg. (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 n. 1783/1999 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE), pubblicato in G.U.C.E. L210 del 31 luglio 2006.

¹⁶ Reg. (CE) n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1784/1999, pubblicato in G.U.C.E. L210 del 31 luglio 2006.

¹⁷ Reg. (CE) n. 1084/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (CE) n. 1164/94, pubblicato in G.U.C.E. L210 del 31 luglio 2006.

¹⁸ R.eg. (CE) N. 1085/2006 del Consiglio del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA), pubblicato in G.U.C.E. L210 del 31 luglio 2006.

¹⁹ Reg. (CE) N. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), pubblicato in G.U.C.E. L210 del 31 luglio 2006.

interventi.

In altre parole, con il QSN viene istituito un luogo unitario di programmazione che ha l'ambizione di superare i processi di programmazione "paralleli", che hanno caratterizzato per il passato la politica regionale in Italia.

Il QSN, elaborato dopo una lunga fase di concertazione tra le Amministrazioni statali e regionali, con la partecipazione delle parti economiche e sociali, e l'approvazione in Conferenza Unificata Stato-Regioni con Intesa del 21 dicembre 2006, è stato adottato con delibera CIPE del 22 dicembre 2006, n. 147²⁰. Successivamente la Commissione europea ha preso atto della strategia nazionale e dei temi prioritari del QSN 2007-2013 con una decisione emanata nel luglio 2007²¹.

Con delibera del dicembre 2007 ²², il CIPE ha poi adottato le norme di attuazione del Quadro Strategico Nazionale, articolando, per ambito prioritario e territorio, le risorse finanziarie FAS e definendo gli orientamenti per la programmazione, per la gestione, la sorveglianza e la valutazione dei relativi programmi.

5.5. Il Quadro Strategico Nazionale: priorità, obiettivi e quadro finanziario

La strategia di sviluppo del QSN mira alla riduzione della persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno attraverso il miglioramento dei servizi collettivi e delle competenze, una maggiore concorrenza dei mercati di pubblica utilità e dei capitali, incentivi appropriati per favorire l'innovazione pubblica e privata, nell'obiettivo di fornire un contributo decisivo alla ripresa della produttività ed al conseguimento di obiettivi adeguati di competitività dell'intero Paese.

La strategia si articola in quattro macro obiettivi, coniugati nelle 10 priorità tematiche indicate nella Tav. 1, incentrate su obiettivi di produttività,

²⁰ L'art. 1 comma 864 della legge finanziaria 2007 ha sancito il ruolo del QSN quale " sede della programmazione unitaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie" stabilendo che esso "rappresenta, per le priorità ivi individuate, il quadro della programmazione delle risorse ordinarie in conto capitale, fatte salve le competenze regionali in materia". La stessa legge finanziaria ha allocato la quota di risorse del FAS per il finanziamento della politica regionale nazionale nell'ambito del QSN.

²¹ Cfr. Decisione della Commissione europea del 13 luglio 2007 C(2007) 3329 def.

²² Delibera CIPE del 21 dicembre 2007, n. 166 *Attuazione del Quadro Strategico nazionale (QSN) 2007-2013 Programmazione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate*.

competitività ed innovazione, e articolate, a loro volta, con intensità e modalità differenziate fra le due macro-aree geografiche, Centro-Nord e Mezzogiorno e fra gli obiettivi comunitari di riferimento, "Convergenza", "Competitività regionale e occupazione"; "Cooperazione territoriale".

Tav. 1 QSN 2007-2013: macro obiettivi e priorità tematiche

MACROBIETTIVI	Priorità di riferimento	
Sviluppare i circuiti della conoscenza	1)	Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane
	2)	Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività
Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori	3)	Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo
	4)	Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale
Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza	5)	Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo
	6)	Reti e collegamenti per la mobilità
	7)	Competitività dei sistemi produttivi e occupazione
	8)	Competitività ed attrattività delle città e dei sistemi urbani
Internazionalizzare e modernizzare	9)	Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse
	10)	Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci

Sulla base di quanto stabilito nel QSN, l'ammontare complessivo di risorse comunitarie, risorse nazionali di cofinanziamento e risorse FAS destinate alla realizzazione degli obiettivi della politica regionale unitaria è stato inizialmente fissato in 125 miliardi di euro, ripartito secondo quanto indicato nella Tab. 6.

Tab. 6 Allocations delle risorse globali del QSN 2007-2013 (miliardi di euro)

	Fondi strutturali (contributo comunitario)	Cofinanziamento nazionale indicativo	FAS	Totale
CONV+ sostegno transitorio	21,6	21,8		
CRO + sostegno transitorio	6,3	9,6		
Cooperazione territoriale	0,8	0,2		
Totale QSN 2007-2013	28,7	31,6		124,7
			64,4	
Di cui				
8. Centro-Nord	10. 4,9	12. 7,5	14. 9,7	16. 23,0
9. Mezzogiorno	11. 23,0	13. 23,9	15. 54,7	17. 101,6

Fonte: QSN, Cap. V Quadro finanziario.

In realtà, la quota di risorse effettivamente vincolata alla realizzazione degli obiettivi di QSN al momento in cui si scrive è rappresentata dalla quota di contributi comunitari e dalla quota di cofinanziamento nazionale allocata nei Programmi Operativi.

Riguardo alla programmazione operativa delle risorse FAS, avvenuta con

una tempistica successiva in base alle modalità operative contenute nella delibera CIPE 166 del 2007, si è arrivati alle decisioni sulla articolazione per macroaree territoriali, programmi e interventi solo nella prima metà del 2008. Tuttavia, a seguito di decisioni governative, verificatesi alla luce delle modificazioni del contesto dovute alla grave crisi finanziaria, la dotazione originaria delle risorse FAS è stata progressivamente ridotta. Di conseguenza, per la programmazione della politica regionale nazionale, finanziata con risorse FAS, e per la redazione del DUP, si è in attesa della definizione di una nuova, stabile e concordata cornice finanziaria.

Per quanto attiene agli aspetti operativi, in relazione alle politiche regionali comunitarie, gli obiettivi generali e specifici, in cui si articolano le priorità si attuano prevalentemente attraverso Programmi Operativi Nazionali, Interregionali e Regionali rispettivamente PON, POI e POR. Ai fini della realizzazione degli interventi, i Programmi Operativi sono riferiti ai tre obiettivi della politica di coesione 2007-2013.

Sotto la sigla CRO (Competitività Regionale e Occupazione) sono compresi Programmi operativi riguardanti tutte le regioni del Centro-Nord - incluse le Province Autonome di Bolzano e Trento - e le tre regioni del Mezzogiorno: Abruzzo, Molise e Sardegna. Con la sigla CONV (Convergenza), si identificano i Programmi operativi che riguardano le rimanenti regioni del Mezzogiorno: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. La sigla CTE (Cooperazione territoriale europea) comprende i Programmi Operativi della cooperazione transfrontaliera.

I principali programmi di interesse per la Calabria sono il PO FESR Calabria ed il PO FSE Calabria, con un contributo comunitario rispettivamente di 1.499,12 e di 430,25 meuro ed una dotazione finanziaria complessiva pari al doppio.

Gli altri programmi d'interesse per il territorio calabrese in relazione all'obiettivo Convergenza ed al relativo contributo dei Fondi comunitari sono indicati nella Tab. 7.

Tab. 7 QSN: I programmi comunitari di interesse per il territorio calabrese per l'obiettivo Convergenza e relativo contributo comunitario (euro)

Programmi Operativi	Fondo	Totale
Por Calabria	FESR	1.499.120.026
Pon Ambienti per l'apprendimento	FESR	247.654.915
Pon Ricerca e competitività	FESR	3.102.696.821
Pon Sicurezza per lo sviluppo	FESR	579.040.437
Pon Reti e mobilità	FESR	1.374.728.891
Pon <i>Governance</i> e assistenza tecnica	FESR	138.095.405
Poi Energia rinnovabile e risparmio energetico	FESR	803.893.176
Poi Attrattori culturali, naturali e turismo	FESR	515.575.907
Por Calabria	FSE	430.249.377
Pon Competenze per lo sviluppo	FSE	742.964.746
Pun <i>Governance</i> e azioni di sistema	FSE	207.143.108

A questi si aggiunge, nell'ambito dei programmi riguardanti l'obiettivo cooperazione territoriale europea, il Programma di cooperazione transnazionale PO Mediterraneo .

5.6. *Gli Obiettivi di servizio del QSN 2007-2013*

Il progetto "Obiettivi di servizio" ha carattere trasversale rispetto alle priorità tematiche ed ai programmi identificati nel QSN, in quanto diretto a rimuovere la persistente difficoltà ad offrire servizi collettivi in ambiti che rientrano in priorità diverse e che sono ritenuti essenziali per la qualità della vita, l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini e per la convenienza ad investire delle imprese.

Il progetto prevede una riserva di premialità, destinata alle regioni del Mezzogiorno, legata al conseguimento di risultati verificabili in termini di erogazione di servizi collettivi negli ambiti riguardanti:

- l'istruzione, miglioramento delle competenze e abbattimento della dispersione scolastica;
- i servizi di cura in particolare in favore dell'infanzia e per gli anziani;
- il ciclo integrato dei rifiuti urbani (raccolta differenziata e riduzione delle discariche);
- il servizi idrico integrato (risorse idriche in termini di distribuzione e depurazione).

Gli obiettivi strategici da perseguire sono:

- l'accrescimento delle competenze degli studenti e delle capacità di apprendimento della popolazione;
- l'aumento dei servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
- la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato;
- la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani.

A livello nazionale la definizione del meccanismo premiale è il risultato di un processo partenariale avviato agli inizi del 2006, condotto da un gruppo tecnico di lavoro che ha visto la partecipazione delle Regioni del Mezzogiorno, del Dipartimento per le Politiche dello Sviluppo, dei Ministeri interessati per materia, del Dipartimento della Funzione Pubblica e dell'ISTAT che ha identificato gli obiettivi, gli indicatori ed i valori *target* associati.

Rispetto a questi obiettivi, sono stati fissati *target* quantitativi che ciascuna regione del Mezzogiorno si è impegnata a raggiungere al 2013, sulla base di undici indicatori statistici²³. Essi rappresentano *standard* minimi per colmare il divario rispetto al Centro-Nord e garantire equità di accesso ai servizi, in coerenza con obiettivi normativi posti dalle leggi o piani di settore e dai processi di coordinamento a livello europeo.

La delibera CIPE n. 82 del 3 agosto 2007 definisce le procedure e le modalità di attuazione del meccanismo premiale collegato agli "obiettivi di servizio" previsto nel Quadro Strategico Nazionale per la politica di sviluppo nel periodo di programmazione 2007 – 2013

Le Amministrazioni partecipanti approvano Piani di azione e Rapporti di esecuzione che consentono, anche ai cittadini, di seguire il percorso di avvicinamento agli obiettivi di servizio.

5.7. Le lezioni del passato e la programmazione UE 2007 -2013 in Calabria

²³

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/

La definizione della strategia di sviluppo per il 2007-2013 scaturisce da attente analisi e valutazioni sull'andamento del passato ciclo di programmazione.

In generale, l'Amministrazione ha riconosciuto che il disegno programmatico originario, strategico, molto articolato e alquanto innovativo per il contesto calabrese, è stato in larga parte disatteso nella fase di implementazione del programma.

Le principali criticità sono state identificate in relazione alla promozione ed alla realizzazione della programmazione/progettazione integrata e nella difficoltà di avvio di un sistema di partenariato che consentisse un proficuo dialogo e interscambio tra l'Amministrazione regionale e la gran parte dei *partner* economico-sociali. Tali difficoltà hanno riguardato in particolare la prima fase della programmazione del POR, fino al 2004. L'adozione di correttivi a partire dal 2005, pur determinando miglioramenti, non è stata in grado di recuperare completamente i ritardi e le problematicità accumulate.

Criticità sono riscontrabili anche sotto il profilo delle capacità di attuazione delle misure programmate che si sono tradotte in difficoltà di avanzamento finanziario, cui si è fatto fronte con il ricorso ai "progetti coerenti" ed alle riprogrammazioni finanziarie.

Le difficoltà attuative sono riconducibili all'assenza di una adeguata programmazione settoriale; ad un *deficit* di capacità amministrativa/gestionale, che ha richiesto un massiccio rafforzamento del sistema di gestione, realizzato nella seconda fase della programmazione.

La difficoltà di implementazione del disegno originario e l'attenzione nei confronti della spesa hanno determinato, sotto il profilo dell'efficacia uno scostamento rispetto agli obiettivi iniziali, in particolare con riferimento alle misure più innovative, quali ad esempio quelle riguardanti la società dell'informazione e le azioni atte a favorire l'incontro tra domanda ed offerta di innovazione nell'ambito sistema regionale per la ricerca e l'innovazione.

I *deficit* decisionali e gestionali, l'assenza di un adeguato impianto di attuazione, l'attenzione per la spesa e, di conseguenza, il parziale perseguimento degli obiettivi hanno riguardato, anche le linee di intervento relative al sostegno dell'occupazione e del capitale umano, finanziate con il

FSE.

A riprova della non soddisfacente attuazione degli obiettivi di sviluppo assunti nel 2000, gli esiti della valutazione intermedia indicano che l'andamento delle principali variabili di rottura e di contesto nel periodo di programmazione 2000-2006 non ha fatto registrare modificazioni, se non modeste o, in qualche caso, negative (es. tasso di partecipazione al mercato del lavoro) negli indicatori, rispetto alle posizioni di partenza.

In generale, il principale insegnamento che emerge dall'esperienza 2000-2006 da tenere in considerazione nell'ambito del nuovo POR riguarda, da un lato, la necessità di rafforzamento della capacità organizzativa e gestionale dell'Amministrazione calabrese (la quale tuttavia ha evidenziato palesi segni di miglioramento nel corso degli anni più recenti) e, dall'altro, la necessità di concentrare le risorse su "progetti strategici" portati avanti da attori esperti, motivati e affidabili, in grado di fornire un impulso decisivo alla attuazione del POR 2007-2013. e che siano in grado di individuare nuclei propulsivi di sviluppo territoriale e settoriale, e di produrre un positivo e significativo impatto sul territorio calabrese.

Tenendo conto di questo insegnamento, nella programmazione 2007-2013 sono stati identificati grandi progetti di sistema sostenuti dall'impegno regionale e condivisi dal Partenariato economico e sociale che investano i seguenti ambiti di intervento:

- Calabria e Nuove Generazioni.
- Rete Regionale dei Poli di Innovazione per la Competitività delle Imprese
- Sviluppo delle Filiere Energetiche
- Rete Regionale delle Case della Salute
- Contrasto allo Spopolamento delle Aree Interne e Periferiche
- Grandi Attrattori Culturali (Aree Archeologiche e Musei della Magna Grecia).
- Polo Logistico Internazionale di Gioia Tauro.
- Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale
- Sistema delle Aree Urbane Regionali
- Programma Calabria Promozione

- Legalità e Sicurezza in Calabria.
- Modernizzazione della Pubblica Amministrazione Regionale

5.8. I Programmi operativi regionali 2007-2013: obiettivi e risorse

I principali strumenti della programmazione regionale comunitaria in Calabria sono i due POR, finanziati rispettivamente con risorse FESR e FSE.

Il POR FESR, approvato con decisione CE C(2007) 6322 del 7 dicembre 2007, con una dotazione finanziaria di 2.998,24 meuro rappresenta circa il 7% delle risorse destinate all'obiettivo Convergenza in Italia. Il POR è finalizzato a sostenere lo sviluppo e la crescita del sistema economico calabrese al fine della convergenza dei livelli medi di sviluppo dell'UE, attraverso la mobilitazione delle potenzialità endogene regionali, tramite il miglioramento della competitività ed attrattività del sistema territoriale e la diversificazione ed innovazione delle strutture produttive.

Alla luce delle indicazioni derivanti dall'esperienza 2000-2006, la Regione intende perseguire questo obiettivo in un'ottica di concentrazione delle risorse in termini di *policy* e di settori di intervento, prevedendo che le risorse siano destinate, in particolare, ai settori produttivi regionali direttamente legati alla crescita e all'occupazione qualificata, indirizzando le risorse stesse alla realizzazione di pochi obiettivi misurabili; nonché indirizzandole verso interventi, infrastrutturali e di filiera di dimensione media significativa.

Analoga rilevanza verrà accordata al consolidamento del ruolo del partenariato istituzionale e sociale nell'elaborazione e attuazione delle strategie di sviluppo del programma ed al rafforzamento della *governance* a tutti i livelli, condizione imprescindibile per una efficace attuazione delle politiche e degli interventi del POR.

La struttura del POR FESR, sulla base di uno schema comune a tutti i Programmi, si articola in Assi che rappresentano le priorità di intervento della strategia di sviluppo regionale, declinati a loro volta in obiettivi specifici ed obiettivi operativi, cui corrispondono specifiche linee di intervento.

Tab. 8 *POR Calabria FESR 2007-2013: dotazione finanziaria per Asse (euro, s.d.i.)*

	Asse	Dotazione	%
I	Asse I - Ricerca scientifica, innovazione tecnologica e società dell'informazione	299.824.005	10,0
II	Asse II - Energia	209.876.804	7,0
III	Asse III - Ambiente	359.788.806	12,0
IV	Asse IV - Qualità della vita e inclusione sociale	269.841.605	9,0
V	Asse V - Risorse naturali, culturali e turismo sostenibile	359.788.806	12,0
VI	Asse VI - Reti e collegamenti per la mobilità	479.718.408	16,0
VII	Asse VII - Sistemi produttivi	419.753.607	14,0
VIII	Asse VIII - Città, aree urbane e sistemi territoriali	509.700.809	17,0
IX	Asse IX - Assistenza tecnica e cooperazione interregionale	89.947.202	3,0
	TOTALE	2.998.240.052	100,0

Dalla Tab. 8 emerge il peso specifico e, di conseguenza, la rilevanza accordata allo sviluppo delle "Reti e dei collegamenti per la mobilità" ed alla valorizzazione delle "Città, aree urbane e sistemi territoriali", cui è destinato complessivamente circa 1/3 dello stanziamento. Sulla capacità di portare a compimento interventi strategici in questi settori, nei quali il peso della progettazione coerente è stato rilevante nella programmazione 2000-2006, potrà essere valutata la riuscita dell'attuale ciclo di programmazione. Significativo anche il peso destinato alla innovazione ed alla competitività del sistema calabrese, su cui si concentrano il 24% circa delle risorse complessive, attribuite agli Assi "Ricerca scientifica, innovazione tecnologica e società dell'informazione" e "Sistemi produttivi".

Gli obiettivi di crescita e di sviluppo del territorio calabrese sono declinati in chiave di valorizzazione di lavoro e capitale umano nell'ambito del programma finanziato dal FSE, approvato con decisione del C (2007) del 17 dicembre 2007, che ha a disposizione una dotazione finanziaria di circa 860 meuro, pari al 2% delle risorse assegnate all'obiettivo Convergenza in Italia.

Il POR assume come obiettivo globale l'aumento dell'adattabilità e la produttività dei lavoratori e delle imprese; il potenziamento del capitale umano, il miglioramento dell'accesso all'occupazione e la partecipazione al mercato del lavoro; il rafforzamento dell'inclusione sociale delle persone svantaggiate e la lotta alla discriminazione; il supporto all'inserimento delle persone inattive nel mercato del lavoro, ed il miglioramento della capacità e

l'efficienza amministrativa della Pubblica Amministrazione regionale e locale”.

Tab. 9. *POR FSE Calabria 2007-2013. Dotazione finanziaria per Assi prioritari (euro, s.d.i.)*

Assi prioritari	Contributo FSE	Contributo totale	
		Valori assoluti	Valori %
Adattabilità	77.444.888	154.889.776	18,0
Occupabilità	159.192.269	318.384.538	37,0
Inclusione sociale	34.419.950	68.839.900	8,0
Capitale umano	129.074.813	258.149.626	30,0
Transnazionalità e interregionalità	4.302.494	8.604.988	1,0
Assistenza tecnica	8.604.988	17.209.976	2,0
Capacità istituzionale	17.209.975	34.419.950	4,0
TOTALE	430.249.377	860.498.754	100,0

Anche sulla base delle analisi dei punti di debolezza identificati nella realtà regionali la priorità, strategica e finanziaria, in questo programma, è stata assegnata all'ampliamento della ridotta base occupazionale complessiva, mediante creazione di nuova occupazione, ed all'esigenza di innalzare la qualità dell'istruzione e di continuare a lottare contro il fenomeno della dispersione, stimolando adeguatamente la diffusione di approcci di *life-long learning*.

5.9 La programmazione regionale: gli Obiettivi di servizio

In attuazione del meccanismo di incentivazione, previsto nel QSN e dalla delibera CIPE del n. 83 del 2 agosto 2007, la Giunta Regionale ha di recente approvato, con DGR n. 848 dell'11 novembre 2008, il Piano di Azione Regionale per il raggiungimento degli Obiettivi di Servizio 2007-2013.

Il Piano di Azione è un documento attuativo, rivolto agli utenti finali dei servizi oggetto del meccanismo di premialità. Il Piano definisce le linee di azione, la struttura organizzativa e i principi che regolano e supportano l'iter previsto per il conseguimento dei target quantitativi fissati al 2013, sulla base di undici indicatori statistici identificati (cfr. par.1.2.1.3). Il Piano specifica, per ciascun obiettivo da perseguire, le criticità individuate; le linee di azione e la tipologia di interventi da realizzare; le azioni amministrative propedeutiche all'attuazione; le risorse e fonti di finanziamento, la tempistica delle linee da

porre obbligatoriamente in essere per raggiungere gli obiettivi del Piano.

Le indicazioni riportate nelle tabelle che seguono, e, in particolare, i differenziali tra i valori di partenza (*baseline*) ed i valori target mostrano quanto possa essere complesso il percorso di avvicinamento agli obiettivi fissati. La sfida è rappresentata dall'esigenza di integrazione e sinergia dei diversi settori, azioni e risorse coinvolte nel processo. Tuttavia il raggiungimento degli obiettivi potrà essere apprezzato direttamente nel miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini.

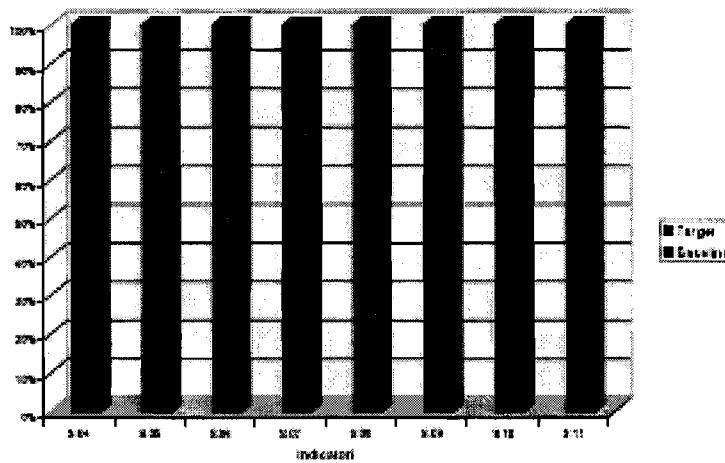
Tab. 10 e 11 *Obiettivi di servizio: baseline e target per ciascun obiettivo*

Amministrazione	Obiettivi										
	Indicatore			Servizi di cura per l'infanzia all'anno			Gestione rifiuti urbani			Servizi di depurazione	
	S.01	S.02	S.03	S.04	S.05	S.06	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11
Asolo	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005
Abbazia	84.7			25.0	6.7	1.8	305.1	35.0	12.1	55.1	44.7
Alente	84.5			2.2	3.2	6.0	321.1	3.2	3.1	63.3	35.4
Campalto	77.0			12.7	3.7	3.4	304.9	13.7	2.3	61.7	73.0
Dozza	27.0			24.0	4.8	2.0	433.1	3.2	1.8	33.7	61.2
San Felice	54.5			14.8	7.0	7.8	237.5	7.5	0.1	66.1	67.7
Castello	19.4			6.6	2.8	3.6	304.7	3.6	0.8	30.7	27.4
Costa	74.0			21.0	6.0	8.0	471.7	3.5	3.1	46.7	53.1
Sestriere	75.7			14.0	10.0	2.3	326.0	2.3	4.1	56.8	30.3
Montebelluna	25.0	35.0	47.0	21.0	4.2	3.6	397.5	3.7	2.0	63.6	56.6
Isola	24.1	53.4	35.5	28.3	11.0	3.0	310.5	34.1	14.0	68.9	61.5
Target	10%	20%	21%	25%	10%	2.0%	339.1	40%	20%	70%	70%
Fonte	ISTAT	CENSE PIAA	CENSE PIAA	ISTAT	ISTAT	Sistema Inferenza Statistica	ISTAT	APAT	APAT	ISTAT	ISTAT

Legenda

- S.01 Percentuale di giovani che abbandonano prematuramente gli studi
- S.02 Percentuale di studenti con scarse competenze in lettura
- S.03 Percentuale di studenti con scarse competenze in matematica
- S.04 Diffusione dei servizi per l'infanzia
- S.05 Presa in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia
- S.06 Presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI)
- S.07 Rifiuti urbani smaltiti in discarica.
- S.08 Raccolta differenziata dei rifiuti
- S.09 Frazione umida dei rifiuti per la produzione di compost di qualità
- S.10 Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano
- S.11 Quota di popolazione equivalente servita da depurazione

Divario da colmare fra baseline target



PARTE IV:

GLI EQUILIBRI ECONOMICO-FINANZIARI E LE POLITICHE D BILANCIO

6. GLI ANDAMENTI DELLA FINANZA REGIONALE NEGLI ULTIMI ANNI

6.1 Le entrate

Nel 2008, il volume delle **entrate totali da accertare** (al netto delle partite di giro e dell'avanzo di amministrazione) risulta pari a 6.107,5 meuro, in aumento (con una percentuale del +10,1%) rispetto al 2007, il cui volume risultava essere pari a 5.547,4 meuro.

Continua, quindi, il trend positivo iniziato nel 2006 (+ 14,3% rispetto al 2005) e proseguito nel 2007 (+1,2%). Se si analizzano le entrate, si rileva, però, che mentre nel 2007 l'incremento è legato ad un aumento delle entrate correnti di oltre 10 punti percentuali, nel 2008 esso è dovuto all'aumento di circa 8 punti delle entrate in conto capitale ed alle maggiori entrate per mutui.

Tabella 6.1 - Entrate totali destinate per tipologia nel periodo 2001-2008 (valori assoluti)

valori assoluti	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
entrate correnti	3.532,1	3.837,5	3.789,4	3.755,8	3.791,7	3.805,3	4.425,3	4.225,4
entrate in conto capitale	1.081,5	960,2	982,6	1.006,3	996,0	1.372,3	910,5	1.479,4
mutui		233,7	243,3	85,0	10,0	306,7	211,6	402,7
totale entrate	4.614,0	5.031,0	5.015,0	4.847,0	4.797,7	5.484,3	5.547,4	6.107,5

AVANZO CONTABILE	3.014,5	2.912,7	2.976,7	2.985,9	3.047,0	3.349,0	3.748,8
-------------------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

Tabella 6.2 - Entrate totali destinate per tipologia nel periodo 2001-2008 (valori percentuali)

valori percentuali	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
entrate correnti	76,6	76,3	75,6	77,5	79,0	69,4	79,8	69,2
entrate in conto capitale	23,4	19,1	19,6	20,8	20,8	25,0	16,4	24,2
mutui		4,6	4,9	1,8	0,2	5,6	3,8	6,6
totale entrate	100	100	100	100	100	100	100	100

Se si analizzano le singole voci di entrata, infatti, si rileva, nel biennio 2006-2008 che:

- le **entrate correnti** accertate nel biennio 2006-2008 registrano, tra il 2006 ed il 2007, un aumento in termini percentuali pari al 14,3% ed un calo del 4,50% tra il 2007 ed il 2008;
- le entrate **in conto capitale** registrano nel 2007 una diminuzione, in termini percentuali, del -33,6% rispetto all'anno precedente ed un incremento del +62,5% tra il 2007 ed il 2008;
- le entrate per **mutui** contratti dalla Regione presentano un andamento altalenante nell'arco del biennio 2006- 2008, con una

variazione del -31,0% in termini percentuali, tra il 2006 ed il 2007 ed un incremento del 90,0% in termini percentuali tra il 2007 ed il 2008.

L'andamento altalenante registrato a livello di peso percentuale fra le varie categorie di entrata è sostanzialmente dovuto ad un consistente incremento del fondo sanitario nel 2007 e nella contemporanea iscrizione, nel 2008 (e quindi della mancata iscrizione nel 2007) delle prime due annualità del nuovo programma operativo 2007-2013. L'aumento percentuale delle entrate per mutui è da mettere in relazione con l'indebitamento contratto con BEI e CDP per il cofinanziamento della quota a carico della Regione per l'attuazione degli investimenti previsti nell'ambito del nuovo programma operativo.

In termini di composizione percentuale, nel 2008, le entrate totali (sempre al netto delle partite di giro e dell'avanzo di amministrazione) sono costituite dal 69 % dalle entrate correnti, dal 24 % dalle entrate in conto capitale e dallo 7 % dall'accensione dei mutui.

Tabella 6.3 - Entrate correnti distinte per tipologia (valori assoluti)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
entrate correnti	3.532,20	3.837,60	3.789,40	3.755,80	3.791,7	3.805,3	4.425,3	4.225,4
tributi propri	821,3	830,6	926	928,1	1.030,8	1.103,8	1.154,0	1.172,23
altre entrate proprie	1.971,90	2.196,10	2.296,70	2.312,30	2.352,6	2.373,8	2.599,7	2692,2
trasferimenti da Stato e da UE	642,1	684,7	464,4	427,6	386,1	306,0	631,2	350,1
entrate extratributarie	96,9	126,2	102,3	87,8	22,3	21,7	40,4	10,9

Dall'analisi delle tabelle rappresentate si rileva che l'andamento crescente delle **entrate correnti complessive** registrato nel periodo 2004-2007 è la risultante di un andamento divergente fra le diverse voci che riguardano tale componente; crescono, infatti, i tributi e le altre entrate proprie, mentre diminuiscono sensibilmente sia i trasferimenti da Stato e UE che le entrate extratributarie. La diminuzione del 4,5% registrata nel 2008 rispetto al 2007 è legata proprio al crollo dei trasferimenti statali (-80%) e delle entrate extratributarie (-271%) non compensate dall'aumento registrato nelle entrate proprie. Le cause possono essere così riassunte:

- l'andamento crescente dei **tributi propri** è dovuto principalmente all'incremento pressochè costante dell'IRAP, dell'IRPEF e della tassa automobilistica;

- il trend crescente delle **altre entrate proprie** è dovuto all'incremento annuale delle voci di entrata che finanziano per intero il Servizio Sanitario Regionale (IVA e Fondo di solidarietà interregionale);
- l'andamento sostanzialmente decrescente dei **trasferimenti da Stato ed UE** nell'intero periodo 2001-2008 (con la sola eccezione del 2007) è dovuto soprattutto ai tagli operati dal governo centrale nei confronti delle Regioni;
- l'andamento fortemente decrescente delle **entrate extratributarie** è legato sostanzialmente alla mancata iscrizione delle entrate rinvenienti dai comuni calabresi per la **gestione degli acquedotti regionali** a causa del passaggio della stessa gestione alla **Sorical**.

Tabella 6.4 -Entrate correnti distinte per tipologia (valori percentuali)

	%	%	%	%	%	%	%	%
entrate correnti	100	100	100	100	100	100	100	100
tributi propri	23,3	21,6	24,4	24,7	27,2	29,0	26,1	27,7
altre entrate proprie	55,8	57,2	60,6	61,6	62,0	62,4	58,7	63,7
trasferimenti da Stato e da UE	18,2	17,8	12,3	11,4	10,2	8,0	14,3	8,3
entrate extratributarie	2,7	3,3	2,7	2,3	0,6	0,6	0,9	0,3

In termini percentuali il volume totale delle entrate correnti della Regione nel 2008 è rappresentato da **tributi propri** per il 28%, dalle voci che finanziano la Sanità (sostanzialmente l'IVA) per il 64% del totale, dai **trasferimenti da Stato e UE** per l'8 %, dalle entrate extratributarie per lo 0,3%.

Se si considera, però, che almeno il 40% dei tributi propri e cioè una quota dell'IRAP ed una quota dell'IRPEF, sono destinate al finanziamento del servizio sanitario regionale, mentre un'altra parte dell'addizionale IRPEF, quantificata nel 2008 in 65 milioni di euro e derivante dai provvedimenti fiscali in materia di addizionale IRPEF assunti con la legge regionale 7 agosto 2002, n. 30, è destinata alla copertura dei disavanzi di gestione in materia di spesa sanitaria, ci si rende conto che le entrate tributarie scendono mediamente negli anni ad un valore che si attesta fra i 650-700 milioni di euro. Se si aggiunge che una gran parte di tali risorse è costituita dalla quota restante dell'IRAP, pari a 446,2 milioni di euro, che sostituisce le entrate derivanti dall'ex fondo perequativo di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 549/95, si può concludere che le **entrate**

tributarie proprie "strettamente regionali" rappresentano una componente molto limitata nell'acquisizione di mezzi finanziari aggiuntivi per provvedere ai bisogni della Regione.

Tabella 6.5 - Tributi propri distinti per tipologia (valori assoluti)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
tributi propri	821,3	830,6	926,0	928,1	1.030,7	1.103,8	1.154,0	1.172,2
Irapp	534,5	534,5	555,0	574,90	619,06	635,86	626,5	630,0
tassa automobilistica	91,2	101,8	114,3	121,90	106,22	136,24	203,7	156
irpef	90,1	86,8	146,4	134,90	213,21	216,00	223,9	233,8
accisa benzina	82,2	82,2	82,2	60,80	68,85	60,85	60,8	45,0
accisa gasolio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	76,6
concessioni idrocarburi	8,7	8,2	0,00	13,80	6,46	7,14	8,5	6,7
tributo deposito rifiuti	4,9	5,7	4,7	4,50	4,50	3,54	3,9	4,0
add imposta consumo gas met	4,2	3,6	6,2	9,10	7,47	7,53	5,8	5,8
altri tributi propri	5,4	7,6	17,1	8,20	4,97	36,61	20,8	14,4

Tabella 6.6 - Tributi propri distinti per tipologia (valori percentuali)

tributi propri %	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Irapp	65,1	64,4	59,9	61,9	60,1	57,6	54,3	53,7
tassa automobilistica	11,1	12,3	12,3	13,1	10,3	12,3	17,6	13,3
irpef	11,0	10,5	15,8	14,5	20,7	19,6	19,4	19,9
accisa benzina	10,0	9,9	8,9	6,6	6,7	5,5	5,3	3,8
accisa gasolio	-	-	-	-	-	-	-	12,2
concessioni idrocarburi	1,1	1,0	-	1,5	0,6	0,6	0,7	0,6
tributo deposito rifiuti	0,6	0,7	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3
add imposta consumo gas met	0,5	0,4	0,7	1,0	0,7	0,7	0,5	0,5
altri tributi propri	0,7	0,9	1,8	0,9	0,5	3,3	1,8	1,2

Per quanto riguarda queste ultime, occorre rilevare che:

- la **tassa automobilistica** registra sostanzialmente un trend crescente, a parte l'anno 2005. In tale anno l'entrata accertata della tassa scende a 106,2 meuro. Mentre l'aumento della tassa automobilistica nel 2003 era legato in parte all'aumento del 10 % degli importi della tassa stessa ed in parte alla riscossione coattiva della tassa automobilistica non pagata nel 1999, il calo registrato nel 2005 è dovuto ad un forte incremento dell'evasione, già accertato dal competente Dipartimento, che ha adottato i provvedimenti necessari per il recupero della stessa. Nel 2006, infatti, proprio in virtù delle misure previste, si registra un aumento, rispetto al 2005, del 28,3% (da 106,22 a 136,24 milioni di euro) ed ulteriori incrementi nel 2007 (da 136,24 a 152 milioni di euro + 50 di riscossione coattiva) e nel 2008 (da 152 a 156 milioni di euro).
- l'**accisa sulla benzina** ha un trend costante fino al 2003; a partire dal 2004 si registra un andamento altalenante, dovuto al livello di

accertamento reale dell'accisa indipendentemente dalla reale competenza annua. Il trend comunque si presenta tendenzialmente 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;

- per quanto riguarda i tributi minori, **sia l'imposta sul consumo del gas metano** che il **tributo sul deposito dei rifiuti conferiti in discarica** registrano un calo costante negli ultimi anni, probabilmente anche qui dovuto a fenomeni di evasione generalizzata, contro la quale occorre una azione decisa da parte del Settore "Tributi e Contenzioso".

Con la finanziaria statale per l'anno 2008 (commi 296-298) è stato poi istituita **l'accisa sul gasolio per autotrazione**, al fine di promuovere lo sviluppo dei servizi del trasporto pubblico locale, di attuare il processo di riforma del settore e di garantire le risorse necessarie per il mantenimento dell'attuale livello dei servizi, incluso il recupero dell'inflazione degli anni precedenti. La tabella allegata alla finanziaria assegna alla Regione l'importo di euro 76.264.412,33 così suddiviso:

- euro 40.831.824,85 per i trasferimenti ex art. 8 D.Lgs. n. 422/97 (somme destinate a Ferrovie della Calabria), di natura vincolata;
- euro 14.719.408,00 per i contratti autoferrotranviari, quindi vincolati;
- euro 8.134.500,00 + 12.578.679,48 = 20.713.179,48 per compensazioni della perdita di entrata registrata a valere sull'accisa sulla benzina.

Le entrate di cui alla lettera c) sono state riscosse tempo per tempo dalla Regione proprio per compensare la minore entrata registrata sull'accisa benzina. In pratica la manovra del Governo è a somma zero e cioè le entrate in libera disponibilità per la Regione sono rimaste immutate. I 20 milioni in più dati con l'accisa sul gasolio sostituiscono le compensazioni che lo Stato prima comunque erogava e che erano in ogni caso destinate al trasporto pubblico locale.

Un incremento reale di entrata, da destinare ai trasporti, è invece rinveniente da una ulteriore quota dell'accisa sul gasolio impiegato come carburante per autotrazione (comma 298 della finanziaria), quantificata al momento in 6,5 milioni di euro.

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 sottosviluppate (fondi FAS) da parte dello Stato.

Tabella 6.7 -Entrate in conto capitale distinte per tipologia (valori assoluti)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
entrate c/capitale	1.081,5	960,2	982,6	1.006,3	996,0	1.372,3	910,5	1.479,4
alienazione di beni	-	-	-	-	-	-	-	-
trasferimento in conto capitale	1.057,2	935,9	958,3	982,0	971,7	1.348,0	886,2	1.455,1
rimborso crediti e anticipazioni	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0
altre entrate in c/capitale	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3

A titolo esemplificativo, come già sopra ricordato, le variazioni intervenute nel biennio 2007-2008 sono legate quasi esclusivamente alla mancata iscrizione dell'annualità 2007 del nuovo POR e della conseguente maggiore iscrizione della doppia annualità nel 2008.

6.2 Le Spese

Nel 2008 il volume complessivo degli impegni (al netto delle partite di giro) è di 5,5 miliardi di euro, di entità maggiore rispetto all'anno 2007, anche se i dati sono ancora parziali poiché riferiti al 5 dicembre 2008. Tale accelerazione, dovuta in parte alla necessità di non perdere le risorse comunitarie riferite al periodo 2000-2006, pone in ogni caso dei seri problemi in ordine al rispetto del patto di stabilità. Se nel 2007, infatti, il rallentamento registrato nel volume degli impegni rispetto all'anno precedente era dovuto al contenimento della spesa necessario per rientrare nei parametri previsti dal patto, nel 2008 tale contenimento diventa politicamente e finanziariamente impossibile e inopportuno, come già esplicitato al capitolo 2, paragrafo 2.3.

Tabella 6.8 - L'andamento della spesa complessiva distinta per tipologia nel periodo 2001-2008 (valori assoluti)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008P
spese correnti	3.450,8	3.468,1	3.518,5	3.398,7	3.620,4	3.830,1	4.087,1	4.273,3
spese in conto capitale	871,8	1.022,6	1.365,9	1.351,3	1.059,3	1.243,2	1.024,3	1.226,2
Rimborso mutui	75,7	85,6	107,4	100,6	81,3	345,8	170,01	40,20
totale uscite	4.398	4.576	4.992	4.851	4.761	5.419	5.281	5.540

Tabella 6.9 - L'andamento della spesa complessiva distinta per tipologia nel periodo 2001-2008 (valori percentuali)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
spese correnti	78,5	75,8	70,5	70,1	76,0	70,7	77,4	77,1
spese in conto capitale	19,8	22,3	27,4	27,9	22,2	22,9	19,4	22,1
Rimborso mutui	1,7	1,9	2,2	2,1	1,7	6,4	3,2	0,8
totale uscite	100	100	100	100	100	100	100	100

Se si esamina l'andamento delle spese distinte per tipologia, si rileva che il peso delle spese correnti sulle spese complessive non è mai sceso ad un livello inferiore al 70%, grazie al grosso peso che riveste il fondo sanitario regionale, quantificato nel 2008 in oltre 3 miliardi di euro.

In termini di composizione percentuale, nel 2007 le spese totali (al netto delle partite di giro) sono costituite per il 77,4 % dalle spese correnti; per il 19,4% dalle spese in conto capitale e per la restante parte (3,2%) dal rimborso per i mutui; nel 2008, le spese totali (al netto delle partite di giro) sono costituite per il 77,1 % dalle spese correnti; per il 22,1% dalle spese in conto capitale e per la restante parte (0,8%) dal rimborso per i mutui. Tali dati non sono però ancora definitivi. Basti pensare che una buona percentuale degli impegni viene disposta nel mese di dicembre e per quanto riguarda il rimborso dei prestiti, manca ancora la rata che normalmente viene erogata a fine anno.

Se si analizza la **struttura delle spese correnti** si nota, nel periodo considerato, un andamento crescente, ad esclusione dell'anno 2004, quando la necessità di rispettare il patto di stabilità e l'emanazione del decreto taglia spese da parte del Governo, poi dichiarato incostituzionale, ha rallentato la spesa corrente ed in particolare quella relativa all'acquisto di beni e servizi. Il trend crescente della spesa ricomincia nel 2005 ma esso è, comunque, dovuto all'aumento pressoché costante della dotazione del fondo sanitario regionale. Infatti se si depura il totale delle spese correnti dalle spese per la sanità si scopre che la spesa regionale di parte corrente decresce in maniera costante.

Tabella 6.10 - L'andamento della spesa corrente distinta per tipologia (valori assoluti)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
spese correnti	3.450,9	3.468,1	3.518,4	3.398,7	3.620,4	3.830,1	4.087,1	4.273,3
Personale	174,1	174,6	174,9	183,2	182,6	189,6	158,4	150,6
Acquisto beni e servizi	206,4	161,9	188,3	71,2	58,2	64,3	69,8	50,3
Trasferimenti correnti	2.878,3	2.980,5	3.045,9	2.994,6	3.258,9	3.431,4	3.697,46	3.883,7
Interessi passivi	35,6	26,8	29,9	32,8	28,2	32,4	31,0	31,5
Altre spese correnti	156,5	124,3	79,4	116,9	92,5	112,5	130,4	157,2

Tabella 6.11 - L'andamento della spesa complessiva distinta per tipologia nel periodo 2001-2005 (valori percentuali)

spese correnti	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Personale	5,0	5,0	5,0	5,4	5,0	5,0	3,9	3,5
Acquisto beni e servizi	6,0	4,7	5,4	2,1	1,6	1,7	1,7	1,2
Trasferimenti correnti	83,4	85,9	86,6	88,1	90,0	89,6	90,5	90,9
Interessi passivi	1,0	0,9	1,0	1,1	0,8	0,8	0,8	0,7
Altre spese correnti	4,5	3,6	2,3	3,4	2,6	2,9	3,2	3,7

Più in dettaglio si rileva che:

- **la spesa per il personale** presenta un andamento sostanzialmente stabile fino al 2006, poi scende per via dell'esodo anticipato e per il trasferimento del personale alle Province, contabilizzato nei trasferimenti. il peso percentuale sul totale delle spese correnti è pari al 3,9 % nel 2007 e a 3,5% nel 2008, dato però non definitivo.
- presenta una curva sostanzialmente decrescente nel periodo considerato la **spesa per l'acquisto di beni e servizi**, che rappresenta nel 2007 solo l'1,7% del totale della spesa corrente;
- i **trasferimenti correnti** a soggetti diversi (**ASL, Province, Comuni, altri enti del settore pubblico allargato, imprese, ecc**) rappresentano oltre il 90% di tutta la spesa corrente e tale tendenza si mostra crescente negli anni, grazie anche alla attuazione della legge 34/2002;
- la voce relativa agli **interessi passivi** è altalenante, poiché risente, oltre che dell'andamento dei tassi, degli effetti dei nuovi mutui contratti e di quelli le cui rate di ammortamento risultano completamente estinte.

Tabella 6.12 - L'andamento della spesa in conto capitale distinta per tipologia (valori assoluti)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
spese c/capitale	871,8	1.022,6	1.365,9	1.351,3	1.059,3	1.243,2	1.024,3	1.226,3
Investimenti diretti Regione	264,2	385,1	342,5	371,9	338,76	60,94	91,31	60,80
Trasferimenti c/capitale	415,8	537,3	971,0	956,2	707,41	1.167,2	925,30	1.141,30
partecipazioni	21,1	15,7	14,9	3,9	2,53	8,23	1,95	3,50
Concessioni di crediti e anticipi	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0	2,00	1,50
Altre spese c/capitale	170,7	84,5	37,6	19,3	10,60	6,75	3,74	19,20

Tabella 6.13 - L'andamento della spesa in conto capitale distinta per tipologia (valori percentuali)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
spese c/capitale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Investimenti diretti Regione	30%	38%	25%	28%	32%	5%	9%	5%
Trasferimenti c\capitale	48%	53%	71%	71%	67%	94%	90%	93%
partecipazioni	2%	2%	1%	0%	0%	1%	0%	0%
Concessioni di crediti e anticipi	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Altre spese c\capitale	20%	8%	3%	1%	1%	1%	0%	2%

Le spese in conto capitale presentano un andamento discontinuo e altalenante. Dopo il picco registrato nel 2003, esse presentano valori molto bassi nell'anno 2005, anno in cui si assiste ad un grosso rallentamento, probabilmente dovuto all'insediamento della nuova Giunta ed alla conseguente ristrutturazione organizzativa e alla nomina di nuovi dirigenti. Il livello di spesa cresce nel 2006 (+20%) ma rallenta di nuovo nel 2007, anche per via del blocco della spesa intervenuto negli ultimi mesi dell'anno per consentire il rispetto del patto di stabilità. Nel 2008, pur se i dati non sono definitivi, le spese crescono nuovamente, in coincidenza con l'ultimo autobus utile per non perdere le risorse comunitarie.

6.3 L'indebitamento

Al 31 dicembre 2007 il debito complessivo è pari a ca. € 1.259 milioni di cui € 376 milioni direttamente a carico della Regione, € 32 milioni a carico degli enti locali con contributo regionale, € 258 milioni a carico regionale con contributo a carico dello Stato, € 593 milioni a carico dello Stato.

	a carico Stato ¹	638,2	607,4	576,0	562,0	578,2
Nuovo indebitamento (+)		295,3	188,0	0,8	36,1	104,7
di cui: a carico Regione		155,0	103,0	0,0	4,9	47,3
a carico EE.LL. con contributo Regione		0,0	0,0	0,0	4,0	29,4
a carico Regione con contributo Stato		125,8	78,6	0,0	0,0	0,0
a carico Stato (transito bilancio regionale)		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
a carico Stato ¹		14,6	8,5	0,8	27,2	28,0
Rimborso del debito (-)		(152,8)	(142,8)	(96,2)	(86,7)	(54,3)
di cui: a carico Regione		(40,3)	(40,7)	(41,4)	(29,8)	(22,2)
a carico EE.LL. con contributo Regione		0,0	0,0	(0,0)	(0,1)	(1,1)
a carico Regione con contributo Stato		(11,3)	(15,5)	(16,3)	(17,1)	(18,0)
a carico Stato (transito bilancio regionale)		(55,8)	(40,8)	(23,8)	(8,5)	0,0
a carico Stato ¹		(45,5)	(39,8)	(14,8)	(11,0)	(13,0)
Stock di debito al 31 dicembre		1.289,1	1.234,4	1.239,1	1.208,5	1.259,9
di cui: a carico Regione		300,6	416,9	376,5	360,4	376,6
a carico EE.LL. con contributo Regione		0,0	0,0	0,0	3,9	32,2
a carico Regione con contributo Stato		248,4	309,4	293,1	275,9	258,0
a carico Stato (transito bilancio regionale)		72,8	32,2	8,5	0,0	0,0
a carico Stato ¹		607,4	576,0	562,0	578,2	593,2
Debito regionale/Entrate correnti		9,5%	11,1%	9,9%	9,2%	8,5%

¹ La Regione accerta l'entrata di questi mutui ma i rimborsi a carico dello Stato non transitano nel bilancio regionale
N.B. Nel 2006 i flussi di debito regionale (in entrate a in uscita) sono al netto dell'operazione di rinegoziazione realizzata (€218 mlr)

Lo stock di debito da considerarsi direttamente a carico della Regione è pari a € 376 milioni, circa l'8.5% delle entrate correnti.

Il debito a carico degli enti locali (€ 32 milioni), ai quali la Regione versa un contributo sulla rata, transita per il bilancio regionale ma non è a carico della Regione.

Il debito a carico Regione con contributo dello Stato (€ 258 milioni) riguarda mutui che, giuridicamente, sono a carico della Regione ma che, di fatto, sono coperti interamente dallo Stato visto che finora la Regione si è indebitata per importi il cui servizio del debito (per capitale e interessi) è sempre equivalente ai contributi che lo Stato versa all'Ente (accertati in bilancio al Titolo IV tra le altre entrate in conto capitale). Qualora la Regione decidesse di indebitarsi per importi maggiori rispetto a quelli coperti dallo Stato ovvero il contributo statale fosse ridimensionato, la differenza da rimborsare sarebbe da considerarsi quale debito direttamente a carico della Regione.

Il debito a carico Stato, nel 2007 pari a € 593 milioni, transita nel bilancio regionale in entrata all'accensione del mutuo, ma il servizio del debito passa sul bilancio dello Stato.

Negli ultimi anni il debito direttamente a carico della Regione si è mantenuto al di sotto del 10% delle entrate correnti. Anche includendo il debito con contributo a carico Stato (debito giuridicamente a carico della Regione il cui rimborso è, di fatto, coperto interamente dallo Stato), i valori non superano il 20% delle entrate correnti dal 2003. L'evoluzione del debito è considerata al netto delle anticipazioni ordinarie di cassa (nel 2007 pari a €129,8 milioni, interamente rimborsata).

Nel 2008 al fine di consentire il cofinanziamento del POR 2007-2013 a carico del bilancio regionale, viste le note carenze di risorse autonome in libera disponibilità, si è reso necessario ricorrere all'indebitamento nella forma prevista dagli articoli 26 e 27 della legge regionale di contabilità. L'indebitamento è, quindi, destinato alla copertura del disavanzo risultante tra il totale delle entrate ed il totale delle spese, nel limite, però, di un importo non superiore al totale cumulato delle **spese in conto capitale** previste in bilancio.

Il livello massimo di indebitamento per l'attuazione del Programma Operativo Regionale è previsto, per l'intero periodo, in **416,7 milioni di euro**, la cui distinzione per annualità e per tipologia è evidenziata nella tabella seguente.

Tabella 6.15- Prospetto dell'indebitamento contratto per il cofinanziamento del POR 2007-2013 e per gli investimenti attuati con le risorse autonome

Anno	Cofinanziamento FEASR come da programma	Cofinanziamento FSE (spese per infrastrutture ai sensi dall'articolo 34 del Regolamento (CE) 1083/2006)	Cofinanziamento FESR come da programma	Cofinanziamento FESR regimi di aiuto da allocare su APQ "Sviluppo Locale" o su fondo unico per le imprese	Cofinanziamento FESR per spese correnti su bilancio regionale	Cofinanziamento FESR con indebitamento (Allegato 3 al bilancio)	TOTALE	Indebitamento per altre spese di investimento	TOTALE INDEBITAMENTO NEL PERIODO
	1	2	3	4	5	6=3+4+5	7=1+2+6	8	9=7+8
2007/2008	10.000.000	23.379.751	88.235.369	18.697.075	1.764.707	67.773.587	101.153.338	50.597.043	151.750.382
2009	12.000.000	12.038.378	45.445.583	9.629.919	908.912	34.906.753	58.945.130	50.000.000	108.945.130
2010	12.000.000	12.279.317	46.354.495	9.822.517	927.090	35.604.888	59.884.205	50.000.000	109.884.205
2011	15.000.000	12.528.862	47.281.585	10.018.968	945.632	36.316.985	63.845.847	50.000.000	113.845.847
2012	15.500.000	12.778.406	48.227.217	10.219.347	964.544	37.043.325	65.321.731	50.000.000	115.321.731
2013	16.794.264	13.045.161	49.191.761	10.423.734	983.835	37.784.191	67.623.616	50.000.000	117.623.616
Totale	81.294.264	86.049.875	324.736.010	68.811.560	6.494.720	249.429.729	416.773.868	300.597.043	717.370.911

Gli articoli 26 e 27 della legge di contabilità regionale sono inoltre utilizzati per la copertura finanziaria di spese di investimento previste nel bilancio 2008 a carico del bilancio regionale per un importo di circa **50,6 milioni di euro**, in considerazione della carenza di risorse regionali disponibili per la manovra da effettuarsi da parte della Giunta.

In totale, quindi, il livello di indebitamento autorizzato per l'esercizio finanziario 2008 è pari all'importo di **151,7 milioni** di euro circa, la cui destinazione è specificatamente evidenziata, per UPB e per capitolo, in un apposito allegato al bilancio 2008, di nuova istituzione (allegato 3).

Naturalmente il ricorso all'indebitamento ha un 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, superi il 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione.

Come si può notare nella tabella successiva, il livello di indebitamento al 2007 risulta essere appena superiore al 14%. Anche per tale motivo, vista anche la scarsa disponibilità di risorse autonome per poter cofinanziare il Programma Operativo 2007-2013, è stato possibile ricorrere per la prima volta all'indebitamento nelle forme previste dagli articoli 26 e 27 della legge di contabilità regionale.

Tabella 6.16 - Livello di indebitamento per l'anno 2007

Bilancio 2007		Prospetto dimostrativo della capacità di indebitamento	
accertamenti - impegni			
A	Totale Entrate Titolo I		3.753.706.683,29
	capitoli	a detrarre	
	1101105	Tassa concessione rilascio esercizio venatorio	1.900.000,00
	1101109	Tassa regionale per il diritto allo studio	16.313,48
	1101108	Tassa sui rifiuti (trasferimenti a Province e ambiente)	1.092.645,18
	1101111	IRAP per Sanità	177.908.299,00
B	1101112	Addizionale IRPEF (quota per Sanità)	160.224.740,88
	1101112	Addizionale regionale IRPEF (quota per disavanzi Sanità)	59.481.121,00
	1101110	Royalties	8.511.017,52
	1202108	Iva destinata al finanziamento del S.S.r	873.328.616,36
	2101101	Fondo di solidarietà interregionale	1.726.355.547,69
	Totale tributi con vincolo di destinazione		3.008.818.301,11
C	Entrate tributarie nette (A-B)		744.888.382,18
D	Limite di indebitamento (25% di C)		186.222.095,55
E	Indebitamento a carico del bilancio regionale		81.684.877,33
		Annualità 2007 mutui sanità (capitale + interessi)	33.523.601,92
		Annualità 2007 estinzione passività in agricoltura	8.240.094,13
		Annualità 2007 estinzione passività sport e turismo	888.298,67
		Annualità 2007 estinzione mutui enti locali per opere pubbliche	26.683.961,43
		Annualità 2007 mutui regionali per opere pubbliche Enti locali	2.985.907,06
		Annualità 2007 estinzione passività edilizia scolastica	3.505.080,99
		Annualità 2007 mutui regionali edilizia scolastica	349.181,34
F		Annualità 2007 estinzione mutui enti locali per apprendisti artigiani	2.223.676,09
		Annualità 2007 estinzione mutui per opere di culto	2.401.396,76
		Annualità 2007 estinzione mutui per investimenti Sanità	410.892,43
		Annualità 2007 estinzione mutui trasporti mobilità ciclistica	41.582,53
		Interessi su anticipazioni di cassa	1.726,91
		Fondo rischi per differenziali negativi derivanti da operazioni di swap	429.477,07
	Totale indebitamento		81.684.877,33
I	Capacità di indebitamento reale (L/C*100) (in percentuale) con il limite al 25%		14,03%
L	Capacità di indebitamento reale (D-E) (in valore assoluto) con il limite al 25%		104.537.218

Occorre precisare, però, che per l'anno 2008, il livello è salito al **19,75%**, includendo sia le rate potenziali da pagare per il ricorso all'indebitamento (151 milioni di euro, per una rata stimata in 10 milioni di euro circa) sia per l'effettiva contrazione dei mutui autorizzati nel 2007 (mutuo per gli investimenti nel settore sanità, mutuo per le opere di culto, mutui per le opere pubbliche da realizzarsi da parte degli Enti locali) e con il collegato 2008.

Occorre, pertanto, cominciare già dal 2009 a limitare la tendenza manifestatasi negli ultimi anni in sede di approvazione del bilancio, allorché si ricorre al debito, per soddisfare le esigenze del territorio, spostando gli oneri sugli esercizi futuri in carenza di risorse autonome immediatamente disponibili.

Tab. 6.17 - Livello di indebitamento per l'anno 2008

Bilancio 2008		Prospetto dimostrativo della capacità di indebitamento	
Previsioni			
A	Totale Entrate Titolo I		3.725.294.361,28
	capitoli	a detrarre	
	1101105	Tassa concessione rilascio esercizio venatorio	1.900.000,00
	1101108	Tassa sui rifiuti (trasferimenti a Province e ambiente)	1.480.000,00
	1101111	IRAP per Sanità	180.491.159,00
	1101112	Addizionale IRPEF (quota per Sanità)	155.171.746,00
B	1101112	Addizionale regionale IRPEF (quota per disavanzi Sanità)	66.540.000,00
	1101110	Royalties	0,00
	12010003	Accisa sul gasolio per autotrazione	55.551.232,85
	1202108	Iva destinata al finanziamento del S.S.r	873.328.616,36
	2101101	Fondo di solidarietà interregionale	1.709.451.955,64
		Totale tributi con vincolo di destinazione	3.043.914.709,85
C	Entrate tributarie nette (A-B)		681.379.651,43
D	Limite di indebitamento (25% di C)		170.344.912,86
E	Indebitamento a carico del bilancio regionale		134.579.401,79
		Mutui sanità (capitale + interessi)	32.962.160,49
		Estinzione passività in agricoltura	8.206.046,48
		Estinzione passività sport	1.301.989,40
		Contributi pluriennali enti locali per mutui opere pubbliche	27.587.611,69
		Limiti di impegno autorizzati e non ancora utilizzati	14.647.528,28
		Estinzione passività edilizia scolastica enti locali	3.237.890,69
		Mutui regionali edilizia scolastica	698.362,68
		Programma urbano dei parcheggi	780.740,68
		Mutui per opere di culto	1.699.509,74
F		Mutui per investimenti Sanità	408.109,03
		Mutuo Opere di culto	1.410.322,00
		Mutuo Sanità	27.162.380,00
		Mutuo Ospedale di Cosenza	2.820.000,00
		Indebitamento per POR	9.468.029,64
		Mutui trasporti mobilità ciclistica	41.582,54
		Interessi su anticipazioni di cassa	147.138,45
		Fondo rischi per differenziali negativi derivanti da operazioni di swap	2.000.000,00
		Totale indebitamento	134.579.401,79
		Livello di indebitamento	19,75%
I	Capacità di indebitamento reale (L/C*100) (in percentuale) con il limite al 25%		5,25%
L	Capacità di indebitamento reale (D-E) (in valore assoluto) con il limite al 25%		35.765.511

6.4 Il Rating

Rispetto al ricorso a nuovo indebitamento, vanno evidenziate le opportunità che la Regione ha conseguito grazie ai rating assegnati nel dicembre 2004 da due delle maggiori agenzie internazionali, Moody's e Fitch Rating. Entrambe le Agenzie hanno valutato che il merito di credito della Regione Calabria è a livello di "Investment grade", ovvero adeguato per un investimento non speculativo. In particolare, Moody's ha assegnato un rating **A1** e Fitch un rating **A+**, riconoscimenti che consentono alla Regione di ricorrere a nuove fonti di approvvigionamento e di avere accesso ai mercati internazionali di capitali, anche attraverso emissioni di obbligazioni, a condizioni più competitive rispetto agli strumenti tradizionali finora utilizzati. Entrambi i rating sono tra i più elevati tra le regioni del centro sud e un solo livello al di sotto del rating della Repubblica Italiana da Fitch (AA-) e 2 da Moody's (Aa3).

Sintesi dei rating assegnati a Regioni Italiane

Regioni	Moody's	S&P	Fitch
Piemonte	Aa3		AA-
Toscana	Aa2	A+	
Lazio	A2	BBB	A-
Valle d'Aosta		A+	
Marche	Aa3	A+	
Liguria	Aa3	A+	
Abruzzo	A1	Aneg	
Puglia	A1		
Sicilia	A1		A-pos
Milano	A1		AA-
Friuli Venezia Giulia		A+	AA
Veneto	Aa2		
Umbria	Aa3	A+	
Lombardia	Aa1	A+	AA-
Molise	A2		
Emilia Romagna	Aa2	A+	
Basilicata	Aa3		
Calabria			
Campania	A3	A-	
Provincia Autonoma di Bolzano	Aaa		AA+
Provincia Autonoma di Trento	Aaa		AA+

Scala di distribuzione di rating	Moody's (%)	S&P (%)	Fitch (%)
Aaa (AAA)			
Aa1 (AA+)	15.8		22.2
Aa2 (AA)	15.8		11.1
Aa3 (AA-)	21.0		33.3
A1 (A+)	15.8	72.7	11.1
A2 (A)	26.3	9.1	11.1
A3 (A-)	5.3	18.2	11.1
Baa1 (BBB+)			
Baa2 (BBB)			

	Moody's	S&P	Fitch
Repubblica Italiana	Aa2 (Stab)	A+ (Stab)	AA- (Stab)

Mercato	Moody's	S&P	Fitch
Market share (% of total subn rated)	42	32	26
Metodologia			
No. Di ratings	41	32	25
Ratings above the ceiling	Si	No	Si
Ratings above the ceiling (% of total subn rated)	10	0	10
Portion of rating scale used (no. of notches)	6	6	6

Fonte: Agenzie di Rating.

Il rating è oggetto di un monitoraggio permanente, il che implica almeno un incontro annuale con gli analisti e i rappresentanti dell'amministrazione regionale per l'aggiornamento delle informazioni finanziarie. I due rating sono stati confermati con prospettive stabili nella revisione annuale del marzo 2006 con previsioni di stabilità nel prossimo futuro e nell'ultima revisione annuale del giugno 2008. Fitch ha tuttavia modificato il rating di breve termine di un livello da F1+ ad F1 per segnalare una maggior pressione rispetto al passato sulla liquidità del sistema Regione Calabria .

6.4.1 Il Rating Della Regione Calabria Secondo Moody's: "A1"

Il rating A1 assegnato alla Regione Calabria rispecchia il modesto livello di indebitamento e il rilevante sostegno finanziario statale e comunitario. L'analisi riflette anche le misure adottate ed i finanziamenti integrativi che hanno contribuito a ridurre le pressioni finanziarie legate ai disavanzi sanitari. Tuttavia la sanità regionale resta esposta a problematiche strutturali, e rappresenta una fonte di possibili tensioni di cassa per la Regione. La rigidità del bilancio regionale rappresenta un vincolo per il rating, in un contesto caratterizzato da deboli pratiche gestionali e da un tessuto socioeconomico fragile.

In particolare il livello di Rating A1 della Regione Calabria riflette un assetto di base del credito (BCA) di 6 su una scala che va da 1 a 21 (dove 1 rappresenta il più basso livello di rischio del credito), e una moderata probabilità che il governo centrale intervenga per prevenire un default della Regione.

Il BCA pari a 6 comprende un numero di fattori includenti il supporto finanziario sostanziale dello Stato e dell'UE per gli investimenti, e il modesto livello del debito. Il BCA riflette anche le sfide strutturali poste dalla gestione sanitaria e la conseguente pressione sulla liquidità per la Regione. La rigidità fiscale rappresenta per la Calabria una costrizione per il rating, in un contesto di governance debole e di una situazione socio-economica alquanto povera.

L'11 luglio 2008 Moody's ha posizionato la Regione Calabria ad un livello A1 con la possibilità di una revisione in ribasso. La revisione è stata prospettata a causa dell'emergenza di un ulteriore e inaspettato deficit nel settore sanitario e il suo impatto potenziale sulla base finanziaria della Regione, specialmente in merito alla rigidità di cui è affetto il bilancio regionale.

Punti di forza del credito

- Sostanziale finanziamento dallo Stato e dall'Ue
- Modesto livello del debito, anche se in moderato aumento
- Impegno dell'amministrazione per riforme strutturali del settore sanitario

Sfide del credito

- Inaspettato debito addizionale nel sistema sanitario nazionale emerso di recente in seguito ad un audit di rendiconto delle annualità 2001-2006
- Aumento della pressione sulla liquidità nel settore sanitario, mitigato dai trasferimenti del livello centrale
- Insolita performance di bilancio e rigidità fiscale
- Profilo socio-economico misero

Analisi Rating

Il Rating della Regione Calabria A1 è al momento sotto revisione per possibile ribasso

Cosa può cambiare ↑

Una maggiore disciplina di bilancio e di efficienza nel settore sanitario, accompagnato da un notevole miglioramento della performance finanziaria e di flessibilità, può essere considerata come un fattore positivo.

Cosa può cambiare ↓

La revisione di Moody's sarà centrata sulla verifica del bilancio del settore sanitario, la grandezza delle problematiche finanziarie nei prossimi anni, e

l'andamento politico del governo centrale e regionale.

Sviluppi recenti

La decisione di Moody's di posizionare la Regione Calabria al livello A1 sotto possibile revisione, riflette in primo luogo l'emergenza di un ulteriore inaspettato debito nel settore sanitario e il suo potenziale impatto sulle basi finanziarie della Regione. La Regione è correntemente impegnata nel riconoscimento dei debiti relativamente alle unità finanziarie per gli anni 2001-2006, e sta prendendo in considerazione la possibile finalizzazione di un piano di rilancio per la fine del 2008.

Le considerazioni nel dettaglio

Il rating assegnato alla Regione Calabria riflette l'applicazione della metodologia di analisi Moody's per i governi regionali e locali. D'accordo con questa metodologia, Moody's prima stabilisce il BCA per la giurisdizione e poi considera la qualità del supporto che il governo nazionale intende fornire per prevenire il default della Regione, nel caso in cui si dovesse verificare questa situazione estrema.

Bca

Il Bca 6 riflette i seguenti fattori:

Posizione e performance finanziaria: come nel caso della maggior parte delle regioni italiane, la Calabria ha una performance limitata e una rigidità fiscale strutturale.

La Regione ha una flessibilità davvero limitata sia in entrata sia in uscita. I trasferimenti ritardati da parte del governo lascia un instabile performance di cassa nel tempo. In particolare, i ritardi nei trasferimenti dello Stato dei fondi assegnati annualmente per il settore sanitario ha aumentato la pressione sulla liquidità del settore sanitario, come riflesso dal crescente ricorso ad anticipazioni di cassa per il breve termine presso la propria tesoreria. Per provvedere a qualche soluzione, la Regione ha scelto anticipazioni di cassa per il settore sanitario e ha ristrutturato una piccola porzione dei debiti commerciali. Comunque, i ritardi nei pagamenti sono notevolmente cresciuti

negli ultimi anni. Con la mitigazione di questi fattori, la Calabria avanza significativi crediti verso il Governo, per cui ci si aspetta un graduale miglioramento nel tempo.

I problemi strutturali persistono nel settore della sanità, di cui una parte consistente è composta dal personale, dal costo significativo dei medicinali e da costose infrastrutture ospedaliere. Dato il grado di difficoltà e la limitata flessibilità del bilancio regionale, Moody's ha considerato che la Calabria continuerà ad affrontare le difficoltà nel sistema organizzativo della sanità. Nondimeno, Moody's ha riconosciuto l'impegno dell'amministrazione di indirizzare la strategia del sistema sanitario. A partire dalla prima azione adottata dal Presidente Loiero, come commissario, Moody's ha notato la riduzione delle unità sanitarie da 11 a 5 come misura mirata alla riduzione delle inefficienze operative nel medio lungo termine.

Profilo del debito

Grazie all'inclusione nel programma Obiettivo 1 UE, la Calabria beneficia di fondi sostanziali dallo Stato e dall'UE a sostegno dell'espansione del debole tessuto infrastrutturale. Con un debito totale di €648 alla fine del 2007, il livello di debito della Calabria rimane modesto per quello che riguarda il bilancio (il 15% dell'entrate operative del 2007). Moody's comprende che il debito modesto della Calabria riflette primariamente il finanziamento sostanziale di Stato e UE per gli investimenti, ma anche la limitata capacità di spesa.

In opposizione con le aspettative di Moody's della stabilizzazione dell'aumento del debito regionale, il livello del debito è destinato ad aumentare nei prossimi anni con il co-finanziamento degli investimenti programmati con il Por 2007-2013.

6.4.2 IL RATING DELLA REGIONE SECONDO FITCH: "A+" con prospettive stabili

FitchRatings ha confermato alla Regione Calabria il rating di lungo termine "A+" con prospettive stabili, relativo al debito per mutui e prestiti di

circa €635 milioni a fine 2007, e futuro indebitamento finanziario. Al contempo Fitch ha abbassato il rating di breve termine ad "F1" da "F1+". Ciò a motivo delle maggiori pressioni di liquidità sul sistema regionale, derivanti anche dai ritardi nei trasferimenti statali, che hanno determinato ad esempio l'allungamento dei tempi medi di pagamento dei fornitori nella sanità da 350 giorni nel 2004 a 530 giorni nel 2007 ed il sistematico ricorso, negli ultimi due anni, alle anticipazioni di tesoreria da parte sia della Regione sia delle aziende sanitarie ed ospedaliere.

Il rating della Regione potrebbe essere ridotto qualora la procedura straordinaria di accertamento del deficit sanitario facesse emergere ulteriori passività aggiungendo pressione alle finanze regionali specialmente se le relative misure di copertura risultassero difficilmente realizzabili. Questo alla luce della limitata flessibilità finanziaria della Regione e del probabile cambiamento del contesto istituzionale (federalismo fiscale), ancorché graduale, che potrebbe impattare negativamente su regioni economicamente più deboli, rispetto alla media nazionale, come la Calabria.

Di converso, il rating potrebbe essere alzato - sebbene attualmente improbabile - qualora la Regione riuscisse a bilanciare strutturalmente i conti della sanità unitamente al progressivo efficientamento dell'attività amministrativa regionale.

Il rating considera il notevole supporto finanziario da parte dello Stato e dell'Unione Europea, il modesto livello di indebitamento ed i soddisfacenti equilibri di bilancio. Il rating tiene anche conto dei continui disavanzi e pressioni di liquidità nel settore sanitario, della significativa rigidità finanziaria e degli indicatori socio-economici al di sotto della media europea.

Il rating considera:

- Il forte supporto finanziario da parte dello Stato e dell'Unione Europea (UE) sia di parte corrente sia in conto capitale. I fondi disponibili per il periodo di programmazione UE 2007-2013 ammontano a circa €7 miliardi, pari al 25% circa del PIL regionale, mentre i trasferimenti statali continuano a costituire la principale fonte di entrata per la Regione rappresentando il 50% delle entrate correnti. L'efficace ed efficiente gestione ed utilizzo dei fondi a disposizione è condizione necessaria per l'ammodernamento del sistema infrastrutturale, per

lo sviluppo economico locale e per attrarre nuovi capitali/investimenti.

- Il modesto livello di indebitamento, rispetto agli standard nazionali ed internazionali, pari a circa €635 milioni a fine 2007, ed equivalente al 14% delle entrate correnti e 2 volte il margine corrente della Regione. Inoltre, il 40% del debito residuo è composto da mutui con oneri di ammortamento interamente a carico dello Stato. Il debito regionale dovrebbe rimanere moderato anche nel medio termine a circa €830 milioni ovvero pari al 22% delle entrate correnti previste a fine 2010.

- I soddisfacenti risultati di bilancio come evidenziati dai surplus di bilancio e dal margine operativo in grado di coprire in media, negli ultimi cinque anni, 2 volte il servizio del debito. Tuttavia, la lentezza dei processi di spesa regionali ha contribuito all'accumulo di ingenti risorse non spese nel corso degli anni per circa €3,7 miliardi, che vincolano quasi interamente l'avanzo di amministrazione della Regione.

- I continui disavanzi sanitari, parte dei quali non ancora interamente coperti sia per competenza sia per cassa, anche alla luce della poca efficienza ed efficacia degli strumenti di controllo, monitoraggio e di budgeting delle aziende sanitarie ed ospedaliere. Il processo, tuttora in corso, di ristrutturazione e riorganizzazione del sistema sanitario regionale, inclusa la procedura straordinaria di accertamento dell'effettivo livello di debito sanitario relativo al periodo 2001-2007, se da un lato evidenzia la forte volontà dell'amministrazione di riequilibrare strutturalmente i conti della sanità ed efficientare il settore, dall'altro potrebbe far emergere ulteriori passività, al momento non ancora quantificabili.

- Modesta flessibilità fiscale pari al 3% delle entrate correnti ed elevata concentrazione della spesa nella sanità ed in altre componenti rigide (es. personale; trasferimenti agli enti locali). La limitata flessibilità finanziaria potrebbe essere penalizzante alla luce degli oneri aggiuntivi relativi al personale forestale, agli LPU/LSU e al settore trasporti che dovranno essere finanziati nei prossimi anni principalmente con risorse proprie.

- Indicatori di ricchezza economica inferiori agli standard internazionali come evidenziato dal PIL pro-capite inferiore del 34% alla media UE27 e dalla stagnazione economica prevista per il 2008. Contribuisce a mitigare lo stress

sociale derivante dell'ancora elevato tasso di disoccupazione, al 11% nel 2007, una quota consistente di economia sommersa stimata intorno al 25% della forza lavoro locale.

7. La manovra di finanza regionale per l'anno 2009

7.1. Le difficoltà di ordine finanziario legate alla scarsa disponibilità di risorse autonome

La situazione finanziaria regionale, per effetto di decisioni assunte dall'Amministrazione regionale negli anni passati ed in parte derivanti da decisioni che esulano dalla sfera di competenza regionale, richiede un intervento correttivo sulle dinamiche della **spesa regionale realizzata con le risorse autonome** che attenui in maniera sostanziale un trend in costante crescita che, anche nel breve periodo, potrebbe risultare non più sostenibile. La situazione che dimostra come la spesa necessaria annualmente sia ormai di molto superiore alle entrate autonome è chiaramente dimostrata nelle tabelle 7.1 e 7.2.

Le entrate libere da vincoli da destinare a finalità autonomamente definite dalla Regione ammontano mediamente a **680-700 milioni di euro**, somma assolutamente insufficiente a coprire il fabbisogno di spesa finanziato con risorse autonome, stimato intorno ad un miliardo e 50 milioni di euro. Come si può notare nella tabella 7.1, di anno in anno, parte della differenza viene colmata con la quota di avanzo libero, con il definanziamento dei fondi in perenzione amministrativa, con economie da residui, con il ricorso all'indebitamento ai sensi degli articoli 26 e 27 della legge regionale di contabilità, così come meglio evidenziato nella tabella 7.2.

Tabella 7.1 – Entrate autonome

Tipologia Entrata	2009 iniziale	2008 assestato	2008 prev maggio	2008 iniz settembre	2007 finale	2006 finale	2005 finale
Tributi propri liberi	172,4	170,6	165,4	133,9	202,7	169,8	134,0
IRAP (quota libera)	446,2	446,2	446,2	446,2	446,0	446,0	446,0
IRPEF (quota libera)	0	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3
Accisa benzina	45,5	45,5	40,1	62,3	61,9	60,8	68,8
Accisa su gasolio per autotrazione (quota libera)	20,7	20,7	20,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Entrate extratributarie	3,2	6,7	3,2	4,4	4,5	8,7	12,1
Totale Entrate della Regione in libera disponibilità	688,0	699,0	684,9	656,1	724,4	694,6	670,2
Avanzo/Disavanzo libero	0,0	0,0	0,0	100,0	31,9	103,5	99,8
Disponibilità compreso l'avanzo/disavanzo	688,0	699,0	684,9	756,1	756,3	798,1	770,0
Definanziamento dei perenti in libera disponibilità	0,0	154,4	130,0	0,0	124,2	63,0	45,0
Economie da residui passivi o di stanziamento	0,0	15,5	5,5	0,0	23,6	82,0	32,6
Indebitamento per spesa regionale in conto capitale	0,0	50,6	50,6	0,0	0,0	0,0	0,0
LIVELLO DI SPESA AUTORIZZATO	688,0	919,5	871,0	756,1	904,1	943,1	847,6
Indebitamento per il Por	58,9	101,1	101,1	0,0	0,0	0,0	0,0

7.2. La necessità di una riforma strutturale della spesa realizzata con le risorse autonome.

Rispetto all'anno precedente la situazione finanziaria regionale, già resa problematica dalle vicende legate principalmente alle annose questioni riguardanti le emergenze sociali (forestali, precari Arssa, LPU-LSU, fondo sollievo, ecc), è aggravata da diversi fattori che possono essere così riassunti:

- una parte delle emergenze non ha trovato la necessaria copertura finanziaria nel bilancio 2008 ed è quindi prevedibile una notevole pressione anche sulla competenza 2009;
- l'avanzo di amministrazione libero da vincoli, derivante sostanzialmente da economie di gestione, è ormai inesistente poiché

neutralizzato dalla necessità di coprire finanziariamente i perenti defianziati nell'anno precedente.

Per far fronte al fabbisogno finanziario inerente la copertura delle spese a legislazione vigente, escluse quelle ulteriori previste da eventuali nuove leggi di spesa, occorrerebbe, quindi, al momento disporre, in termini di risorse autonome, di circa 1.050 milioni di euro (vedi ancora tabella 7.2). In assenza di un reale incremento delle entrate in libera disponibilità, attestate sostanzialmente intorno a 680-700 milioni di euro, va da sé che la differenza, pari ad oltre 350 milioni di euro, in assenza di manovre correttive, rappresenta un disavanzo che può essere definito ormai strutturale.

Occorre pertanto, in vista della predisposizione del bilancio 2009, avviare una serie di misure finalizzate a riqualificare nel suo insieme la spesa regionale, distogliendola da impieghi non sostenuti da motivazioni di efficienza e produttività e riorientandola verso finalità di riconosciuta e sicura utilità economica e sociale. La riforma della spesa, al di là dei possibili tagli che per forza di cose dovranno essere effettuati al fine di garantire l'equilibrio di bilancio, deve assumere necessariamente carattere strutturale. E' impensabile, infatti, a situazione invariata, e in una Regione che, per quanto riguarda le risorse autonome, si finanzia in gran parte con fondi perequativi, pensare di risolvere, anno per anno, i problemi della copertura finanziaria delle sempre maggiori necessità con la riprogrammazione delle solite risorse rinvenienti dal riaccertamento dei residui o dal defianziamento dei perenti.

Appare, pertanto, necessario proseguire senza indugio, anche in vista della piena attuazione del federalismo fiscale, nella riforma radicale della finanza regionale, che non può essere solo di natura tecnica ma che investe tutto il sistema regionale, il livello politico, le forze sociali, gli enti locali e tutto l'apparato burocratico. Senza un risolutivo intervento di natura strutturale che incida sui meccanismi della spesa da realizzare con risorse autonome, la sostenibilità finanziaria del sistema regionale può essere assicurata solo attraverso una continua opera di tagli generalizzata, con il rischio di non riuscire a garantire, come peraltro già successo negli ultimi due esercizi

finanziari, l'intera copertura della spesa disposta dalle leggi regionali vigenti.

Il livello dei residui, peraltro, è ormai sceso a livelli fisiologici, riguarda soprattutto fondi a destinazione vincolata, e "forzare" la mano su tale argomento "fidando" sui ritardi e sulla inefficienza delle strutture regionali, può essere una soluzione peggiore del male.

Peraltro occorre precisare che le somme rese disponibili con il definanziamento dei residui perenti o rinvenienti dal riaccertamento dei residui passivi andrebbero utilizzate per spese di investimento "una tantum" e non per finanziare spese di carattere ricorrente che poi si ripropongono ogni anno, come nella fattispecie.

Il definanziamento dei perenti, in particolare, non elimina il debito nei confronti dei beneficiari, e quindi, all'inizio dell'anno successivo occorre rifinanziarlo ex novo e ciò riduce gli eventuali avanzi di gestione o crea un disavanzo reale in sede di chiusura dei conti.

Tabella .7. 2

Spese realizzate con le risorse autonome

Le poste più significative del bilancio	Necessità reali 2009	Bilancio asestato 2008	Bilancio 2008 approvato
A - SPESE PER IL PERSONALE	148,4	145,3	144,7
Personale di ruolo	75,0	78,6	76,6
Equipe socio-psico pedagogiche	20,8	10,4	8,0
Personale dei consorzi agrari	1,1	1,1	0,8
Personale stabilizzato LPU-Lsu	5,0	3,6	4,1
Personale stabilizzato LLPP (autorità di bacino e calamità naturali)	3,7	3,4	3,4
Strutture dei Dipartimenti e degli Assessori	9,0	8,8	8,8
I cento giovani	4,2	3,0	3,0
Costo dell'esodo del personale	1,5	14,5	19,0
Personale comandato	1,0	0,9	0,9
Personale a tempo determinato protezione civile	0,3	0,3	0,3
Personale ATO	1,3	1,0	1,0
Indennità accessorie dirigenti e personale	15,5	12,8	12,8
Altre spese per il personale	10,0	6,9	6,0
B - SPESE PER I LAVORATORI PRECARI	330,0	251,1	213,4
Forestali (escluso il trasf. Stat.di 160 m. ed incluso il fabb. 2008 non coperto)	174,0	114,0	96,0
Ex fondo sollievo	30,0	21,5	21,5
LPU, LSU e altre politiche per il lavoro	65,0	62,1	48,9
Personale Arssa (incluso il fabbisogno 2008 non coperto)	47,0	41,0	35,0
Lavoro esternalizzato	14,0	12,5	12,0
C - ALTRE SPESE difficilmente comprimibili	425,5	404,0	374,4
Spese funzionamento Regione	45,0	36,8	35,8
Costo del personale trasferito alle Province	55,0	47,6	47,6
Spese funzionamento Province	8,6	8,6	8,6
Spese funzionamento Consiglio Regionale	78,4	77,5	75,0
Trasfer. Province	36,0	33,0	32,8
Trasporti	135,0	133,0	113,6
Mutui ed altre estinzioni di passività	67,5	67,5	61,0
D - SPESE PER LE ALTRE LEGGI REGIONALI	148,3	117,2	122,5
Agricoltura	35,0	33,8	33,8
Attività produttive	8,7	8,5	8,5
Istruzione - Edilizia scolastica	26,0	23,8	23,8
Attività culturali	10,0	8,1	7,9
Politiche sociali	47,5	27,4	27,4
Fondi riserva, speciali	21,1	15,6	21,1
Totale generale	1052,2	917,6	869,3

7.3. L'azione di riforma della spesa regionale.

L'azione da sviluppare per la riforma della spesa regionale è demandata ai tre strumenti tipici della politica di bilancio: disegno di legge finanziaria regionale, disegno di legge di bilancio e disegno di legge collegato. In tale contesto, il disegno di legge finanziaria, ed il disegno di legge di bilancio costituiscono la sede nella quale possono essere unicamente contemplati

interventi di natura quantitativa, esclusivamente volti a ridimensionare sul piano degli stanziamenti l'entità della spesa. Ma accedere in via esclusiva ad un'azione limitata e ad una pura opera di riduzione di stanziamenti di bilancio, prescindendo dai fondamenti legislativi sulla base dei quali quegli stanziamenti si determinano, costituirebbe un limite sostanziale della manovra e ricondurrebbe la manovra stessa ad una dimensione di tipo prettamente congiunturale. In tali sedi normative, accanto ad una ineludibile opera di riconsiderazione puntuale delle ragioni che motivano la dimensione e talora il permanere stesso di appostazioni di risorse finanziarie autorizzate in passato, viene quindi a delinearsi una complessiva azione di riforma destinata ad interessare quei comparti ove maggiormente è avvertita l'esigenza di un intervento di razionalizzazione.

Le azioni di risanamento sopra delineate devono trovare corrispondenza in termini attuativi nelle disposizioni inserite nel collegato alla manovra di bilancio. In particolare, le misure ivi contemplate devono mirare ad incidere in maniera strutturale su alcune delle principali voci della spesa di funzionamento del complessivo sistema regionale, intendendo per tale non solo quello costituito dall'Amministrazione regionale in senso stretto ma anche quello del sistema regionale pubblico allargato, nel quale trovano considerazione i diversi soggetti istituzionali (società, enti, aziende ed agenzie) che fanno riferimento alla finanza regionale.

7.4. Le possibili scelte strategiche

7.4.1 La manovre sulle entrate

Il nuovo ruolo affidato alle Regioni per effetto del federalismo fiscale impone un atteggiamento più attivo rispetto alle politiche relative alle entrate regionali, tributarie e non.

E' evidente che le potenzialità delle entrate tributarie sono sensibilmente diverse fra regione e regione e dipendono soprattutto dalla differenza esistente

fra i livelli economici regionali. Si consideri, peraltro, che l'autonomia finanziaria delle Regioni sul versante delle entrate è stata notevolmente limitata in campo tributario da una serie di provvedimenti normativi, talora confermati da sentenze della Corte Costituzionale che hanno stabilito principi in contrasto con l'evoluzione in senso federale dello Stato e delle Amministrazioni territoriali.

Per questo motivo le operazioni che la Regione Calabria può mettere in atto sono principalmente relative all'incremento delle entrate mediante l'utilizzo degli asset finora non sfruttati.

Tale autonomia, peraltro, era già abbastanza limitata prima di tali interventi e riguardava principalmente tre tributi: l'Addizionale regionale IRPEF, l'Imposta regionale sulle Attività produttive e la Tassa di circolazione.

Le sentenze della Corte Costituzionale nn. 296 e 297 del dicembre 2003 hanno statuito che, per quanto riguarda l'IRAP e la Tassa di circolazione, non si tratta di tributi regionali ma di tributi statali il cui gettito è devoluto alle Regioni e, pertanto, le manovre di iniziativa regionale possono essere deliberate solo nei limiti previsti dalla normativa statale di riferimento.

Peraltro, le manovre sull'addizionale regionale sono state sospese da leggi statali fino al dicembre del 2004, e solo con la Finanziaria 2005 è stato previsto che gli aumenti dell'addizionale possono essere deliberati per coprire eventuali disavanzi del Sistema Sanitario regionale.

I margini discrezionali di aumento dei tributi della Regione Calabria sono pertanto esauriti per effetto delle disposizioni della Legge Regionale 30/2002 che hanno aumentato l'addizionale regionale IRPEF nella misura dello 0,5% per la copertura dei disavanzi della Sanità relativi all'esercizio 2001 e la tassa automobilistica nella misura del 10%. Tali interventi, seppur necessari, hanno portato la fiscalità regionale ad un livello molto elevato anche rispetto al contesto socio-economico regionale.

La rimodulazione delle aliquote dell'addizionale regionale IRPEF introdotta per l'anno 2008 con un emendamento al ddl inerente l'assestamento di bilancio 2007 è stata poi annullata con decreto del Presidente della Giunta regionale nella veste di Commissario ad acta nel maggio 2008, al fine di recuperare

risorse per il ripiano del deficit della Sanità per l'anno 2007.

Pertanto, allo stato attuale, non si prevedono per il 2009 interventi sul versante delle **entrate tributarie**. Lo sforzo dell'Amministrazione regionale sarà, quindi, incentrato soprattutto su una più efficace azione di controllo e di lotta all'evasione alla stregua di quanto già fatto per la Tassa automobilistica regionale nel corso del 2005 e del 2006.

Relativamente a quest'ultima, entro il 31 dicembre, con l'emissione dei relativi ruoli, si concluderà il procedimento di accertamento della tassa relativa agli anni 2004-2005 il cui ammontare è valutabile in circa a 50 milioni di Euro. Entro la stessa data si procederà all'invio degli avvisi di accertamento relativi all'annualità 2006 il cui ammontare, ad oggi non determinabile con esattezza, dovrebbe attestarsi sullo stesso livello degli anni precedenti.

Le potenzialità delle entrate tributarie regionali sono decisamente più alte rispetto agli attuali livelli soprattutto per ciò che riguarda alcune tipologie di tributi propri (es. concessioni del demanio marittimo, tassa sulle concessioni regionali).

Non è più procrastinabile in tal senso l'avvio di un'azione mirata a valutare il potenziale di entrate tributarie e, quindi, l'attuale gap di riscossione della Regione Calabria, per poi prevedere tutti gli interventi necessari per avviare le necessarie attività di accertamento e riscossione dei tributi.

Una potenzialità che la Regione intende sfruttare ampiamente è rappresentata dalla **valorizzazione del patrimonio immobiliare** di proprietà, attraverso l'attuazione di azioni volte alla riqualificazione, razionalizzazione e dismissione, ma anche mediante forme di gestione più efficienti e più efficaci. In tale prospettiva, la prima azione da sviluppare e portare a compimento riguarda il censimento dei beni immobili regionali una parte dei quali sono pervenuti alla Regione anche per effetto delle leggi di trasferimento di funzioni e risorse succedutesi nel corso degli anni. Tale censimento rappresenta una azione prioritaria, essendo il patrimonio pubblico, sia da punto di vista economico, sociale e culturale, una risorsa da valorizzare al meglio e tutelare nell'interesse della collettività. E' necessario, pertanto, un piano di ricognizione del patrimonio per avere reale contezza di quanto

appartiene alla Regione Calabria, al fine di recuperare risorse finanziarie, evitare abusivismi, valorizzare i siti. Tale percorso dovrà tendere ad una sana, efficace ed efficiente gestione del patrimonio pubblico avviando preliminarmente le seguenti attività:

1. puntuale completamento del censimento del demanio e del patrimonio immobiliare;
2. analisi di tutti i flussi attivi relativi al demanio ed al patrimonio e recupero delle posizioni pregresse;
3. definizione di un piano di utilizzo e riqualificazione dei beni;
4. razionalizzazione della spesa e delle ubicazioni degli uffici regionali territoriali.

Questo processo di ricognizione sarà sicuramente agevolato in seguito alla recente aggiudicazione della gara sul patrimonio che consentirà di disporre di un valido supporto nell'azione di ricognizione e successiva valorizzazione del demanio e patrimonio.

Effettuato il censimento si interverrà mediante dismissione degli *asset* non strategici, l'individuazione delle forme di gestione più conveniente del patrimonio immobiliare - che potrà anche prevedere la costituzione di un nuovo soggetto giuridico con specifici compiti, tra gli altri, di "facility management" - che dovrebbero consentire il conseguimento di significative economie.

Tale azione verrà estesa anche al patrimonio degli Enti strumentali e delle Aziende Sanitarie Locali che possono recuperare importanti risorse per la riqualificazione della loro attività.

Allo stato non è possibile quantificare quanto si può recuperare in termini di entrate da tal attività stante la grave mancanza di informazioni al riguardo che non consente alcuna previsione attendibile.

7.4.2 La riforma della spesa

L'azione di riforma deve obbligatoriamente muoversi su più direttrici, essendo molteplici le cause che hanno inciso sulle dinamiche di spesa. Le azioni che si ritengono non più rinviabili possono essere così riassunte:

o **razionalizzazione della spesa nel settore della forestazione.**

A seguito della stabilizzazione di tutti gli operai idraulico forestali, avvenuta nel 2004 con deliberazione della Giunta regionale, il costo che grava sulle risorse autonome regionali, compresi i 160 milioni di euro a carico dello Stato che al momento sono garantiti solo per l'anno 2009, è cresciuto in maniera esponenziale, così come evidenziato nella tabella 7.3.

Tabella 7.3 – Spesa per le attività di forestazione nel periodo 2003-2008

Tipologia	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Forestali (capitolo 2233211)	112.745.924,84	101.700.000,00	119.500.000,00	77.000.000,00	75.000.000,00	73.000.000,00
Forestali (mesi non coperti)	44.000.000,00	22.000.000,00	-	-	-	-
Totale a carico Regione	156.745.924,84	123.700.000,00	119.500.000,00	77.000.000,00	75.000.000,00	73.000.000,00
Capitolo finanziato dallo Stato	160.102.000,00	160.102.000,00	160.102.000,00	160.102.000,00	160.102.000,00	160.102.000,00
Totale	316.847.924,84	283.802.000,00	279.602.000,00	237.102.000,00	235.102.000,00	233.102.000,00
Fondo sollievo gestito dall'Afor	21.500.000,00	19.300.000,00	21.688.297,20	18.300.000,00	-	-
Ex fondo sollievo	340.861,55	554.984,62	4.000.000,00	2.000.000,00	13.000.000,00	10.000.000,00
TOTALE	495.434.711,23	427.366.984,62	424.790.297,20	334.402.000,00	323.102.000,00	316.102.000,00

Come si può notare, il costo complessivo, che comprende anche gli operai dell'ex fondo sollievo, si è enormemente dilatato negli ultimi 4 anni per quanto riguarda esclusivamente la quota a carico del bilancio regionale, che è praticamente più che raddoppiata, ponendo dei seri problemi per il reperimento delle risorse finanziarie necessarie, visto anche il corrispondente non aumento delle entrate in libera disponibilità. Tant'è vero che nelle due ultime annualità sono rimaste scoperte nel 2007 la mensilità di dicembre e nel 2008 le due mensilità di novembre e dicembre.

Tale aspetto rende ormai improcrastinabile intervenire in più direzioni al fine di condurre il trend di spesa, ormai fuori controllo, in ambiti compatibili con gli equilibri di bilancio. Le diverse azioni possibili sono di seguito riassunte:

- utilizzazione per l'anno 2009 degli ammortizzatori sociali;
- verificare la possibilità di realizzare con una parte della manodopera progetti reali di difesa ambientale e idrogeologica e di salvaguardia del territorio, al fine di rendere eleggibile la spesa a livello comunitario e liberare così una parte di risorse autonome, che possono così essere utilizzate per altri scopi;

- rivedere alcune voci di spesa del contratto stesso che, perdurando da anni, hanno ormai assunto carattere di definitività pur non producendo alcuna utilità pubblica. Si fa riferimento ad alcuni oneri accessori previsti dalla contrattazione, quali i rimborsi spesa per i trasferimenti che mentre prima, in una situazione di precarietà potevano rappresentare una integrazione di reddito, adesso, dopo la completa stabilizzazione, sono diventati una "rendita";
- incentivi all'esodo, per la riduzione del numero dei lavoratori;
- procedere alla completa revisione del riconoscimento di oneri per servizi generali agli Enti attuatori;
- attuare il trasferimento alle province o alle Comunità Montane, senza aggravio di costi per il bilancio regionale;

○ **razionalizzazione della spesa nel settore dei trasporti:**

Il processo di riforma già avviato dovrà essere completato con l'attuazione dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico d'interesse regionale tramite concorso di gara pubblica e con la gestione diretta da parte delle Province quali enti delegati.

La Regione intende, inoltre, elaborare ed approvare ai sensi delle norme nazionali e regionali vigenti, il Piano Triennale dei Servizi di Trasporto Pubblico Locale e dei bacini di traffico, al fine individuare gli interventi da realizzare in direzione del potenziamento, dell'integrazione vettoriale e tariffaria, nonché della definizione delle reti di interesse regionale e locale.

L'obiettivo generale è quello di realizzare un sistema del TPL qualificato in grado di drenare traffico dal trasporto motorizzato privato.

Dette politiche dovranno consentire delle economie ed una maggiore efficienza del sistema.

Inoltre sono attese delle economie conseguenti all'affidamento tramite gara dei servizi, economie possibili per come già riscontrato da altre esperienze nazionali nel settore.

- **abbandono della logica di tipo incrementale della spesa**

Deve essere ricondotto allo spirito della riforma della contabilità regionale di cui al decreto legislativo n. 76/2000 l'utilizzo dello strumento del collegato alla manovra finanziaria, utilizzato impropriamente per inserire norme finanziarie "una tantum" che poi diventano spese ricorrenti;

- **minore "pressione" sulle poche risorse regionali ed una maggiore "attenzione" sulle ben più corpose risorse comunitarie e nazionali**

Queste ultime, se utilizzate adeguatamente, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, possono creare sviluppo ed occupazione; i settori devono programmare i loro interventi puntando sull'utilizzo delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato o dalla UE che spesso si perdono o rischiano di perdersi, come più volte successo in passato;

- **attuare un razionale processo di delegificazione**

Occorre ridurre sostanzialmente le circa 150 leggi di spesa attualmente in vigore, anche alla luce della rivisitazione delle competenze regionali attuate dalle leggi di delega e dalla modifica del Titolo V della Costituzione. L'obiettivo dovrebbe essere quello di procedere per Testi Unici in tutti i settori, al fine di determinare una razionalizzazione delle politiche di intervento nei vari settori ed un minore spreco di risorse;

- **procedere ad una riduzione delle spese di funzionamento**

l'attuazione delle gare per l'acquisto di beni e servizi può comportare una sostanziale riduzione dei costi;

- **revisione degli Enti strumentali**

essi al momento rappresentano solo un centro di spesa limitandosi, di fatto, ad erogare le retribuzioni del personale dipendente e precario; tutti gli aumenti dei fondi di dotazione erogati negli ultimi anni hanno infatti riguardato quasi esclusivamente incrementi dei costi per il personale. Una

buona parte presentano bilanci con forti disavanzi, che inevitabilmente graveranno prima o poi sul bilancio regionale;

- **la razionalizzazione delle partecipazioni**

negli ultimi anni esse hanno comportato notevoli esborsi per la copertura di perdite e per la ricapitalizzazione di enti strutturalmente deficitari;

- **aumento dell'efficienza della burocrazia regionale**

La revisione della spesa non può prescindere dal porsi l'obiettivo di spendere le ingenti risorse di natura vincolata che sono allocate, alcune da più anni, nel bilancio regionale. Nell'esame delle risultanze della gestione finanziaria inerente all'esercizio 2007, si ha la possibilità di verificare una "**capacità di realizzazione**" della Regione molto bassa. In particolare, se si sommano le componenti finanziarie negative e cioè i residui passivi propri (al netto delle contabilità speciali), pari a 1.739 milioni di euro circa, i residui perenti agli effetti amministrativi, pari a 361 milioni di euro, i residui di stanziamento (che in quanto economie, in gran parte con vincolo di destinazione, sono riprodotte attraverso l'avanzo di amministrazione applicato al bilancio 2008), pari a 3.085 milioni di euro, si ottiene la somma complessiva comunque non spesa alla fine dell'esercizio 2007 ammontante a 5,2 miliardi di euro circa, prescindendo dalla provenienza. Questi ultimi dati espongono, sia pure in modo grossolano, il grado di "efficienza" dell'amministrazione regionale, e quindi un parametro di giudizio "politico" per gli inevitabili corollari che ne discendono. E' innegabile, infatti, un'eccessiva lentezza dei processi di spesa regionali, che va sempre peggiorando, il cui aspetto contabile è quello più vistoso ma che è originata da problematiche ben più complesse. Ciò richiede, infatti, urgenti interventi in materia di personale per elevare il livello della qualità della dirigenza, per una diversa organizzazione e distribuzione territoriale delle risorse umane, oltre alla ormai improcrastinabile implementazione di un sistema di controllo di gestione adeguato alle caratteristiche e alle esigenze di cambiamento della regione. Un efficace sistema di CdG consente di realizzare il reale collegamento fra obiettivi e risultati, e quindi rende possibile legare a questi ultimi la retribuzione di

risultato, che deve essere attribuita solo ed esclusivamente in base all'attività realizzata e ai risultati raggiunti. Aver limitato nel corso degli anni la politica di gestione del personale ad un'egualitarismo di massa, in cui i meccanismi di ricompensa sono accessibili a tutti indifferentemente dai meriti e dai risultati raggiunti, è espressione di una miopia culturale che ha provocato dei danni irreparabili in termini di investimento nelle capacità personali degli individui coinvolti, di valori da trasmettere e di codici morali da rispettare, evidenziatisi nella cronica mancanza di benessere organizzativo, di demotivazione e di mancata assunzione di responsabilità.

E' necessario, pertanto, curare lo sviluppo della carriera per garantire che vengano promosse alle posizioni chiave persone adeguatamente qualificate e formate. Gli individui, dal canto loro, hanno bisogno dello sviluppo della carriera per aumentare il gusto di lavorare e per ottenere retribuzioni migliori. Solo progettando percorsi di carriera che consentano alle persone preparate di assumere responsabilità crescenti nel tempo, si garantiscono all'organizzazione le conoscenze necessarie per raggiungere gli obiettivi aziendali.