

COPIA



PROPOSTA DI PROVVEDIMENTO
AMMINISTRATIVO

N.ro 198 / 9^a

REGIONE CALABRIA
GIUNTA REGIONALE

Dipartimento/i Proponente/i:

DIP. BILANCIO

Deliberazione n. 414 della seduta del 20 SET. 2012.

Oggetto:

Documento di Programmazione Economico Finanziaria della Regione Calabria (DPEFR) per gli anni 2013 - 2015
(Articolo 2, comma 3, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8).

Presidente o Assessore/i Proponente/i: F. TO MANCINI

Relatore (se diverso dal proponente): _____

Dirigente/i Generale/i: _____

2^a COMM. CONSILIARE

Alla trattazione dell'argomento in oggetto partecipano:

		Giunta	Presente	Assente
1	Giuseppe SCOPELLITI	Presidente		X
2	Antonella STASI	Vice Presidente	X	
3	Pietro AIELLO	Componente	X	
4	Mario CALIGIURI	Componente	X	
5	Antonio Stefano CARIDI	Componente		X
6	Luigi FEDELE	Componente	X	
7	Giuseppe GENTILE	Componente	X	
8	Giacomo MANCINI	Componente	X	
9	Francesco PUGLIANO	Componente	X	
10	Francescoantonio STILLITANI	Componente		X
11	Domenico TALLINI	Componente	X	
12	Michele TREMATERRA	Componente	X	

Assiste il Dirigente Generale del Dipartimento Presidenza.

F. to Zecchi

La delibera si compone di n. 2 pagine compreso il frontespizio e di n. 1 allegati.

Casella riservata alla prenotazione dell'impegno di spesa da parte del Direttore di Ragioneria.

Consiglio Regionale della Calabria
PROTOCOLLO GENERALE

Prot. n. 45651 del 22.10.12

Classificazione 2.11

Il dirigente di Servizio

Il dirigente di Settore

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

Ravvisata 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 2013 – 2015, allegato alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale e di trasmetterlo al Consiglio regionale per i successivi provvedimenti di competenza;

Vista

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

Su proposta dell'Assessore al Bilancio e Patrimonio Avv. Giacomo Mancini, formulata sulla base 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, che qui si intendono riportate quale parte integrante e sostanziale:

1. Di adottare, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8, il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEFR) per il triennio 2013 – 2015, allegato alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale;
2. Di trasmettere per i successivi provvedimenti di propria competenza, la presente deliberazione al Consiglio regionale, a cura della segreteria di Giunta;
3. di provvedere alla pubblicazione integrale del presente provvedimento sul BURC a cura del Dipartimento Bilancio e Patrimonio ai sensi della legge regionale 6 aprile 2011, n. 11, a richiesta del Dirigente Generale.

IL DIRIGENTE GENERALE
DEL DIPARTIMENTO PRESIDENZA

F. to Zoccali

IL PRESIDENTE

F. to STASI

Del che è redatto processo verbale che, letto e confermato, viene sottoscritto come segue:

Il Verbalizzante

Il Presidente

Si attesta che copia conforme della presente deliberazione è stata trasmessa in data _____ al
Dipartimento interessato ☒ al Consiglio Regionale ☒ alla Corte dei Conti ☐

L'impiegato addetto



Copia conforme all'originale,

Calabritto, _____

IL DIPENDENTE

AUEGATO AUA D.G.R. N. 616 DEL
28.09.2012

REGIONE CALABRIA

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA PER IL TRIENNIO 2013-2015



INDICE

PREMESSA	6
PARTE 1	8
IL CONTESTO	8
L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA DELLA REGIONE E LA SITUAZIONE DEI PRINCIPALI INDICATORI DI SVILUPPO SOCIO ECONOMICO	8
1. LO SCENARIO ECONOMICO REGIONALE	9
1.1 Premessa	9
1.2 La Calabria e la debole ripresa italiana ed europea nel 2011	15
1.3 Le prospettive alla luce dell'andamento nel 2011 e nel medio periodo	18
1.4 La popolazione	28
1.4.1 La dinamica naturale	31
1.4.2 La dinamica migratoria	32
1.4.3 La struttura demografica della regione	34
1.4.4 Un decennio di cambiamento: tendenze di fondo della popolazione della Calabria alla luce dei primi risultati del censimento 2011	36
1.5 Il mercato del lavoro tra crisi e ripresa delle migrazioni	43
1.5.1 L'andamento del mercato del lavoro nel 2011	43
1.5.2 L'evoluzione congiunturale: secondo trimestre 2012	52
1.5.3 Il pendolarismo per motivi di lavoro	59
1.5.4 Il pendolarismo di lunga distanza "Sud-Nord-Estero"	61
1.6 Le esportazioni regionali in ripresa dopo i modesti risultati del 2011	65
1.6.1 La congiuntura nel 2012	67
1.6.2 Gli scambi con l'estero delle Province	69
1.7 Gli indicatori di sviluppo socio-economico e la strategia "Europa 2020", positivi segnali di convergenza della Regione	75
1.7.1 Servizi alle imprese e fattori di localizzazione	75
1.7.2 Produzione e gestione dei rifiuti urbani	76
1.7.3 Servizi pubblici e infrastrutture di rete	80
1.7.4 Il funzionamento della giustizia civile	82
1.7.5 Qualità dei servizi sanitari e socio-assistenziali	84
1.7.6 Pubblica Amministrazione e ICT	87
1.7.7 La Calabria negli obiettivi della Strategia Europa 2020 e le Politiche di Coesione	89



PARTE 2	98
LE POLITICHE	98
2. IL PROCESSO DI ATTUAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE	99
2.1 L'utilizzo delle risorse liberate del ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006	99
2.2 Lo stato di attuazione del Quadro Strategico Nazionale nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza	102
2.3 Lo stato di attuazione dei Programmi Operativi 2007-2013 della Calabria	108
2.3.1 Il POR FESR 2007-2013	108
2.3.2 Il POR FSE 2007-2013	111
2.3.3 Il contributo dei POR della Calabria all'attuazione del Piano di Azione Coesione	113
2.4 L'allocazione delle risorse FAS 2000-2006 e 2007-2013	115
2.5 Il percorso attuativo del Piano di Azione per gli Obiettivi di servizio	119
2.6 Lo stato di avanzamento della progettazione integrata	124
3. LE PRINCIPALI CONDIZIONI DI BASE PER AVVIARE IL PROCESSO DI RISANAMENTO STRUTTURALE DEL SISTEMA SANITARIO REGIONALE, NEL CONTESTO DEL PIANO DI RIENTRO	130
3.1 Premessa	130
3.2 Le azioni strutturali ed i progetti strategici per il miglioramento della qualità dei servizi socio-sanitari	130
3.2.1 Le azioni strutturali	130
3.2.2 I principali progetti strategici	134
3.3 Lo stato di attuazione del Piano di Rientro nell'ambito del Sistema Sanitario Regionale (SSR)	143
3.3.1 Premessa	143
3.3.2 Prevenzione	144
3.3.3 La rete ospedaliera	145
3.3.4 Prestazioni da privato ospedaliero	145
3.3.5 Prestazioni da privati	146
3.3.6 Emergenza-urgenza	146
3.3.7 AREA FARMACO (Prodotti Farmaceutici + Farmaceutica Convenzionata)	149
3.3.8 Manovra sul personale	151
3.3.9 La gestione del rischio clinico	153
3.4 Gli aspetti Economico-Finanziari	155
3.4.1 Definizione del Debito commerciale e non commerciale	155
3.4.2 Pagamenti del debito pregresso	159



3.4.3	Procedura di accertamento della posizione debitoria e creditoria regionale , attività per la definizione dello Stato Patrimoniale iniziale della Gestione Sanitaria Accentrata.....	159
3.4.4	Attività di attuazione del Titolo II del D.Lgs. 118/2011 e implementazione della Gestione Sanitaria Accentrata	162
3.4.5	Attività per la corretta implementazione, delle Aziende Sanitarie, del D.Lgs. 118/2011.....	163
3.4.6	Contabilità analitica.....	163
3.4.7	Risultato d'esercizio Consuntivo 2011 e prime stime andamento 2012	164
3.4.8	Applicazione Decreto Legge n. 95 del 6 luglio 2012	165
PARTE 3		166
IL CONTESTO ISTITUZIONALE		166
4. IL QUADRO ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO		167
4.1	Lo stato di attuazione del federalismo fiscale	167
4.2	L'armonizzazione dei bilanci regionali alla luce della modifica dell'art. 117 Cost	178
4.3	Il principio dell'equilibrio di bilancio.....	186
4.4	Il principio di prudenza nella copertura finanziaria dei residui passivi perenti.....	188
4.5	I provvedimenti del Governo in materia di razionalizzazione della spesa pubblica (la spending review)	190
4.5.1	Il decreto-legge n. 52/2012 "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica"	191
4.5.2	Il decreto-legge n. 95/2012 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"	194
PARTE 4		216
LA SITUAZIONE DELLA FINANZA REGIONALE: PROBLEMI E PROSPETTIVE		216
5. L'ANDAMENTO DELLA FINANZA REGIONALE NEGLI ULTIMI ANNI		217
5.1	Le entrate	217
5.2	Le spese	227
5.3	L'indebitamento	229
6. LE FORTI LIMITAZIONI ALLA SPESA IMPOSTE DAL PATTO DI STABILITÀ		238
6.1	Premessa	238
6.2	Il patto nell'anno 2012	242
6.2.1	La normativa	242
6.2.2	Parziale esclusione dal patto di una quota del cofinanziamento nazionale il decreto Barca ..	244
6.2.3	L'ulteriore abbassamento del tetto di spesa previsto con l'art. 16, comma 2, del decreto sulla spending review.....	246
6.2.4	Il patto regionale verticale incentivato di cui all'art. 16, comma 12 bis	246



Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2013-2015

6.3	<i>L'introduzione dei parametri di virtuosità e gli effetti sul patto di stabilità.....</i>	250
6.3.1	<i>Gli effetti della virtuosità</i>	250
6.3.2	<i>La posizione della Regione Calabria in sede di Conferenza</i>	251
6.3.3	<i>Le decisioni assunte in sede di Conferenza</i>	252
6.3.4	<i>I nuovi obiettivi per il 2012 dopo il DL 95/2012</i>	257
6.4	<i>Il patto nell'anno 2013</i>	259
6.5	<i>Le sanzioni per il mancato rispetto del patto</i>	260
7.	IL QUADRO DELLA FINANZA REGIONALE NEL PROSSIMO TRIENNIO	262
7.1	<i>Le difficoltà di ordine finanziario: lo squilibrio fra entrate e spese autonome</i>	262
7.2	<i>La più difficile situazione di contesto</i>	264
7.2.1	<i>I tagli dei trasferimenti statali.....</i>	265
7.2.2	<i>Una minore disponibilità di risorse autonome per la manovra a seguito della spending review</i>	266
7.3	<i>La necessità di una riforma strutturale della spesa realizzata con le risorse autonome.</i>	268
7.4	<i>Le direttive per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015.....</i>	269
7.4.1	<i>La manovra sulle entrate</i>	271
7.4.2	<i>La convenzione con Agenzia delle Entrate</i>	274
7.4.3	<i>Il livello delle entrate autonome previste nel 2014</i>	276
7.4.4	<i>Il tetto di spesa da finanziare con risorse autonome</i>	277
7.4.5	<i>La riduzione del fabbisogno da finanziare con risorse autonome.....</i>	279



PREMESSA

Questo Documento di Politica Economica e Finanziaria della Regione Calabria si inserisce in un contesto caratterizzato non solo da un'assoluta incertezza circa l'evoluzione anche a breve degli scenari economici e finanziari a livello internazionale, ma anche per l'estrema gravità della situazione italiana, che ha richiesto nel giro di nemmeno due anni pesantissime manovre finanziarie che hanno ridotto in maniera rilevante le risorse a disposizione delle Regioni e degli Enti locali per programmare le proprie politiche.

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

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

Tutto ciò nella piena consapevolezza che nei prossimi giorni sarà varata dal Governo centrale non solo la legge di stabilità per l'anno 2013, che quasi certamente comporterà ulteriori tagli alle risorse regionali, ma anche un provvedimento urgente, probabilmente sotto forma di decreto legge, sulla finanza regionale, dopo la recentissima presa di posizione dei Presidenti delle Regioni, in conseguenza dell'onda emotiva di proteste da parte dell'opinione pubblica seguita agli scandali che hanno coinvolto diversi Consigli regionali, riguardo alla necessità di avere criteri e parametri standard per l'omogeneizzazione delle diverse situazioni regionali in ordine ai costi della politica.

Si è altrettanto certi che tali imminenti provvedimenti, insieme a quelli già posti in essere dal Governo per far fronte alla crisi, da ultimo il D.L. 6 luglio 2012, n.95 convertito dalla L. 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. Spending Review 2), modificheranno in maniera definitiva il contesto istituzionale di riferimento e, quindi, anche quelli che sono gli obiettivi di fondo che



occorre perseguire per garantire la sostenibilità e la stessa sopravvivenza del sistema Regione.



PARTE 1

Il contesto

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



1. LO SCENARIO ECONOMICO REGIONALE

1.1 Premessa

Nel 2011 l'economia mondiale ha mostrato un forte rallentamento della crescita: i segnali di ripresa manifestatisi nel 2010 dopo la profonda recessione del biennio 2008-2009 si sono progressivamente indeboliti, specie in Europa. Le anticipazioni riguardanti la prima parte del 2012 segnalano un peggioramento del ciclo, frenato dalla stagnazione in Europa e dall'ulteriore rallentamento della crescita negli Stati Uniti. Gli andamenti macroeconomici previsti per il 2012 rimangono incerti, specie in alcuni paesi europei. Per l'Italia le analisi concordano nel prospettare per quest'anno un calo del prodotto, che potrebbe prolungarsi anche al 2013, sebbene con una minore intensità. L'uscita dalla peggiore crisi del dopoguerra appare quindi per le regioni italiane ancora lontana, specie nelle aree più deboli.

Tra le principali economie europee, l'economia italiana è stata, anche nel 2011, quella dove la ripresa è stata più debole e dove le prospettive sono risultate meno favorevoli. Il PIL è aumentato nel 2011 dello 0,4%, in forte rallentamento rispetto all'anno precedente (1,7%). L'incremento è stato inferiore a quello di tutti i principali paesi europei: non solo distante dalla Germania (3,0%) e dalla Francia (1,7%), ma anche la metà di quello della Spagna e del Regno Unito (per entrambi pari allo 0,7%). Le trasformazioni della struttura economica e istituzionale necessarie per aumentare la competitività del Paese e quindi per mantenere la sua crescita in linea con quella dei principali paesi europei sono state rallentate dai vincoli stringenti di finanza pubblica e dagli effetti della globalizzazione, che ha aumentato la pressione competitiva sulle imprese italiane. In questo scenario l'economia italiana è stata colta dalla crisi in un momento di particolare fragilità, dopo un lungo periodo di bassa crescita, nel quale si sono acuite le differenze in termini di produttività e competitività con il resto dei paesi europei.

Il rallentamento dell'attività economica nel 2011 ha interessato tutto il Paese, ma con diversa intensità: nel Mezzogiorno il prodotto ha ristagnato, mentre nel Centro-Nord la crescita è stata positiva, sebbene sempre modesta. Secondo valutazioni di preconsuntivo elaborate dalla SVIMEZ, nel 2011 il prodotto interno lordo (a prezzi concatenati) è variato nel



Mezzogiorno dello 0,1%, con un'ulteriore riduzione del modesto tasso di crescita realizzato l'anno precedente (0,6%). L'incremento è rimasto inferiore, di circa mezzo punto percentuale, a quello registrato nel resto del Paese (0,6%). Le regioni del Sud hanno risentito non solo di una struttura produttiva meno sensibile alla crescita della domanda estera e della riduzione di competitività sul mercato nazionale, ma anche dell'aggravarsi delle prospettive nel mercato del lavoro, che ha influenzato negativamente la spesa per consumi e quindi la domanda interna dell'area.

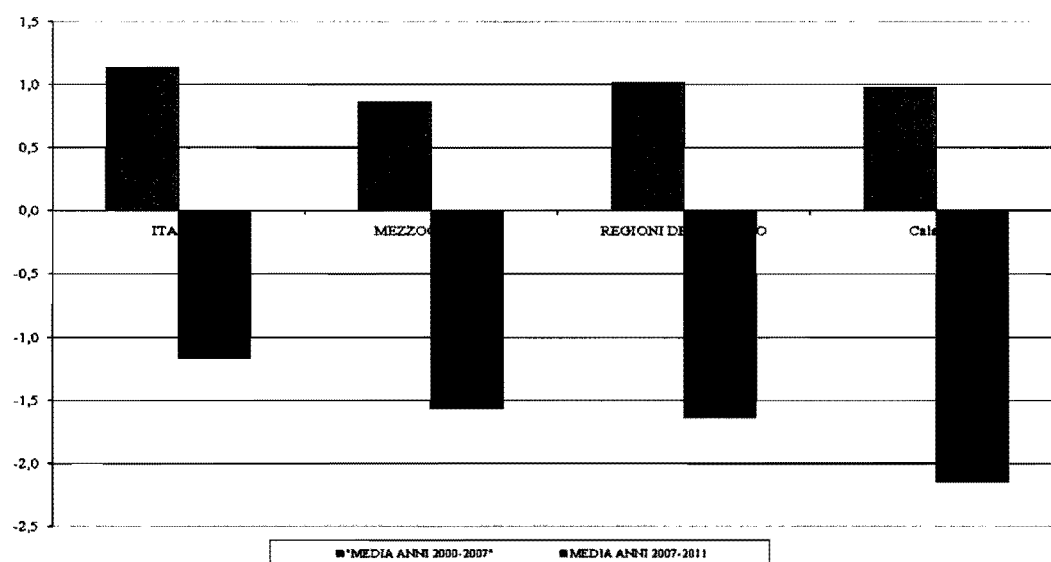
Nel 2011 l'economia della Calabria ha mostrato un calo che ha bilanciato la modesta ripresa dell'anno precedente: il prodotto interno lordo a prezzi costanti è diminuito del -0,7% rispetto al 2010, a fronte dell'incremento dello 0,6% registrato l'anno prima. La brusca frenata è stata superiore a quanto rilevato nel complesso delle regioni del Mezzogiorno (0,1%). Dal punto di vista dell'offerta, la caduta è imputabile interamente al settore delle costruzioni, che flette del 12,8%, continuando un declino che prosegue dal 2006, con una perdita cumulata di circa un terzo del prodotto. Incrementi modesti ma non negativi sono registrati in agricoltura (1,6%) e nei servizi (0,2%), mentre l'industria in senso stretto ristagna (0,0%). Tale dinamica ha allontanato il recupero della caduta produttiva imputabile alla recessione: nel quadriennio 2008-2011 l'economia calabrese è calata in media del -2,1% l'anno, poco più del valore medio dell'intero Sud (-1,6%); rispetto al 2007, l'anno precedente la crisi, il prodotto in Calabria deve ancora recuperare 8,3 punti percentuali, circa due in meno rispetto alla media dell'economia meridionale (6,1 punti), il doppio di quello necessario al Centro-Nord (4,1 punti).

Una visione di più ampio respiro segnala come il momento non favorevole dell'economia calabrese sia legato strettamente alla dinamica ciclica negativa: in un orizzonte decennale gli andamenti del prodotto suggeriscono come la crisi abbia interrotto un processo produttivo di recupero che proseguiva dalla fine degli anni novanta. Nel periodo 2000-2007 l'economia calabrese è cresciuta mediamente dell'1,1% annuo, più dell'insieme delle regioni meridionali (0,9%), nella media delle regioni tirreniche (1%), poco meno della media dell'Italia (1,1%). (Fig. 1.1). E' nel periodo successivo che la flessione arriva ad essere doppia di quella italiana e di mezzo punto l'anno superiore a quella del Mezzogiorno.



Questa dinamica riflette la maggiore fragilità della struttura economica calabrese: in termini dimensionali in primo luogo, con la quota d'imprese da 1 a 9 addetti pari nel 2009 al 93,2%, cinque punti percentuali superiore a quella del Mezzogiorno (88,6%) e più di dieci di quella italiana (81,9%), mentre di converso la quota di imprese da 10 a 49 addetti (6,4%) è quattro punti inferiore a quella del Mezzogiorno (10,4%), e di nove a quella media italiana (15,6%).

Fig. 1.1 - Tassi medi annui di crescita del PIL (%) (calcolati su valori a prezzi costanti)



Inoltre la Calabria condivide con il resto d'Italia la bassa quota di grandi e grandissime imprese, che invece hanno un ruolo maggiore in Europa (Tab. 1.1). Un altro significativo elemento è la ridotta quota di esportazioni, che testimonia livelli marginali di competitività interna e internazionale: le esportazioni espresse come quota del Pil erano pari, nel 2010, solo al 1% del Pil rispetto al 10,7% del Mezzogiorno, al 21,8% dell'Italia e al 30,6% della media dell'UE a 27 paesi. Esistono però elementi che mostrano, pure nel ciclo economico sfavorevole, una vitalità economica delle imprese calabresi che può essere la base per un recupero dall'attuale crisi. In primo luogo, la vivacità imprenditoriale è crescente. Il numero di imprese attive è aumentato, dal 2007 al 2011, dell'1,2% in Calabria rispetto al calo del -0,3% del Mezzogiorno, con un incremento poco inferiore a quello medio nazionale (1,9%). Se



ci limitiamo al 2011, il numero di imprese attive è diminuito rispetto all'anno precedente della metà di quello del Mezzogiorno (-0,2% rispetto al -0,5%), mentre quello di società di capitali, più solide e di maggiore dimensione, è cresciuto nello stesso periodo del 5,7%, più che nel Mezzogiorno (4,3%), il doppio che nel resto del paese (2,6%).

Questo dipende anche da prospettive economico-finanziarie lievemente migliori di quelle medie del Mezzogiorno: nell'Indagine *Imprese e Futuro*, si evidenzia che il 15% delle imprese calabresi dichiara di prevedere un miglioramento della propria situazione finanziaria (13% nella media del Mezzogiorno), il 13,2% un peggioramento (il 15,8% nel Mezzogiorno).

Tab. 1.1 *Imprese per classe di addetti (composizione %)*

Regione e Aree	1-9	10-49	50-249	250+	Totale
Calabria	93,2	6,4	1,0	0,1	100
Mezzogiorno	88,6	10,4	0,9	0,1	100
Centro-Nord	79,7	17,4	2,5	0,4	100
Italia	81,9	15,6	2,1	0,3	100
UE-27	80,8	14,7	3,7	0,8	100

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Eurostat e ISTAT

Un successivo elemento è il grado di internazionalizzazione, che segnala uno sforzo per migliorare sia l'accesso a mercati più ampi, sia i livelli di competitività: sempre nella stessa indagine viene calcolato un indice di internazionalizzazione (sulla base di una decina di indicatori, dall'import/export alla presenza di studenti stranieri) che, fatto 100 il valore medio per l'Italia, ha nel 2010 il punteggio 53 per la Calabria. Tale indice, sempre per la Calabria, è cresciuto dal 2006 del 29,4%, segnando la migliore performance tra le regioni italiane (la media italiana è stata pari al 12,8%). Infine, un ulteriore elemento positivo rimane la qualità del capitale umano: non solo la quota di giovani che abbandonano prematuramente gli studi (popolazione con *lauree a ciclo unico*), che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni, dati Ministero dello Sviluppo Economico) è inferiore in Calabria (16,2% nel 2010) che nel



Mezzogiorno (22,3%) e nell'intero Paese (18,8%), ma anche la quota di laureati maggiormente attrezzati per le nuove tecnologie (laureati in discipline scientifiche e tecnologiche per mille abitanti 20-29 anni, anno 2008) è maggiore in Calabria (9,2%) che nel Mezzogiorno (8,2%), anche se inferiore alla media del Paese (12,1%). Questi elementi indicano la presenza di processi di internazionalizzazione, di adattamento alla nuova divisione internazionale del lavoro, di adeguamento alle nuove tendenze tecnologiche, che potranno avere uno sbocco positivo in termini di crescita della produttività e quindi della competitività dell'economia regionale.

La fragilità della struttura economica calabrese alle pressioni della congiuntura nazionale e internazionale negativa si è riflessa in una perdita relativa di competitività, imputabile a una ridotta dinamica del prodotto per occupato, la cui crescita è rimasta nello scorso triennio inferiore a quella nazionale. Nel 2011 il prodotto pro capite della Calabria (a prezzi correnti) è risultato pari al 64% di quello nazionale, con un lieve recupero rispetto al *gap* registrato all'inizio del decennio (61,8%). Questo risultato è dovuto principalmente alla riduzione relativa di popolazione. Infatti, la crescita cumulata dell'economia calabrese nel periodo 2001-2011 è risultata di poco negativa (-1,9%), a fronte di un aumento dell'economia dell'intero paese modesto ma positivo (3,3%).

Nel 2011 l'occupazione ha ripreso a crescere in Italia, seppure molto lentamente, dopo tre anni consecutivi di caduta. L'*input* di lavoro, misurato nella contabilità nazionale dalle unità standard di lavoro, si è incrementato dello 0,1% (pari a circa 23 mila unità di lavoro), a fronte della flessione del 2010 (-0,9%, pari a circa 214 mila unità). La crescita dell'occupazione non ha però riguardato il Mezzogiorno, dove le unità di lavoro sono diminuite di 19 mila unità (-0,3%), con un'ulteriore riapertura dei divari territoriali nel mercato del lavoro rispetto al Centro-Nord. Nel Mezzogiorno è il quinto anno consecutivo che la variazione dell'*input* di lavoro risulta negativa: cumulando i cinque anni la perdita è stata pari al 7% delle unità di lavoro, circa 449 mila unità.

In Calabria, a differenza del resto del Paese, l'occupazione è diminuita: le unità di lavoro sono calate di circa 5.500 unità, pari a una flessione del -0,9%. Anche per la Calabria è il quinto anno consecutivo che l'occupazione cala, con una perdita cumulata di 38 mila unità, pari al -6,0%. Tale diminuzione appare dovuta principalmente a una diminuzione delle ore



lavorate pro capite, imputabile anche a un aumento della quota di lavoratori con un orario di lavoro inferiore a quello standard. Infatti, se misurata in teste (ovvero tramite il numero di persone occupate), l'occupazione è aumentata dello 0,7%. L'evoluzione tendenziale nei primi due trimestri del 2012 mostra per la regione una ulteriore sensibile flessione degli occupati, concentrata nell'industria e nei servizi.

Le difficoltà competitive delle imprese della Calabria emergono con chiarezza nell'analisi dell'andamento delle esportazioni: nel 2011, anno di rallentamento della ripresa della domanda internazionale, le esportazioni della Calabria sono cresciute nel complesso del 3% (a fronte di un aumento del 5,1% nel 2010), ben al di sotto della media del Mezzogiorno (11,5%) e nazionale (11,3%). Tale dinamica segnala una persistente debolezza del sistema produttivo della regione nella capacità di competere sui mercati internazionali, anche in una fase positiva del commercio mondiale. Nel corso del primo semestre del 2011 l'aumento delle esportazioni della Calabria è risultato in crescita (9,7%), superiore a quello medio nazionale (4,1%).

Le informazioni raccolte descrivono quindi uno scenario congiunturale ancora complesso, dove la Calabria, come l'insieme delle regioni del Mezzogiorno, mostra ancora difficoltà di recupero dalla peggiore recessione del periodo post- bellico. Esistono segnali positivi di riavvio, come la dinamicità imprenditoriale e la maggiore internazionalizzazione dell'economia. Permangono, d'altronde, ancora aspetti problematici, che sono spia delle debolezze strutturali del contesto economico e produttivo della regione. Particolarmente importante è il calo di competitività, imputabile alla dinamica del prodotto per occupato (in termini di ULA) che dal 2008 è cresciuto meno della media dal Paese. Il divario nella produttività non dipende dalla composizione settoriale del sistema produttivo calabrese, ma va ricondotto ad alcune sue caratteristiche in parte già ricordate, come la frammentazione in piccole imprese spesso individuali, e il peso dell'economia sommersa, particolarmente diffusa nell'economia calabrese. Inoltre l'innovazione è scarsa: la spesa in R&S è in Calabria solo lo 0,45% del Pil, meno della metà della spesa media nel Mezzogiorno (1,26%), ancora meno rispetto all'Italia (2%). Le condizioni di contesto dello sviluppo economico non aiutano: sono elevate le difficoltà relative ai collegamenti con il resto del paese, considerando che l'indice di accessibilità alla rete nazionale, fatto 100 il valore per l'Italia, è pari a 90. Se poi si



considera l'accessibilità dei mercati locali, l'indice passa a 77. A questo si associa un'offerta di servizi pubblici che rimane in molti casi (come sanità e istruzione) ancora insoddisfacente. Esiste quindi un percorso di crescita virtuoso, che passa per il superamento di alcune limitazioni strutturali alla crescita, che in parte appare già avviato.

1.2 La Calabria e la debole ripresa italiana ed europea nel 2011

Il rallentamento della crescita nel 2011 ha riguardato tutte le economie industriali, sebbene con ritmi diversi. L'incertezza rispetto l'evoluzione della crisi sul debito sovrano, specie in Europa, e l'andamento delle politiche di bilancio hanno condizionato i mercati, pur in presenza di politiche monetarie generalmente espansive. Negli Stati Uniti il prodotto è aumentato dell'1,7%: nel complesso, il prodotto è cresciuto dell'1% rispetto a quello realizzato nel biennio 2007-2008, recuperando pienamente la caduta della recessione. Nell'UE a 27 paesi la crescita è stata poco più lenta di quella degli Stati Uniti e pari all'1,5%, lo stesso incremento registrato nell'Area dell'Euro. In questi paesi il prodotto è rimasto nel 2011 ancora dell'1% circa sotto il livello raggiunto prima della crisi. Mentre negli Stati Uniti la crescita aveva toccato un minimo nel primo trimestre del 2011, per poi rafforzarsi nel corso dell'anno, anche con un'espansione della domanda di lavoro, in Europa la dinamica è stata opposta, con un peggioramento ciclico nel corso dell'anno, attribuibile sia ai prezzi elevati delle materie prime (in euro) sia agli effetti della crisi del debito sovrano in alcuni paesi europei. Questo spiega perché le previsioni per il 2012 appaiono nelle due aree molto divergenti: in crescita per gli Stati Uniti (2,1%); in calo, con una stagnazione dell'attività economica, nell'area dell'Euro (-0,3%).

Gli effetti del rallentamento della domanda mondiale, insieme alla crisi del debito sovrano in Europa e alla necessità di riequilibrio dei conti pubblici, hanno frenato il recupero dalla recessione del biennio 2008-2009, sia nel Centro-Nord che nel Sud. La ripresa, nel confronto con gli altri paesi europei, appare particolarmente lenta, specie nel Mezzogiorno, e il percorso non sarà breve: nel 2011 il Pil dell'economia italiana è rimasto ancora 4,6 punti percentuali al di sotto del livello raggiunto nel 2007, con un incremento medio annuo del -1,2%. Nell'Area dell'Euro la risalita è stata più veloce: nel 2011 la differenza con il livello del



2007 era pari a poco meno di un punto. Il recupero è stato più veloce in tutti i paesi europei nostri principali concorrenti sui mercati internazionali: la Germania innanzitutto, che con l'incremento del prodotto dello 0,5% annuo nel 2010 si è riportata a quasi un punto percentuale oltre il livello precedente la crisi; la Francia, che ha recuperato tutta la flessione e nel 2011 è a qualche decimo di punto al di sopra del livello del 2007 (0,3%); anche la Spagna, che deve ancora recuperare 2,7 punti percentuali, poco più della metà di quelli che rimangono ancora all'economia italiana per ritornare ai livelli del 2007.

In Italia, la riduzione del ritmo di crescita nel 2011 è imputabile alla debolezza della domanda interna, sia delle famiglie che delle imprese. Al contrario, la componente estera della domanda, che nel 2010, trainata dalla ripresa del commercio internazionale, aveva sospinto l'espansione dell'attività produttiva, ha continuato ad alimentare la crescita, sebbene con un forte rallentamento rispetto all'anno precedente. Le esportazioni di beni e servizi in quantità sono aumentate in Italia nel 2011 del 5,6%, circa la metà dell'anno precedente (11,6%), recuperando nel biennio gran parte della caduta registrata nel 2009 (-17,5%). La crescita delle esportazioni è stata minore di quella registrata in Germania (8,2%), favorita dal forte incremento di competitività e Spagna (9,0%), simile a quella della Francia (5,3%). L'apporto della domanda estera netta è stato maggiore, essendo la crescita delle importazioni crollata allo 0,4% rispetto all'aumento del 12,7% dell'anno precedente.

La domanda interna nel 2011 si è indebolita rispetto all'anno precedente: in Italia in particolare è caduta del -0,9%, dopo l'aumento del 2,1% dell'anno prima. Nell'area dell'Euro la domanda interna è aumentata dello 0,5%, poco più di un terzo dell'anno precedente (1,2%): a fronte di una caduta del -1,7% in Spagna è cresciuta del 2,4% in Germania e dell'1,6% in Francia. I consumi delle famiglie in Italia sono rimasti stagnanti (0,1%), risentendo della flessione dei redditi in termini reali e delle crescenti preoccupazioni relative all'andamento dell'economia e del mercato del lavoro; gli investimenti sono diminuiti del -1,9%, risentendo delle incertezze sulla ripresa dell'economia e del peggioramento delle condizioni di accesso al credito.

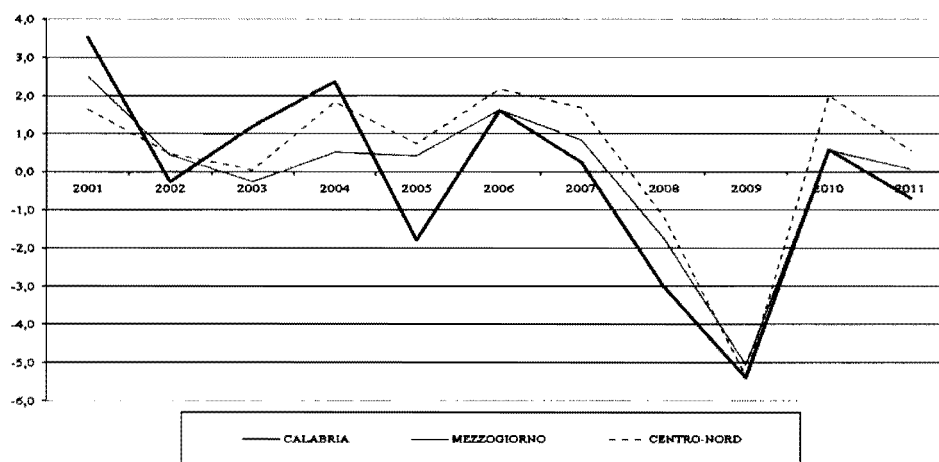
La dinamica dei processi di recupero dalla crisi nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord è risultata comunque differenziata, riflettendo la diversa interazione delle componenti di offerta e di domanda nelle due aree. Per entrambe, la ripresa dalla recessione è stata più



lenta rispetto alla media europea. Ma se nel 2011 il prodotto nel Centro-Nord era inferiore di oltre 4 punti percentuali a quello del 2007, nel Mezzogiorno il *gap* si allargava a oltre sei punti. Le differenze in termini di occupazione sono state ancora più marcate: se il Centro-Nord aveva pienamente recuperato nel 2011 la differenza, in termini di livello, con il 2007, nel Mezzogiorno la distanza assommava a quasi cinque punti percentuali. Le informazioni statistiche, quindi, segnalano come in fase di ripresa, anche se lenta, le differenze tra le due aree del Paese si siano ampliate, specie nel mercato del lavoro. Le prospettive poco favorevoli a questo riguardo destano preoccupazione, nel Mezzogiorno come nella stessa Calabria: esiste il rischio del deterioramento di un'ampia quota di capitale umano espulsa dai processi produttivi e con notevoli difficoltà nel ritornarvi, che potrebbe riflettersi in un ulteriore ampliamento della fascia di povertà nell'area.

I segnali di difficoltà dell'economia della Calabria sono purtroppo evidenti analizzando la dinamica dell'offerta: il valore aggiunto aggregato a prezzi base è diminuito nel 2011 del -0,6%, rispetto alla modesta crescita registrata nel Mezzogiorno (0,3%) e a quella più sostenuta del Centro-Nord (0,7%), allontanandosi dai livelli raggiunti nel 2007, prima della crisi (-4,9 punti percentuali) (v. Fig. 1.2).

Fig. 1.2. Prodotto interno lordo della Calabria del Mezzogiorno e del Centro-Nord (variazioni % annue su valori a prezzi costanti)





Tale differenza rispetto alla media del Mezzogiorno permane a livello settoriale: la diversità è molto ampia nel settore delle costruzioni, che è il primo motivo di differenziazione dell'economia calabrese. Il prodotto in questo settore è calato nel 2011 del -12,8%, a fronte di una flessione del -5,4% nella media del Mezzogiorno. Le differenze sono significative anche nel settore dell'industria in senso stretto: in Calabria il prodotto di questo settore è stato stagnante, mentre è cresciuto del 2,1% nel Mezzogiorno. Il mancato recupero, a fronte dell'entità della calo del biennio 2008-2009, riporta l'economia della Calabria lievemente al di sotto dei livelli raggiunti all'inizio del decennio. Se si considera il periodo 2000-2011 nella sua interezza, il prodotto dell'economia calabrese ha mostrato una lieve flessione (-1,9% cumulato), mentre quello del Mezzogiorno è rimasto stazionario (0,3% cumulato) e nel resto del paese è cresciuto complessivamente del 4,4%.

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

1.3 Le prospettive alla luce dell'andamento nel 2011 e nel medio periodo

In mancanza delle informazioni relative alle opinioni degli imprenditori rispetto all'andamento della produzione e degli ordinativi nelle imprese manifatturiere rilevati dalle indagini condotte mensilmente dall'ISTAT, che non vengono più rilasciate a livello regionale, alcuni segnali congiunturali possono essere colti dall'analisi dell'Indagine sulle imprese



industriali con almeno 20 addetti, svolta dalla Banca d'Italia nel marzo-aprile 2012. L'indagine segnala come il 53% delle aziende con sede in Calabria ha registrato nel 2011 un calo del fatturato, contro il 45% che ha osservato un aumento. Per il 2012, la situazione congiunturale dovrebbe peggiorare: la quota di imprese che prevede un calo del fatturato aumenta (59%), quella che prevede un aumento diminuisce (27%). Un dato analogo è previsto per investimenti e occupazione.

La presenza di ampi margini di capacità inutilizzata e l'ulteriore rallentamento della domanda interna ed estera, a cui si sono unite, a partire dalla seconda parte dell'anno, le tensioni sulle condizioni di finanziamento, hanno frenato l'accumulazione di capitale da parte delle imprese. Gli investimenti sono diminuiti del -2,0%, a fronte di una stagnazione registrata nel Mezzogiorno (0,0%), e a un calo più ampio nel Centro-Nord (-2,8%) (Tab. 1.2). La frenata nella ripresa dell'accumulazione di capitale, che è uno degli strumenti con cui le imprese di media e piccola dimensione, come quelle della Calabria, acquisiscono innovazione tecnologica, non è un segnale positivo rispetto alle capacità di colmare il deficit di sviluppo con il resto del Paese. Non appaiono ancora segni di recupero rispetto alla caduta registrata nel biennio 2008-2009 (oltre il -7%). La caduta degli investimenti del 2011 si è concentrata nel settore dell'industria (-7,8%) e nei servizi (-1,3%), mentre l'accumulazione di capitale ha continuato a crescere in agricoltura (3,3%). La flessione degli investimenti in complesso è risultata superiore a quella del prodotto, con il risultato di ridurre la quota di Pil impegnata per l'accumulazione di capitale: nel 2011 è stata pari, a prezzi correnti, al 24,8%, comunque superiore a quella del 2000 (21%) e anche a quella media del Mezzogiorno (21,8%).

Pur in un periodo di crisi, le amministrazioni pubbliche hanno continuato a contribuire alla spesa per investimenti, aumentando l'ammontare finanziario disponibile per la realizzazione di opere di tipo infrastrutturale. Nel 2011, in base ai dati CRESME, il valore dei bandi per opere pubbliche da realizzare in Calabria è risultato pari a circa 1,2 miliardi di euro, con un aumento di circa il 70% rispetto all'anno precedente, attribuibile a investimenti nel settore sanitario. Alla fine dello stesso anno la percentuale di completamento dei lavori sul tratto regionale dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria è stata pari al 33% della lunghezza totale, un valore simile a quello della fine 2009. Il fabbisogno finanziario stimato dall'ANAS per il completamento del tratto calabrese dell'autostrada è pari a circa 3 miliardi di euro.



Anche la spesa per consumi finali nel 2011 ha mostrato una modesta riduzione (-0,3%), pari a quella media delle regioni del Mezzogiorno, dopo la stazionarietà dell'anno precedente (0,1%). La diminuzione è stata minore per i consumi delle famiglie, che sono calati del -0,1%, dopo l'incremento dello 0,2% dell'anno precedente, che seguiva a sua volta la forte flessione del -3,2% registrata nel 2009. Tale calo è collegato principalmente alla diminuzione del reddito disponibile reale delle famiglie e alle incertezze perduranti relative alla situazione del mercato del lavoro. La flessione si è concentrata nella spesa per vestiario e calzature (-1,9%) e nella spesa alimentare (-0,6%). Tale diminuzione dei consumi privati in Calabria si confronta con la stazionarietà della spesa registrata nell'intero Mezzogiorno (0,0%), ma con la crescita dei consumi privati nel resto del Paese (0,5%).

Dopo tre anni di incrementi positivi, anche i consumi pubblici sono diminuiti nel 2011 in Calabria, con un calo del -0,5%, inferiore a quello registrato nell'intero Mezzogiorno (-0,9%) e nel Centro-Nord (-0,9%).

Considerando insieme spesa pubblica e privata, nel 2011 i consumi sono diminuiti in Calabria meno del prodotto interno. Questo ha portato ad un lieve aumento della dipendenza dell'economia calabrese dalle importazioni, che rimane comunque elevata. Il rapporto tra consumi e prodotto è passato dal 110,4% del 2010 al 111,5% del 2011. Era pari al 107,1% nel 2000 (Fig. 1.3).



Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2013-2015

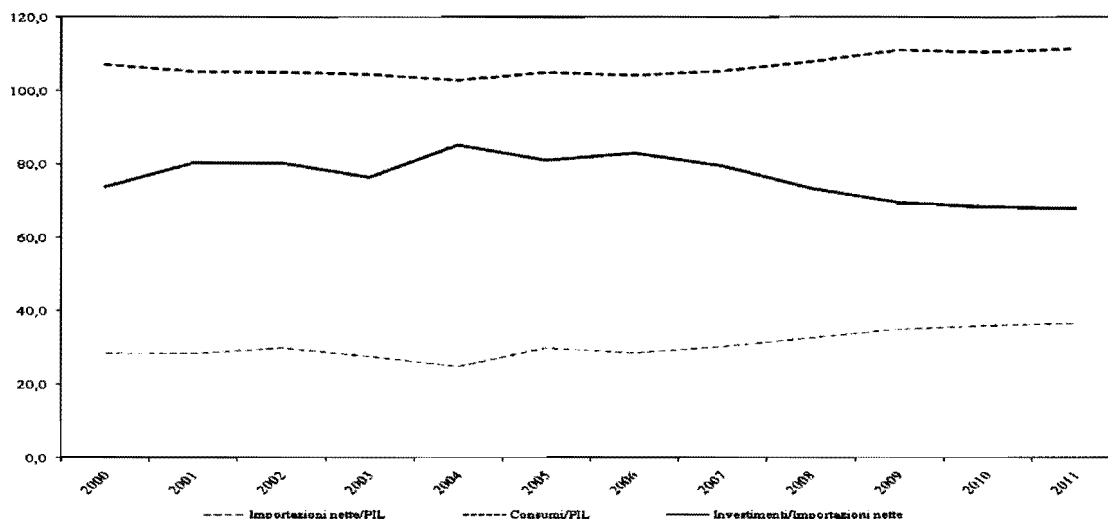
Tab. 1.2. Conto economico delle risorse e degli impieghi interni in Calabria, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord nel 2000 e nel 2011 (milioni di euro correnti s.d.i.)

Aggregati	Milioni di euro correnti		Tassi annui di variazione percentuale su valori concatenati anno di riferimento 2000														2001-2011	
	2000	2011	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	media	cumulata			
														annua				
CALABRIA																		
Pil ai prezzi di mercato	26.145,5	33.385,5	3,5	-0,3	1,2	2,4	-1,8	1,6	0,3	-3,0	-5,4	0,6	-0,7	-0,2	-1,9			
Importazioni nette di beni e servizi	7.441,9	12.191,1	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....			
Totale	33.587,4	45.576,5	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....			
Consumi finali interni	27.991,7	37.208,4	1,4	0,7	1,1	0,0	0,3	0,5	0,3	-0,9	-1,9	0,1	-0,3	0,1	1,3			
Spese per consumi finali delle famiglie	19.554,2	24.964,2	0,2	-0,2	0,7	0,1	0,3	0,6	0,5	-1,7	-3,2	0,2	-0,1	-0,3	-2,7			
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	8.437,5	12.244,2	4,4	2,7	1,9	-0,2	0,2	0,1	-0,1	0,6	1,0	0,0	-0,5	0,9	10,5			
Investimenti fissi lordi	5.497,0	8.286,0	11,9	6,0	-10,4	2,3	13,0	-1,0	1,5	-3,3	-3,8	1,4	-2,0	1,2	14,2			
Variazione delle scorte e oggetti di valore	98,7	82,1	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....			
	21,0	24,8																
MEZZOGIORNO																		
Pil ai prezzi di mercato	286.659,8	368.990,4	2,5	0,4	-0,3	0,5	0,4	1,6	0,8	-1,7	-5,1	0,6	0,1	0,0	-0,3			
Importazioni nette di beni e servizi	60.120,0	88.835,8	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....			
Totale	346.779,8	457.826,2	1,8	0,2	1,5	1,0	0,3	1,5	0,4	-1,6	-3,5	0,5	-0,6	0,1	1,6			
Consumi finali interni	283.947,4	376.814,0	1,5	0,6	1,0	0,7	0,8	0,6	0,5	-0,9	-1,8	0,0	-0,3	0,2	2,7			
Spese per consumi finali delle famiglie	201.889,8	257.958,0	0,4	-0,3	0,7	0,2	0,5	0,8	0,6	-1,5	-3,0	0,2	0,0	-0,1	-1,5			
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	82.057,6	118.856,0	4,1	2,8	1,8	1,9	1,5	0,2	0,3	0,6	0,8	-0,5	-0,9	1,1	13,3			
Investimenti fissi lordi	62.049,0	80.445,4	3,8	-2,1	2,9	2,3	-0,5	4,0	0,7	-3,8	-8,2	0,3	0,0	-0,1	-1,4			
Variazione delle scorte e oggetti di valore	783,4	566,9	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....			
		21,8																
CENTRO-NORD																		
Pil ai prezzi di mercato	903.237,4	1.205.278,4	1,6	0,5	0,0	1,8	0,7	2,2	1,7	-1,2	-5,4	2,0	0,6	0,4	4,4			
Importazioni nette di beni e servizi	-52.725,7	-51.779,5	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....			
Totale	850.511,7	1.153.498,9	1,3	1,5	0,2	1,6	1,0	2,3	1,5	-1,4	-4,7	2,7	-1,1	0,4	4,7			
Consumi finali interni	666.853,9	929.141,2	1,2	0,5	0,9	1,5	1,4	1,4	1,2	-0,5	-0,8	1,0	0,2	0,7	8,2			
Spese per consumi finali delle famiglie	525.314,9	716.120,8	0,5	0,0	0,6	1,1	1,2	1,6	1,1	-0,8	-1,3	1,6	0,5	0,5	6,2			
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	141.539,0	213.020,5	3,8	2,3	2,0	2,5	2,1	0,7	1,3	0,5	0,8	-0,7	-0,9	1,3	15,4			
Investimenti fissi lordi	179.980,3	223.318,4	2,3	5,8	-2,6	2,3	1,2	2,6	2,1	-3,8	-13,2	2,5	-2,8	-0,5	-5,0			
Variazione delle scorte e oggetti di valore	3.677,5	1.039,3	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....			
ITALIA																		
Pil ai prezzi di mercato	1.191.057,0	1.575.829,8	1,8	0,5	0,0	1,5	0,7	2,0	1,5	-1,3	-5,3	1,7	0,4	0,3	3,3			
Importazioni nette di beni e servizi	6.234,5	35.495,3	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....			
Totale	1.197.291,5	1.611.325,2	1,5	1,1	0,6	1,4	0,8	2,0	1,2	-1,5	-4,4	2,1	-0,9	0,3	3,8			
Consumi finali interni	950.801,3	1.305.955,2	1,3	0,5	0,9	1,2	1,2	1,2	1,0	-0,6	-1,1	0,7	0,1	0,6	6,5			
Spese per consumi finali delle famiglie	727.204,7	974.078,8	0,5	-0,1	0,6	0,9	1,0	1,4	1,0	-1,0	-1,8	1,2	0,4	0,4	4,1			
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	223.596,6	331.876,4	3,9	2,5	1,9	2,3	1,9	0,5	0,9	0,5	0,8	-0,6	-0,9	1,3	14,7			
Investimenti fissi lordi	242.029,3	303.763,7	2,7	3,7	-1,2	2,3	0,8	2,9	1,7	-3,8	-11,9	1,9	-2,1	-0,4	-4,1			
Variazione delle scorte e oggetti di valore	4.460,9	1.606,2	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....			

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT per il periodo 2000-2007 e SVIMEZ per il periodo 2008-2011



Fig. 1.3. Indici di dipendenza dell'economia della Calabria (%)



I dati segnalano come l'economia calabrese dipenda strutturalmente dalle importazioni, siano esse dal resto del Paese o da paesi esteri, per mantenere i propri livelli di accumulazione e di consumo, più di quanto accade in media nel Mezzogiorno. Come risulta dal prospetto seguente, nel 2011 il rapporto tra importazioni nette (pari al saldo netto dello scambio di merci e servizi della regione con il resto del paese e i paesi esteri) e prodotto è risultato pari al 36,5%, in aumento rispetto all'anno precedente (35,9%) e con un forte incremento rispetto al 2000 (28,5%). Nel Mezzogiorno lo stesso rapporto è stato pari nel 2011 al 24,1%. L'elevata dipendenza dell'economia calabrese dalle importazioni nette risulta anche dal rapporto tra investimenti e importazioni nette, che varia secondo la fase ciclica ma è rimasto per tutto il decennio su valori elevati (68,0% nel 2011).

Il rallentamento della ripresa si è riflesso nei diversi settori in modo differente. Il settore di gran lunga più importante è quello dei servizi, che rappresenta in Calabria quasi l'80% del prodotto totale. La crescita in questo settore composito è stata modesta (0,2%), a fronte di un aumento medio nel Mezzogiorno tre volte maggiore (0,6%) (Fig. 1.4).

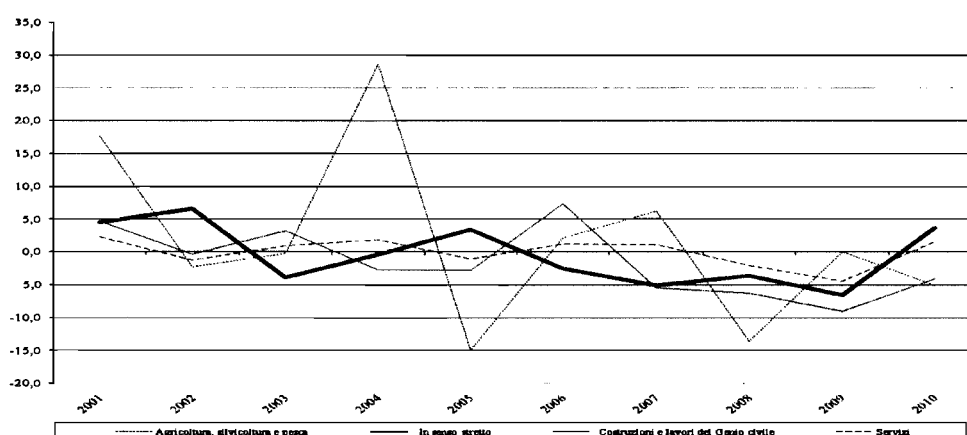


Prospetto: Le importazioni nette della Calabria e del Mezzogiorno

Anni	In % delle risorse disponibili		In % del PIL	
	Calabria	Mezzogiorno	Calabria	Mezzogiorno
2000	22,2	17,3	28,5	21,0
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	29,8	21,8
2006	22,2	18,0	28,5	22,0
2007	23,2	17,5	30,2	21,2
2008	24,6	18,1	32,7	22,2
2009	25,9	18,8	34,9	23,2
2010	26,4	19,1	35,9	23,6
2011	26,7	19,4	36,5	24,1

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT per il periodo 2000-2007 e SVIMEZ per il periodo 2008-2011

Fig. 1.4. Valore aggiunto dei principali settori dell'economia della Calabria (Variazioni % annue calcolate su valori a prezzi costanti)



Parte rilevante di questo incremento è dovuta alla dinamica positiva nel settore del commercio (3,2%), che pur in presenza di una contrazione dei consumi delle famiglie ha incrementato il proprio prodotto, favorito dai processi di ristrutturazione dell'offerta nel settore. Secondo i dati del Ministero dello Sviluppo economico, all'inizio del 2011 la grande distribuzione organizzata risultava aumentata dell'1,7% in termini di superficie di vendita e dello 0,7% in termini di addetti rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Nel



complesso, gli esercizi ampi più di 150mq. in Calabria detenevano il 55,3% della superficie di vendita complessiva, un valore più ampio della media del Mezzogiorno (53,2%) ma non di quella italiana (60,3%). Nel 2011, secondo i dati Findomestic, la spesa per l'acquisto di beni durevoli è diminuita in Calabria del -7,7%, più di quanto è avvenuto l'anno precedente (-3,5%

crollato del -23,8%.

Al contrario, il settore del credito e assicurazioni in Calabria ha registrato nel 2011 un calo del prodotto del -0,9%, a fronte di un aumento nel Mezzogiorno dello 0,2%. I prestiti bancari erogati alla clientela residente, al netto delle sofferenze e delle operazioni pronti contro termine, sono rallentati allo 0,5%, con una frenata rilevante rispetto all'anno precedente (4,0%). Anche i tassi d'interesse sui prestiti a breve termine verso la clientela residente, pari a fine 2011 all'8,5%, sono aumentati rispetto al corrispondente periodo del 2010 (7,5%), superiori anche alla media nazionale.

Il settore turistico e dei trasporti ha mostrato un incremento positivo ma molto modesto (0,1%), inferiore a quello medio del Mezzogiorno (2,0%). Le presenze turistiche hanno registrato un aumento del 3,5%, più ampio per quelle straniere (15,7%), dopo tre anni di calo. La congiuntura negativa ha influenzato anche il settore dei trasporti: l'attività di *transshipment* del porto di Gioia Tauro si è fortemente ridotta (-19,2%), a causa dell'uscita dal porto di una società straniera (Maersk). Il numero dei passeggeri in transito per gli aeroporti calabresi è aumentato nel 2011 del 16,3%. I rimanenti settori terziari, comprendenti i servizi destinati a famiglie e imprese hanno presentato un modesto aumento in Calabria (0,2%), mentre sono rimasti stagnanti nella media del Mezzogiorno.

A differenza di quelli dei servizi, i settori industriali della Calabria hanno subito nell'anno una forte flessione del prodotto (-5,4%, rispetto al -0,4% del Mezzogiorno), specie se confrontata all'aumento dell'anno precedente (0,3%). Il calo è completamente imputabile, come detto, al settore delle costruzioni, il cui prodotto si è ridotto per il quinto anno consecutivo, con un decremento del -12,8%, doppio di quello, comunque significativo, registrato nel Sud (-5,4%). Nel quadriennio 2007-2011 il prodotto delle costruzioni è diminuito cumulativamente del -28,7%. I dati sull'archivio anagrafico delle imprese mostrano nel periodo anche una riduzione delle imprese edili: il saldo negativo tra iscrizioni

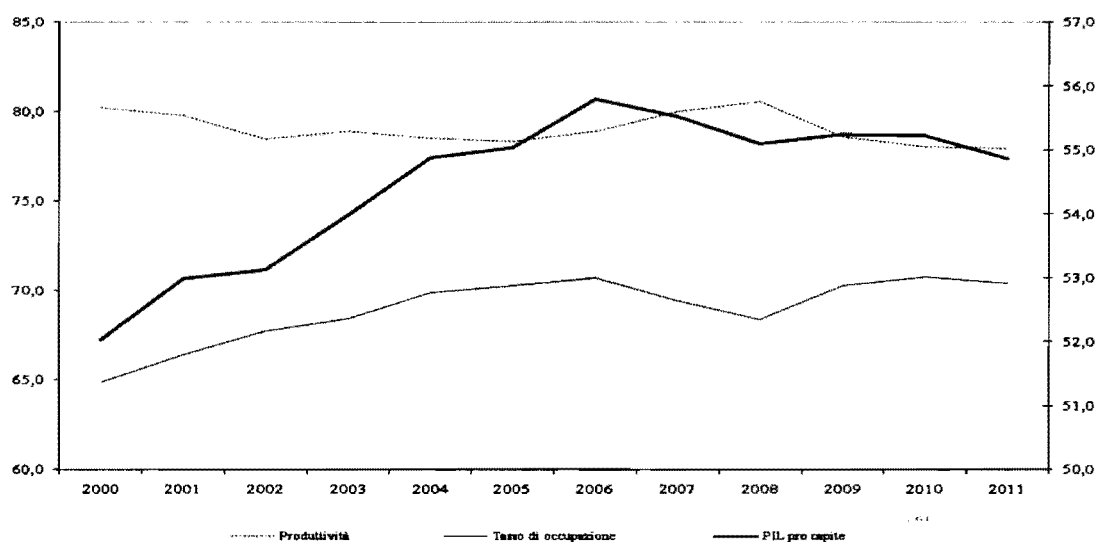


-2,1% del totale delle imprese attive all'inizio dell'anno. La diminuzione non è ascrivibile a un calo dell'edilizia pubblica, che invece aumenta del 7% il valore dei bandi. L'industria in senso stretto è rimasta stazionaria, mentre nella media del Mezzogiorno è aumentata del 2,1%.

Il prodotto del settore agricolo è aumentato (1,6%), dopo il forte calo registrato nell'anno precedente (-5,1%), mentre è diminuito nella media del Mezzogiorno (-1,6%). L'annata agraria è risultata negativa per la produzione di cereali (-11,2%), mentre sono stati rilevati andamenti positivi per le olive (9,1%) e stabili per gli agrumi, che insieme contano la metà del valore della produzione.

Nel 2011 il PIL per abitante, l'indicatore più comunemente utilizzato per misurare il livello di sviluppo di un'area, è risultato in Calabria pari a 16.604 euro, un valore pari al 94,1% del prodotto pro capite del Mezzogiorno e al 54,9% di quello del Centro-Nord (v. Tab. 1.3). A partire dall'anno 2000 il *gap* del PIL per abitante della regione ha segnato una continua tendenza alla riduzione sia con il Centro-Nord che con il resto del Mezzogiorno (circa tre punti percentuali in entrambi i casi).

Fig. 1.5. PIL pro capite (scala a destra), produttività e tasso di occupazione (scala a sinistra) della Calabria in % del Centro-Nord dal 2000 al 2011





Rispetto all'Italia, il prodotto pro capite della Calabria è risultato pari al 64,0%, con un lieve peggioramento rispetto all'anno precedente (64,4%). Nel complesso del decennio si evidenzia un lento processo di *catching up* della regione con l'economia del Paese, soprattutto con quella del Centro-Nord: rispetto a quest'ultima, la convergenza è da attribuire all'evoluzione della popolazione, in aumento dello 0,6% in media all'anno nel Centro-Nord e solo di un modesto 0,1% nel Mezzogiorno, 0,0% nella regione.

Tab. 1.3. *Prodotto interno lordo pro capite in Calabria, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord dal 2000 al 2011*

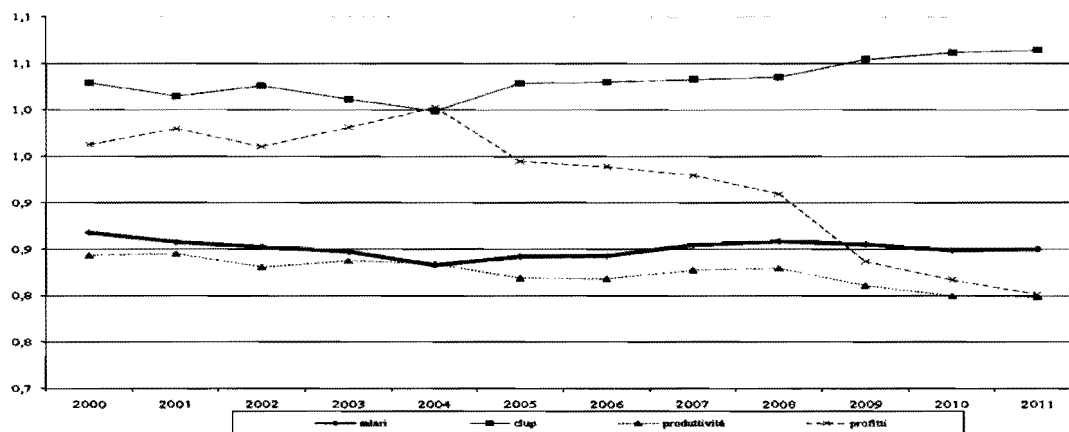
Regione e Ripartizioni territoriali	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Euro correnti												
Calabria	12.921,6	13.742,4	14.226,9	14.773,2	15.480,7	15.784,5	16.478,0	16.938,0	16.887,1	16.241,9	16.505,6	16.603,9
Centro-Nord	24.834,6	25.938,9	26.781,6	27.365,8	28.211,7	28.683,5	29.533,9	30.503,9	30.646,7	29.401,5	29.893,1	30.262,6
Mezzogiorno	13.934,4	14.721,8	15.260,2	15.621,5	16.091,7	16.500,1	17.167,6	17.691,1	17.813,1	17.199,8	17.430,5	17.645,4
Italia	20.916,9	21.914,8	22.660,7	23.181,3	23.919,5	24.390,9	25.200,9	26.040,8	26.202,6	25.194,8	25.613,6	25.944,4
Indici territoriali												
Calabria/Centro-Nord	52,0	53,0	53,1	54,0	54,9	55,0	55,8	55,5	55,1	55,2	55,2	54,9
Calabria/Mezzogiorno	92,7	93,3	93,2	94,6	96,2	95,7	96,0	95,7	94,8	94,4	94,7	94,1
Calabria/Italia	61,8	62,7	62,8	63,7	64,7	64,7	65,4	65,0	64,4	64,5	64,4	64,0

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT per il periodo 2000-2007 e SVIMEZ per il periodo 2008-2011

La capacità competitiva della Calabria può essere descritta tramite due variabili ricavabili dalla contabilità territoriale: *la produttività del lavoro*, che misura l'efficienza produttiva dell'area ed è correlata all'intensità del processo di accumulazione di capitale fisico e umano, e *il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP)*, un indicatore di competitività dell'economia espresso come rapporto tra salario e produttività del lavoro, che misura quindi la produttività di ogni euro speso in salari. (Fig. 1.6)



Fig. 1.6. Salari, costo del lavoro per unità di prodotto (clup), produttività e profitti della Calabria in % dell'Italia



L'analisi delle dinamiche recenti di prodotto e costo del lavoro in Calabria desta qualche preoccupazione. Segnali non positivi per l'economia calabrese provengono dalla dinamica della produttività del lavoro, che dal 2008 cresce meno che nel resto del Paese (Fig. 1.6). Al contrario, i salari relativi sono rimasti pressoché invariati nel periodo, cosicché il costo del lavoro per unità di prodotto dell'economia calabrese ha mostrato un incremento relativo rispetto a quello del resto del Paese. La capacità competitiva è quindi rimasta legata all'andamento della quota dei profitti, che infatti è diminuita rapidamente dalla metà del decennio, riducendo l'autofinanziamento delle imprese e quindi rallentando il processo di accumulazione. Questi dati di tipo macroeconomico sono congruenti con quelli di tipo microeconomici presentati da Confindustria in un'analisi del 2011 su dati di bilancio. Nel 2010 delle imprese manifatturiere con sede in Calabria è diminuita del -4,8%, a fronte di un aumento dell'1,4% registrato mediamente nel Mezzogiorno. Questo si è riflesso in una diminuzione della quota di investimenti rispetto al fatturato delle imprese calabre, dal 12,4% del 2010 al 9,6% atteso del 2011, a fronte del 15% atteso nel Mezzogiorno. Complessivamente, quindi, si è assistito recentemente a una riduzione della capacità delle imprese calabresi di accumulare risorse finanziarie e quindi di investire in nuovi impianti e nuove tecnologie, con conseguenze negative in termini di competitività sia sui mercati internazionali che quelli interni. Questo richiede interventi per un miglioramento delle condizioni, interne e a contesto, necessarie per il recupero di profittabilità e quindi di capacità di investire.



1.4 La popolazione

In base ai dati anagrafici attualmente disponibili, nel 2011 la popolazione italiana è cresciuta di 194mila unità, frutto dell'incremento fatto registrare dalle regioni del Centro-Nord, pari a poco meno di 200mila unità, e del calo di 5mila residenti nelle regioni del Mezzogiorno (Tab. 1.4). Si tratta di dati che saranno sicuramente rivisti nel momento in cui saranno disponibili i dati definitivi del censimento, ma per ora costituiscono la base di riferimento più solida per un'analisi congiunturale delle tendenze demografiche¹

I residenti in Calabria alla fine del 2011 sono 2.010.224, il 3,3% della popolazione italiana, poco più di un migliaio in meno rispetto all'anno precedente (-0,6 per mille). Nel periodo 2010-11 solamente la provincia di Cosenza ha evidenziato un tenue incremento demografico (+271 residenti; +0,4 per mille). Le altre quattro province hanno mostrato leggere perdite di popolazione, comprese tra i -633 residenti di Vibo Valentia (-3,8 per mille) e i -195 residenti di Crotone (-1,1 per mille). Queste piccole variazioni non hanno mutato la distribuzione percentuale dei residenti tra le province, che continua a vedere una prevalenza di Cosenza (36,6%), seguita da Reggio Calabria (28,2%), Catanzaro (18,3%), Crotone (8,7%) e Vibo Valentia (8,3%).

Tra il 1991 e il 2011, la popolazione del Mezzogiorno, è stata dapprima crescente fino alla metà degli anni '90, poi declinante fino al 2001, infine negli anni duemila di nuovo in crescita di 400 mila unità (Fig. 1.7). In Calabria il decremento è stato invece quasi costante fino al 2006 (-71mila, rispetto al 1991), quando l'ammontare dei residenti è sceso al di sotto della soglia dei 2 milioni.

Tab.1.4. Popolazione residente nelle province della Calabria. Anni 2010 e 2011

Province e regione	2010	2011 (a)	Variazioni rispetto al 2010 (a)		Composizione %	
			Assoluta	Media annua per 1.000 ab.	2010	2011 (a)
Cosenza	734.656	734.927	271	0,4	36,5	36,6

¹ In attesa che venga completata la procedura di validazione dei dati del censimento del 2011 che permetterà la determinazione e la ricostruzione del bilancio demografico, si è fatto riferimento ai dati del bilancio demografico 2011 provvisorio, pubblicati dall'Istat il 26 luglio 2012 sul sito demo.istat.it. Ai dati provvisori del censimento è invece dedicato uno specifico approfondimento.

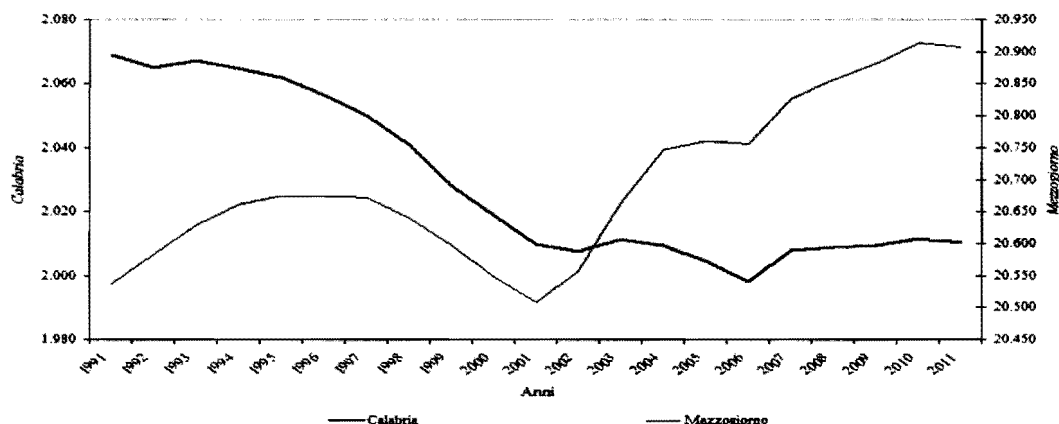


Crotone	174.605	174.410	-195	-1,1	8,7	8,7
Catanzaro	368.597	368.387	-210	-0,6	18,3	18,3
Vibo Valentia	166.560	165.927	-633	-3,8	8,3	8,3
Reggio di Calabria	566.977	566.573	-404	-0,7	28,2	28,2
					100,0	100,0
Calabria	2.011.395	2.010.224	-1.171	-0,6	3,3	3,3
Mezzogiorno	20.912.859	20.907.720	-5.139	-0,2	34,5	34,4
Centro-Nord	39.713.583	39.913.044	199.461	5,0	65,5	65,6
Italia	60.626.442	60.820.764	194.322	3,2	100,0	100,0

(a) Dati provvisori

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Fig. 1.7. Andamento della popolazione della Calabria (scala a sinistra) e del Mezzogiorno (scala a destra) dal 1991 al 2011 (migliaia di unità)



Il nuovo calo del 2011, si è verificato dopo un lieve *trend* positivo nel periodo 2007-10 (+13mila unità), riconducibile all'afflusso e alla stabilizzazione degli immigrati provenienti dall'estero. Alla fine del 2010 gli stranieri residenti nella regione sono 74mila, pari al 3,7% della popolazione, una quota crescente ma ancora di gran lunga inferiore alla media nazionale (7,5%).

Il saldo migratorio internazionale, che dal 2007 al 2010 era andato a compensare i deficit nel saldo migratorio interno e nel saldo naturale, nel corso del 2011 non è stato sufficiente ad evitare un nuovo decremento demografico. Il saldo naturale, in forte



decremento negli anni novanta per il calo delle nascite, è negativo dal 2008 ed è sceso a - 1.400 unità nel 2011, a causa dell'incremento dei decessi e dell'ulteriore diminuzione dei nati (Fig. 1.8). Il saldo migratorio interno continua ad essere negativo (Fig. 1.9), tra il 1991 ed oggi è stato sempre compreso tra -12 mila e -5 mila unità, e dopo un leggero recupero all'inizio degli anni duemila, dal 2010 ha ripreso a diminuire, toccando -7mila unità nel 2011.

Fig. 1.8. *Movimento naturale - numero di nati e di morti - della popolazione in Calabria dal 1992 al 2011*

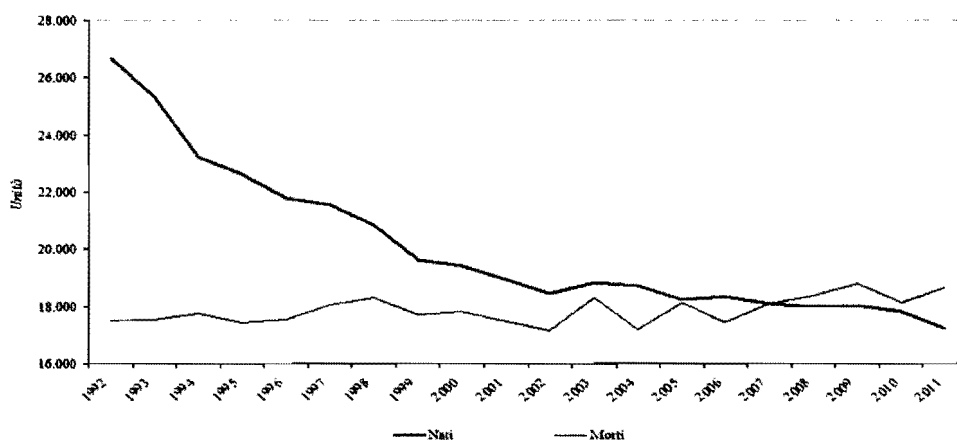
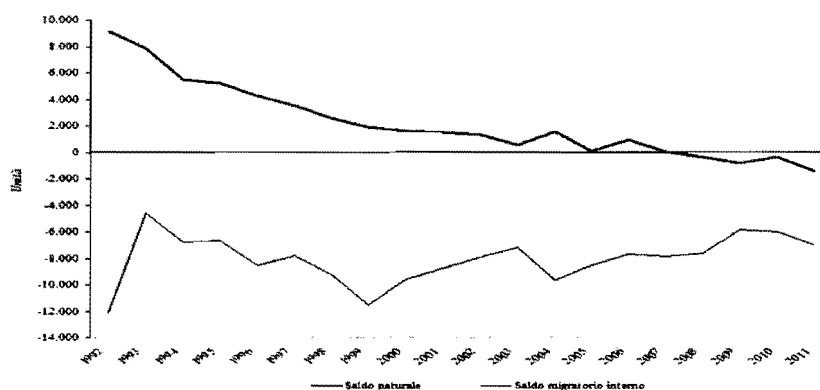


Fig. 1.9. *Saldo naturale e saldo migratorio interno della popolazione della Calabria dal 1992 al 2011*





1.4.1 La dinamica naturale

Nel 2011 in entrambe le grandi ripartizioni il numero dei nati è stato inferiore a quello dei decessi (Tab. 1.5). Nel Centro-Nord si è avuto un tasso di variazione naturale pari a -1 per mille residenti, più elevato rispetto al Mezzogiorno (-0,33 per mille), area nella quale la dinamica naturale negativa rappresenta un evento raro, che non si verificava dal 1918. Nel 2011 in Calabria il tasso di variazione naturale è stato negativo (-0,70 per mille), in peggioramento rispetto al 2010, quando il valore era pari a -0,17 per mille. Nel biennio 2010-11 il saldo naturale della regione è diminuito di oltre mille unità, a causa di un aumento dei decessi (+497 unità) e di un contemporaneo calo delle nascite (-573 unità). Complessivamente, nel 2011 le nascite sono state 17.228, mentre i decessi sono cresciuti a 18.640 unità. Il tasso di mortalità della Calabria (9,27 per mille) è analogo a quello medio della ripartizione (9,33 per mille) e inferiore ai livelli che si riscontrano nelle regioni del Centro-Nord (10,01 per mille), dove è maggiore il peso della fascia di popolazione anziana, che è la più esposta al rischio di morire. Il tasso di natalità della regione Calabria nel 2011 è pari a 8,57 per mille ed è inferiore al valore delle due grandi ripartizioni e alla media nazionale, che si attesta al 9 per mille.

Tab. 1.5. *Movimento naturale della popolazione in Calabria nel 2011 (a)*

Province e regione	Nati			Morti			Saldo naturale			Natalità (b)		Mortalità (b)		Incremento naturale (b)	
	2010	2011	Var. ass. 2010-11	2010	2011	Var. ass. 2010-11	2010	2011	Var. ass. 2010-11	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Cosenza	5.911	6.020	103	6.635	6.749	114	-724	-729	-5	8,05	8,19	9,03	9,18	-0,99	-0,99
Crotone	1.311	1.638	-173	1.358	1.498	140	453	140	-313	10,40	9,39	7,80	8,58	2,60	0,80
Catanzaro	3.154	3.115	-39	3.291	3.425	134	-137	-310	-173	8,56	8,45	8,93	9,29	-0,37	-0,84
Vibo Valentia	1.546	1.395	-151	1.526	1.588	62	20	-193	-213	9,27	8,39	9,15	9,55	0,12	-1,16
Reggio di Calabria	5.379	5.060	-319	5.333	5.380	47	46	-320	-366	9,50	8,93	9,42	9,49	0,03	-0,56
Calabria	17.501	17.228	-573	18.143	18.640	497	-342	-1.412	-1.070	8,85	8,57	9,02	9,27	-0,17	-0,70
Mezzogiorno	193.662	183.128	-5.534	189.260	195.067	5.807	4.402	-6.939	-11.341	9,27	9,00	9,06	9,33	0,21	-0,33
Centro-Nord	368.283	358.479	-9.803	398.228	398.350	122	-29.946	-39.871	-9.925	9,30	9,00	10,06	10,01	-0,76	-1,00
Italia	561.944	546.607	-15.337	587.488	593.417	5.929	-25.544	-46.810	-21.266	9,29	9,00	9,71	9,77	-0,42	-0,77

(a) Dati 2011 provvisori

(b) Tassi per mille abitanti

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT



Osservando i dati a livello provinciale, si nota che tra il 2010 e il 2011 il numero delle nascite è aumentato solo nella provincia di Cosenza (+109 unità), mentre nelle altre province il decremento è stato compreso tra le -39 nascite di Catanzaro e le -319 di Reggio Calabria. Nel 2011 Cosenza è la provincia con il maggior numero di nascite (6.020 unità), seguita da Reggio Calabria (5.060 unità), Catanzaro (3.115 unità), Crotone (1.638 unità) e Vibo Valentia (1.395 unità). In termini relativi, il livello più elevato di natalità si incontra a Crotone (9,39 per mille), seguita da Reggio Calabria (8,93 per mille). Il tasso di natalità più basso è invece quello di Cosenza (8,19 per mille).

I decessi tra il 2010 e il 2011 sono aumentati in tutte le province, in particolare a Crotone (+140 unità). Per quanto riguarda i tassi di mortalità si va da 9,55 per mille di Vibo Valentia, a 8,58 per mille di Crotone, che ha anche la struttura demografica meno invecchiata della regione. In termini assoluti, nel 2011 si riscontra un saldo naturale negativo in tutte le province. In termini relativi, l'incremento naturale è compreso tra +0,80 per mille di Crotone e -1,16 per mille di Vibo Valentia.

1.4.2 La dinamica migratoria

Dopo una dinamica positiva nel periodo 2007-10, nel 2011 il saldo migratorio totale della Calabria è tornato ad essere negativo (-804 unità). Infatti, rispetto all'anno precedente, oltre ad un peggioramento del saldo migratorio interno, ha avuto luogo un calo del saldo migratorio con l'estero (Tab. 6). Il tasso migratorio netto della regione non si discosta molto da quello del Mezzogiorno, anch'esso negativo, (rispettivamente -0,4 e -0,1 per mille), ma è assai distante dai valori delle regioni centro-settentrionali (6,6 per mille), che oltre ad attrarre un maggior volume di flussi migratori dall'estero, guadagnano popolazione nell'interscambio migratorio con le regioni del Mezzogiorno.

Nel 2011 la Calabria ha perso poco più di 7mila residenti per trasferimento di residenza in un'altra regione italiana. Il tasso migratorio interno regionale è pari a -3,5 per mille, più grave rispetto alla media della ripartizione che si colloca a -2,2 per mille, e in peggioramento rispetto al 2010 (-3,0 per mille). La regione nel 2011 ha guadagnato 6.837 residenti dall'interscambio con l'estero e denota un tasso migratorio estero superiore a quello del



Mezzogiorno, rispettivamente 3,4 contro 2,5 per mille, ma inferiore al valore medio nazionale (5,3 per mille).

Nel corso del 2011 tutte le province hanno avuto un saldo migratorio totale negativo, tranne quella di Reggio Calabria (+0,3 per mille). In particolare, Vibo Valentia è la provincia che ha perso più residenti dalla dinamica migratoria (-665 unità) ed evidenzia il tasso più negativo (-4,0 per mille), seguita da Catanzaro (-0,4 per mille), Crotone (-0,2 per mille) e Cosenza (-0,2 per mille). Il saldo migratorio interno è negativo in tutte le province, con Reggio Calabria (-2.267 unità) e Cosenza (-1.910) a denotare le perdite più intense a favore di altre regioni italiane. Il tasso migratorio interno è compreso tra -5,2 per mille di Vibo Valentia e -2,6 per mille di Cosenza.

Tab. 1.6. *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche (a) per trasferimento di residenza interno o estero. Anni 2010 e 2011*

Province e regione	Saldo migratorio interno (migliaia di unità)		Tasso migratorio interno (per 1000 ab.)	Saldo migratorio estero (migliaia di unità)		Tasso migratorio con l'estero (per 1000 ab.)	Saldo migratorio per altro motivo (b) (migliaia di unità)		Tasso migratorio per altro motivo (b) (per 1000 ab.)	Saldo totale (migliaia di unità)		Tasso migratorio netto totale (per 1000 ab.)
	2010	2011 (e)	2011 (d)	2010	2011 (e)	2011 (d)	2010	2011 (e)	2011 (d)	2010	2011 (e)	2011 (d)
Cosenza	-1.905	-1.910	-2,6	2.781	1.984	2,7	-148	-220	-0,3	728	-147	-0,2
Crotone	-450	-820	-4,7	887	785	4,5	-97	0	0,0	340	-35	-0,2
Catanzaro	-817	-1.069	-2,9	1.508	1.032	2,8	-176	-111	-0,3	515	-147	-0,4
Vibo Valentia	-760	-864	-5,2	511	266	1,6	-102	-66	-0,4	-361	-665	-4,0
Reggio di Calabria	-2.091	-2.267	-4,0	3.837	2.834	5,0	-571	-397	-0,7	1.175	170	0,3
Calabria	-6.023	-7.038	-3,5	9.524	6.837	3,4	-1.094	-603	-0,3	2.407	-804	-0,4
Mezzogiorno	-39.306	-46.003	-2,2	74.723	52.276	2,5	-8.389	-8.364	-0,4	27.028	-2.091	-0,1
Centro-Nord	50.255	51.757	1,3	305.362	270.731	6,8	-70.987	-59.720	-1,5	284.630	262.768	6,6
Italia	10.949	6.072	0,1	380.085	321.835	5,3	-79.376	-66.796	-1,1	311.658	261.111	4,3

(a) Dati relativi al bilancio anagrafico della popolazione residente.

(b) Saldo tra iscrizioni e cancellazioni anagrafiche dovute ad operazioni di rettifica anagrafica.

(c) Il saldo migratorio interno nazionale non risulta nullo a causa dallo sfasamento temporale delle registrazioni anagrafiche tra comune di cancellazione e comune di iscrizione.

(d) Stima Istat

(e) Stima su dati Istat

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

La dinamica migratoria con l'estero a livello provinciale è invece sempre positiva. In particolare, Reggio Calabria acquista ben 2.834 residenti dall'interscambio con l'estero e mostra un tasso migratorio (5 per mille) più elevato della media regionale. Vibo Valentia è la provincia che guadagna meno residenti dalla dinamica migratoria internazionale (266 unità e



1,6 per mille). In termini relativi, è consistente anche il tasso migratorio con l'estero di Crotone (4,5 per mille).

1.4.3 La struttura demografica della regione

Nel periodo 1991-2011 la Calabria ha vissuto un consistente processo di invecchiamento demografico, sia in termini assoluti, con un aumento della popolazione in età anziana favorito dal prolungamento della speranza di vita, che relativi, con una diminuzione nel peso delle classi di età giovanili, legata al rapido calo della fecondità e ad una dinamica migratoria che continua a muoversi lungo l'asse Sud- Nord, coinvolgendo soprattutto i giovani adulti.

Nel 2011 il numero medio di figli per donna della Calabria (1,27) è stato inferiore alla media del Mezzogiorno (1,35) e a quella nazionale (1,42). Nel corso del ventennio analizzato, il calo della fecondità è stato molto rilevante e si è verificata una totale inversione di tendenza a livello territoriale (Tab.1.7). Se nel 1991 le donne calabresi davano alla luce mediamente oltre mezzo figlio in più di quelle del Centro-Nord (1,67 contro 1,12), nel 2011 la fecondità nelle regioni centro-settentrionali è divenuta nettamente superiore (1,45 contro 1,27), anche grazie all'apporto dell'immigrazione straniera. A livello provinciale si notano differenze nei livelli di fecondità anche consistenti. Si passa da 1,16 figli per donna di Cosenza, a 1,46 di Crotone, valore addirittura superiore alla media nazionale.

Nel 2011 la speranza di vita alla nascita in Calabria è equivalente alla media nazionale per gli uomini (79,4 anni) e leggermente superiore per le donne (84,7 contro 84,5 anni). Nel corso di un ventennio la vita media degli uomini calabresi si è allungata di 4,9 anni, quella delle donne di 4,5 anni. Nel Mezzogiorno si è avuto un progresso in termini di speranza di vita maggiore per gli uomini (5,3 anni) e analogo per le donne (4,5 anni). Tra le province calabresi, è Vibo Valentia ad avere la popolazione maschile più longeva (79,3 anni), seguita da Cosenza (79,1 anni). Le donne più longeve vivono a Cosenza (84 anni) e a Reggio Calabria (83,8 anni). La speranza di vita più bassa si incontra invece a Crotone, sia per gli uomini (78,1 anni), che per le donne (83,2 anni).

Come si è detto, dal 1991 ad oggi la struttura demografica della Calabria ha subito un notevole invecchiamento, sintetizzato da un'età media cresciuta da 35,9 anni a 42,3 anni, che



ha portato la percentuale dei giovani under 15 dal 20,1% al 14,2% e la quota della popolazione anziana over 65 dal 13,5% al 18,8%. La popolazione in età lavorativa (15-64 anni), pari al 67% nel 2011, è invece rimasta sostanzialmente invariata, laddove nelle regioni del Centro-Nord si è verificato un calo di oltre cinque punti percentuali, da 70,1% al 65%.

Gli altri indici strutturali (dipendenza, vecchiaia e ricambio) non fanno che confermare il sopraggiungere di squilibri nella struttura demografica della regione, con gli over 65 di gran lunga più numerosi degli under 15 (132 anziani per ogni 100 giovani con meno di 15 anni) e con una componente di popolazione prossima all'età anziana (60-64 anni) più nutrita della classe giovanile 15-19 anni, che si considera in procinto di entrare in età lavorativa (indice di ricambio: 105,1).

Tab. 1.7. Indicatori di struttura della popolazione della Calabria. Confronto 1991-2011

Province e regione	Numero medio di figli per donna		Speranza di vita alla nascita				Struttura della popolazione								Indici					
			Maschi		Femmine		0-14 anni		15-64 anni		65 anni e oltre		Età media		Dipendenza		Vecchiaia		Ricambio	
	1991	2011 (a)	1991	2011 (a)	1991	2011 (a)	1991	2011	1991	2011	1991	2011	1991	2011	1991	2011	1991	2011	1991	2011
Cosenza	1,51	1,16	75,30	79,10	80,70	84,00	19,30	13,30	67,50	67,60	13,10	13,10	36,10	42,90	48,10	48,00	68,00	143,50	64,70	113,30
Crotone	-	1,46	-	73,10	-	33,20	23,00	16,00	66,70	67,00	10,30	17,00	33,10	40,70	49,10	49,20	44,90	105,80	47,40	92,50
Catanzaro	1,70	1,24	75,20	78,70	80,30	83,60	20,00	13,80	66,60	67,40	13,30	18,70	35,90	42,60	50,10	48,30	66,60	135,50	64,90	106,40
Vibo Valentia	-	1,36	-	79,30	-	83,4	20,70	14,80	65,30	66,20	14,10	19,00	35,80	41,90	53,20	51,20	68,10	128,00	59,90	99,70
Reggio di Calabria	1,73	1,37	74,00	78,40	80,10	83,80	20,20	14,90	64,90	66,30	14,90	18,80	36,30	42,00	54,10	50,70	73,70	126,40	63,80	100,10
Calabria	1,67	1,27	74,5	79,40	80,20	84,70	20,10	14,20	66,40	67,00	13,50	18,80	35,90	42,30	50,70	49,20	67,10	132,0	62,30	105,10
Mezzogiorno	1,66	1,35	73,50	78,30	73,40	83,90	19,50	14,90	67,40	66,90	13,10	18,20	35,90	41,90	48,40	49,50	67,00	122,60	61,20	104,10
Centro-Nord	1,12	1,45	73,70	79,70	80,60	84,70	13,10	13,60	70,10	65,00	16,80	21,40	40,60	44,60	42,6	53,30	128,60	157,10	91,70	148,70
Italia	1,33	1,42	73,6	79,4	80,40	84,50	15,40	14,00	69,10	65,70	15,50	20,30	38,90	43,70	44,70	52,30	100,40	144,50	78,90	130,30

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

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

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

(a) province: dato 2010; regione, ripartizioni e Italia: stima 2011

(b) province: dato 2009; regione, ripartizioni e Italia: stima 2011

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Nelle province l'età media varia tra i 42,9 anni di Cosenza, che è la provincia con la percentuale di *under 15* più bassa (13,3%) e l'incidenza di anziani più alta (19,1%), e i 40,7 anni di Crotone, che ha invece la quota più elevata di giovani tra 0 e 14 anni (16%) e la



percentuale più contenuta di anziani (17%). Nelle province di Catanzaro, Reggio Calabria e Vibo Valentia la struttura demografica è assai prossima a quella media regionale.

1.4.4 Un decennio di cambiamento: tendenze di fondo della popolazione della Calabria alla luce dei primi risultati del censimento 2011

La recente pubblicazione dei dati provvisori del censimento 2011² permette di effettuare una prima valutazione complessiva dell'andamento della popolazione della Calabria nello scorso decennio utilizzando informazioni provenienti dalla stessa fonte statistica. Tale analisi è stata realizzata già con i dati anagrafici, ma la comparazione tra fonti diverse comporta, inevitabilmente, che i fattori di distorsione insiti nelle rilevazioni utilizzate tendano a sovrapporsi e a intrecciarsi, rendendo più incerta l'interpretazione dei risultati. In effetti, le popolazioni misurate con il censimento e quelle misurate con la fonte anagrafica differiscono tra loro almeno per due fattori: l'imperfetta contabilizzazione dei movimenti migratori interni e internazionali nei registri di popolazione; l'errore di copertura della rilevazione censuaria. Comparare dati provenienti dalla stessa fonte non elimina evidentemente gli errori, ma permette di condurre un confronto in cui questi dovrebbero aver agito nella stessa direzione, anche se non con la stessa intensità.

A inizio 2011, secondo i dati del bilancio demografico nazionale, la popolazione della Calabria era pari a 2,010 milioni. A distanza di dieci mesi, il censimento ha rilevato quasi 1,957 milioni di abitanti, con una differenza di 55 mila abitanti, pari al 2,7% del totale (Tab. 1.8). In attesa che il processo di validazione dei dati censuari del 2011 sia completato, il confronto con i due censimenti precedenti mostra che, in termini assoluti e relativi, per la Calabria lo scarto tra il primo dato provvisorio e la popolazione calcolata all'inizio dell'anno nel 2011 è più contenuto di quanto non si sia registrato nel 1991 e leggermente più elevato rispetto al 2001.

Il confronto tra i risultati degli ultimi tre censimenti per l'Italia mette in evidenza come il decennio appena trascorso abbia rappresentato un momento di cambiamento

² Istat, 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, 9 ottobre 2011. Sintesi dei primi risultati, in rete a www.istat.it.



straordinario nella demografia del Paese "basti solo pensare che il tasso di crescita annuo della popolazione è decuplicato, passando dallo 0,4% dell'intervallo censuario 1991-2001 al 4,2% dello scorso decennio, un livello che non si registrava dagli anni settanta del secolo scorso."³. Invece per la Calabria non si osserva una ripresa nell'ultimo decennio e, di conseguenza, si ha a una diminuzione dello *share* della Calabria sulla popolazione del Paese (Tab. 1.9). All'interno della Calabria sono relevantissime le differenze territoriali: mentre nella provincia di Vibo Valentia la perdita di abitanti si è accentuata, passando dal -5,1% annuo del decennio 1991-2001 al -5,3% del decennio 2001-2011, in quella di Crotone si è ridotta dal -4,1% al -1%. Le altre province mostrano una perdita annuale compresa fra il -2,5% e il -2,9%. La Calabria e le sue province sembrano essere lontane dalla stabilità demografica osservata nell'insieme del Mezzogiorno e, in modo ancora più netto, dai ritmi di crescita elevati del Centro-Nord (+6,3%).

Tab. 1.8. Popolazione calcolata (inizio anno) e censita, 1991-2011 per l'Italia e la Calabria. (Valori assoluti in migliaia)

	Italia			Calabria		
	Popolazione residente	Differenza rispetto alla popolazione calcolata		Popolazione residente	Differenza rispetto alla popolazione calcolata	
		v.a.	%		v.a.	%
Popolazione calcolata al 1.1.1991	57.746			2.154		
Censimento 1991, dato provvisorio	56.411	-1.335	-2,3	2.038	-116	-5,4
Censimento 1991, dato definitivo	56.778	-968	-1,7	2.070	-83	-3,9
Popolazione calcolata al 1.1.2001	57.844			2.043		
Censimento 2001, dato provvisorio	56.306	-1.538	-2,7	1.993	-50	-2,4
Censimento 2001, dato definitivo	56.996	-848	-1,5	2.011	-32	-1,6
Popolazione calcolata al 1.1.2011	60.626			2.011		
Censimento 2011, dato provvisorio	59.465	-1.162	-1,9	1.957	-55	-2,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

L'intensa dinamica del Centro-Nord è dovuta alle immigrazioni degli stranieri nell'ultimo decennio, un fenomeno decisamente meno rilevante in Calabria (Tab. 1.10). Nonostante in Calabria il numero degli stranieri sia triplicato, portando la loro quota sulla popolazione totale della regione al 3,1%, la loro crescita non è stata sufficiente a

³ Cfr. Rapporto SVIMEZ 2012 sull'economia del Mezzogiorno, SVIMEZ, il Mulino Bologna 2012 pag 164.



controbilanciare la diminuzione della popolazione italiana di quasi il 5% registrata tra il 2001 e il 2011. La conseguenza è stata la continua diminuzione del peso demografico della Calabria passato dal 3,6% del 2001 al 3,4% del 2011. Per un'analisi a un dettaglio territoriale più fine si sono utilizzati i Sistemi Locali del Lavoro (SLL), definiti sulla base dei flussi pendolari del censimento 2001. E' bene ricordare che l'analisi qui presentata si basa su dati provvisori ed andrà, quindi, verificata con quelli definitivi. I Sistemi Locali del Lavoro più grandi sono quelli di Cosenza, Reggio di Calabria e Catanzaro. Si può osservare, tra 2001 e 2011, un decremento demografico in quasi tutti i Sistemi Locali del Lavoro. Solo un ridotto numero di Sistemi Locali del Lavoro sulle coste tirreniche e ioniche presenta una crescita della popolazione, mentre è evidente il decremento demografico dei Sistemi Locali del Lavoro di Reggio di Calabria, Catanzaro, Vibo Valentia e delle Serre calabresi (Fig. 1.10 e Tab. 1.11). In termini relativi (Fig. 1.11) i dati provvisori del censimento 2011 indicano un aumento della popolazione di più del 2,5‰ all'anno solo per i Sistemi Locali di Lavoro di Praia a Mare, Nocera Torinese e Botricello.

Tab. 1.9. La popolazione totale della Calabria a livello provinciale, 1991-2011

Regioni ripartizioni	e	Popolazione totale (in migliaia)			Distribuzione percentuale (Calabria o Italia = 100)			Tasso di crescita annuale (per mille)	
		1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991-2001	2001-2011
Calabria = 100									
Cosenza		750,9	733,8	715,5	36,3	36,5	36,6	-2,3	-2,5
Crotone		180,4	173,1	171,3	8,7	8,6	8,8	-4,1	-1,0
Catanzaro		382,6	369,6	360,2	18,5	18,4	18,4	-3,5	-2,6
Vibo Valentia		179,6	170,7	162,0	8,7	8,5	8,3	-5,1	-5,3
Reggio di Calabria		576,7	564,2	547,9	27,9	28,1	28,0	-2,2	-2,9
Italia = 100									
Calabria		2.070,2	2.011,5	1.956,8	3,6	3,5	3,3	-2,9	-2,8
Mezzogiorno		20.537,5	20.515,7	20.598,9	36,2	36,0	34,6	-0,1	0,4
Centro-Nord		36.240,5	36.480,0	38.865,7	63,8	64,0	65,4	0,7	6,3
ITALIA		56.778,0	56.995,7	59.464,6	100,0	100,0	100,0	0,4	4,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

La maggiore parte degli SLL della Calabria è caratterizzata da una diminuzione della popolazione più o meno intensa. L'analisi presentata indica la Calabria come una regione



demograficamente sempre meno dinamica rispetto al resto d'Italia. La diminuzione della popolazione italiana nella regione e la limitata crescita della popolazione straniera potrebbero comportare un progressivo invecchiamento demografico ed una diminuzione del numero complessivo degli abitanti della Calabria.

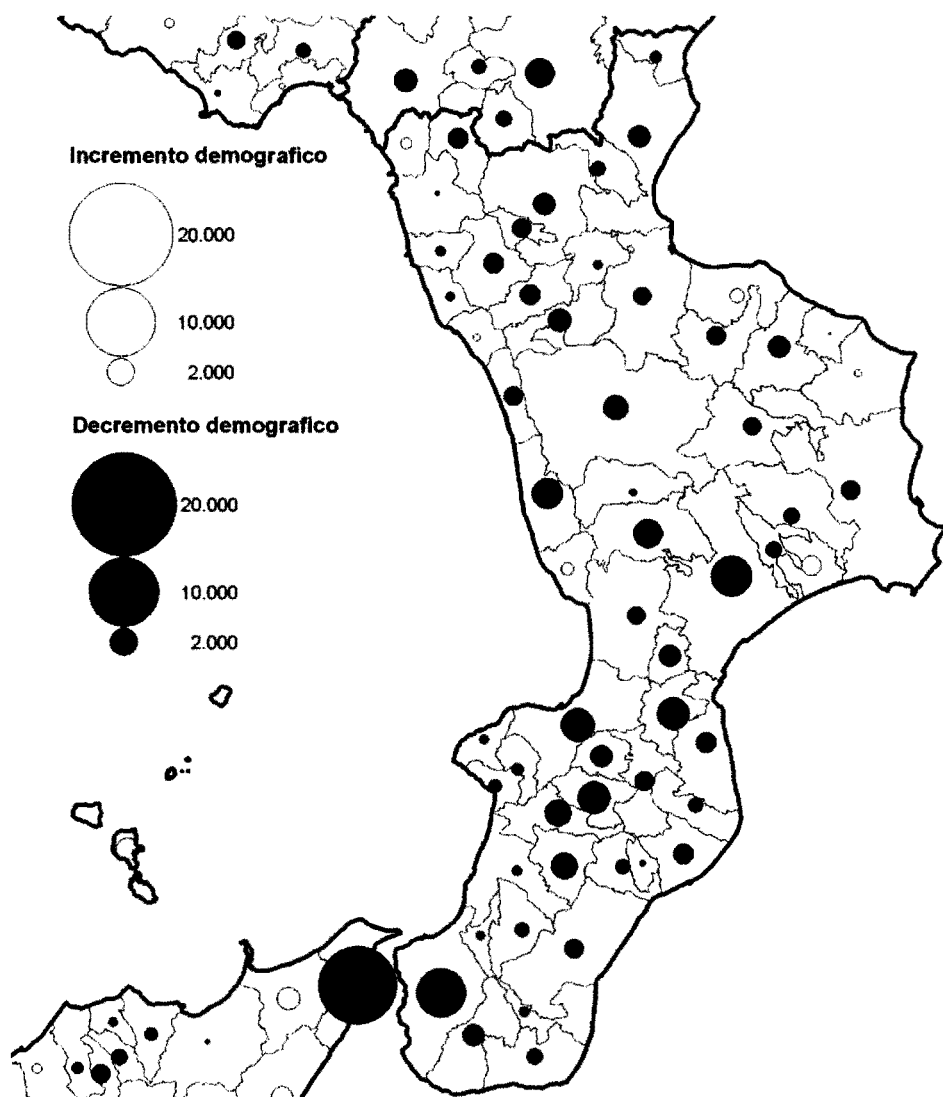
Tab. 1.10. *Popolazione italiana e straniera in Calabria e a livello ripartizionale e nazionale, 2001 e 2011.*

Regioni e ripartizioni	Italiani					Stranieri						
	Valore assoluto (in migliaia)		Numeri indice 2001 =100	Distribuzione percentuale (Italia=100)		Valore assoluto (in migliaia)		Numeri indice 2001 =100	Distribuzione percentuale (Italia=100)		In % della popolazione totale	
	2001	2011		2001	2011	2001	2011		2001	2011	2001	2011
Calabria	1.993,4	1.897,0	95,2	3,6	3,4	18,0	59,9	332,3	1,3	1,6	0,9	3,1
Mezzogiorno	20.339,6	20.119,4	98,9	36,5	36,1	176,2	479,5	272,2	13,2	12,7	0,9	2,3
Centro-Nord	35.321,3	35.575,7	100,7	63,5	63,9	1.158,7	3.290,0	283,9	86,8	87,3	3,2	8,5
ITALIA	55.660,9	55.695,1	100,0	100,0	100,0	1.334,9	3.769,5	282,4	100,0	100,0	2,3	6,3

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.



Fig. 1.10. Incremento e decremento demografico tra 2001 e 2011 nei Sistemi Locali di Lavoro, valori assoluti.





Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2013-2015

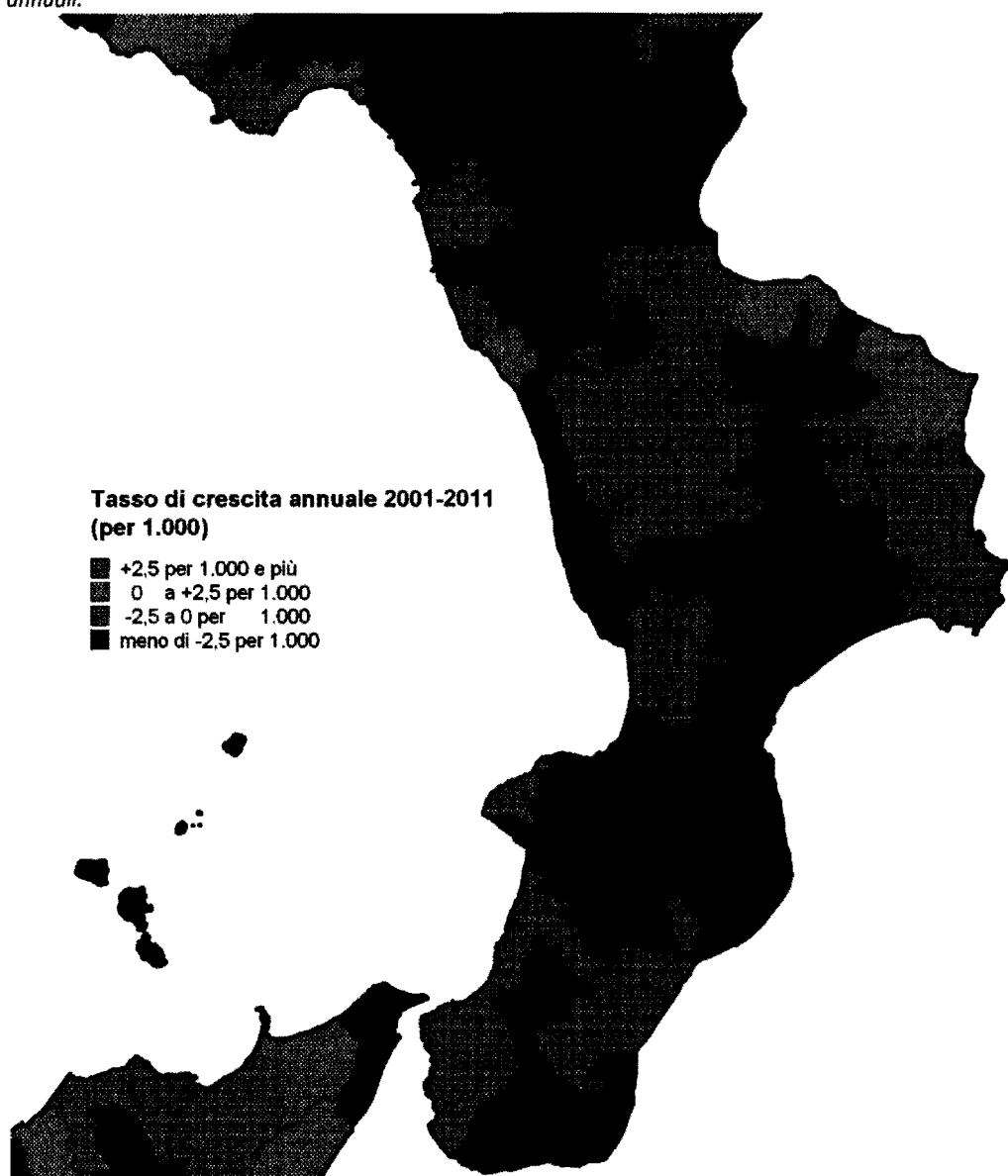
Tab. 1.11. Sistemi locali del lavoro 'calabresi', popolazione e decremento/incremento di popolazione tra 2001 e 2011.

Denominazione	Sistema Locale del Lavoro		Situazione al censimento 2011 (9.9.2011)		
	% della popolazione in Calabria	Numero dei comuni in Calabria	Popolazione totale	Incremento o decremento 2001-11 (v. a.)	Tasso di crescita annuale 2001-11 (%)
Amantea	100	10	29.607	-2.222	-7,2
Belvedere Marittimo	100	3	13.431	-262	-1,9
Bisignano	100	6	18.222	-1.376	-7,3
Cariati	100	3	10.864	47	0,4
Cassano allo Ionio	100	10	41.811	-1.328	-3,1
Castrovillari	100	7	39.766	-1.305	-3,2
Cetraro	100	3	14.126	200	1,4
Corigliano Calabro	100	6	67.002	-811	-1,2
Cosenza	100	34	226.242	-1.570	-0,7
Diamante	100	4	10.981	-378	-3,4
Francavilla Marittima	100	3	6.259	-675	-10,2
Longobucco	100	2	4.603	-1.011	-19,9
Lungro	100	3	5.890	-1.010	-15,8
Mandatoriccio	100	4	7.560	-1.263	-15,4
Mormanno	66	3	9.070	-1.166	-12,1
Paola	100	3	30.423	-1.001	-3,2
Praia a Mare	100	3	13.404	407	3,1
Rocca Imperiale	100	4	6.506	-415	-6,2
Rogliano	100	13	19.969	-195	-1,0
Rossano	100	5	49.748	675	1,4
San Giovanni in Fiore	100	2	18.998	-841	-4,3
San Marco Argentano	100	4	19.768	-1.187	-5,8
San Sosti	100	5	8.789	-1.105	-11,8
Scalea	100	7	23.521	-68	-0,3
Spezzano Albanese	100	4	17.797	-266	-1,5
Botricello	100	5	11.884	1.102	9,7
Catanzaro	100	22	142.268	-3.816	-2,6
Chiaravalle Centrale	100	11	16.310	-2.432	-13,9
Girifalco	100	4	12.105	-1.224	-9,6
Nocera Terinese	100	5	15.937	517	3,3
Sersale	100	3	8.744	-774	-8,5
Soverato	100	12	41.240	-1.174	-2,8
Soveria Mannelli	100	14	20.118	-2.042	-9,7
Lamezia Terme	100	10	102.432	-898	-0,9
Bianco	100	6	10.115	-361	-3,5
Bova Marina	100	7	17.154	-729	-4,2
Gioia Tauro	100	9	72.430	-326	-0,4
Gioiosa Ionica	100	3	8.124	-126	-1,5
Locri	100	16	65.261	-1.003	-1,5
Marina di Gioiosa Ionica	100	3	12.807	-633	-4,8
Melito di Porto Salvo	100	6	22.924	-1.314	-5,6
Oppido Mamertina	100	6	14.007	-583	-4,1
Polistena	100	8	41.719	-1.684	-4,0
Reggio di Calabria	100	13	224.027	-5.472	-2,4
Roccella Ionica	100	5	17.930	-1.073	-5,8
Rosarno	100	6	24.596	-1.717	-6,7
Sant'Eufemia d'Aspromonte	100	3	6.767	-253	-3,7
Stilo	100	5	8.768	-605	-6,7
Cirò Marina	100	8	28.953	157	0,5
Crotone	100	14	116.432	-1.017	-0,9
Petilia Policastro	100	4	24.903	-701	-2,8
Dinami	100	5	8.976	-2.436	-24,0
Nicotera	100	3	12.128	-554	-4,5
San Calogero	100	4	12.962	-438	-3,3
Serra San Bruno	100	8	14.602	-948	-6,3
Soriano Calabro	100	5	8.429	-1.321	-14,6
Tropea	100	7	18.853	-222	-1,2
Vibo Valentia	100	18	81.622	-2.687	-3,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.



Fig. 1.11. Incremento e decremento demografico tra 2001 e 2011 nei Sistemi Locali di Lavoro, tassi di crescita annuali.





1.5 Il mercato del lavoro tra crisi e ripresa delle migrazioni

1.5.1 L'andamento del mercato del lavoro nel 2011

La dinamica del mercato del lavoro in Italia nel 2011 risente della ripresa della prima parte dell'anno nonostante il deciso rallentamento dell'ultimo trimestre. L'occupazione riprende sia pur lentamente a crescere dopo due anni di flessione. La disoccupazione, riflettendo il deciso rialzo dell'ultimo trimestre, resta sostanzialmente sui livelli dell'anno precedente, dopo tre anni di sensibili incrementi. Il dato complessivo conferma il carattere dualistico del nostro mercato del lavoro anche se il prolungarsi della crisi incide negativamente sull'evoluzione del mercato del lavoro di molte regioni del Centro-Nord. Si accentua, inoltre, il dualismo generazionale caratteristico dell'ultima fase recessiva: l'occupazione giovanile continua a contrarsi mentre aumentano sensibilmente tra i giovani la disoccupazione e l'inattività. Rispetto al 2008 si sono persi oltre un milione di occupati di età tra i 15 ed i 34 anni, solo parzialmente compensati dalla crescita dell'occupazione di età superiore.

Il dato medio relativo al 2011 evidenzia andamenti positivi dell'occupazione sia al Centro-Nord che, in misura meno sensibile, al Mezzogiorno. Il numero delle persone occupate aumenta, nel Centro-Nord, di 80 mila unità, pari allo 0,5% e di 15 mila unità, pari allo 0,2% nel Mezzogiorno. Il bilancio della crisi resta comunque decisamente negativo con 266 mila occupati in meno (-4,1%) nelle regioni meridionali, nel triennio 2008-2011, e 172 mila occupati in meno nel Centro-Nord (-1,0%).

La ripresa della domanda di lavoro ha coinciso con una sostanziale stabilità dell'offerta determinando un moderato incremento del tasso di partecipazione al mercato del lavoro nel Mezzogiorno mentre nelle regioni del Centro-Nord il tasso di attività si attesta sui livelli dell'anno precedente. Se si esclude il 2008, era da otto anni che la forza di lavoro meridionale si contraeva. Il tasso di disoccupazione nella media dell'anno resta stabile a livello nazionale mentre aumenta leggermente nelle regioni meridionali.



Tali comportamenti sono presenti con connotati peculiari nell'evoluzione del mercato del lavoro calabrese. I dati del 2011 pongono in evidenza, una accentuazione degli squilibri nella regione rispetto alla media del Mezzogiorno. Al risultato più positivo dell'occupazione si contrappone, infatti, un marcato incremento delle persone in cerca di occupazione cui corrisponde un tasso di disoccupazione in ascesa di quasi un punto percentuale.

In base ai dati dell'Indagine continua sulle forze di lavoro dell'ISTAT, il numero degli occupati nella media del 2011 in Calabria è risultato pari a 577 mila unità, circa 4 mila unità in più rispetto ad un anno prima, (+0,7%). La modesta ripresa dopo quattro anni di cali consecutivi non attenua, se non marginalmente, gli effetti negativi della crisi economica e finanziaria sull'occupazione regionale che è tornata sui livelli di inizio anni 2000 annullando i risultati positivi realizzati nella prima metà del decennio.

La crescita dell'occupazione, in presenza di una sostanziale stabilità della popolazione in età lavorativa, ha determinato un aumento del tasso di occupazione in Calabria di 0,3 punti percentuali, (dal 42,2 del 2010 al 42,5% del 2011), più intenso di quello rilevato per la media del Mezzogiorno (+0,1 punti, dal 43,9% al 44,0%). L'aumento della quota di popolazione in età attiva che risulta occupata è interamente ascrivibile alle donne (1,1 punti percentuali) mentre la quota degli uomini continua a contrarsi scendendo al 53,8% dal 54,3% del 2010. Con riferimento alla posizione nella professione l'aumento degli occupati riguarda esclusivamente la componente autonoma (13 mila unità, pari al +8,2% dopo gli andamenti negativi degli ultimi due anni), mentre continua a contrarsi il numero dei dipendenti (-9 mila unità pari al -2,1% dopo il -2,3% del 2010).

L'aumento dell'occupazione in Calabria nel 2011 interessa prevalentemente la componente atipica⁴ (+4,6%) del mercato del lavoro, in decisa flessione nel biennio precedente. Mentre accusano un netto calo (-3,5%) gli occupati a tempo parziale

⁴ Si utilizza la classificazione per tipologia lavorativa proposta dall'Istat nei Rapporti annuali degli ultimi anni. L'area del lavoro "standard" comprende due figure distinte: i dipendenti a tempo pieno con un lavoro di durata indeterminata e gli autonomi con un regime orario full time e una durata dell'attività non predeterminata. I lavori "parzialmente standard" includono invece quelli svolti con un orario ridotto, sia dai dipendenti con un contratto a tempo indeterminato sia dagli autonomi. Gli "atipici" si contraddistinguono infine per la temporaneità del lavoro e comprendono i dipendenti a termine e i collaboratori, in entrambi i casi full time e part time. I collaboratori comprendono due tipologie: le collaborazioni coordinate e continuative e le prestazioni occasionali.



(parzialmente standard) dopo essere cresciuti sensibilmente (+9,8%) nel 2010; la flessione ha interessato in particolare la componente dei dipendenti *part time*. L'occupazione standard cresce sia pur moderatamente (+0,3%) dopo il deciso calo del 2010 (-3,5%). Nell'ambito degli atipici, la dinamica positiva ha interessato sia i dipendenti con contratto a tempo determinato (+2,9%, dopo il -4,0% dell'anno precedente), sia e, soprattutto, i collaboratori che rafforzano (+19,4%) l'intensità di crescita sperimentata l'anno precedente (+18,8%). Nel complesso la componente atipica e più precaria dell'occupazione, che aveva subito con maggior intensità gli effetti negativi della recessione è riuscita a cogliere, con una leggera crescita, più delle altre componenti del mondo del lavoro i primi incerti segnali di ripresa dell'economia.

Il peso del lavoro non standard sul totale dell'occupazione in Calabria sale nella media del 2011 al 26,7%, un livello più elevato rispetto al Mezzogiorno (24%) ed al Centro-Nord (25%). Maggiore risulta in Calabria e nel Mezzogiorno il ricorso al lavoro a termine (17,6% e 14,3%, rispettivamente sul totale degli occupati contro il 10,9% del Centro-Nord), mentre il lavoro a tempo parziale con durata non predeterminata è più diffuso nelle regioni centrosetteentrionali (13,4% rispetto al 9,1% della Calabria ed al 9,7% del Mezzogiorno).

L'analisi settoriale evidenzia andamenti negativi nell'industria ed una sensibile crescita nel settore agricolo e nei settori dei servizi. Il calo dell'occupazione industriale in complesso (-9,2%) è dovuta, a differenza di quanto avvenuto nel 2010, ad una più accentuata flessione nelle costruzioni (-14,7%) rispetto all'industria in senso stretto (-2,2%). Prosegue con un ritmo rallentato l'aumento degli occupati in agricoltura (+3,7%, dopo il +10,4% nel 2010). Nei settori dei servizi gli occupati riprendono a crescere (+2,8%) segnando una prima inversione di tendenza al calo sperimentato nei due anni precedenti (-2,7% nel 2010, -3,4% nel 2009); l'aumento riflette una forte ascesa degli occupati nel comparto del commercio e dei pubblici esercizi (+9,4%) a fronte di una sostanziale stabilità negli altri comparti.



Tab.1.12. Andamento dell'occupazione nel 2011 e nel II trimestre 2012

Voci	Il trim.12	Media 2011 rispetto alla media 2010			Il trim.12 rispetto a II trim.11
	Valori assoluti x 1000	Variazioni assolute x 1000	Variazioni percentuali	Contributi in punti percentuali	Variazioni percentuali
Calabria					
Agricoltura	48,4	2,2	3,7	0,4	-5,7
Industria	88,8	-9,8	-9,2	-1,7	-8,6
Industria in s.s.	45,3	-1,0	-2,2	-0,2	0,4
Costruzioni	43,4	-8,7	-14,7	-1,5	-16,5
Altre attività	427,9	11,4	2,8	2,0	2,4
di cui: Commercio	141,8	11,4	9,4	2,0	7,1
TOTALE	565,1	3,9	0,7	0,7	-0,2
Standard		1,3	0,3	0,2	
Parzialmente Standard		-1,9	-3,5	-0,3	
Atipici		4,5	4,6	0,8	
Mezzogiorno					
Agricoltura	434,0	10,9	2,7	0,2	0,2
Industria	1.286,7	-32,1	-2,3	-0,5	-1,5
Industria in s.s.	776,2	4,7	0,6	0,1	-0,5
Costruzioni	510,5	-36,8	-6,2	-0,6	-0,9
Altre attività	4.524,5	35,7	0,8	0,6	0,6
di cui: Commercio	1.389,0	-16,3	-1,2	-0,3	0,4
TOTALE	6.245,1	14,5	0,2	0,2	-0,6
Standard		-33,8	-0,7	-0,5	
Parzialmente Standard		22,2	3,8	0,4	
Atipici		26,1	3,0	0,4	
Italia					
Agricoltura	890,7	-16,3	-1,9	-0,1	6,2
Industria	6.375,9	-40,0	-0,6	-0,2	-3,1
Industria in s.s.	4.554,8	62,5	1,4	0,3	-2,2
Costruzioni	1.821,1	-102,5	-5,3	-0,4	-5,1
Altre attività	15.778,9	151,2	1,0	0,7	0,6
di cui: Commercio	4.770,2	-23,9	-0,5	-0,1	4,5
TOTALE	23.045,5	94,9	0,4	0,4	-0,2
Standard		-104,4	-0,6	-0,5	
Parzialmente Standard		63,1	2,3	0,3	
Atipici		136,2	5,3	0,6	

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT



In Calabria, alla ripresa dell'occupazione ha fatto seguito, nel 2011, un incremento delle persone in cerca di occupazione, più accentuato rispetto al resto del Mezzogiorno. Nella regione il numero delle persone in cerca di occupazione è aumentato di circa 6 mila unità, pari all'8,5% (+3,5% nel 2010). Si riduce pertanto il rapporto tra inattivi e popolazione in età lavorativa (51,2% nel 2011 contro il 52,1% nel 2010); lo stesso rapporto resta quasi stabile nella media delle regioni meridionali (49% nel 2011 contro il 49,2 del 2010) e nelle regioni del Centro-Nord (31,6% nel 2011 e nel 2010).

Il tasso di disoccupazione nella regione sale dall'11,9% del 2010 al 12,7% del 2011 restando, peraltro, su livelli meno elevati della media delle regioni meridionali (13,6%).

Un'analisi più articolata della disoccupazione rileva come la situazione complessiva rifletta, in Calabria, una disoccupazione giovanile (15-24 anni) in linea con quella del Mezzogiorno ed in crescita nell'ultimo anno. Nella media del 2011, il 40,4% della forza lavoro tra i 15 ed i 24 anni risulta in cerca di occupazione (39% nel 2010) come per il Mezzogiorno in complesso (38,8% nel 2010). Nella regione l'incremento della disoccupazione è da ascrivere soprattutto alle persone con precedenti esperienze lavorative mentre le persone in cerca di prima occupazione restano sui livelli del 2010. Aumenta in Calabria anche la disoccupazione di lunga durata pari, nella media del 2011, al 7,4% della forza lavoro (era il 6,5% nel 2010), in linea con il valore (7,7%) del Mezzogiorno e più che doppio di quello del Centro-Nord (2,9%). Quanto al genere, rispetto ad un anno prima, nella regione, il tasso di disoccupazione di lunga durata resta stabile sul 7,6% per le donne mentre aumenta sensibilmente per i maschi (7,3%, rispetto al 5,8% nel 2010).

Le dimensioni dello squilibrio del mercato del lavoro regionale sono, peraltro, decisamente maggiori se dalla definizione ufficiale di disoccupazione si passa ad una definizione più ampia che considera una parte degli inattivi, cioè coloro che cercano lavoro anche se non attivamente, ed una parte degli occupati cioè i sospesi dal lavoro in cassa integrazione guadagni. Nel 2011 il tasso di disoccupazione così "corretto" sale nella regione al 26,7% (26,6% nel 2010), quasi un punto al di sopra di quello del Mezzogiorno (25,8%). La flessione dei disoccupati impliciti compensa l'aumento della disoccupazione esplicita e delle unità virtuali in CIG determinando una sostanziale stazionarietà sui livelli del 2010.



Alla crescita della forza lavoro, intervenuta dopo quattro anni consecutivi di cali, ha fatto riscontro una flessione dell'inattività per la popolazione in età lavorativa; una flessione che interrompe il trend ascendente in atto nell'ultimo decennio che aveva prodotto circa 100 mila unità in più in Calabria e 800 mila nel Mezzogiorno in complesso. L'aumento dell'inattività è da imputare a molteplici fattori tra i quali si ricorda: la crescente scolarizzazione ed i diffusi fenomeni di scoraggiamento sulle possibilità di trovare un posto di lavoro. L'incremento delle forze di lavoro, ulteriormente rafforzatosi nella prima metà del 2012 è in parte dovuto all'aumento dei membri delle famiglie monoreddito che entrano nel mercato del lavoro in cerca di occupazione spinti dai timori di perdita del posto di lavoro dei capifamiglia. Le forze di lavoro aumentano anche per la moderata crescita dell'occupazione alimentata dal crescente ricorso al *part time* ed alla cassa integrazione guadagni; in aumento risulta anche l'inerzia di coloro che sono già occupati a lasciare il mercato del lavoro a causa dell'allungamento dei tempi per ottenere il pensionamento.

A differenza che nel resto del Mezzogiorno, in Calabria si riduce anche la "zona grigia" dell'inattività (-4,4%) cui fanno parte le persone disponibili a lavorare a particolari condizioni, aumentate invece nel 2010 del +3,7%. In tale "zona" si contrae, in particolare, il numero di coloro che cercano lavoro non attivamente (-6,2%), che avevano trainato la crescita nel biennio precedente (+4,7% nel 2010 e +7,5% nel 2009).



Tab. 1.13. *Disoccupati impliciti, espliciti, zona grigia dell'inattività 8in migliaia) e tasso di disoccupazione corretto (%)*

Anni	Disoccupazione esplicita (1)	Inattivi 15 - 64 anni						Virtuali in cig (4)	Disoccupazione corretta 1+2+4	Tasso di disoccupazione corretto	
		Zona Grigia				Non cercano e non disponibili a lavorare	Totale				
		disoccupazi one implicita (2)	Cercano ma non disponibili a lavorare	Scoraggiati (3)	Totale						
Calabria											
2008	82	112	20	109	241	424	665	1	195	24,8	
2009	75	120	15	101	236	451	687	2	198	25,3	
2010	78	126	16	103	245	454	699	3	207	26,6	
2011	84	118	13	103	234	454	689	6	208	26,7	
Var % 2010-2011	8,5	-6,2	-18,0	0,0	-4,4	0,1	-1,4	87,1	0,8		
Var % 2008-2011	2,7	5,6	-34,8	-5,2	-2,7	7,1	3,5	327,3	6,7		
Mezzogiorno											
2008	886	954	157	595	1.706	4.604	6.310	29	1.869	22,5	
2009	899	992	161	621	1.774	4.833	6.608	67	1.958	23,9	
2010	958	1.051	160	851	2.063	4.811	6.874	66	2.075	25,3	
2011	978	1.073	140	891	2.103	4.744	6.847	79	2.129	25,8	
Var % 2010-2011	2,0	2,0	-12,8	4,7	2,0	-1,4	-0,4	19,5	2,6		
Var % 2008-2011	10,3	12,4	-11,0	49,7	23,3	3,0	8,5	171,2	13,9		
Centro-Nord											
2008	805	312	165	365	842	6.896	7.739	62	1.180	6,5	
2009	1.046	371	171	402	945	7.034	7.979	307	1.724	9,5	
2010	1.144	417	156	498	1.072	7.060	8.131	284	1.846	10,1	
2011	1.130	459	153	496	1.109	7.027	8.136	258	1.847	10,1	
Var % 2010-2011	-1,2	10,0	-2,1	-0,3	3,4	-0,5	0,1	-9,2	0,1		
Var % 2008-2011	40,3	46,9	-7,4	36,2	31,6	1,9	5,1	317,1	56,6		
Italia											
2008	1.692	1.266	323	960	2.549	11.500	14.049	91	3.049	11,6	
2009	1.945	1.364	332	1.023	2.719	11.868	14.586	374	3.682	14,0	
2010	2.102	1.469	317	1.349	3.134	11.871	15.005	350	3.921	14,8	
2011	2.108	1.531	293	1.388	3.212	11.771	14.983	337	3.976	14,9	
Var % 2010-2011	0,3	4,3	-7,5	2,9	2,5	-0,8	-0,1	-3,8	1,4		
Var % 2008-2011	24,6	20,9	-9,2	44,5	26,0	2,4	6,7	270,5	30,4		

(1) Persone in cerca di occupazione; (2) Risultante dalla somma di coloro che, pur appartenendo alle "non forze di lavoro", dichiarano di cercare lavoro non attivamente; (3) Persone che non cercano lavoro ma disponibili a lavorare; (4) Virtuali in cig ottenuti dividendo le ore effettivamente utilizzate di cig per l'orario medio annuo di 1.720 ore.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT ed INPS

La relativa minor propensione all'inattività emerge anche dalla sostanziale stabilità, nel 2011 in particolare, nel Mezzogiorno dei "Neet", giovani tra i 15 ed i 34 anni che non studiano e non lavorano. Nella media del 2011 i Neet sono in Italia 3 milioni 228 mila in aumento dello 0,5% rispetto al 2010. Il fenomeno dei Neet è concentrato nel Mezzogiorno anche se negli ultimi anni cresce con maggior rapidità nel Centro-Nord (+1,0% e +27,2% rispetto al 2010 ed al 2008 a fronte rispettivamente, del +0,1% e +6,6% nel Mezzogiorno).



Nelle regioni meridionali i Neet erano nel 2011 un milione 838 mila pari al 34,8% della popolazione di età corrispondente (erano il 16,8% nel Centro-Nord). Le regioni con una più elevata quota i Neet sono la Campania (38,8%), la Sicilia (38,1%) e la Calabria (35,7%).

Tab.1.14. Giovani Neet di 15-34 anni nel Mezzogiorno per titolo di studio e regione nel 2011

Regioni e Circoscrizioni	Senza titolo Licenza elementare	Terza media	Diploma	Laurea	Totale	Var % sul 2008
valori assoluti in migliaia						
Abruzzo	1	18	33	10	62	16,4
Molise	1	6	9	3	19	10,5
Campania	36	279	236	46	597	5,2
Puglia	16	146	142	28	331	4,5
Basilicata	1	15	23	4	43	11,1
Calabria	9	66	91	19	185	11,7
Sicilia	35	213	205	38	490	5,3
Sardegna	6	55	41	8	110	11,3
Mezzogiorno	106	796	779	157	1.838	6,6
Centro-Nord	67	511	639	174	1.391	27,2
Italia	173	1.307	1.418	330	3.228	14,7
composizione percentuale						
Abruzzo	1,9	28,5	52,9	16,8	100,0	
Molise	4,3	30,1	47,0	18,6	100,0	
Campania	6,1	46,7	39,5	7,6	100,0	
Puglia	4,9	44,0	42,7	8,4	100,0	
Basilicata	2,3	34,8	52,9	10,1	100,0	
Calabria	5,0	35,5	49,3	10,3	100,0	
Sicilia	7,1	43,4	41,8	7,7	100,0	
Sardegna	5,8	49,7	36,9	7,6	100,0	
Mezzogiorno	5,8	43,3	42,4	8,5	100,0	
Centro-Nord	4,8	36,8	45,9	12,5	100,0	
Italia	5,4	40,5	43,9	10,2	100,0	
Incidenza sulla popolazione di età corrispondente						
Abruzzo	33,7	17,9	21,2	21,3	20,3	
Molise	47,6	20,4	25,9	30,7	25,1	
Campania	67,4	42,3	34,7	31,4	38,8	
Puglia	60,0	34,1	30,7	26,6	32,5	
Basilicata	51,8	28,8	30,4	28,3	29,9	
Calabria	56,3	34,0	37,0	31,0	35,7	
Sicilia	66,3	38,7	35,8	33,3	38,1	
Sardegna	58,3	31,3	24,3	23,4	28,3	
Mezzogiorno	63,1	36,5	32,6	29,2	34,8	
Centro-Nord	43,4	17,5	16,2	14,2	16,8	
Italia	53,7	25,6	22,4	18,8	23,9	

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



Nelle province della Calabria il mercato del lavoro nel 2011 mostra dinamiche alquanto differenziate. L'occupazione cresce in tutte le province con eccezione di quella di Reggio Calabria dove subisce una sensibile flessione (-3,8%). Crotone risulta la provincia più dinamica con un aumento dell'occupazione del +4,6% che conferma il già positivo risultato dell'anno precedente (+4,3%), un incremento, peraltro, concentrato nel settore dei servizi. Seguono Catanzaro (+3,0%, -2,5% nel 2010), Cosenza (+2,0%, -5,0% nel 2010) e la provincia di Vibo Valentia (+0,9%, -1,9% nel 2010). L'evoluzione settoriale vede: una crescita dei servizi in tutte le province con l'eccezione di Reggio Calabria; sensibili flessioni nell'industria con l'eccezione di Cosenza ove la ripresa dell'edilizia favorisce un aumento degli occupati industriali del 4,4%; e dinamiche crescenti in agricoltura con l'eccezione delle province di Cosenza e Vibo Valentia. L'andamento positivo dell'occupazione si accompagna, tuttavia, ad un deciso incremento della disoccupazione, soprattutto giovanile: il tasso di disoccupazione sale in tutte le province con l'eccezione della provincia di Cosenza dove si riduce leggermente dal 12,5% al 12,3%. Catanzaro presenta, tra tutte le province della Calabria, il più basso livello del tasso di disoccupazione giovanile, che diversamente da resto della regione diminuisce rispetto al 2010 di quasi tre punti percentuali. Aumenti molto sensibili sia per il tasso totale che per quello giovanile si rilevano nelle province di Reggio Calabria e, soprattutto, di Crotone dove il tasso di disoccupazione giovanile sale al 53,8%.

Tab. 1.15. *Occupati per settore di attività economica, regione e provincia e tasso di disoccupazione totale e per i giovani 15-24 anni*

Province	Agricoltura	Industria	di cui: costruzioni	Servizi	Totale	Agricoltura	Industria	di cui: costruzioni	Servizi	Totale
valori assoluti in migliaia					variazioni % 2010 - 2011					
Calabria	64	96	51	418	577	3,0	-5,5	-14,2	1,9	0,7
Cosenza	25	35	20	154	214	-10,4	4,4	6,3	3,7	2,0
Catanzaro	9	22	12	88	119	18,2	-11,3	-24,5	5,8	3,0
Reggio Calabria	16	23	12	114	153	23,3	-11,9	-22,9	-4,9	-3,8
Crotone	7	9	4	30	45	-2,3	-8,7	-32,3	11,0	4,6
Vibo Valentia	7	8	4	32	47	7,7	-3,5	-12,8	0,6	0,9
Tasso di disoccupazione 2010			Tasso di disoccupazione 2011			variazioni in punti % 2010 - 2011				
15-24 anni	25 anni e oltre	Totale	15-24 anni	25 anni e oltre	Totale	15-24 anni	25 anni e oltre	Totale		
Calabria	39,0	10,0	11,9	40,4	10,7	12,7	1,4	0,7	0,8	
Cosenza	43,8	10,5	12,5	39,2	10,5	12,3	-4,6	0,0	-0,2	
Catanzaro	29,1	9,1	10,5	26,2	10,1	11,2	-2,9	1,0	0,7	
Reggio Calabria	42,8	9,6	11,6	45,2	10,4	13,1	2,4	0,8	1,5	
Crotone	36,2	10,4	12,9	53,8	12,9	16,9	17,6	2,5	4,0	
Vibo Valentia	36,5	10,8	12,8	42,4	11,3	13,2	5,9	0,5	0,4	

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT



1.5.2 L'evoluzione congiunturale: secondo trimestre 2012

L'evoluzione congiunturale del mercato del lavoro riferita al secondo trimestre del 2012 riflette l'accentuazione della fase recessiva. In Italia, nel secondo trimestre 2012 il numero di occupati è risultato pari a 23 milioni 46 mila unità, con un calo su base annua di 48 mila unità pari al -0,2%, confermando la tendenza negativa emersa nel primo trimestre dell'anno dopo cinque variazioni tendenziali positive. La flessione risulta più accentuata nell'area meridionale del Paese: per il complesso delle regioni meridionali l'occupazione scende di 37 mila unità pari al -0,6%.

Il tasso di occupazione riferito alla popolazione in età compresa tra i 15 e i 64 anni rispetto al corrispondente periodo dell'anno cala come negli ultimi due trimestri (-0,2 punti percentuali), attestandosi al 57,1%. Il risultato negativo riguarda entrambe le circoscrizioni: nelle regioni centro-settentrionali il tasso scende al 64,1% (-0,1 punti percentuali rispetto al secondo trimestre 2011), mentre nel Mezzogiorno cala al 44,2% (-0,2 punti percentuali rispetto al secondo trimestre 2011).

L'analisi settoriale evidenzia andamenti positivi in agricoltura e nei servizi e cali consistenti dell'occupazione industriale. La crescita degli occupati in agricoltura è sensibile e diffusa su tutto il territorio anche se più accentuata nel Centro-Nord (+9,0% a fronte del +3,5% del Mezzogiorno) e riflette probabilmente il forte razionamento dell'occupazione industriale con conseguente ritorno al settore agricolo come occupazione principale ed esclusiva. Nell'industria l'andamento cedente coinvolge sia l'industria in senso stretto, sia ed in misura più accentuata, le costruzioni. L'analisi a livello territoriale evidenzia una flessione più sensibile al Mezzogiorno (-6,6% rispetto al secondo trimestre del 2011 a fronte del -2,1% delle regioni centrosettentrionali). A differenza dell'industria, nei servizi si confermano i segnali di ripresa emersi nel corso del 2011 anche se con ritmi molto contenuti. L'occupazione terziaria aumenta rispetto al secondo trimestre dell'anno precedente dello 0,6% a livello nazionale come media di un incremento dello 0,9% al Mezzogiorno e dello 0,5% al Centro-Nord. A livello nazionale la crescita è dovuta agli occupati dipendenti (+1,0%) a fronte di una contrazione della componente autonoma del -0,7%. Il dato complessivo, peraltro, sottende andamenti tendenziali contrapposti nelle due circoscrizioni territoriali. Al



Mezzogiorno è soprattutto la componente autonoma ad alimentare la crescita (+0,2% e +2,8%, rispettivamente per dipendenti ed autonomi) mentre al Centro-Nord è l'aumento dei dipendenti che spiega la crescita dell'occupazione (+1,5% a fronte del -2,3% degli occupati indipendenti). Il risultato positivo del Mezzogiorno è dovuto principalmente all'aumento dell'occupazione nel comparto del commercio, nei servizi di informazione e comunicazione, nelle attività finanziarie ed assicurative, nei servizi alle imprese e in quelli domestici e di cura alle famiglie. Nel Centro-Nord la crescita è ascrivibile a commercio e turismo, e ai servizi domestici e di cura alle famiglie mentre gli altri comparti registrano flessioni più o meno intense.

Nell'ambito delle regioni meridionali la congiuntura del mercato del lavoro calabrese presenta elementi di maggiore problematicità. L'analisi dell'evoluzione tendenziale tra il secondo trimestre dell'anno in corso ed il corrispondente periodo della anno precedente evidenzia una più moderata flessione dell'occupazione (-0,2%) favorita dalla sensibile espansione del settore terziario (+2,4% su base annua) che compensa il calo registrato dagli altri principali settori di attività. La contrazione dell'occupazione si accompagna, peraltro, ad un eccezionale incremento delle persone in cerca di occupazione (+81%) che fa salire di quasi 8 punti il tasso di disoccupazione rispetto a 12 mesi prima: da 12% a 19,8%; un livello superiore a quello della media delle regioni meridionali (17,1%, rispetto al 13,1% nel secondo trimestre del 2011).

Il risultato nel complesso non positivo conferma, tuttavia, che l'economia calabrese pur restando afflitta da gravi problemi strutturali, riesce a resistere al riacutizzarsi della crisi recessiva creando occupazione nei servizi. Tra le regioni meridionali, oltre alla Calabria, si caratterizzano per un'evoluzione più positiva il Molise e soprattutto la Sardegna e la Puglia. Particolarmente negativa è invece l'evoluzione in Campania, in Basilicata e in Sicilia. Di più complessa interpretazione appare l'abnorme accelerazione della crescita, su base annua, del numero dei disoccupati che è diffusa in tutto il paese (+38,9%) ma assume particolare intensità in Calabria, Liguria e Veneto.



Tab. 1.16. Popolazione e Forze di lavoro variazioni secondo trimestre 2010 – secondo trimestre 2012

Regioni e Circoscrizioni	2 trim 2010	2 trim 2011	2 trim 2012	2 trim 2011	2 trim 2012	2 trim 2011	2 trim 2012
	Valori assoluti (Migliaia)		var. ass. sul periodo corrispondente dell'anno precedente		var. % sul periodo corrispondente dell'anno precedente		
popolazione 15 anni ed oltre							
Calabria	2.004	2.006	2.005	2	-1	0,1	-0,1
Mezzogiorno	20.819	20.852	20.848	33	-4	0,2	0,0
Centro-Nord	39.201	39.457	39.657	256	200	0,7	0,5
Italia	60.021	60.309	60.505	289	196	0,5	0,3
occupazione							
Calabria	579	566	565	-13	-1	-2,3	-0,2
Mezzogiorno	6.250	6.282	6.245	32	-37	0,5	-0,6
Centro-Nord	16.756	16.812	16.800	55	-11	0,3	-0,1
Italia	23.007	23.094	23.046	87	-48	0,4	-0,2
persone in cerca di occupazione							
Calabria	76	77	140	1	63	1,3	81,0
Mezzogiorno	971	946	1.285	-25	339	-2,6	35,8
Centro-Nord	1.122	1.001	1.421	-121	420	-10,8	41,9
Italia	2.093	1.947	2.705	-146	758	-7,0	38,9
forze di lavoro							
Calabria	656	643	705	-12	61	-1,9	9,5
Mezzogiorno	7.221	7.228	7.530	7	302	0,1	4,2
Centro-Nord	17.878	17.813	18.221	-65	408	-0,4	2,3
Italia	25.099	25.041	25.751	-59	710	-0,2	2,8
non forze di lavoro							
Calabria	1.348	1.363	1.300	15	-63	1,1	-4,6
Mezzogiorno	13.598	13.624	13.318	26	-306	0,2	-2,2
Centro-Nord	21.323	21.645	21.436	321	-208	1,5	-1,0
Italia	34.921	35.269	34.755	347	-514	1,0	-1,5
non forze di lavoro 15 - 64 anni							
Calabria	693	706	645	13	-62	1,9	-8,8
Mezzogiorno	6.804	6.815	6.481	12	-334	0,2	-4,9
Centro-Nord	8.013	8.202	7.807	189	-395	2,4	-4,8
Italia	14.817	15.017	14.288	200	-729	1,4	-4,9
"Zona grigia" non forze di lavoro 15 - 64 anni							
Calabria	241	231	217	-9	-14	-3,9	-6,1
Mezzogiorno	2.044	2.031	2.067	-12	36	-0,6	1,8
Centro-Nord	979	1.008	1.149	29	141	2,9	14,0
Italia	3.023	3.039	3.217	16	178	0,5	5,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Nel secondo trimestre del 2012 il numero di occupati è risultato pari in Calabria a 565 mila unità con un calo di circa 1,2 mila unità pari allo -0,2% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Il calo dell'occupazione in Calabria ha riguardato esclusivamente i maschi (-2,5% contro +3,8% delle donne) in linea con quanto avvenuto nel Mezzogiorno dove l'aumento della componente femminile (+3,3%) ha compensato in parte la flessione di quella maschile (-2,7%). Con riferimento alla posizione professionale è il lavoro dipendente (-1,4%) a spiegare interamente il calo degli occupati che l'aumento degli autonomi (+2,4%) può solo



compensare parzialmente, in linea con quanto verificatosi nella media delle regioni meridionali dove è sempre la componente autonoma a registrare la migliore performance (+0,3% a fronte di un calo dei dipendenti dello 0,9%).

L'analisi settoriale conferma per la regione l'evoluzione negativa dell'occupazione agricola che rispetto al primo trimestre del 2010 si riduce del -5,7%. Si conferma l'andamento negativo del settore industriale che rispetto a 12 mesi prima perde l'8,6% degli occupati. In flessione risultano solo gli occupati nelle costruzioni (-16,5%), gli occupati del comparto manifatturiero mostrano, invece, un moderato aumento(+0,4%). Più sensibile appare il recupero nel settore terziario (+2,4%); il forte aumento degli autonomi nel settore dei servizi lascia intendere l'avvio di piccole attività come possibile rifugio alla crisi occupazionale.

Tab. 1.17. Occupati per posizione professionale, settore di attività economica e ripartizione geografica. Il trimestre 2012

Regioni e Circoscrizioni	II trim 2011			II trim 2012			var. % II trim 2012		
	Dipendenti	Indipendenti	Totale	Dipendenti	Indipendenti	Totale	Dipendenti	Indipendenti	Totale
Totale									
Calabria	392	175	566	386	179	565	-1,4	2,4	-0,2
Mezzogiorno	4.567	1.715	6.282	4.525	1.720	6.245	-0,9	0,3	-0,6
Centro-Nord	12.647	4.165	16.812	12.731	4.070	16.800	0,7	-2,3	-0,1
Italia	17.214	5.880	23.094	17.256	5.790	23.046	0,2	-1,5	-0,2
Agricoltura									
Calabria	40	12	51	38	10	48	-3,0	-14,9	-5,7
Mezzogiorno	265	154	419	280	154	434	5,7	-0,3	3,5
Centro-Nord	127	293	419	151	306	457	19,4	4,5	9,0
Italia	392	447	838	431	460	891	10,1	2,9	6,2
Industria									
Calabria	66	32	97	59	30	89	-9,8	-6,3	-8,6
Mezzogiorno	1.055	323	1.378	993	294	1.287	-5,9	-9,0	-6,6
Centro-Nord	4.179	1.021	5.200	4.112	977	5.089	-1,6	-4,3	-2,1
Italia	5.234	1.343	6.578	5.105	1.271	6.376	-2,5	-5,4	-3,1
Industria in senso stretto									
Calabria	28	17	45	29	17	45	1,1	-0,8	0,4
Mezzogiorno	668	142	810	650	126	776	-2,7	-11,1	-4,2
Centro-Nord	3.369	480	3.849	3.331	448	3.779	-1,1	-6,7	-1,8
Italia	4.037	622	4.659	3.981	574	4.555	-1,4	-7,7	-2,2
Costruzioni									
Calabria	37	15	52	30	13	43	-18,1	-12,4	-16,5
Mezzogiorno	387	181	568	343	168	510	-11,4	-7,3	-10,1
Centro-Nord	810	541	1.351	781	529	1.311	-3,6	-2,1	-3,0
Italia	1.197	721	1.919	1.124	697	1.821	-6,1	-3,4	-5,1
Servizi									
Calabria	286	131	418	289	139	428	0,8	6,0	2,4
Mezzogiorno	3.246	1.238	4.484	3.252	1.272	4.524	0,2	2,8	0,9
Centro-Nord	8.341	2.852	11.193	8.467	2.787	11.254	1,5	-2,3	0,5
Italia	11.588	4.090	15.678	11.719	4.060	15.779	1,1	-0,7	0,6

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT



Nella regione, rispetto al secondo trimestre 2011, il tasso di occupazione della popolazione tra 15 e 64 anni si riduce leggermente passando dal 41,7% al 41,5% del 2012.

I dati destagionalizzati forniscono indicazioni che pongono meglio in evidenza le tendenze in atto. Al netto dei fattori stagionali l'occupazione cresce nei primi tre trimestri del 2011 per poi flettere decisamente. Per contro la disoccupazione ancora in calo nella regione nella parte centrale del 2011 comincia decisamente a crescere dalla seconda metà del 2011 in corrispondenza con la flessione dell'occupazione. Le variazioni congiunturali nei primi due trimestri del 2012 sono rispettivamente del +17,7% e del +11% per le persone in cerca di occupazione mentre l'occupazione si riduce nel primo trimestre rispetto al quarto del 2011 del 2,4%, mentre resta stazionaria sui livelli del primo, nel secondo trimestre dell'anno. Il tasso di disoccupazione che era sceso all'11,1% nel terzo trimestre del 2011, sale progressivamente al 15,3%, al 18% e al 19,5% nei tre trimestri successivi.

Tab. 1.18. *Principali indicatori del mercato del lavoro (%). Il trimestre 2011 e 2012*

Regioni e Circoscrizioni	Tasso di attività 15-64		Tasso di occupazione 15-64		Tasso di disoccupazione		Tasso di disoccupazione corretto	
	2 trim 2011	2 trim 2012	2 trim 2011	2 trim 2012	2 trim 2011	2 trim 2012	2 trim 2011	2 trim 2012
Maschi e Femmine								
Calabria	47,5	51,9	41,7	41,5	12,0	19,8	25,8	30,4
Mezzogiorno	51,2	53,4	44,4	44,2	13,1	17,1	23,8	27,0
Centro-Nord	68,1	69,6	64,2	64,1	5,6	7,8	7,7	10,0
Italia	62,1	63,9	57,3	57,1	7,8	10,5	12,7	15,3
Maschi								
Calabria	59,7	63,6	53,1	51,5	11,1	18,7	23,1	27,4
Mezzogiorno	65,9	67,5	58,1	56,6	11,6	16,0	20,3	23,6
Centro-Nord	76,8	77,8	73,1	72,2	4,8	7,0	6,4	8,5
Italia	73,0	74,2	67,8	66,8	6,9	9,8	11,0	13,5
Femmine								
Calabria	35,4	40,5	30,6	31,7	13,6	21,6	29,9	34,6
Mezzogiorno	36,8	39,6	31,0	32,1	15,6	18,9	29,5	32,3
Centro-Nord	59,4	61,4	55,4	56,0	6,7	8,8	9,5	11,8
Italia	51,4	53,7	46,7	47,5	9,0	11,4	15,1	17,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

La dinamica della disoccupazione, negli ultimi trimestri sembra rappresentare meglio l'evoluzione dell'attività economica e dell'occupazione. La sensibile contrazione dell'occupazione determinata dal prolungarsi della fase recessiva si riflette, sia pur con un



certo ritardo in un accentuato incremento della disoccupazione diffuso pur con diversa intensità in tutto il Paese. In Calabria le persone in cerca di occupazione aumentano rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente di 63 mila unità pari al +81%.

Aumenta per conseguenza il tasso di disoccupazione (dal 12% del secondo trimestre 2011 al 19,8% del secondo trimestre 2012). Ne consegue come già nel primo trimestre dell'anno in corso un deciso aumento del tasso di partecipazione al mercato del lavoro che sale dal 47,5% al 51,9% ritornando su valori nettamente al di sopra del 50% come nella seconda metà del decennio precedente.

Fig. 1.12. Andamento dell'occupazione e della disoccupazione in Calabria (dati trimestrali destagionalizzati)



Si contraggono per converso, nella regione, in linea con la tendenza degli ultimi trimestri, gli inattivi in età lavorativa: la flessione è di circa 62 mila unità pari al -8,8% e interessa sia le persone più lontane dal mercato del lavoro che non cercano e non sono disponibili a lavorare (-10%), sia coloro che, pur ricadendo per definizione tra gli inattivi, sarebbero disposti a lavorare a particolari condizioni o comunque cercano anche se non attivamente. La "zona grigia", infatti, si contrae del 6,1% su base annua. Il tasso di inattività



ritorna sotto il 50 % come nel 2008 restando tuttavia circa 12 punti sopra la media nazionale e circa 1 punto e mezzo sopra la media delle regioni meridionali.

La dinamica della cassa integrazione attenua anche se solo parzialmente il calo dell'occupazione. Nel corso del 2011, il forte ricorso alla CIG straordinaria e l'attivazione dei patti in deroga permette di far fronte alle crisi del sistema di piccole imprese regionali favorendo una moderata crescita dell'occupazione. Le ore straordinarie aumentano quasi del 100% mentre le ore autorizzate nella gestione in deroga aumentano di circa il 70% rispetto all'anno precedente in Calabria a fronte di una flessione nel Mezzogiorno dell'11,2% e di un aumento del 40%, rispettivamente per le ore straordinarie e per le ore autorizzate in deroga. La GIC ordinaria viceversa flette nella regione sia nel 2011 che nei primi otto mesi del 2012.

Tab. 1.19. Ore autorizzate di cassa integrazione per tipo di gestione nel periodo 2010 - 2012. Variazioni % sull'anno precedente

Regioni e Circoscrizioni	2010	2011	2012*	2011	2012
	valori assoluti			var. %	
			ordinaria		
Calabria	3.268.185	2.977.575	2.568.386	-8,9	-13,7
Mezzogiorno	67.677.156	57.085.147	66.504.477	-15,7	16,5
Centro-Nord	274.125.457	172.392.192	251.625.459	-37,1	46,0
Italia	341.802.613	229.477.339	318.129.936	-32,9	38,6
			straordinaria		
Calabria	2.941.586	5.865.095	7.366.200	99,4	25,6
Mezzogiorno	92.627.279	82.210.308	96.916.083	-11,2	17,9
Centro-Nord	393.185.016	341.505.509	286.851.930	-13,1	-16,0
Italia	485.812.295	423.715.817	383.768.013	-12,8	-9,4
			in deroga		
Calabria	4.782.243	8.119.851	3.917.652	69,8	-51,8
Mezzogiorno	63.628.242	89.203.776	98.439.732	40,2	10,4
Centro-Nord	306.573.017	230.767.495	259.462.433	-24,7	12,4
Italia	370.201.259	319.971.271	357.902.165	-13,6	11,9
			Totale ore autorizzate		
Calabria	10.992.014	16.962.521	13.852.238	54,3	-18,3
Mezzogiorno	223.932.677	228.499.231	261.860.292	2,0	14,6
Centro-Nord	973.883.490	744.665.196	797.939.822	-23,5	7,2
Italia	1.197.816.167	973.164.427	1.059.800.114	-18,8	8,9

*Gennaio-Agosto annualizzato

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati INPS

Considerando il complesso delle ore autorizzate dopo il forte aumento del 2011 (+54,3% in Calabria a fronte del +2% della media meridionale e del -23,5% del Centro-Nord),



nel 2012 il ricorso alla CIG si riduce del 18,3% a fronte di aumenti del 14,6% nel Mezzogiorno e del 7,2% nelle regioni del Centro-Nord. Le unità virtuali in GIC, considerando un tasso di utilizzo medio del 50% sia nel 2011 che nel 2012, passano dalle circa 3,2 mila del 2010 a circa 5 mila nel 2011 e a 4,1 mila nel 2012.

1.5.3 Il pendolarismo per motivi di lavoro

Il nostro Paese si caratterizza per un'elevata mobilità territoriale connessa a motivi di lavoro che si esprime da un lato con ampi movimenti migratori interni, dall'altro con consistenti flussi di pendolarismo. Nell'ambito degli spostamenti di breve raggio e giornalieri il pendolarismo è un fenomeno fisiologico del mercato del lavoro in economie caratterizzate da un consistente sviluppo dell'industria e dei servizi in quanto riflette le diverse modalità di dislocazione sul territorio dei luoghi di lavoro e di quelli di residenza: generalmente più concentrati i primi e più diffusi sul territorio i secondi. Ciò comporta l'esigenza di una miriade di spostamenti periodici tra il luogo di residenza e quello di lavoro, la cui frequenza dipende dalla distanza tra le diverse località e dalla disponibilità e qualità dei mezzi di trasporto e delle vie di comunicazione.

In complesso, nel 2011, il pendolarismo coinvolge circa 9,6 milioni di persone pari a circa il 42% dell'occupazione, in lieve flessione (-0,4%) rispetto al 2010. La gran parte dei movimenti si riferisce a spostamenti giornalieri e quindi normalmente contenuti nell'ambito della provincia (78,5%) o della regione di residenza (14,9%). Il pendolarismo fuori dalla regione di residenza interessa circa 630 mila unità pari al 6,6% degli occupati. Nel 2011, a differenza del 2010 che aveva visto una contrazione di tutti i tipi di pendolarismo, e soprattutto per quello di lunga distanza, è il pendolarismo breve a contrarsi (-1,2%) mentre aumenta il pendolarismo di più lunga distanza ossia fuori dalla provincia e dalla regione di residenza (+2,9 e +2,7% rispettivamente).

Tale evoluzione sembra riflettere, in presenza di una diffusa rarefazione delle opportunità di lavoro, il combinarsi di lievi segnali di ripresa, in particolare nei primi nove mesi del 2011, con una consistente asimmetria negli effetti della crisi sul mercato del lavoro delle diverse regioni. Nel 2011 tornano positivi i saldi in molte regioni del Centro-Nord,



soprattutto il Piemonte, il Veneto, l'Emilia ed anche alcune del Mezzogiorno ciò ha probabilmente favorito l'aumento degli spostamenti di più lungo raggio.

Nel Mezzogiorno il pendolarismo fuori regione interessa nella media del 2011 187 mila persone pari al 9% del complesso dei pendolari a fronte del 5,9% della media del Centro-Nord. Di questi, 47 mila - in lieve flessione rispetto al 2010 (50 mila) -, si muovono verso altre regioni appartenenti allo stesso Mezzogiorno mentre 140 mila si dirigono verso le regioni del Centro-Nord o verso l'estero. Il peculiare sviluppo del pendolarismo di lunga distanza nel Mezzogiorno sembra in larga parte da ricondurre a carenze quali quantitative della domanda di lavoro.

In Calabria i pendolari in complesso sono nella media del 2011 circa 176 mila di cui circa 145 mila si spostano all'interno della provincia di residenza, 16 mila al di fuori della provincia, ma all'interno della regione e 4.000 nelle restanti regioni del Mezzogiorno; circa 11 mila pendolari pari al 6,3% del totale si dirigono verso il Centro-Nord ed all'estero. Tra le province calabresi il pendolarismo di lunga distanza è più accentuato a Crotone e a Vibo Valentia, meno diffuso appare nella provincia di Catanzaro.

Il pendolarismo di lunga distanza in Italia ha subito nel triennio 2008-2011 una flessione molto più accentuata (-18,2%) del pendolarismo di prossimità (-1,6%). L'analisi territoriale evidenzia andamenti sensibilmente differenziati per le due circoscrizioni: nel Mezzogiorno i pendolari di lunga distanza si riducono nel triennio considerato del 19,3%, media di una flessione del 19,4% del pendolarismo verso il Centro-Nord, e di una flessione del 18,5% di quello verso l'estero; nel Centro-Nord la flessione complessiva risulta di poco più contenuta (-16,9%) ma sottende un forte calo degli spostamenti verso il Mezzogiorno (-31,6%) ed un calo molto meno accentuato del pendolarismo verso l'estero (-7,1%). In Calabria nel triennio in esame il pendolarismo verso il Centro-Nord si riduce (-18,5%), meno della media del Mezzogiorno, quello verso l'estero, invece diminuisce di oltre un terzo (-36,7%).

Tab. 1.20. *Occupati pendolari che lavorano fuori della Circoscrizione di residenza o all'estero.*

	Valori assoluti				Variazioni %			
	2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2008-2011
Calabria-Centro-Nord	12.680	12.117	10.239	10.328	-4,4	-15,5	0,9	-18,5
Calabria-Estero	1.068	483	823	676	-54,8	70,3	-17,9	-36,7
Totale Calabria	13.748	12.600	11.062	11.004	-8,4	-12,2	-0,5	-20,0
Mezzogiorno-Centro-Nord	161.719	135.717	120.909	130.383	-16,1	-10,9	7,8	-19,4
Mezzogiorno-Estero	11.741	11.721	13.221	9.574	-0,2	12,8	-27,6	-18,5
Totale Mezzogiorno	173.460	147.438	134.130	139.957	-15,0	-9,0	4,3	-19,3
Centro-Nord-Mezzogiorno	56.083	28.570	28.317	38.351	-49,1	-0,9	35,4	-31,6
Centro-Nord-Estero	84.941	82.250	79.515	78.875	-3,2	-3,3	-0,8	-7,1
Totale Centro-Nord	141.024	110.820	107.832	117.226	-21,4	-2,7	8,7	-16,9
Italia	217.802	164.287	149.226	168.734	-24,6	-9,2	13,1	-22,5
Italia- Estero	96.682	93.971	92.736	88.449	-2,8	-1,3	-4,6	-8,5
Totale Italia	314.484	258.258	241.962	257.183	-17,9	-6,3	6,3	-18,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, Indagine RCFL.

1.5.4 Il pendolarismo di lunga distanza "Sud-Nord-Estero"

Nella media del 2011 gli occupati residenti nel Mezzogiorno con un posto di lavoro nelle regioni centrali e settentrionali o in paesi esteri erano circa 140 mila, pari al 2,3% degli occupati residenti nel Sud e nelle Isole, in aumento rispetto al 2010 (6 mila unità in più pari al 4,3%). L'aumento dei pendolari spiega circa il 40% dell'aumento dell'occupazione complessiva del Mezzogiorno pari, nella media del 2011, a circa 15 mila unità evidenziando come l'aumento delle opportunità di lavoro nelle regioni meridionali sia stato ancora più contenuto di quanto emerge dal dato complessivo.

Nonostante la ripresa dell'ultimo anno, l'impatto della recessione che ha visto tra il 2008 ed il 2011 la perdita di 266 mila occupati residenti nel Mezzogiorno, si è fatto sentire anche sui pendolari con una flessione nel triennio di circa 34 mila unità. Le perdite riguardano sia il pendolarismo verso altre ripartizioni italiane sia il pendolarismo verso l'estero in forte calo nell'ultimo anno. Gli occupati residenti nel Mezzogiorno che lavorano all'estero sono nella media del 2011 circa 9,5 mila con una flessione, rispetto all'anno precedente, del 27,6% mentre quelli che lavorano in regioni del Centro-Nord sono circa 130 mila (+7,8% rispetto al 2010) pari a circa il 2% dell'occupazione residente.



L'incidenza sul totale degli occupati di quelli che lavorano fuori dalla circoscrizione di residenza è relativamente più elevata in Abruzzo (3,9%) seguito dalla Campania e dalla Basilicata con il 3,1% e dal Molise con il 2,9% mentre è più contenuta in Puglia, in Calabria e nelle Isole, in particolare, in Sardegna (0,9%). Gli spostamenti dalle regioni meridionali verso quelle del Centro-Nord sono solo in minima parte compensati da movimenti in direzione contraria. Il saldo tra afflussi e deflussi è negativo in tutte le regioni meridionali ed assume maggior consistenza nelle regioni a più ampia base demografica: la Campania, la Sicilia e la Puglia.

Le regioni che presentano un più elevato grado di attrazione di lavoratori residenti altrove, sono la Lombardia, l'Emilia-Romagna e il Lazio, con afflussi pari rispettivamente a circa 102.000, 70.600 e 68.400 unità in ulteriore calo rispetto al 2010 per la Lombardia ed in sensibile aumento per Emilia Romagna e Lazio. La Lombardia assorbe pendolari che provengono principalmente da altre regioni settentrionali, sebbene quasi un quarto provenga dal Mezzogiorno. In Emilia Romagna i meridionali contano per circa il 22% del totale dei lavoratori da fuori regione, mentre nel Lazio e nelle Marche la quota dei meridionali è decisamente superiore e pari rispettivamente al 68% ed al 52%.

Gli occupati pendolari di lunga distanza presentano una struttura sensibilmente diversa da quella degli occupati in complesso per quanto riguarda il sesso, l'età, lo stato civile, la condizione professionale e il grado di istruzione. I pendolari di lunga distanza, infatti, sono prevalentemente maschi, giovani, single o figli che ancora vivono in famiglia, dipendenti a termine e collaboratori, prevalentemente impiegati a tempo pieno. Con riguardo ai settori di attività, l'agricoltura e le costruzioni si caratterizzano rispettivamente per un peso molto minore e molto maggiore tra i pendolari mentre l'industria in senso stretto e i servizi hanno un peso sostanzialmente in linea con quello sul totale dell'occupazione. I pendolari calabresi che lavorano in agricoltura sono lo 0,7% contro l'11% degli occupati totali. Nelle costruzioni sono il 18,1% contro l'8,8% dell'occupazione totale. L'evoluzione settoriale del pendolarismo sembra riflettere la fase ciclica favorevole per l'occupazione agricola nella regione e il perdurare della forte crisi dell'edilizia con squadre di edili calabresi che trovano lavoro nelle regioni del Centro-Nord per la carenza di opportunità di lavoro nella regione di residenza.



L'incidenza del pendolarismo sul totale degli occupati è particolarmente accentuata per le fasce di età più giovani e decresce rapidamente oltre i 35 anni di età. Circa il 50% dei pendolari calabresi ha meno di 35 anni rispetto al 25% degli occupati totali. Il 64% è celibe a fronte del 25% degli occupati totali. Oltre ad una minore propensione a spostarsi da parte di chi ha un'età più elevata, tale dato riflette la tendenza dei pendolari a legalizzare dopo un certo tempo la situazione di fatto, con il trasferimento della residenza vicino al luogo di lavoro. La recente fase recessiva sembra stia gradualmente modificando tali caratteristiche nel senso che l'opzione pendolarismo viene sempre più presa in considerazione anche dalle persone coniugate ed appartenenti alle classi d'età centrali.

L'evoluzione del pendolarismo di lunga distanza nel 2011 in Calabria è del tutto peculiare rispetto alla media del Mezzogiorno. La flessione dello 0,5% è dovuta al forte aumento per le donne (+14,9%) cui ha corrisposto una sensibile flessione (-7,1%) per i maschi. Le difficoltà presenti per l'occupazione complessiva per i maschi sembrano ripetersi anche nel caso del pendolarismo. Quanto ai settori, il lieve calo riflette le consistenti flessioni in agricoltura e nei servizi non completamente compensate dal forte aumento nel settore industriale. Per il complesso del Mezzogiorno aumentano invece i maschi (+7%) mentre si riducono le femmine (-3,9%). Il peso della componente femminile tra i pendolari di lunga distanza si conferma più elevato in Calabria e pari a circa un terzo a fronte del 22,5% del Mezzogiorno. A livello settoriale flette l'agricoltura mentre aumentano industria e servizi.



Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2013-2015

Tab. 1.21. *Pendolari residenti in Calabria che lavorano nel Centro-Nord o all'estero in base alle caratteristiche individuali, familiari e del lavoro svolto. Anno 2011.*

Caratteristiche individuali, familiari e del lavoro svolto	Valori assoluti	Composizioni %	Incidenza % sul totale dell'occupazione	Var.% sul 2010
Sesso				
Maschi	7.219	65,6	2,0	-7,1
Femmine	3.785	34,4	1,8	14,9
Classe di età				
15-24 anni	1.025	9,3	3,7	43,3
25-34 anni	4.576	41,6	3,8	-5,8
35-44 anni	3.370	30,6	2,0	24,7
45-54 anni	1.693	15,4	1,0	-7,4
55 anni e più	340	3,1	0,3	-64,5
Titolo di studio				
Nessuno, elem	294	2,7	0,6	-50,1
Licenza media	1.775	16,1	1,0	-12,6
Superiori	4.487	40,8	1,8	-6,9
Laurea + post	4.448	40,4	4,5	22,7
Stato civile				
Celibe/nubile	7.086	64,4	4,9	12,4
Coniugato/a	3.317	30,1	0,8	-23,0
Altro	601	5,5	1,5	34,0
Settore di attività				
Agricoltura	81	0,7	0,1	-58,2
Industria in senso stretto	963	8,8	2,1	83,1
Costruzioni	1.991	18,1	3,9	10,2
Servizi	7.969	72,4	1,9	-6,6
Livello professionale				
Alta	6.860	62,3	3,0	50,0
Media	3.117	28,3	1,3	-28,1
Bassa	1.027	9,3	1,0	-52,3
Posizione nella professione				
Dipendenti	9.220	83,8	5,5	-11,4
A termine	3.558	32,3	4,0	-19,8
Permanenti	5.661	51,4	1,8	-5,1
Indipendenti	1.784	16,2	0,4	172,0
Tipologia di orario				
A tempo pieno	10.389	94,4	2,1	-2,0
A tempo parziale	614	5,6	0,8	34,5
Totale	11.004	100,0	1,9	-0,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, Indagine RCFL.

Consistenti differenze si rilevano anche nella distribuzione per posizione professionale e tipologia di contratto. La quota del lavoro dipendente sul totale dei pendolari calabresi di lunga distanza è sensibilmente più accentuata (84%) rispetto al dato complessivo (71%) e quindi esiguo è il peso della componente autonoma. Tale dato sembra suggerire che



in presenza di scarse opportunità di lavoro si tende a trovare un'occupazione dipendente anche lontano dal proprio luogo di residenza mentre è più problematico avviare un'attività autonoma. Nel 2011, tuttavia, i lavoratori autonomi aumentano sensibilmente (+172%) a fronte di un calo dell'11,4% dei dipendenti.

Molto rilevante tra i pendolari di lunga distanza che lavorano alle dipendenze è il peso del lavoro a termine pari ad oltre il doppio di quello riferito al totale dei dipendenti (32% contro il 15%). Viceversa molto meno diffuso è il lavoro a tempo parziale, ciò, peraltro, non sembra sorprendente sia per la particolare composizione degli occupati pendolari che hanno una quota di occupazione femminile molto inferiore sia perché probabilmente la remunerazione di un *part time* non giustifica i costi del pendolarismo.

I pendolari calabresi di lunga distanza, come del resto quelli dell'intero Mezzogiorno, si caratterizzano per un più elevato grado di istruzione e per una professionalità più elevata rispetto agli occupati totali. Tra gli occupati in complesso il 39% ha frequentato la scuola dell'obbligo a fronte del 19% dei pendolari che lavorano nel Centro-Nord o all'estero. I laureati sono rispettivamente il 17% degli occupati in complesso ed il 40% dei pendolari di lunga distanza, in aumento di otto punti percentuali rispetto al 2010. La relativamente più elevata qualificazione dei calabresi che lavorano in altre ripartizioni trova conferma nella quota di professionalità elevate che è pari al 40% per il complesso degli occupati mentre supera il 60% tra i pendolari di lunga distanza. La propensione al pendolarismo, crescente con il livello professionale, è incentivata dalle maggiori retribuzioni e dalle migliori condizioni di lavoro che generalmente si associano a livelli professionali più elevati. La fase recessiva sembra peraltro aver ridotto le tensioni competitive per le figure professionali di livello medio-alto che avevano caratterizzato il Centro-Nord nel periodo pre crisi.

1.6 Le esportazioni regionali in ripresa dopo i modesti risultati del 2011

A seguito del rallentamento della domanda mondiale, in Italia, nel 2011, le esportazioni di merci sono aumentate a prezzi correnti dell'11,4%, con un incremento



inferiore a quello registrato l'anno precedente (15,8%). La dinamica delle esportazioni è risultata positiva in entrambe le ripartizioni anche se la crescita è stata lievemente più debole nelle regioni meridionali. Le esportazioni (a prezzi correnti) del Mezzogiorno sono aumentate nel 2011 del 10,3%, mentre nel Centro-Nord dell'11,5%.

Nel valutare la dinamica relativa delle esportazioni della Calabria va, evidentemente, tenuto conto che esse risentono del loro modesto valore assoluto, che può determinare fluttuazioni relativamente molto ampie. L'*export* calabrese, infatti, incide per appena l'1,1% sul PIL regionale, contro l'11,6% del Mezzogiorno e il 23,6% della media nazionale e rappresenta solo lo 0,8% (dato del primo semestre 2012) del totale delle esportazioni meridionali rimanendo invariata la quota rispetto al 2011. Peraltro, è opportuno ricordare che la Calabria ha il più basso livello di beni esportati, rispetto alle altre regioni meridionali, in relazione alle modeste dimensioni del sistema produttivo ed al limitato grado di apertura internazionale.

Le esportazioni in Calabria nel 2011 sono aumentate del 3,0%, un tasso pari ad un terzo di quello osservato nel Mezzogiorno (10,3%) e nel Centro-Nord (11,5%). La regione, come del resto il Mezzogiorno nel complesso, ha risentito in misura maggiore dell'area Centro-settentrionale del rallentamento del commercio internazionale, nel 2010, infatti, la crescita delle esportazioni di prodotti non energetici era risultata pari al 5,1%, contro il 17,2% del Sud e del 15,2% del Centro-Nord.

Al rallentamento del volume di merci esportate dalla Calabria hanno concorso tutti quei settori che fino al 2009 avevano il maggior peso nell'*export* delle regione. Il comparto dei prodotti agroalimentari che contribuiscono per oltre il 40% al totale delle esportazioni della regione, nel 2010 avevano velocemente colto i segnali di una ripresa della domanda mondiale aumentando i volumi delle vendite all'estero del 35% per la componente dei prodotti agricoli e del 43,3% per quella della trasformazione dei prodotti alimentari, lo scorso anno si sono invece ridotti rispettivamente del -14,6% e del -3,4%. Le sostanze e i prodotti chimici, aumentati nel 2010 dell'8,8%, nel 2011 contraggono i volumi delle vendite all'estero di quasi un quarto (-23,1%). I prodotti della meccanica (macchinari e apparecchi meccanici) e i mezzi di trasporto nel corso del 2011 hanno aggravato la propria posizione sui mercati



esteri: i primi hanno ridotto le vendite nel 2011 del 9,5% dopo il 13,6% del 2010; i secondi hanno dimezzato le vendite (-51%) dopo la riduzione di circa tre quarti l'anno precedente.

La sola branca del settore manifatturiero in forte ascesa è costituita dai metalli di base preziosi e altri prodotti in metallo che nell'anno appena trascorso hanno triplicato il volume delle vendite (da 26,7 milioni di euro nel 2010 a 74,2 nel 2011) arrivando così a toccare la quota di oltre il 20% dell'*export* regionale. Anche il settore degli articoli farmaceutici registra un notevole incremento delle vendite estere (70%) ma copre una quota assai modesta (2,1%) dell'*export* regionale.

I beni e servizi esportati dal sistema economico della Calabria fino al 2010 erano destinati prevalentemente al mercato interno dei paesi dell'UE, nel 2011 la lenta ripresa della loro domanda ha causato una contrazione dei volumi di merci esportate di un quarto (-25%). In particolare, il risultato decisamente negativo risente del calo di oltre il 50% delle esportazioni calabresi verso la Grecia (-69,7%) e la Spagna (-56,9%), paesi investiti da una forte crisi economico-finanziaria.

Il mercato dei paesi extra UE si è confermato, invece, come il più dinamico e promettente per i prodotti della Calabria con un aumento del 37,6%, il tasso più elevato tra tutte le regioni italiane; questo mercato assorbe ormai il 60% delle esportazioni della regione. Una crescita sostenuta, in tale ambito, ha interessato le vendite verso i Paesi europei extra UE, che sono all'incirca triplicate (dal 2009 al 2011) grazie all'aumento rilevabile per il settore dei metalli di base e prodotti in metallo, in particolare all'esportazione di metalli preziosi.

Nel Mezzogiorno le esportazioni destinate ai Paesi dell'Ue a 27 aumentano del 6,3% nel 2011, lasciando inalterato il peso di oltre il 50% sul totale degli scambi.

1.6.1 La congiuntura nel 2012

Nella prima metà del 2012, caratterizzata da un forte rallentamento del commercio mondiale, la Calabria ha registrato un incremento dell'*export* dei prodotti non energetici del 7,9%, sensibilmente superiore a quello verificatosi nel complesso dell'Area meridionale



(+0,9%). Tale risultato per la Regione nel primo semestre 2012 risulta positivo per effetto della crescita del 7,7% dei prodotti delle attività manifatturiere, che costituiscono oltre l'80% del totale delle merci esportate.

In Calabria le vendite all'estero di mezzi di trasporto, dopo i sensibili cali registrati nell'ultimo biennio mostrano un primo significativo segnale di ripresa (+82,6%) a fronte delle riduzioni del -4,5% nel Sud.

Per quanto riguarda gli altri due settori di rilievo dell'*export* calabrese, l'alimentare e i prodotti chimici, si rileva per entrambi una lieve flessione: per il primo del -1,4%, dopo il calo delle vendite nel 2011 (-3,4%); per il secondo del -3,2%, nel primo semestre 2012, dopo la marcata flessione nel 2011 (-23,1%).

In crescita risultano le vendite dei prodotti agricoli, che nel primo semestre 2012 sono aumentate del 2,6% rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente; tale risultato segna una sia pur modesta inversione del *trend* negativo del 2011 (-14,6%).

Nel complesso del Mezzogiorno l'*export* di prodotti agricoli registra un andamento peggiore rispetto alla Calabria; nella ripartizione, infatti, il settore presenta un calo molto marcato, (-12,3%) nella prima metà del 2012, dopo aver fatto registrare significativi aumenti nel 2011 e ancor più nel 2010 (+3,3% e +36,2%).

Per quanto riguarda i mercati di sbocco delle esportazioni della Calabria, nei primi sei mesi del 2012, si è assistito ad una crescita del 4,8% dei prodotti diretti verso i Paesi dell'Ue a 27, dopo il crollo del -25,0% registrato nel complesso del 2011. In questo contesto si riscontra tuttavia un calo marcato delle vendite verso la Germania (-8,2%) che assorbe circa il 10% dell'*export* regionale, e quelle verso il Regno Unito (-9,7%, con una quota del 3,7%) e la Grecia (-13,5%, con una quota del 2,5%).

Prosegue nella prima metà di quest'anno la sensibile crescita dei volumi di merci vendute dalla Calabria nei Paesi extra Ue (+10,0%). Nel primo semestre del 2012, la quota di *export* ha raggiunto il 60% del totale; gli Altri Paesi africani, in particolare quelli non interessati dalla primavera araba, hanno incrementato, notevolmente, gli acquisti di beni esportati dalla Calabria (+36,7%). L'America centro meridionale ha seguito un *trend* di crescita sostenuto dell'*export* calabrese (+36,5%); l'Asia orientale nel complesso ha registrato una flessione del 41,7%.



Nel Mezzogiorno i flussi di esportazioni diretti verso l'Unione europea hanno subito una flessione del -3,0%; particolarmente accentuata per le merci dirette verso la Spagna (-26,2%) e la Grecia (-18,3%); sono invece aumentate le esportazioni verso gli altri Paesi europei non Ue pari al +13,3%, con una quota sul totale esportato di oltre il 17%. Le merci esportate in Africa settentrionale sono cresciute del +63,0%, in particolare nell'Area Mediterranea l'incremento delle vendite di prodotti meridionali è risultato del 20,8%.

1.6.2 Gli scambi con l'estero delle Province

L'andamento delle esportazioni dei sistemi economici provinciali della Regione nel periodo 2008-2011, segnato come noto dalla recessione economica internazionale, mostra una sostanziale difformità determinata dalla elevata variabilità degli andamenti settoriali e dal diverso grado di specializzazione produttiva che caratterizzano ciascun sistema economico.

Nel 2009, anno di picco della crisi degli scambi commerciali mondiali, tutte e cinque le province della Regione hanno accusato un calo delle vendite sui mercati esteri che va dal -9,3% di Cosenza al -37% circa di Catanzaro e Crotone. Queste tre province hanno colto velocemente le opportunità offerte dalla pur modesta ripresa del commercio internazionale nel 2010 superando i livelli delle esportazioni raggiunti prima del manifestarsi della crisi. Catanzaro e Crotone hanno continuato il loro rafforzamento sui mercati esteri anche nel 2011, la prima grazie all'intensificarsi dell'aumento delle vendite di metalli di base preziosi ed altri metalli non ferrosi, la seconda grazie all'incremento delle vendite dei medicinali e preparati farmaceutici, dei detergenti e altri prodotti chimici e delle apparecchiature di cablaggio e altre apparecchiature elettriche. La provincia di Cosenza, invece, dopo il significativo incremento del 2010 (10,3%) accusa una sia pur contenuta flessione nel 2011 (-6,9%); risultati che, in presenza di una sostanziale stabilità nei livelli delle vendite dei prodotti manifatturieri, sono stati determinati dall'andamento ciclico dei prodotti agricoli (+20,7% nel 2010, -18,0% nel 2011).

Reggio Calabria e Vibo Valentia sono le province gravemente colpite dalla crisi, il ciclo negativo sui mercati esteri, infatti, non si è interrotto per tutto il quadriennio 2008-2011. Per



Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2013-2015

la prima provincia la contrazione del valore delle esportazioni, di quasi un terzo nel quadriennio in esame, è stata determinata dal venir meno delle vendite di “Locomotive e materiale rotabile ferro-tramviario” e dal forte ridimensionamento di un altro tra quelli che erano i suoi prodotti più importanti: le sostanze e prodotti chimici.



Tab. 1.22. Esportazioni per settore (valori assoluti in migliaia di euro)

Settori	Calabria					Mezzogiorno				
	2009	2010	2011	Gen-Giu 2011	Gen-Giu 2012	2009	2010	2011	Gen-Giu 2011	Gen-Giu 2012
Prodotti dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca	42.864	56.166	47.981	19.819	20.333	1.196.862	1.630.590	1.684.949	727.811	637.930
Estrazione di minerali	0	196	53	35	20	213.891	312.341	428.113	178.806	390.830
Totale Prodotti delle attività manifatturiere	283.859	283.483	302.020	155.144	167.125	29.059.088	36.799.516	40.671.938	20.541.464	21.910.985
Prodotti alimentari, bevande e tabacco	62.758	89.902	86.840	43.195	42.574	3.390.607	3.638.156	3.837.190	1.892.431	2.016.781
Prodotti tessili, abbigliamento, pelli e accessori	4.192	4.131	4.336	2.328	8.705	1.982.134	2.220.923	2.274.096	1.130.244	1.135.402
-Prodotti tessili	1.834	1.444	903	273	449	236.654	283.850	299.286	164.203	164.266
-Articoli di abbigliamento (anche in pelle e in pelliccia)	1.673	1.571	1.837	1.147	7.786	992.315	1.017.909	1.019.393	492.611	494.903
-Articoli in pelle (escluso abbigliamento) e simili	685	1.116	1.597	908	470	753.164	919.164	955.417	473.430	476.234
Legno e prodotti in legno; carta e stampa	2.962	3.631	2.819	1.297	1.934	544.409	547.827	628.386	327.306	319.278
-Legno e prodotti in legno e sughero (esclusi i mobili); articoli in paglia	2.067	2.677	1.986	1.110	1.295	85.832	113.180	111.992	58.867	49.425
-Carta e prodotti di carta	896	955	833	187	640	457.302	432.991	514.172	267.118	268.908
-Prodotti della stampa e della riproduzione di supporti registrati	0	0	0	0	0	1.275	1.657	2.222	1.321	945
Coke e prodotti petroliferi raffinati	597	208	230	13	3	6.596.513	10.717.484	12.171.399	6.036.294	7.400.744
Sostanze e prodotti chimici	58.735	63.912	49.120	29.085	28.168	1.631.260	2.328.671	2.330.630	1.278.996	1.113.148
Articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici	1.318	4.297	7.311	6.264	417	1.981.402	2.324.428	2.806.002	1.367.645	1.357.896
Articoli in gomma e materie plastiche, altri prodotti della	11.499	11.022	6.343	2.790	3.189	1.656.687	1.872.191	1.995.854	1.087.676	1.016.100
-Articoli in gomma e materie plastiche	4.021	7.889	3.671	1.566	2.148	1.002.346	1.143.288	1.299.991	720.026	677.222
-Altri prodotti della lavorazione di minerali non metallifere	7.478	3.134	2.671	1.224	1.041	654.342	728.903	695.863	367.650	338.878
Metalli di base e prodotti in metallo, esclusi macchine e impianti	14.732	26.733	74.226	33.798	47.194	2.071.888	2.502.583	2.923.098	1.541.019	1.563.010
Computer, apparecchi elettronici e ottici	2.164	3.752	3.372	1.473	2.289	982.598	1.094.171	1.015.966	498.070	550.651
Apparecchi elettrici	1.511	4.399	9.002	6.529	1.558	1.133.129	1.080.475	1.101.930	577.071	533.879
Macchinari ed apparecchi n.c.a.	60.754	52.512	47.505	23.079	22.513	1.680.244	1.701.981	2.235.533	1.022.726	1.265.622
Mezzi di trasporto	59.466	14.634	7.168	3.711	6.777	4.566.243	5.882.137	6.473.655	3.338.056	3.187.072
-Autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	2.866	4.546	4.698	1.923	3.249	3.337.063	4.167.345	4.798.833	2.503.928	2.246.357
-Altri mezzi di trasporto	56.600	10.088	2.470	1.788	3.528	1.229.180	1.714.793	1.674.821	834.128	940.716
Prodotti delle altre attività manifatturiere	3.169	4.350	3.747	1.584	1.802	841.973	888.490	878.200	443.931	451.402
-Mobili	2.537	3.122	3.034	1.150	1.336	624.097	625.705	597.866	302.596	284.996
-Prodotti delle altre industrie manifatturiere	632	1.228	714	434	466	217.876	262.785	280.333	141.335	166.406
Altri	1.194	4.773	4.856	1.828	3.300	215.116	213.042	179.740	82.521	82.521
Totale	327.916	344.618	354.910	176.826	190.778	30.684.957	38.955.489	42.964.741	21.530.603	23.033.612
Totale esclusi Coke e Prodotti petroliferi raffinati	327.319	344.410	354.680	176.813	190.775	24.088.444	28.238.005	30.793.342	15.494.309	15.632.868

fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.



Nel caso di Vibo Valentia, che tra il 2007 ed il 2011 ha ridotto il livello delle vendite sui mercati esteri di oltre il 55%, ha pesato il forte calo delle vendite dei prodotti della meccanica, della carpenteria metallica e, tra i prodotti dell'agricoltura, quelli legati alla pesca.

Nei primi sei mesi del 2012, caratterizzati da una debole congiuntura internazionale, Catanzaro ha continuato ad accrescere il suo peso sul mercato estero con un aumento tendenziale delle vendite rispetto alla prima metà del 2011 del 31,3%, confermandosi come la provincia calabrese più dinamica; Crotone, invece, mostra un primo forte segnale di arretramento con un calo tendenziale rispetto alla prima metà del 2011 del 65,9%. La provincia di Vibo Valentia mostra nel periodo in esame una crescita del valore della vendite del 40,4% che rappresenta un primo significativo segnale di inversione della tendenza negativa mostrata in tutto il quadriennio 2008-2011; un analogo risultato positivo si può rilevare anche per Cosenza. Non si arresta, invece, la tendenza negativa di Reggio Calabria che riduce le vendite di prodotti verso i mercati esteri del -5,2%.

Nonostante la sensibile riduzione delle esportazioni in tutto il periodo considerato, Reggio Calabria continua ad essere la provincia più importante nell'*export* calabrese, con una quota sul totale regionale pari, nella prima metà del 2012, al 31,0% (era il 43,7% nel 2008). La provincia di Catanzaro, in virtù del forte aumento registrato dal 2009 ha aumentato il proprio peso dal 9,7% al 30,5%; aumenta anche il peso delle esportazioni di Cosenza, mentre si dimezza quasi quello di Crotone e Vibo Valentia.

Tab. 1.25. *Esportazioni della Calabria per provincia*

Province	Valori assoluti (migliaia di euro)						Variazioni %			
	2008	2009	2010	2011	Gen-Giu 2011	Gen-Giu 2012	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
Cosenza	76.568,4	69.480,2	76.728,4	71.407,2	31.187,2	44.292,2	-9,3	10,4	-6,9	42,0
Catanzaro	37.985,8	23.797,1	44.112,5	95.458,3	44.277,6	58.117,1	-37,4	85,4	116,4	31,3
Reggio Calabria	171.441,7	150.811,6	146.118,8	115.509,8	62.319,3	59.107,8	-12	-3,1	-20,9	-5,2
Crotone	30.529,8	19.378,8	33.205,8	38.966,5	24.045,0	8.209,3	-36,5	71,4	17,3	-65,9
Vibo Valentia	75.670,4	64.448,6	44.452,0	33.568,4	14.996,8	21.049,0	-14,8	-31,0	-24,5	40,4
Calabria	392.196,0	327.916,3	344.617,6	354.910,2	176.825,9	190.775,5	-16,4	5,1	3,0	7,9

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.



1.7 *Gli indicatori di sviluppo socio-economico e la strategia "Europa 2020", positivi segnali di convergenza della Regione*

L'efficacia delle politiche regionali è fortemente condizionata dai ritardi strutturali della società e dell'economia meridionale. Al Sud è assai inferiore la qualità di beni pubblici essenziali, come giustizia, sanità, istruzione, trasporti, lavori pubblici, servizi locali con ricadute rilevanti sulle condizioni di vita dei cittadini e sul funzionamento dell'economia. In alcune aree l'influenza delle attività criminali sulle relazioni economiche e sociali continua a essere pervasiva. Gli stessi processi avviati negli ultimi anni – di liberalizzazione, di privatizzazione, di riforma delle autonomie e dei servizi pubblici locali – hanno in alcuni casi determinato un ampliamento dei divari tra le diverse aree del Paese. Il quadro evolutivo che emerge dall'analisi dei principali indicatori, tuttavia, risulta molto articolato a livello regionale con regioni del Centro-Nord in relativo ritardo e regioni del Sud che si avvicinano alla media nazionale.

1.7.1 *Servizi alle imprese e fattori di localizzazione*

L'esperienza positiva dei distretti industriali e di molti sistemi locali di successo ha dimostrato che le potenzialità di attrarre nuove imprese non dipende soltanto dalla disponibilità di aree attrezzate con infrastrutture specifiche all'insediamento industriale ma da un insieme di fattori socio-istituzionali in grado di creare un «habitat attrattivo». Tra queste, la capacità di governo del territorio, la semplificazione delle procedure amministrative e i tempi della giustizia amministrativa assumono un particolare rilievo, e vedono l'Italia fortemente svantaggiata nel confronto con gli altri principali paesi.

Il Rapporto della Banca Mondiale *Doing Business 2012*, sulla facilità di fare impresa, colloca l'Italia al 87° posto su 183 paesi in una graduatoria che vede al vertice Singapore e Stati Uniti nei primi cinque posti. A notevole distanza dall'Italia si collocano anche i principali paesi europei: Regno Unito (7°), Germania (19°), Francia (29°) e Spagna (44°). La non favorevole posizione nel confronto internazionale riflette il sensibile divario all'interno del Paese.



Un tentativo di sintetizzare l'insieme dei fattori che condizionano la localizzazione delle imprese è costituito dall'*Indice della Qualità della Vita dell'Impresa* elaborato dalla Confartigianato sulla base di 42 indicatori raggruppati in 11 ambiti tematici⁵. In base a tale indice le province e le regioni del Mezzogiorno si collocano agli ultimi posti della graduatoria con poche eccezioni. Al vertice della graduatoria si colloca il Trentino Alto Adige con le migliori condizioni ambientali per le imprese e un valore dell'Indice, ricavato dalla media degli indici provinciali ponderata con il numero di imprese, pari a 765. Seguono la Valle d'Aosta con 741, il Friuli Venezia Giulia con 696. La prima regione del Centro sono le Marche, che si collocano al 6° posto con un indice pari a 663 mentre la prima regione del Mezzogiorno è l'Abruzzo, che si attesta al 12° posto, prima del Lazio, con un valore dell'Indice di 595 (Tab. 1.26). La Calabria si colloca all'ultimo posto con un valore dell'Indice pari a 465, nettamente inferiore a quello medio del Mezzogiorno (513) e, tuttavia non distante dalla Campania (484). L'analisi a livello di circoscrizione vede in testa il Nord-Est con un valore dell'Indice di 684, seguito dal Nord-Ovest con 668, dal Centro con 620 e infine dal Mezzogiorno con 513.

1.7.2 Produzione e gestione dei rifiuti urbani

L'Italia mostra ancora un forte ritardo sia nel perseguire le priorità ambientali indicate in sede europea, sia nel dotarsi di un sistema organizzativo e impiantistico adeguato alla complessità del ciclo gestionale dei rifiuti urbani, anche se il processo evolutivo sembra in accelerazione. I dati disponibili sulla gestione dei rifiuti, aggiornati al 2010, confermano il persistere di consistenti divari territoriali. A livello di macroarea i ritardi riguardano soprattutto il Mezzogiorno, ma tra le regioni del Centro-Nord non mancano situazioni di criticità soprattutto per Liguria e Lazio.

La produzione nazionale dei rifiuti urbani si attesta, nell'anno 2010, a poco meno di 32,5 milioni di tonnellate mostrando, rispetto al 2009, una crescita dell'1,1%, che fa seguito ad una contrazione di analoga intensità riscontrata tra il 2008 e il 2009 (-1,1%). Si conferma la forte correlazione della produzione di rifiuti con la dinamica del reddito e della spesa delle

⁵ Gli ambiti considerati sono: Densità imprenditoriale, Mercato del lavoro, Pressione fiscale, Concorrenza sleale del sommerso, burocrazia, Credito, Tempi della giustizia civile, Legalità e conflittualità, Utilities e servizi pubblici locali, Capitale sociale del territorio e Infrastrutture.



famiglie. Si rileva una situazione di sostanziale stazionarietà nella produzione nel Mezzogiorno (+0,4% circa tra il 2009 e il 2010) e una più decisa crescita nel Centro (1,9%); il Nord si colloca in una situazione intermedia, con un aumento pari all'1,3%.

Tab. 1.26. *Indice Qualità della Vita dell'Impresa per Regione e ripartizione. 2011 (Indice medio ponderato per il numero delle unità locali 2008)*

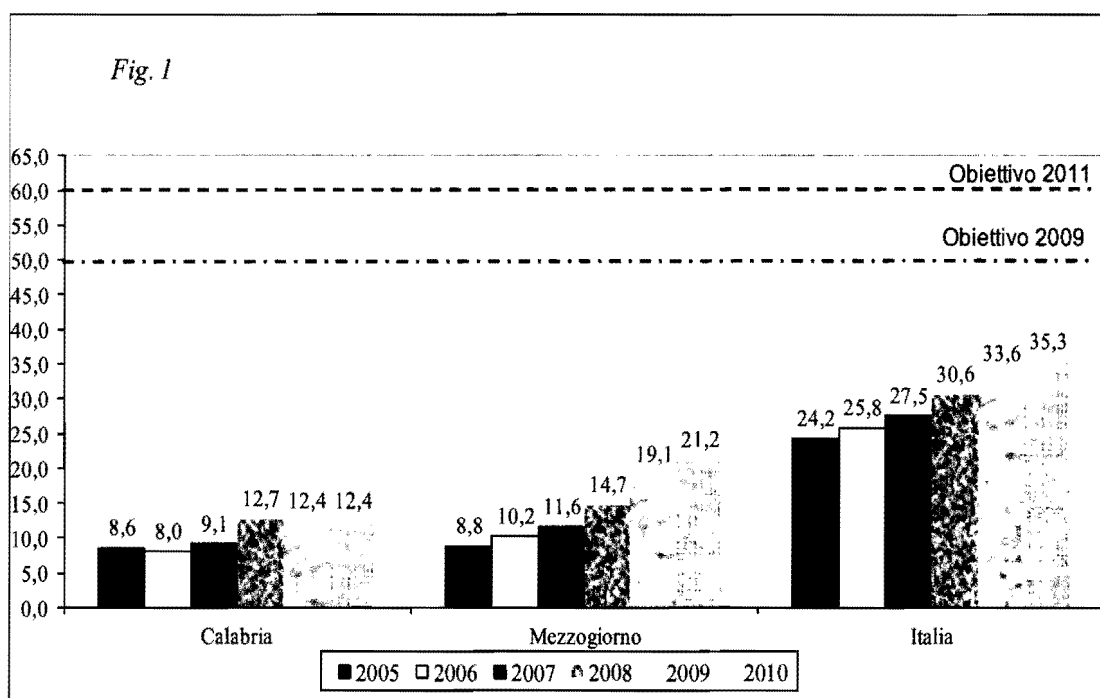
Posizione	Regione	Reddito pro capite	Qualità della vita d'impresa
1	Trentino A.A.	32.289	765
2	Valle d'Aosta	32.603	741
3	Friuli V.G.	29.479	696
4	Lombardia	32.538	693
5	Veneto	30.281	690
6	Marche	26.669	663
	Emilia-		
7	Romagna	31.525	658
8	Umbria	23.929	654
9	Toscana	28.277	645
10	Piemonte	28.275	632
11	Liguria	26.773	600
12	Abruzzo	21.981	595
13	Lazio	30.884	580
14	Basilicata	18.640	574
15	Sardegna	20.080	564
16	Molise	19.749	529
17	Puglia	17.103	516
18	Sicilia	17.671	505
19	Campania	16.448	484
20	Calabria	16.604	465
1	Nord Est	30.849	684
2	Nord Ovest	30.784	668
3	Centro	28.988	620
4	Mezzogiorno	17.645	513

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Ufficio Studi Confartigianato



Nel 2010, la media nazionale di raccolta differenziata si attesta su una percentuale del 35,3% della produzione totale dei rifiuti urbani, raggiungendo, con quattro anni di ritardo, l'obiettivo fissato dalla normativa per il 31 dicembre 2006 (35%). Restano distanti non solo gli obiettivi del 2008 (45%) ma anche quelli previsti per il 2007 (40%).

Fig. 1.13. Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale di rifiuti urbani raccolti



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISPRA, Rapporto Rifiuti Urbani 2012

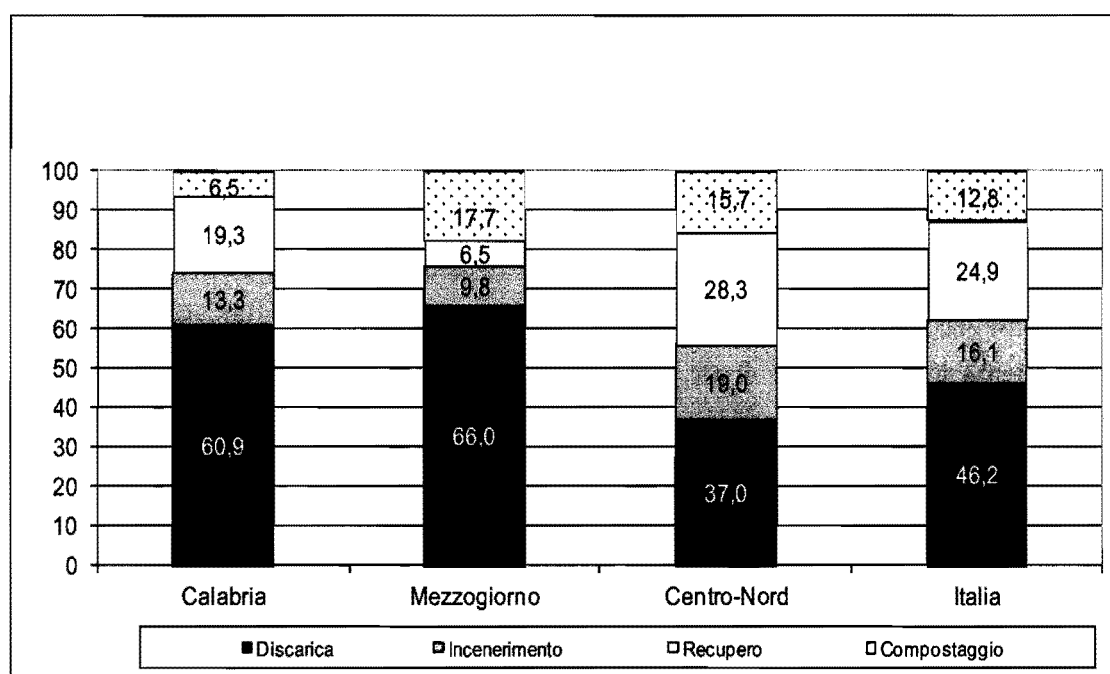
L'analisi territoriale evidenzia che le regioni del Nord (49,1%) sono, sostanzialmente, in linea con l'obiettivo 2009, mentre il Centro (27,1%) e, soprattutto, il Mezzogiorno, dove la percentuale di raccolta differenziata si attesta al 21,2% dei rifiuti, restano ancora molto lontani (di oltre 20 punti dall'obiettivo 2009). Ancora più critica appare la situazione della regione Calabria ferma intorno al 12% da un triennio e addirittura in lieve calo rispetto al 2008.

Con riferimento alla tipologia di destinazione finale, nel 2010 dei 536 kg per abitante raccolti, il 46,2% è stato conferito in discarica, il 16,1% è stato incenerito (con e senza recupero di energia), il 12,8% è avviato ad impianti per il compostaggio e il 24,9 è destinato ad altre



forme di recupero. Il confronto con i dati del 2009 evidenzia un significativo miglioramento con una diminuzione di tre punti dei rifiuti conferiti in discarica (Fig. 1.14). Nel Mezzogiorno la quantità di rifiuti urbani smaltiti in discarica nel 2010, mostra una sostanziale stazionarietà rispetto al 2009 (6.825 contro 6.807), mentre diminuisce nel Centro (4.514 contro 5.034) e nel Nord (3.676 contro 4.228).

Fig. 1.14. Rifiuti urbani gestiti per destinazione finale e ripartizione geografica. Anno 2010



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISPRA, Rapporto Rifiuti Urbani 2012

Nel Nord Italia, le modalità di gestione cui si ricorre maggiormente per i rifiuti urbani sono: il trattamento in impianti per il recupero (32,1%), seguito dalla raccolta in discarica che ha una quota molto ridotta rispetto alla media nazionale, attestandosi nel 2010 al 24,8%, inoltre una quota rilevante di rifiuti è destinata all'incenerimento (24,5%). Nelle regioni del Centro, invece, la discarica rappresenta ancora la destinazione finale prevalente con il 61,6% dei rifiuti urbani sul totale. Conseguentemente, valori più contenuti assumono gli impianti di recupero nei quali viene gestito il 20,5% dei rifiuti raccolti, mentre il 10,0% è avviato al compostaggio e solo il 7,8% è incenerito.



Nel Mezzogiorno la percentuale di rifiuti inviata in discarica nel 2010 è elevata, ma in sensibile flessione (66,0%, era il 70% nel 2007), agli impianti di recupero va il 17,7%, il 9,9% viene incenerito, mentre il 6,5% viene trattato in impianti per il compostaggio. In questo contesto la situazione della Calabria risulta migliore, sia pur di poco, a quella media del Mezzogiorno e del Centro Italia con solo il 60,9% dei rifiuti avviato in discarica in netto miglioramento rispetto al 2007 (85% dei rifiuti avviati in discarica nella regione e 83,5% nel Mezzogiorno). Nella regione la parte restante dei rifiuti viene smaltita per il 13% circa negli inceneritori, circa il 19% in impianti per il recupero mentre il 6,5% è avviato ad impianti di compostaggio.

1.7.3 Servizi pubblici e infrastrutture di rete

L'analisi di un altro gruppo di indicatori riguardanti sia la diffusione delle tecnologie dell'informazione negli enti locali (utilizzato come *proxy* della capacità innovativa della PA) sia l'efficienza nell'erogazione di alcuni servizi di pubblica utilità, conferma in un contesto di generale peggioramento del quadro nazionale la persistenza dei divari a sfavore del Mezzogiorno. Con riferimento ai tempi d'attesa presso l'anagrafe gli uffici del Mezzogiorno sembrano più efficienti di quelli delle regioni centrali, seppure in lieve peggioramento tra il 2000 e il 2011 (Tab. 1.27). Per gli uffici delle ASL, invece, nell'ambito di una tendenza generalizzata al peggioramento, la situazione meridionale risulta la più negativa con circa 63 persone su 100 costrette a file di oltre 20 minuti, a fronte delle 40 del Settentrione.

In netto peggioramento in tutto il Paese è anche la qualità, sempre in termini di tempi di attesa, dei servizi offerti dagli uffici postali con un primato negativo per quelli del Mezzogiorno (51 persone su 100 sono costrette a file di oltre 20 minuti contro le 27 delle regioni del Nord). In questo contesto la situazione della regione Calabria appare nel complesso sostanzialmente in linea con quella delle regioni meridionali. E' leggermente migliore per i servizi degli uffici anagrafici e quelli postali (17,4% e 52,9% rispettivamente sono le percentuali di utenti costretti a file di oltre 20 minuti) e peggiore per le Aziende Sanitarie Locali (74,1% è la percentuale di utenti costretta a file di oltre 20 minuti, rispetto al 62,8% della media del Mezzogiorno).



Tab. 1.27. Indicatori di efficienza negli uffici (1) 2000 e 2011 per Ripartizione geografica (valori percentuali)

Ripartizioni geografiche	Tempi di attesa Anagrafe		Tempi di attesa ASL		Tempi di attesa Uffici postali	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Mezzogiorno	12,7	19,2	47,0	62,8	37,0	54,1
Sud	11,3	18,7	44,6	64,6	44,0	50,8
Calabria	14,1	17,4	57,0	74,1	44,0	52,9
Isole	15,4	20,2	52,4	58,4	49,3	60,4
Nord	7,4	12,5	32,0	40,0	15,2	27,2
Nord Ovest	7,9	13,7	32,2	41,3	15,9	26,7
Nord Est	6,9	10,9	31,1	38,4	14,6	28,0
Centro	17,5	26,5	37,5	50,5	33,1	45,2
Italia	11,1	17,3	37,4	48,5	30,3	40,2

(1) Percentuale di file di oltre 20 minuti presso l'Anagrafe, le ASL e gli uffici postali su 100 persone e popolazione residente nei comuni con anagrafe collegata al sistema INA SAIA sul totale della popolazione della ripartizione.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Per quanto riguarda la fornitura di alcuni servizi di rete a livello locale (elettricità, acqua e gas), gli indicatori raccolti indicano che le disparità territoriali sono nel complesso minori e si concentrano essenzialmente nella distribuzione dell'acqua. Con riferimento al gas, la percentuale di utenti insoddisfatti, in forte crescita rispetto al 2000, è inferiore sia pur di poco nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese (6,4% a fronte dell'8,0% del Centro-Nord, cfr. Tab. 1.28).

Tab. 1.28. Indicatori di qualità delle infrastrutture di rete 2000 e 2010 per Ripartizione geografica (valori percentuali)

Ripartizioni geografiche	Insoddisfazione servizio gas		Malfunzionamento servizio elettrico		Malfunzionamento distribuzione dell'acqua	
	2000	2009	2000	2010	2000	2010
Calabria	7,4	10,1	8,5	4,3	47,8	33,4
Mezzogiorno	3,8	6,4	5,2	3,7	28,6	18,7
Centro-Nord	4,3	8,0	2,8	1,6	8,3	7,1
Nord Ovest	4,3	7,4	2,4	1,3	8,7	6,0
Nord Est	5,0	10,2	2,3	1,5	5,4	5,4
Centro	3,7	6,9	3,7	2,1	10,6	10,1
Italia	4,2	7,6	3,6	2,2	15,0	10,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT



Più problematica è la situazione della Calabria dove la percentuale di utenti insoddisfatti è al 10,1%, in netto peggioramento rispetto al 2000 (7,4%) e sensibilmente maggiore rispetto a quella del Mezzogiorno. La percentuale di persone che denuncia malfunzionamento del servizio elettrico è ormai bassa in tutta Italia e continua a ridursi; tuttavia il valore nelle regioni del Sud rimane doppio di quello rilevabile nel resto del Paese: nel 2010 a livello nazionale era al 2,2%, come risultato di un 1,6% nel Centro-Nord e di un 3,7% nel Mezzogiorno. In Calabria la percentuale è al 4,3% leggermente più elevata rispetto al Mezzogiorno ma in netto miglioramento rispetto al 2000 (8,5%).

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

1.7.4 Il funzionamento della giustizia civile

Il tema della giustizia è centrale per la crescita economica oltre che per la convivenza civile. I tempi dei processi sono in Italia eccessivamente lunghi. La mancanza di fiducia riduce la propensione ad investire, ritarda la crescita dimensionale delle imprese e ostacola lo sviluppo dei mercati finanziari. La lentezza della giustizia civile alimenta, inoltre, comportamenti opportunistici da parte di chi vuole dilazionare o aggirare l'adempimento di un contratto. L'ex Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, nelle "Considerazioni finali" all'assemblea del 31 maggio 2011, ha sottolineato la necessità che il problema di efficienza della giustizia civile sia affrontato alla radice perché l'incertezza che ne deriva è un fattore potente di attrito nel funzionamento dell'economia, oltre che di ingiustizia. La durata stimata dei processi ordinari in primo grado supera i mille giorni e colloca l'Italia al 157esimo posto su 183 paesi nelle graduatorie stilate dalla Banca mondiale. Sempre la Banca d'Italia stima che la perdita annua di

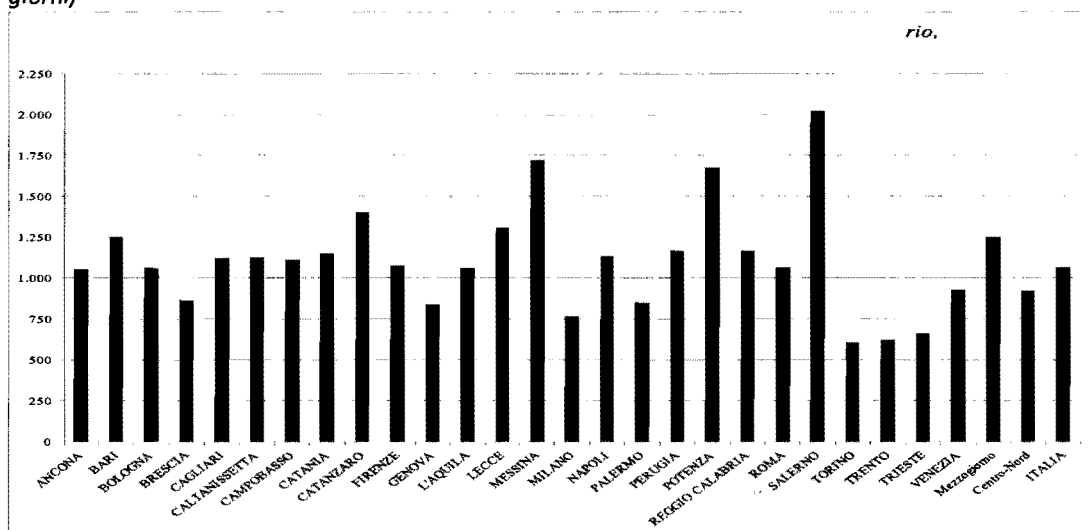


prodotto attribuibile ai difetti della nostra giustizia civile potrebbe giungere a un punto percentuale.

Nel 2010, la durata media dei procedimenti civili nei tribunali italiani è pari a 1.067 giorni, in leggero miglioramento rispetto al 2000 (quando era intorno ai 1.134 giorni). Il dato complessivo sottende una situazione molto diversificata: nel Mezzogiorno la durata è di circa 1.247 giorni, mentre nel Centro-Nord è pari a 919 giorni. Tutte le regioni del Mezzogiorno si collocano sopra la media nazionale, con l'eccezione dell'Abruzzo che si attesta su valori sostanzialmente simili a quelli medi del paese. La Calabria si colloca su valori di circa 100 giorni più elevati rispetto alla media del Mezzogiorno. Il dato complessivo media valori sensibilmente più bassi per il distretto di Reggio Calabria e sensibilmente più elevati per il distretto di Catanzaro.

I fattori del ritardo sono riconducibili sia alla relativamente maggiore litigiosità delle regioni meridionali sia alla tendenza a privilegiare gli obiettivi interni di organizzazione del lavoro, in luogo degli utenti attori delle controversie (come spesso accade nella PA). Il protrarsi del giudizio non viene quasi mai sanzionato con il pagamento di forti spese mentre poco diffuso è il ricorso a strumenti alternativi di risoluzione delle controversie come mediazione, arbitrato e conciliazione.

Fig. 1.15. Durata dei procedimenti civili (cognizione ordinaria) per distretto giudiziario, 2010 (durata in giorni)





1.7.5 Qualità dei servizi sanitari e socio-assistenziali

L'analisi di alcuni indicatori relativi alla qualità dei servizi socio-assistenziali conferma che anche in tale comparto persistono divari negativi delle regioni meridionali, nell'ambito, peraltro, di un *trend* in sensibile miglioramento con riguardo ai servizi socio assistenziali e sostanzialmente stazionario con riferimento a quelli sanitari. Nel settore ospedaliero gli indicatori regionali di dotazione strutturale risultano abbastanza omogenei: rispetto al parametro di riferimento stabilito nell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 (35 posti letto in regime ordinario e in regime di *day hospital* ogni 10 mila residenti), quasi tutte le regioni mostrano valori dell'indicatore prossimi ai livelli fissati, con l'eccezione di Molise, Liguria, Lazio, Trentino A.A., Veneto, Emilia Romagna che presentano valori intorno o superiori ai 40 posti letto ospedalieri ogni 10 mila residenti e Calabria e Campania che presentano valori inferiori ai 30 posti letto.

Se i problemi dei servizi sanitari nelle regioni meridionali in complesso sono prevalentemente, da ricondursi ad aspetti qualitativi piuttosto che quantitativi per la Calabria i due aspetti si sommano. La carenza dei servizi ospedalieri può essere desunta sia dalla quota significativamente più bassa rispetto al resto del Paese di persone che si dichiarano molto soddisfatte dei servizi offerti (25,2% in Calabria, 25,7% nel Mezzogiorno a fronte del 46,3% nel Centro-Nord nel 2010) sostanzialmente stabile rispetto al 2000, sia dal tasso di emigrazione ospedaliera in altre regioni e ripartizioni riferito ai casi di ricovero per interventi chirurgici acuti. In Calabria, nel 2010, il 17,2% del totale dei residenti ricoverati per tali patologie si sposta verso altre regioni; un valore elevato ed inferiore soltanto a quello di regioni molto più piccole (Basilicata 20,1% e Molise 18,7%). Nel Mezzogiorno, nel 2010, il tasso di emigrazione ospedaliera risulta pari a poco meno del 10%, a fronte di valori intorno al 5% delle regioni del Centro-Nord, una situazione sostanzialmente simile a quella rilevata all'inizio del decennio.

L'emigrazione sembra connessa alla percezione che in altre regioni le strutture sanitarie siano meglio organizzate per il trattamento di casi complessi. Questa percezione



sembra confermata dagli indicatori di qualità elaborati dal Ministero della Salute e più recentemente dall'ISTAT⁶.

Tab. 1.29. Indicatori di qualità dei servizi socio-assistenziali per ripartizione territoriale

Ripartizioni geografiche	Soddisfazione servizi ospedalieri (a)		Mobilità per i servizi ospedalieri (b)		Dotazioni di asili nido (c)		Diffusione degli asili nido (d)		Diffusione dell'assistenza agli anziani (e)	
	2000	2010	2000	2010	2004	2009	2004	2009	2001	2010
Calabria	25,7	25,3	15,9	17,2	6,6	16,4(f)	2,0	2,4 (f)	0,6	2,8
Mezzogiorno	23,9	25,7	10,7	9,5	21,1	35,8 (f)	4,2	5,2 (f)	0,9	2,3
Centro-Nord	42,7	46,3	5,0	4,9	47,6	66,6	15,5	17,9	2,4	4,9
Nord Ovest	43,4	51,7	5,0	4,5	47,2	60,8	15,1	17,6	2,2	3,5
Nord Est	49,2	50,9	4,6	4,7	50,4	84,7	16,4	19,4	2,9	7,9
Centro	35,5	34,5	5,4	5,7	44,8	57,2	15,0	17,0	2,1	3,9
Italia	35,8	39,1	6,9	6,5	39,2	56,8	11,2	13,5	1,9	4,1

(a) Persone molto soddisfatte dei servizi ospedalieri per ripartizione per 100 ricoverati

(b) Emigrazione ospedaliera in altra regione per ricoveri ordinari acuti sul totale delle persone ospedalizzate residenti nella regione (%)

(c) Percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione

(d) Bambini tra zero e 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) di cui il 70% in asili nido, sul totale della popolazione 0-3 anni

(e) Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione con 65 anni ed oltre

(f) dato relativo all'anno 2010

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Passando a considerare le problematiche delle cure domiciliari, inserite dal 2001 fra i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio, il *target* di copertura per l'assistenza domiciliare integrata (ADI) che assicura la presa in carico di pazienti (principalmente anziani) al domicilio per prestazioni di medicina generale, di medicina specialistica, per prestazioni infermieristiche e riabilitative, ma anche per prestazioni di assistenza sociale (aiuto domestico da parte dei familiari o del competente servizio delle aziende) era stato quantificato a livello nazionale al 3,5% della popolazione di riferimento. Per questo, nell'ambito degli «Obiettivi di servizio» previsti nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 per le regioni del Mezzogiorno la quota di anziani beneficiari di

⁶ Cfr. ISTAT, *Rapporto Annuale 2012*, Roma, maggio 2012.



assistenza domiciliare integrata dovrebbe diventare pari a 3,5 anziani ogni 100 residenti di 65 anni e oltre. In Italia, negli ultimi anni il numero di anziani trattati è andato fortemente aumentando passando da 2,0 nel 2001 a 4,1 nel 2010.

I valori medi, peraltro, sottendono un profondo divario tra Centro-Nord (4,9%) e Mezzogiorno (2,3%), e un'elevata variabilità regionale. Tutte le regioni meridionali ad eccezione di Abruzzo e Basilicata, presentano valori al di sotto del target: in particolare, in Puglia e Sicilia gli anziani trattati in Adi sono circa la metà rispetto all'obiettivo fissato. Relativamente migliore è la posizione della Calabria che sale nel 2009 al 2,8% partendo dallo 0,6% del 2001.

Con riguardo all'assistenza domiciliare integrata, inserita nel contesto delle politiche sociali in favore delle persone anziane erogate dalle Amministrazioni comunali, l'Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni dell'Istat, riferita al 2009, fornisce tre indicatori: la percentuale di comuni coperti dal servizio (a), l'Indice di copertura territoriale del servizio (per 100 persone) (b) e l'Indicatore di presa in carico degli utenti (per 10.000 persone) (c)⁷.

Rispetto a tutti e tre gli indicatori si rileva una situazione di svantaggio delle regioni del Mezzogiorno (Fig. 1.16). Con riguardo al primo, la percentuale dei comuni coperti dal servizio sul totale era pari nel 2009 al 25% nel Mezzogiorno, in crescita considerevole rispetto al 2006 (18%), ma ancora lontana dal Centro-Nord dove i valori superano il 49%. Considerevolmente distante dalla situazione media del Mezzogiorno risulta la Calabria con appena il 5,4% dei comuni coperti dal servizio. Rispetto al secondo indicatore la situazione della Calabria è ancora peggiore la quota della popolazione di riferimento (65 anni ed oltre) che risiede in un comune in cui è presente il servizio è pari all'8,1% a fronte del 41,2% del Mezzogiorno. Sensibilmente minore è il divario della regione con riguardo agli utenti presi in carico che sono 16 su 10 mila persone con età maggiore o uguale a 65 anni a fronte di 18 del Mezzogiorno e 85 a livello nazionale.

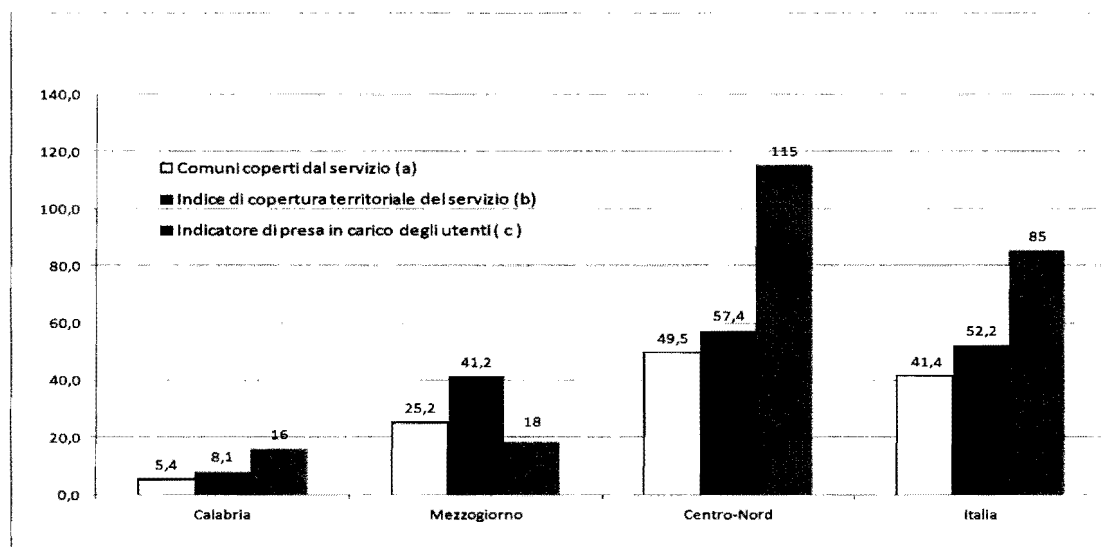
⁷ (a) Comuni coperti dal servizio sul totale dei comuni dell'area in percentuale; (b) Popolazione di riferimento che risiede in un comune in cui è presente il servizio considerato rispetto al totale della popolazione di riferimento (persone con età maggiore o uguale a 65 anni) della regione o della ripartizione; (c) Utenti rispetto al totale della popolazione di riferimento della regione o della ripartizione.



1.7.6 Pubblica Amministrazione e ICT

Secondo dati di fonte Eurostat relativi al 2011, nella UE a 27 paesi le famiglie con accesso a internet da casa sono mediamente il 73% delle famiglie totali; in Italia a fine 2011, le famiglie che dichiarano di avere accesso a internet, a livello nazionale, sono il 54,5%; nel Centro-Nord, più di una famiglia su due ha accesso a internet (57,3%), mentre nel Mezzogiorno la quota è di oltre otto punti percentuale inferiore, 48,7%. La Sardegna è la regione meridionale che supera la media nazionale avvicinandosi al valore medio del Centro-Nord, Puglia e Calabria sono, invece, le regioni con i valori più distanti, rispettivamente, 44,2% e 46,3%.

Fig. 1.16. L'assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari nell'area anziani. Anno 2009



(a) Percentuale di comuni in cui è attivo il servizio.

(b) Quota della popolazione di riferimento che risiede in un comune in cui è presente il servizio. Popolazione di riferimento: persone con età maggiore o uguale a 65 anni.

(c) Utenti sul totale della popolazione di riferimento della regione o della ripartizione. Popolazione di riferimento: persone con età maggiore o uguale a 65 anni.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

I dati sul tipo di connessione registrano una prevalenza delle connessioni DSL, sia nelle regioni meridionali sia in quelle del Nord; esiste, tuttavia, ancora una quota non indifferente di



famiglie (12%) che si collega su linee telefoniche analogiche o ISDN e sulle quali sarà molto difficile veicolare i nuovi servizi del «web 2.0»⁸.

Per quanto riguarda le connessioni su banda larga, si rileva una crescita esponenziale, passando dal 5,9% del 2009 al 32,4% del 2011, distribuita in maniera uniforme sul territorio nazionale (33,6% nel Mezzogiorno e 31,9% nel Centro-Nord).

Dal 2009, la quota delle famiglie che si connette con tipi di collegamento sui quali non è possibile veicolare servizi avanzati e innovativi è scesa dal 20% a circa il 12%.

Tab. 1.30. Famiglie che possiedono accesso ad Internet per tipo di connessione con cui accedono, anno 2011

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

(a) Percentuale calcolata sul totale delle famiglie.

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

Fonte: ISTAT, Cittadini e nuove tecnologie, 2011.

I dati più recenti, di fonte ISTAT, con i quali è possibile valutare il processo di informatizzazione del Paese attraverso il grado di diffusione della banda larga nelle amministrazioni locali, - misurato dalla percentuale delle amministrazioni comunali che

⁸ Il web 2.0 ha una definizione ancora molto sfumata che, però, può essere riassunta da alcuni concetti chiave: partecipazione attiva e forte coinvolgimento degli utenti (vedi preferenze o giudizi online), servizi basati esclusivamente sul web (internet, quindi) e non su programmi da installare sul computer, sviluppo continuo in quanto le applicazioni sono per lo più aperte (chiunque può partecipare al loro sviluppo), miglioramento continuo nella usabilità e nella convergenza dei media.



dispongono di accesso a banda larga -, registrano, tra il 2007 e il 2009, una crescita vigorosa, oltre 19 punti, per il Mezzogiorno (dal 53,5% al 72,7%) mentre il Centro-Nord passa dal 61,2% al 75,5%. Tra le Regioni meridionali, Puglia, Sardegna e Sicilia hanno superato non solo il valore medio nazionale ma anche quello centro-settentrionale, mentre Calabria (64,8%) e Molise (64,4%) si collocano sui valori più bassi (v. Tab. 1.31).

Tab. 1.31. *Informatizzazione della Pubblica Amministrazione*

Regioni	Grado di diffusione della larga banda (a) nelle amministrazioni locali		Indice di diffusione (c) (d) dell'informatizzazione nei comuni	
	2007 (b)	2009	2002	2007
Abruzzo	48,6	69,2	5,4	70,7
Molise	24,2	64,4	8,1	76,8
Campania	59,6	69,8	24,3	61,5
Puglia	69,5	91,5	25,7	70,8
Basilicata	44,7	65,1	20,0	92,1
Calabria	45,7	64,8	1,9	52,7
Sicilia	66,1	76,0	10,1	62,8
Sardegna	46,7	77,4	6,8	71,8
Mezzogiorno	53,5	72,7	16,1	65,3
Centro-Nord	61,2	75,5	30,3	81,9
Italia	58,8	74,6	25,2	76,1

(a) Percentuale delle amministrazioni comunali che dispongono di accesso a banda larga su totale amministrazioni comunali

(b) La rilevazione sulle tecnologie ICT nelle amministrazioni comunali ha coinvolto 5.147 comuni nel 2007 e 5.774 nel 2009

(c) Percentuale di popolazione residente dei comuni con anagrafe collegata al sistema INA-SAIA su totale pop. Reg.

(d) Il numero dei comuni è riferito alla data del 7 novembre mentre la popolazione residente è quella del 2005

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

1.7.7 La Calabria negli obiettivi della Strategia Europa 2020 e le Politiche di Coesione

Europa 2020 è il programma di riforme deciso dall'UE e dagli Stati membri in maniera coordinata per aiutare *"l'Europa a riprendersi dalla crisi e a uscirne rafforzata, a livello sia interno sia internazionale"*⁹. La nuova strategia nasce nei primi mesi del 2010 in un momento

⁹ Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010.



particolarmente critico per l'Unione europea, dopo la più grave recessione degli ultimi decenni il cui impatto, peraltro, in termini di contrazione dell'attività economica, aumento della disoccupazione ed indebolimento delle finanze pubbliche sembra tutt'altro che esaurito. La crisi ha messo in luce le carenze strutturali dell'Unione che ne hanno indebolito nel corso dell'ultimo decennio la crescita rispetto ad altre economie sviluppate e alla maggior parte delle economie emergenti.

Punto di partenza della nuova strategia è un concetto più articolato di crescita che deve connotarsi come intelligente, sostenibile e inclusiva. *Intelligente* grazie alla conoscenza, all'innovazione, all'istruzione e alla società digitale. *Sostenibile* grazie ad un utilizzo delle risorse più efficiente. *Inclusiva*, grazie all'incentivazione e alla partecipazione al mercato del lavoro. *Europa 2020* pone l'accento inoltre una volta ancora sulla necessità di uno stretto coordinamento delle politiche al fine di scongiurare un declino per l'Europa, che rischia di tradursi in bassa crescita e alti tassi di disoccupazione permanenti.

Le negative esperienze del passato, peraltro, hanno rafforzato la consapevolezza che non basta definire obiettivi ambiziosi e target, ma è necessario innanzitutto un rafforzamento della struttura di *governance della strategia* che consenta di raggiungere gli obiettivi fissati. Per ottenere questo Europa 2020 prevede il continuo monitoraggio e la verifica degli obiettivi da parte della Commissione. In secondo luogo puntare su pochi obiettivi prioritari su cui concentrare il grosso delle risorse comunitarie, in terzo luogo per evitare la frammentazione delle iniziative e massimizzare l'impatto della politica di coesione, si punterà ad integrare la strategia definita con la politica di coesione.

Il collegamento tra Politica di Coesione e strategia Europa 2020 non va visto soltanto in termini finanziari. Strumenti e procedure della politica di coesione dovranno consentire a tutte le Regioni europee di partecipare attivamente alle sfide poste dalla strategia Europa 2020 anche attraverso un adattamento della strategia alle particolari necessità dei singoli contesti territoriali. Sotto questo profilo, il nesso tra interventi di natura territoriale e target fissati a livello nazionale è tanto più importante quanto più marcate sono le disparità territoriali, com'è nel nostro Paese.

Nella stessa ottica il programma di riforme italiano ritiene che i divari territoriali siano uno dei problemi principali dell'economia nazionale, che è necessario affrontare "favorendo



un maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione del territorio in tutte le politiche” e puntando sulle azioni della Politica regionale per la correzione degli squilibri territoriali.

Per misurare i progressi compiuti nel conseguire gli obiettivi della Strategia Europa 2020, sono stati individuati 5 obiettivi quantitativi per l'intera Unione Europea. Questi sono stati tradotti in obiettivi nazionali per riflettere la situazione specifica di ogni paese, riportati nel Programma nazionale di riforma.

Gli obiettivi europei sono relativi a:

- ricerca e sviluppo, confermando l'obiettivo del 3% della spesa sul Pil;
- capitale umano, con la riduzione degli abbandoni scolastici sotto la soglia del 10 per cento e l'incremento al 40 per cento della quota di popolazione tra i 30 e i 34 anni con istruzione universitaria o equivalente;
- occupazione, con il traguardo di un tasso del 75 per cento per la popolazione tra i 20 e i 64 anni;
- povertà ed esclusione sociale, prevedendo l'uscita da questa condizione di 20 milioni di persone;
- energia e ambiente, con l'obiettivo di ridurre del 20 per cento le emissioni di gas serra rispetto al 1990, incrementare al 20 per cento la quota delle fonti rinnovabili sul consumo finale interno lordo di energia e migliorare del 20 per cento l'efficienza energetica.

Considerate le condizioni arretrate di partenza, il Programma nazionale di riforma (PRN) ha indicato come target realistici per l'Italia per questi obiettivi:

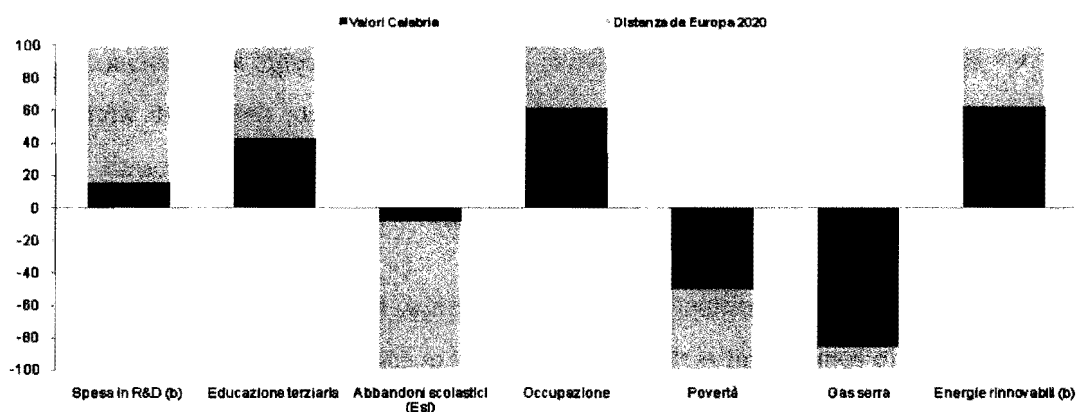
- 1,53% sul Pil per la spesa in ricerca e sviluppo;
- la riduzione degli abbandoni scolastici sotto la soglia del 15 – 16% e l'incremento al 33% della quota di popolazione tra i 30 e i 34 anni con istruzione universitaria o equivalente;
- il traguardo per il tasso occupazione per la popolazione tra i 20 e i 64 anni scende dal 75% al 67%;



- per la povertà ed esclusione sociale l'obiettivo resta per l'Italia l'uscita da questa condizione di 2,2 milioni di persone pari al 15%;
- per i tre indicatori ambientali i target vengono così modificati: ridurre nel periodo 2008-2012 del 6,5 per cento rispetto al livello del 1990 (483,3 MtCO₂/anno) le emissioni di gas serra, incrementare al 17% la quota delle fonti rinnovabili sul consumo finale interno lordo di energia e migliorare del 17% l'efficienza energetica.

Per larga parte degli obiettivi il divario nazionale riflette il dualismo territoriale del paese ed i divari tra Mezzogiorno, Calabria e regioni centro-settentrionali. Nella figura 17 si riportano per i diversi indicatori previsti dalla strategia Europa 2020, i valori attuali della Calabria e la distanza dagli obiettivi mentre nelle figure da 17 a 23 si riporta la situazione delle singole regioni meridionali e delle due circoscrizioni Mezzogiorno e Centro-Nord raffrontandole con gli obiettivi definiti nel PRN e con i target Europa 2020.

Fig. 1.17. Distanza della Calabria dal raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 (2010 - 2011)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e EUROSTAT

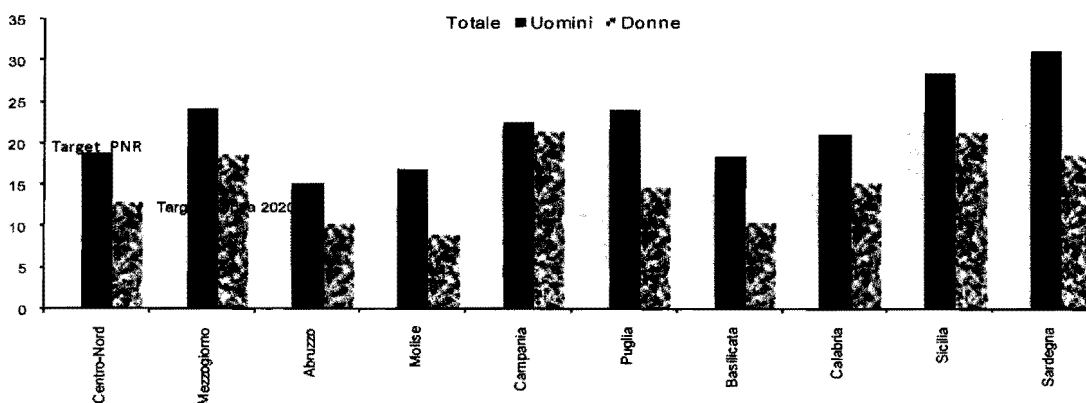
Per l'abbandono scolastico, fissato al 10% dal target europeo, il DEF si prefigge un obiettivo del 15-16%. Secondo l'ultimo dato a disposizione, l'Italia è oggi al 18,2%, mentre è il Mezzogiorno (21,2%), nonostante la tendenza al miglioramento dell'ultimo quinquennio, a far segnare le percentuali più alte, soprattutto nelle isole e in Puglia, zone in cui l'abbandono maschile si aggira attorno al 30%. La Calabria con il 18,2% è in linea con la media nazionale e vicina all'obiettivo del PRN e può puntare ad avvicinarsi al target del 10% previsto a livello



europeo per il 2020. La politica regionale della Calabria in linea con gli obiettivi di servizio definiti per il periodo 2007 – 2013 aveva già previsto importanti misure per la riduzione dell'abbandono scolastico (fig. 1.18).

L'obiettivo per l'istruzione terziaria, che secondo l'UE dovrebbe estendersi fino a coprire il 40% dei giovani tra i 30 e i 34 anni, è stabilito dal DEF al 26-27%. Oggi l'Italia è al 19,8%, con un contributo della popolazione femminile di oltre il 24%. L'area più virtuosa, ma ben lontana dal 40% richiesto dall'UE, vale a dire il Lazio, presenta un valore più che doppio rispetto alla Campania, la regione più indietro in questo campo. Ma è tutto il Mezzogiorno, fatta esclusione per Abruzzo e Molise, che fa segnare i risultati peggiori nel Paese; la Calabria e la Basilicata presentano valori superiori al 19% nel 2010 e quindi in linea con la media nazionale. In Calabria particolarmente positivo è il dato femminile che si attesta al 23,1. Il divario anche con l'obiettivo PRN resta comunque elevato e presuppone adeguati interventi che invertano la tendenza emersa negli ultimi anni di flessione nei tassi di passaggio dalla scuola superiore all'università (fig. 1.19).

Fig. 1.18. Giovani che abbandonano prematuramente gli studi (Els) per sesso e regione - Anno 2011 (valori %)



Quanto all'esclusione sociale la popolazione a rischio di povertà presa in considerazione nella strategia 2020 è data dalla somma di coloro che hanno un reddito mediano inferiore al 60 per cento, di coloro che si trovano in condizioni di deprivazione materiale e, infine, di coloro che vivono in famiglie con una bassa intensità di lavoro. E' stato scelto questo criterio per affiancare al concetto classico di povertà monetaria quello



dell'esclusione sociale: in questo contesto la popolazione a rischio povertà sale a 115 milioni di persone e la percentuale nella media europea a 27 Paesi arriva a 23,5%. L'Europa punta a diminuire il numero di poveri di 20 milioni di unità pari a circa il 17% e l'Italia pensa di contribuire nell'ordine dei 2,2 milioni di persone riducendo di circa il 15% il numero delle persone in povertà. In Italia nel 2010 i "poveri" così definiti erano circa 14 milioni 700 mila pari al 24,5% della popolazione complessiva. Tale dato sottende, peraltro, situazioni fortemente differenziate nelle due circoscrizioni: i poveri sono poco meno del 40% nel Mezzogiorno ed il 16,6% nel Centro-Nord. Tutte le regioni del Mezzogiorno hanno valori superiori alla media nazionale anche se Abruzzo e Sardegna si collocano decisamente sotto il 30%. Su livelli intermedi intorno al 35% si collocano Molise e Puglia mentre le altre regioni hanno valori superiori al 40%. In Calabria vivono in famiglie a rischio di povertà o esclusione circa 840 mila persone pari al 42% della popolazione complessiva. Se l'intera riduzione di 2,2 milioni prevista dal PRN fosse concentrata nel Mezzogiorno il numero di poveri in valore assoluto diventerebbe simile nelle due circoscrizioni intorno ai 6,3 milioni anche se nel Mezzogiorno sarebbe pari al 30% della popolazione (Fig. 1.20).

Fig. 1.19. Popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario per sesso e regione - Anno 2010 (valori percentuali)

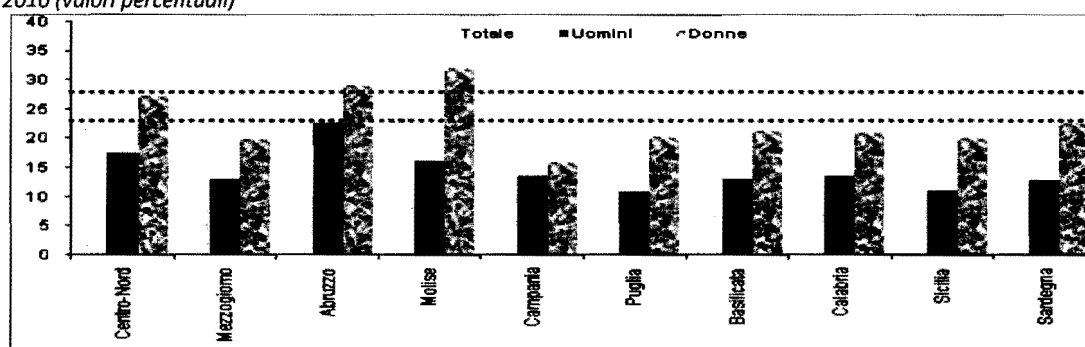
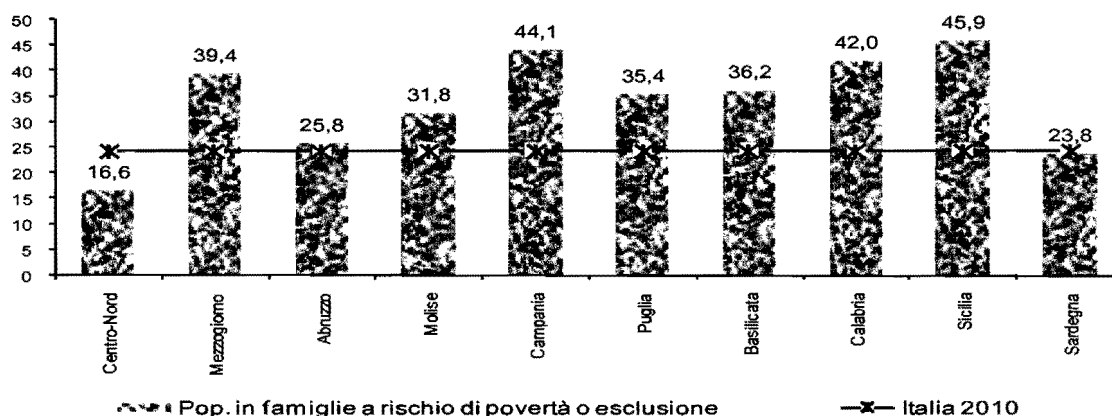


Fig. 1.20. Popolazione in famiglie a rischio di povertà o esclusione per incidenza complessiva degli indicatori selezionati nella Strategia Europa 2020 per regione - Anno 2010



Il target per la spesa per R&S, fissato al 3% del PIL dalla strategia europea per ridurre il gap con gli Stati Uniti, è stato fissato dall'Italia nel PRN all'1,53% poco al di sopra dell'attuale 1,26%. Dai dati regionali più recenti emerge un certo ritardo del Mezzogiorno (0,90% del PIL 2009) rispetto al Centro-Nord (1,37%), sebbene la Campania si trovi in quarta posizione a livello nazionale, mentre il target stabilito dal PNR è oggi raggiunto solo da Piemonte e Lazio, le quali tuttavia restano ad una distanza di oltre un punto percentuale dagli standard europei al 2020. Particolarmente basso è il dato della Calabria (0,46%) superiore solo a quello del Molise ma in crescita molto sensibile rispetto al 2000 (+8,7%) quasi tripla rispetto alla media nazionale.

Nel campo climatico e ambientale, l'Italia punta ad aumentare l'efficienza energetica del 13,4%, a ridurre le emissioni del 13% rispetto al dato del 2005, a portare al 17% la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili contro le quote 20/20/20 fissate dall'Europa. Sul tema dell'efficienza energetica manca, in realtà, un'informazione precisa sulle condizioni di partenza e gli obiettivi da raggiungere mentre si indica un relativamente generico obiettivo di miglioramento. Per quel che concerne le fonti rinnovabili i differenziali tra le aree italiane sono rilevanti ed il Mezzogiorno si trova in vantaggio rispetto al Centro - Nord e in trend crescente (12,4% contro il 6,3%) per il contributo molto basso di regioni come la Liguria e l'Emilia Romagna. Nel Mezzogiorno, spicca la Basilicata, dove le energie rinnovabili coprono poco meno del 30% della produzione totale di elettricità. Su livelli significativamente superiori alla media nazionale si collocano anche Campania (18,8%) e Calabria (12,4%)



Fig. 1.21. Spesa in ricerca e sviluppo totale per regione - 2009 (in percentuale del Pil)

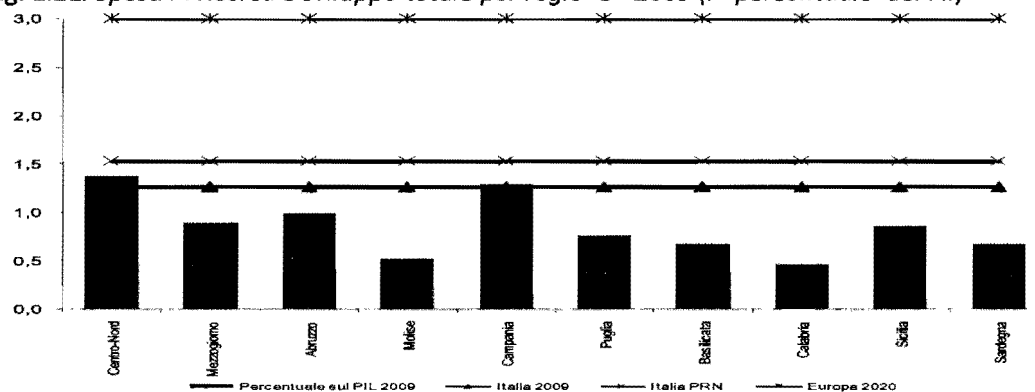
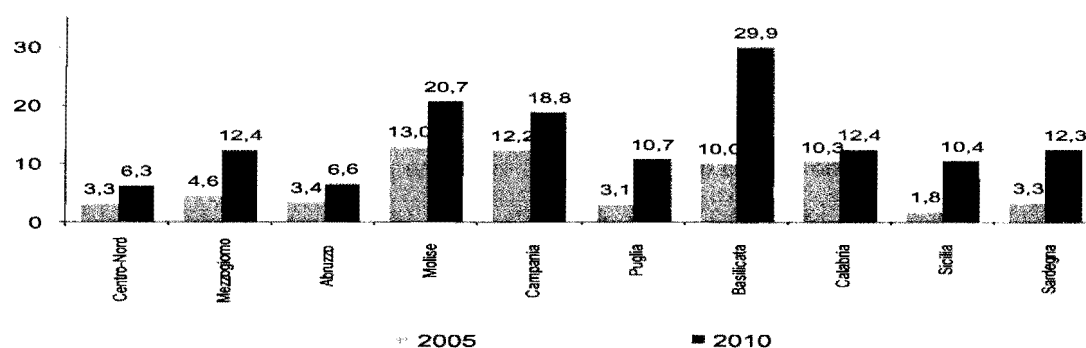


Fig. 1.22. Produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili per regione - Anni 2005 e 2010 (incidenza percentuale sul totale)

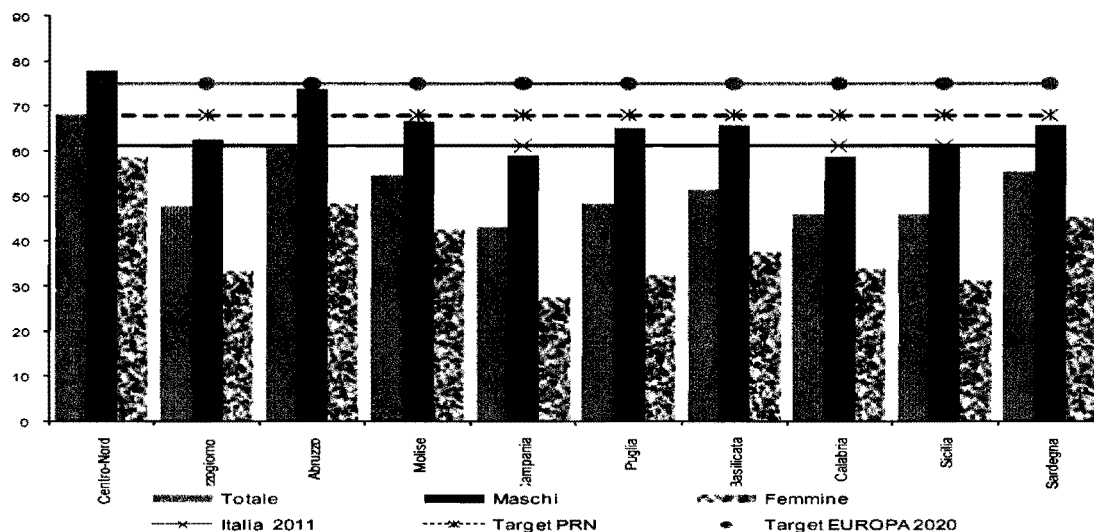


Infine, si prevede di portare il tasso di occupazione della popolazione tra i 20 e i 64 anni al 67-69%, contro il 75% stabilito in sede comunitaria. L'Italia è attualmente oltre il 61% complessivo, ma su questo versante cruciale nella strategia europea è particolarmente forte il divario territoriale tra il Centro-Nord, che si colloca su livelli vicini a quelli europei ed il Sud, dove il tasso di occupazione totale si colloca al 47,8%, con una situazione dell'occupazione femminile (33,4% della popolazione in età lavorativa) che, nel confronto con altri paesi OCSE, è superiore solo a quella della Turchia. E questo nonostante le donne del Mezzogiorno abbiano meglio reagito alla crisi occupazionale dell'ultimo triennio e presentino livelli di istruzione mediamente più elevati. Nell'ambito delle regioni meridionali la Calabria non fa eccezione con valori che nella media del 2011 la collocano sia pur di poco al di sotto della media meridionale (46,2%) sia con riguardo all'occupazione maschile che a quella femminile (58,7% e 34%



rispettivamente). Su questo terreno l'impegno programmatico dovrà essere particolarmente efficace inserendo trasversalmente l'obiettivo occupazionale nelle diverse azioni di intervento.

Fig. 1.23. Tasso di occupazione 20-64 anni per sesso e regione - Anno 2011 (valori percentuali)



Le Politiche

PARTE 2





2. IL PROCESSO DI ATTUAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE

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

Le disposizioni di attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006, prevedendo la possibilità – per le Autorità di Gestione (AdG) dei Programmi Operativi - di portare a rendicontazione “progetti coerenti” con le finalità e gli obiettivi specifici dei Programmi stessi, originariamente coperti da altre fonti di finanziamento, hanno imposto regole di utilizzo delle “risorse liberate”, ossia rinvenienti dai rimborsi comunitari e nazionali relativi ai suddetti progetti coerenti.

In tal modo, la chiusura finanziaria del Programma Operativo Regionale 2000-2006, avvenuta sulla base della validazione dei dati connessi alla spesa rendicontata entro il 30 giugno 2009, non ha esaurito in via definitiva la possibilità per la Regione di attivare ulteriori flussi di investimenti correlati al perseguimento degli obiettivi iniziali del POR.

Al 30 giugno 2012 lo stato di esecuzione finanziaria degli interventi correlati alle risorse liberate è quello descritto nella seguente Tab.2.1

Tab. 2.1. Grado di utilizzo delle risorse liberate, per Asse (situazione al 30 giugno 2012)

Assi	Costo progetti coerenti (a) (euro)	Impegni (euro)	Pagamenti (euro)	Impegni/ costo (%)	Pagamen ti /costo (%)
I - Risorse naturali	139.320.571	194.145.894	36.015.698	139,4	25,9
II - Risorse culturali	29.610.823	20.917.981	8.707.706	70,6	29,4
Asse III – Risorse umane	81.291.938	33.332.672	14.044.418	41,0	17,3
Asse IV – Sistemi locali di sviluppo	300.134.240	201.340.215	98.478.450	67,1	32,8
Asse V – Città	71.984.016	125.426.348	25.738.507	174,2	35,8
Asse VI – Reti e nodi di servizio	241.885.220	142.613.101	27.899.951	59,0	11,5
Asse VII – Assistenza tecnica	4.342.913	3.258.264	3.246.264	75,0	74,7
Totale	868.569.721	721.034.476	214.130.995	83,0	24,7

(a) Al netto del contributo regionale. Fonte: Regione Calabria, POR Calabria 2000-2006. Programma “risorse liberate”. Rapporto di attuazione al 30 giugno 2012.



Come si desume dall'esame dei dati, rispetto all'ammontare complessivo delle risorse liberate ad oggi stimato - costituito dal totale delle spese certificate e rimborsate sui progetti coerenti al netto del contributo regionale¹⁰ - il livello degli impegni raggiunge l'83% mentre quello dei pagamenti il 24,7% .

Occorre sottolineare che la parte preponderante di tali impegni (il 68,9%) riguarda la realizzazione di "nuove" operazioni e solo la parte rimanente (il 31,1%) si riferisce ad impegni assunti in relazione alla conclusione di progetti POR non completati alla data del 30 giugno 2009.

Il livello non elevato della spesa relativa alle risorse liberate scaturisce da una serie di elementi di incertezza che hanno caratterizzato il quadro attuativo. Tali elementi sono riconducibili alle seguenti cause:

- la composizione finale della lista dei progetti (POR e coerenti) inclusi nella domanda di pagamento finale si è delineata solo in prossimità della scadenza per l'inoltro della domanda stessa anche per effetto degli esiti dei controlli di primo e secondo livello;
- le rettifiche finanziarie disposte a seguito delle procedure comunitarie di chiusura comportano come conseguenza anche una rideterminazione dell'importo delle risorse liberate;
- l'overbooking riconoscibile, laddove applicabile, ai sensi della disposizione degli Orientamenti comunitari circa la flessibilità nel calcolo della partecipazione comunitaria descritto nella decisione della Commissione Europea C(2009) dell'11 febbraio 2009, n. 960 non è stato determinato in via definitiva;
- sono ancora in corso procedure di sospensione dei pagamenti che impediscono la definitiva quantificazione delle risorse liberate.

Pur tenendo conto di tali limiti si deve comunque evidenziare che l'ammontare di risorse finanziarie aggiuntive rinvenienti dai rimborsi effettuati dalla Commissione europea risulta considerevole. In valore assoluto il meccanismo che sostiene il riutilizzo delle risorse

¹⁰ La quota di cofinanziamento regionale non contribuisce a determinare le "risorse liberate", in quanto il loro ammontare è dato dai rimborsi comunitari e statali effettivamente rimborsati alla Regione Calabria, a seguito delle domande di pagamento trasmesse e regolarmente evase.



liberate ha finora generato un volume di impegni giuridicamente vincolanti pari ad oltre 720 meuro e una spesa effettiva superiore ai 214 meuro.

Tali risorse hanno finora trovato impiego a livello regionale soprattutto nell'Asse IV "Sistemi locali di sviluppo" e nell'Asse I "Risorse naturali", dove il livello di impegni e di pagamenti raggiunge cifre ragguardevoli. Basti pensare che su un totale di pagamenti di oltre 214 meuro ben 134 meuro, pari ad oltre il 62%, sono stati utilizzati per finanziare progetti afferenti a questi due Assi.

In termini di impegni le risorse sono state destinate in prevalenza, per quanto riguarda l'Asse I, ad interventi di tutela del territorio e, per ciò che concerne l'Asse IV, ad interventi di sostegno allo sviluppo agricolo e rurale originariamente cofinanziati dal FEOGA.

Meno rilevante, ma pur sempre significativa, appare la quota di risorse liberate spesa nell'ambito degli Assi V "Città" e VI "Reti e nodi di servizio" (oltre 53 meuro, se considerati insieme). Il basso livello di impegni e conseguentemente di pagamenti relativo all'Asse III "Risorse umane" deriva invece dalle difficoltà incontrate dalle Misure del POR finanziate dal FSE, per le quali è stata anche disposta dalla Commissione europea la sospensione dei rimborsi finanziari per 4 anni. In questo quadro la Regione ha preferito adottare nell'ambito di intervento del FSE un comportamento prudentiale, bloccando l'utilizzo delle risorse liberate fino alla completa risoluzione delle questioni ancora aperte.

In definitiva, per quanto articolato e complesso, il dispositivo previsto dal QCS 2000-2006 per il riutilizzo delle risorse liberate, in una fase congiunturale che non consente alla politica ordinaria di coprire appieno i fabbisogni di intervento che il territorio esprime, si sta rivelando – come testimonia l'elevata quota di impegni relativi a "nuove" operazioni (68,9%, come si è detto) – un volano importante per la realizzazione di investimenti pubblici aggiuntivi, correlati al perseguimento di obiettivi prioritari della strategia di politica regionale della Calabria.



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

Il percorso attuativo della politica regionale 2007-2013, pur avendo superato il giro di boa di metà periodo, continua a mostrare in Italia un deciso ritardo sia sotto il profilo strettamente finanziario che di conseguenza in termini di realizzazioni. Tralasciando le considerazioni inerenti la componente nazionale della politica regionale, che avrebbe dovuto reggersi con l'intervento del FAS e che non ha trovato di fatto concreta attuazione, si deve evidenziare che anche la politica regionale cofinanziata dai Fondi strutturali – FESR e FSE – non manifesta *performance* in linea con gli obiettivi definiti in fase di programmazione.

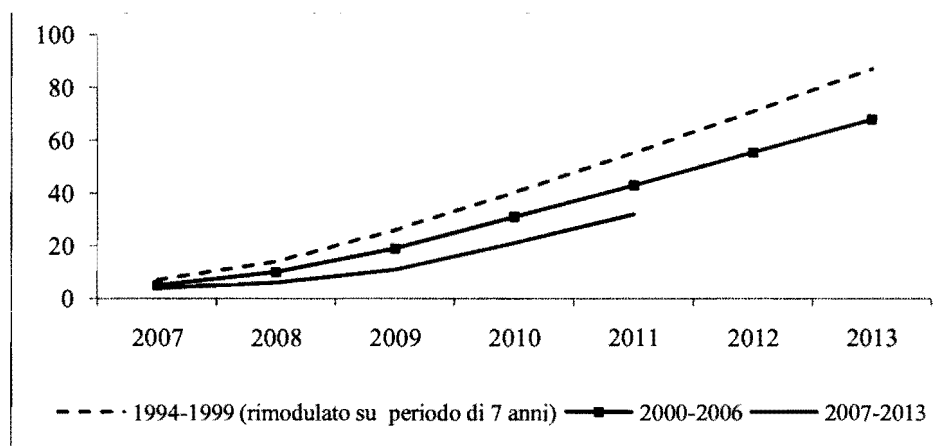
Occorre sottolineare che il più lento avanzamento dei Programmi Operativi rispetto ai precedenti periodi di programmazione risulta essere un dato che accomuna l'intera Unione Europea, seppur con accenti e profili diversificati sia a livello di Stati membri che di singole regioni.

Se si guarda ai pagamenti del solo FESR, da un confronto delle diverse *performance* registrate a livello comunitario nei diversi cicli di programmazione (1994-1999 e 2000-2006 e 2007-2013) è possibile rilevare come la velocità di spesa delle risorse assegnate in dotazione ai Programmi Operativi sia lontana dai ritmi raggiunti nello stesso arco temporale nel ciclo di programmazione 2000-2006, con un differenziale di 10 punti percentuali (24% contro 34%). Ancora maggiore appare poi lo scarto se si estende il confronto al periodo 1994-1999: in tale periodo, alla fine del 5° anno di attuazione dei Programmi si registrava un avanzamento dei pagamenti pari al 55%. Nel passaggio da una programmazione all'altra si è, dunque, accentuato il divario di efficienza nell'utilizzo delle risorse finanziarie rese disponibili dai Fondi strutturali.

La Fig. 2.1 illustra in modo evidente il progressivo deterioramento delle capacità di utilizzo dei Fondi da parte degli Stati membri.



Fig. 2.1. Andamento dei pagamenti del FESR agli Stati membri: confronto tra i cicli di programmazione 1994-99, 2000-2006 e 2007-2013 (situazione a fine 2011)



Fonte: Commissione europea - D.G. Regio.

E' evidente che i motivi, tra gli altri, che contribuiscono a spiegare il lento avanzamento complessivo dei Programmi sono principalmente da ricondurre alla diffusa e protratta congiuntura economica negativa che ha interessato a partire dal 2008 l'Unione Europea (in particolare l'area dell'Euro), aggravata dal ricorso diffuso dei Governi nazionali a politiche di bilancio restrittive e da un quadro creditizio caratterizzato da fenomeni crescenti di *credit crunch*. La crisi ha determinato un rallentamento dell'avvio delle opere pubbliche di maggiore rilevanza e ha posto vincoli significativi alla realizzazione di nuovi investimenti produttivi, in modo particolare di quelli più innovativi, da parte del sistema delle imprese.

In questo scenario, nonostante a livello nazionale siano stati introdotti nel 2011 dei meccanismi volti a stimolare un'accelerazione della spesa delle risorse in dotazione ai Programmi Operativi¹¹, al 31 dicembre del 2011, i livelli di attuazione risultavano ancora insoddisfacenti.

Con riferimento ai Programmi Operativi dell'area Convergenza, in cui ricade la Regione Calabria, il Sistema di monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato offre un

¹¹ Con la delibera CIPE 1/2011 il Ministero degli Affari Regionali, di concerto con il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS), per evitare il disimpegno automatico delle risorse ha definito precisi *target* di impegno (al 31 maggio e al 31 dicembre 2011) e di spesa (al 31 ottobre 2011), stabilendo che il loro mancato raggiungimento comporta l'obbligo di riprogrammazione delle risorse, con una sanzione graduata in funzione della distanza dal *target*.



aggiornamento, alla data del 30 aprile 2012, sul complessivo stato di attuazione del QSN 2007-2013.

L'avanzamento degli impegni e dei pagamenti si attesta ancora su livelli bassi. Considerando congiuntamente i Programmi Operativi FESR ed FSE si rileva che gli impegni superano di poco il 50% mentre i pagamenti si fermano al 21,2% (Tab. 2.2). Se si confronta quest'ultimo dato con quello registrato a maggio 2011 (10,9%) si può constatare che, malgrado ci sia stato un progresso, lo stimolo derivante dai meccanismi introdotti non ha prodotto quella svolta attuativa che ci si attendeva di conseguire. In valori assoluti su 43,6 miliardi di euro assegnati alle regioni della convergenza, al 30 aprile 2012, risultavano impegnati 23,1 miliardi e spesi 9,2 miliardi di euro.

Un'analisi più dettagliata, condotta a livello di Fondo, rivela come l'andamento dei PO FESR sia leggermente migliore sotto il profilo degli impegni (53,5% contro il 50,8% dei PO FSE) ma meno positivo nell'utilizzo delle risorse assegnate, con livelli di spesa decisamente inferiori a quelli della media dei Programmi FSE (19,9% contro 27,4%), in ragione della maggiore complessità degli investimenti finanziati dal FESR.

Tab. 2.2 QSN 2007-2013. Programmi Operativi dell'obiettivo Convergenza finanziati dai Fondi strutturali: attuazione finanziaria al 30 aprile 2012, per Fondo (migliaia di euro)

Programmi Operativi Convergenza	Quota FESR	Quota FSE	Cofinanziamento nazionale	Contributo pubblico totale (a)	Attuazione finanziaria			
					Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) (%)	Pagamenti (c/a) (%)
PO finanziati dal FESR	17.882.902,3	-	18.033.339,5	35.916.241,8	19.234.111,5	7.149.167,9	53,55	19,91
PO finanziati dal FSE	-	3.750.057,6	3.918.102,3	7.668.159,9	3.902.141,4	2.102.355,4	50,89	27,42
Totale	17.882.902,3	3.750.057,6	21.951.441,8	43.584.401,7	23.136.252,9	9.251.523,3	53,08	21,23
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato.								

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

Da un'analisi dei dati di monitoraggio disaggregati per regione e Programma, si può rilevare come, con riferimento all'ambito di intervento del FSE, la Calabria, in un quadro



complessivo che non induce all'ottimismo, si posiziona comunque in una posizione di vantaggio relativo rispetto alla media delle Regioni della Convergenza (Tab. 2.3).

Tab. 2.3. QSN 2007-2013 delle regioni italiane dell'obiettivo Convergenza FSE: attuazione finanziaria al 30 aprile 2012, per Programma Operativo (migliaia di euro)

Programmi Operativi	Contributo	Attuazione finanziaria			
	totale	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
	(a)	(b)	(c)	(b/a) (%)	(c/a) (%)
Programmi Operativi Nazionali	2.003.787,3	1.659.793,6	875.471,8	82,83	43,69
PON Governance e Azioni di Sistema	517.857,8	413.051,7	143.546,6	79,76	27,72
PON Competenze per lo Sviluppo	1.485.929,5	1.246.741,9	731.925,2	83,90	49,26
Programmi Operativi Regionali	5.664.372,6	2.242.347,8	1.226.883,6	39,59	21,66
POR FSE Campania	1.118.000,0	384.570,9	171.196,3	34,40	15,31
POR FSE Puglia	1.279.200,0	487.663,1	328.925,6	38,12	25,71
POR FSE Basilicata	322.365,6	166.371,0	119.709,4	51,61	37,13
POR FSE Calabria	860.498,7	368.389,9	237.864,7	42,81	27,64
POR FSE Sicilia	2.084.308,3	835.352,9	369.187,6	40,08	17,71
Totale	7.668.159,9	3.902.141,4	2.102.355,4	50,89	27,42
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato.					

In particolare, se si esclude il POR FSE Basilicata – regione che non fa parte a pieno titolo delle Regioni Convergenza¹² – si può rilevare come sia la Calabria la regione che denota le *performance* migliori, con un avanzamento che si attesta in termini di impegni e di pagamenti, rispettivamente, al 42,8% e al 27,6%, a fronte del 39,5% e del 21,6% della media.

Meno positivo si presenta il posizionamento della Calabria nell'avanzamento del POR FESR, che presenta livelli rispetto al contributo, in termini di pagamenti, leggermente al di sopra della media delle regioni Convergenza e, in termini di impegni, al di sotto di 10 punti percentuali (Tab. 2.4).

I Programmi Operativi Nazionali-PON FESR manifestano livelli di avanzamento finanziario mediamente superiori a quelli raggiunti dai Programmi Operativi Regionali FESR, con il PON *Governance e Assistenza Tecnica* e soprattutto il PON *Istruzione e Ambienti per l'apprendimento* che spiccano per livelli di impegni e pagamenti decisamente più elevati

¹² La regione Basilicata rientra in realtà nella fattispecie delle regioni in *phasing-out*, ossia che beneficiano del sostegno transitorio dei Fondi strutturali ai fini della transizione verso l'obiettivo "Competitività regionale ed occupazione".



rispetto al resto dei Programmi. In definitiva, si conferma il dato per cui l'avanzamento del POR FSE procede in Calabria a ritmi più veloci della media delle regioni Convergenza, sia in termini di impegni che di pagamenti, mentre in relazione al FESR si registrano livelli di spesa in linea con la media della Convergenza e livelli di impegni decisamente inferiori.

Il persistere delle difficoltà di attuazione appena descritte, che pur con qualche differenza sono comuni a tutte le Regioni, ha condotto il Governo italiano ad assumere nuove iniziative in grado di marcare un deciso cambiamento di passo. Tra i passaggi più rilevanti del processo avviato occorre citare l'intesa raggiunta il 7 novembre 2011 dal Ministro degli Affari Regionali e il Commissario europeo per la Politica Regionale, che ha portato a siglare il *Piano di Azione Coesione*, attraverso cui sono state definite le priorità strategiche per la riprogrammazione dei POR e si è stabilito un innalzamento dei tassi di cofinanziamento comunitario (nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza fino al 75%), al fine di allentare i vincoli derivanti dal rispetto della regola del disimpegno automatico.

Tab. 2.4. QSN 2007-2013 delle regioni italiane dell'obiettivo Convergenza FESR: attuazione finanziaria al 30 aprile 2012, per Programma Operativo (migliaia di euro)

Programmi Operativi	Contributo	Attuazione finanziaria			
	totale	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
	(a)	(b)	(c)	(b/a) (%)	(c/a) (%)
<i>Programmi Operativi Interregionali</i>	2.623.470,9	1.005.482,8	567.228,9	38,33	21,62
POI Attrattori culturali, naturali e turismo	1.015.684,5	277.493,7	166.010,2	27,32	16,34
POI Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.607.786,4	727.989,1	401.218,7	45,28	24,95
<i>Programmi Operativi Nazionali</i>	10.899.900,2	6.154.187,1	2.747.760,8	56,46	25,21
PON Governance e Assistenza tecnica FESR	276.190,8	139.374,1	84.265,9	50,46	30,51
PON Istruzione e Ambienti per l'apprendimento	510.777,1	465.238,7	204.465,7	91,08	40,03
PON Reti e mobilità	2.749.457,8	1.148.605,2	450.384,4	41,78	16,38
PON Ricerca e competitività	6.205.393,6	3.927.234,0	1.664.994,8	63,29	26,83
PON Sicurezza per lo sviluppo	1.158.080,9	473.735,1	343.650,0	40,91	29,67
<i>Programmi Operativi Regionali</i>	22.392.870,7	12.074.441,6	3.834.178,1	53,92	17,12
POR FESR Campania	6.864.795,2	4.220.730,7	904.145,0	61,48	13,17
POR FESR Puglia	5.238.043,9	3.242.840,0	1.268.641,2	61,91	24,22
POR FESR Basilicata	752.186,4	463.284,9	257.391,6	61,59	34,22
POR FESR Calabria	2.998.240,1	1.316.854,6	527.513,1	43,92	17,59
POR FESR Sicilia	6.539.605,1	2.830.731,4	876.487,2	43,29	13,40
Totale	35.916.241,8	19.234.111,5	7.149.167,8	53,55	19,91
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato.					



A seguito di un'approfondita interlocuzione tra il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione, il Governo e le Regioni del Mezzogiorno hanno stipulato – il 15 dicembre 2011 – un secondo documento, concordato con la Commissione europea, il *Piano di Azione Coesione per il miglioramento dei servizi collettivi al Sud*, con il quale sono stati fissati nel dettaglio gli obiettivi di miglioramento della qualità di vita dei cittadini, individuati gli interventi mirati a perseguire i risultati ad essi correlati e determinato l'ammontare di risorse necessarie al loro finanziamento.

L'approvazione di tale Piano ha prodotto una rideterminazione delle allocazioni finanziarie dei POR FESR, incluso quello della Calabria, e la destinazione di risorse aggiuntive, rivenienti dalla riduzione dei tassi di confinamento nazionale dei POR, ad un numero limitato di priorità strategiche predefinite (Istruzione, Agenda Digitale, Occupazione e Infrastrutture ferroviarie), ma declinate diversamente a livello regionale, in funzione delle specifiche esigenze territoriali.

Allo stato attuale è in corso una fase di verifica a livello delle singole regioni, finalizzata ad identificare ulteriori interventi, all'interno dei Programmi esistenti, che pur facendo riferimento ad ulteriori temi rispetto a quelli prioritari già identificati, possano seguire l'*iter* di implementazione del *Piano Azione Coesione* (PAC), in virtù della loro coerenza strategica con gli obiettivi della politica regionale comunitaria. Tali nuovi interventi potranno essere pertanto realizzati al di fuori della tempistica prevista dalla regolamentazione comunitaria, alleggerendo i POR rispetto ai *target* di spesa imposti dalla regola del disimpegno automatico (la cosiddetta regola dell' $n+2$).

A conclusione di questa ulteriore fase di revisione dei POR, è ipotizzabile che il quadro dell'attuazione dei Fondi strutturali subirà modifiche piuttosto sostanziali sia a livello globale che di singoli Programmi regionali.



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

2.3.1 *Il POR FESR 2007-2013*

Il Programma Operativo FESR rappresenta il pilastro principale su cui poggia la strategia di politica regionale che interessa il territorio calabrese, sia dal punto di vista finanziario, grazie ai quasi 3 miliardi di dotazione, sia in relazione all'elevata articolazione degli ambiti di *policy* su cui interviene.

Se si escludono le politiche sociali, quelle finalizzate al miglioramento dell'occupabilità – oggetto dell'intervento del FSE – e la politica sanitaria, tradizionalmente poco interessata dall'intervento dei Fondi strutturali, il POR FESR finanzia tutti i più importanti ambiti di sostegno pubblico, dalle infrastrutture di trasporto a quelle per il miglioramento dell'ambiente e della qualità della vita in ambito urbano, dalla valorizzazione degli *asset* culturali e naturali del territorio in un'ottica di fruizione turistica fino all'incentivazione delle PMI e al sostegno della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica.

Risulta quindi evidente l'importanza che riveste un'analisi dello stato di attuazione di tale Programma, in vista dell'individuazione degli ambiti sui quali si prefigurano nel breve-medio periodo i maggiori effetti sull'impianto della programmazione economica e finanziaria della Regione e di quelli in cui si evidenzia l'opportunità – per il medio-lungo periodo – di un ridisegno strategico o operativo dell'azione regionale di sostegno.

In questo senso, si può rilevare come l'avanzamento finanziario al 30 giugno 2012 del Sistema di monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato restituisca un quadro attuativo ancora tinteggiato da luci ed ombre, nonostante l'accelerazione registrata negli ultimi mesi su impulso dei provvedimenti e degli indirizzi definiti a livello comunitario e nazionale.

Analizzando il dato generale di avanzamento al giugno 2012 relativo agli impegni e ai pagamenti, si evince che i progressi rispetto al dato del 5 settembre 2011 - riportato nel precedente Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2012-2014 della Regione - sono risultati significativi ma pur sempre limitati rispetto agli obiettivi di spesa finale: gli impegni sono passati nel periodo considerato dal 36,7% al 44,7% – attestandosi a poco di



1.340 meuro, mentre i pagamenti sono cresciuti dall'11,6% al 18,9%, superando la soglia dei 567 meuro (Tab. 2.5).

L'analisi dei dati disaggregati per Asse mostra che la strategia di intervento sottesa al Programma presenta – a fine giugno 2012 – un avanzamento soddisfacente in alcune sue parti e meno soddisfacente in altre. Più in particolare, l'Asse III "Ambiente" e l'Asse VI "Reti e collegamenti per la mobilità" si attestano rispettivamente su livelli di impegni superiori all'obiettivo finanziario definito in fase di programmazione (101,2%) o ormai prossimi a tale traguardo (91,2%). In termini di pagamenti i due Assi che denotano le *performance* più significative sono l'Asse III "Ambiente" e l'Asse VII "Sistemi produttivi", con valori di spesa che si attestano nel primo caso ad oltre 156 meuro e, nel secondo caso, a quasi 137 meuro (pari in percentuale sul costo programmato al 43,5% e 32,6%, rispettivamente), mentre l'Asse "Reti e collegamenti per la mobilità" si colloca in questo caso su un gradino più in basso, sebbene con livelli di spesa comunque significativi (pari a quasi 85 meuro).

Tralasciando l'esame dei dati relativi all'Asse IX "Assistenza tecnica e cooperazione interregionale", per la sua più limitata significatività ai fini della descrizione del quadro attuativo, si deve evidenziare come l'avanzamento più limitato riguardi gli Assi II "Energia", IV "Qualità della vita e inclusione sociale" e VIII "Città, aree urbane e sistemi territoriali": i tre Assi si caratterizzano per livelli di impegni e pagamenti non sufficienti a garantire nel residuo percorso di attuazione che attende il Programma, in mancanza di una forte accelerazione della spesa, il pieno utilizzo delle risorse finanziarie stanziare in fase di programmazione.

Vale evidenziare, tuttavia, che l'Asse "Qualità della vita e inclusione sociale" e l'Asse "Città, aree urbane e sistemi territoriali", sono quelli che contribuiscono in misura preponderante al finanziamento della Progettazione Integrata Territoriale promossa dal POR FESR attraverso la realizzazione sul territorio di *Progetti Integrati di Sviluppo Regionale e Progetti Integrati di Sviluppo Locale* (PISR e PISL) (per i quali si rimanda al successivo par. 2.6). Dato che l'attuazione dei PISR e dei PISL prevede un *iter* molto articolato e un processo partecipato sul territorio, che implica necessariamente un avanzamento dei singoli progetti più lento rispetto ai canoni standard, è lecito ritenere che in relazione a tali Assi si possa pervenire ad una forte concentrazione della spesa dei beneficiari negli ultimi anni del ciclo di



programmazione, allorché tutti i Progetti Integrati avranno avuto modo di implementare il proprio articolato parco progetti.

Tab. 2.5. Avanzamento finanziario per Asse del POR FESR Calabria 2007-2013 (situazione al 30 giugno 2012)

	Assi	Contributo totale (euro) (a)	Impegni (euro) (b)	Pagamenti (euro) (c)	Capacità di impegno (b/a) (%)	Capacità di utilizzo (c/a) (%)
I	Ricerca scientifica, innovazione tecnologica e società dell'informazione	299.824.005	98.766.017	52.709.383	32,9	17,6
II	Energia	209.876.804	33.153.695	32.591.600	15,8	15,5
III	Ambiente	359.788.807	363.972.416	156.611.075	101,2	43,5
IV	Qualità della vita e inclusione sociale	269.841.603	50.504.218	8.712.094	18,7	3,2
V	Risorse naturali, culturali e turismo sostenibile	359.788.808	115.812.221	70.518.257	32,2	19,6
VI	Reti e collegamenti per la mobilità	479.718.408	437.274.066	84.950.672	91,2	17,7
VII	Sistemi produttivi	419.753.608	163.937.433	136.920.410	39,1	32,6
VIII	Città, aree urbane e sistemi territoriali	509.700.808	55.554.287	18.032.723	10,9	3,5
IX	Assistenza tecnica e cooperazione interregionale	89.947.200	21.881.382	6.456.581	24,3	7,2
	TOTALE	2.998.240.052	1.340.855.740	567.502.799	44,7	18,9

Fonte: Sistema di monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato.

Al fine di consentire una lettura completa dell'andamento del Programma occorre comunque considerare che, al di là dei dati rilasciati dal Sistema di monitoraggio della Ragioneria, vi sono altri dati – rilevati a livello regionale¹³ – che restituiscono una fotografia più analitica dello stato di attuazione e che forniscono un'idea dello sforzo amministrativo che la Regione Calabria sta conducendo in questi mesi per conseguire i *target* di spesa fissati in fase di programmazione.

¹³ Cfr. "Informativa sulla proposta di modifica del Programma Operativo a seguito dell'adesione al Piano di Azione Coesione e della modifica dell'elenco dei Grandi Progetti", presentata al Comitato di Sorveglianza del POR FESR del 19 giugno 2012 (par. 3).



Considerando congiuntamente le procedure di selezione “nuove” attivate attraverso il Programma, le cosiddette operazioni “a cavallo” dei due cicli di programmazione, le operazioni della Progettazione Regionale Unitaria e le risorse già destinate ai Grandi Progetti si giunge ad un impegno finanziario superiore a 2.975 meuro, vale a dire praticamente pari al valore originario della dotazione finanziaria del Programma¹⁴.

Questo dato permette di comprendere come la Regione abbia profuso negli ultimi mesi un impegno gestionale notevole, che nel corso dei rimanenti anni del ciclo di programmazione dovrebbe consentire – in assenza di altre difficoltà procedurali – un recupero significativo di efficienza finanziaria e, almeno in buona parte, il raggiungimento degli obiettivi di spesa finale.

2.3.2 Il POR FSE 2007-2013

Il POR FSE 2007-2013 costituisce insieme al POR FESR, lo strumento operativo di finanziamento più importante della politica regionale della Calabria, grazie ad una dotazione finanziaria che supera gli 860 meuro, intervenendo in ambiti molto rilevanti per lo sviluppo regionale, tra i quali il sostegno al miglioramento dell’occupabilità delle persone in età lavorativa e alla loro adattabilità di fronte alle sfide poste dall’innovazione, il rafforzamento dell’inclusione sociale e il potenziamento del capitale umano.

Come già evidenziato in precedenza, l’avanzamento del POR FSE Calabria, in analogia con quanto verificatosi in altre regioni, ha seguito una traiettoria che fino alla metà del 2011 non consentiva di prefigurare il pieno raggiungimento degli obiettivi di *policy* fissati in fase di programmazione. I significativi progressi registrati negli ultimi mesi permettono tuttavia di stimare un forte recupero di efficienza finanziaria che lascia aperta la possibilità di centrare gli obiettivi di spesa. In questo senso è sufficiente confrontare i dati di sintesi dell’avanzamento finanziario registrati al giugno 2012 dal Sistema di monitoraggio della Ragioneria Generale

¹⁴ Al 30 aprile 2012, le procedure di selezione “nuove” avevano determinato impegni pari a 1.734.495.030 euro, le operazioni “a cavallo” pari a 155.866.928 euro e le operazioni della Progettazione Regionale Unitaria pari a 728.758.066 euro. A queste cifre vanno poi aggiunte le risorse già destinate ai Grandi Progetti, che ammontano a circa 356 meuro.



dello Stato¹⁵ con quelli riportati nel precedente DPEF 2012-2014, riferiti alla data del 5 settembre 2011: in 10 mesi circa il livello degli impegni è cresciuto dal 33,9% al 47% (+13,1 punti percentuali), mentre il livello dei pagamenti è salito dal 17,1% al 29,5% (+12,4 punti percentuali). Questi dati testimoniano che la Regione ha profuso negli ultimi mesi un impegno amministrativo rilevante che comincia a produrre risultati apprezzabili, in grado di garantire – agli attuali ritmi di avanzamento – il quasi completo conseguimento dei *target* finali di spesa.

Analizzando in dettaglio l'avanzamento del Programma al giugno 2012 si rileva che la maggior parte degli Assi si attesta su una soglia di impegni ormai prossimi al 50% del costo programmato (Tab. 2.6). All'interno di questo quadro generale, se gli Assi III "Inclusione sociale" e IV "Capitale umano" spiccano per i più elevati livelli di impegni in relazione al costo (in entrambi i casi intorno al 50%), quest'ultimo Asse e l'Asse II "Occupabilità" si segnalano per l'entità degli impegni in valore assoluto, superiori, rispettivamente, a 127 e 155 meuro. Sul fronte dei pagamenti, escludendo l'Asse VI "Assistenza tecnica", le *performance* migliori in termini di efficienza realizzativa sono di pertinenza degli Assi II "Occupabilità" e III "Inclusione Sociale", con livelli pari rispettivamente al 32,3% e 31,8%, sebbene in valore assoluto la spesa riconducibile all'Asse IV "Capitale umano" e all'Asse I "Adattabilità" sia significativamente superiore a quella registrata dall'Asse "Inclusione sociale" (circa 75 e 45 meuro, contro i quasi 22 meuro di quest'ultimo Asse).

Occorre infine sottolineare che le modifiche alle procedure di attuazione dell'Asse V "Transnazionalità e interregionalità", introdotte nel corso del 2011, non hanno ancora consentito di realizzare una accelerazione attuativa dei progetti di cooperazione interregionale a cui la Regione Calabria ha aderito, mentre un significativo balzo in avanti in termini di impegni si è registrato in relazione all'Asse VII "Capacità istituzionale", grazie al completamento dell'iter di definizione dei progetti tematici previsti da tale Asse avvenuto sempre nel 2011.

¹⁵ Con validazione al 27 luglio 2012.



Tab. 2.6. Avanzamento finanziario per Asse del POR Calabria FSE 2007-2013 al 30 giugno 2012

	Assi	Contributo totale (euro) (a)	Impegni (euro) (b)	Pagamenti (euro) (c)	Capacità di impegno (b/a) (%)	Capacità di utilizzo (c/a) (%)
I	Adattabilità	154.889.776	62.172.095	45.361.535	40,1	29,3
II	Occupabilità	318.384.538	155.180.808	102.895.135	48,7	32,3
III	Inclusione sociale	68.839.900	35.583.676	21.907.271	51,7	31,8
IV	Capitale umano	258.149.626	127.251.090	75.776.674	49,3	29,4
V	Transnazionalità e interregionalità	8.604.988	859.000	24.000	10,0	0,3
VI	Assistenza tecnica	17.209.976	8.034.674	6.802.579	46,7	39,5
VII	Capacità istituzionale	34.419.950	15.326.000	1.192.119	44,5	3,5
	TOTALE	860.498.754	404.407.342	253.959.312	47,0	29,5

Fonte: Sistema di monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato.

2.3.3 Il contributo dei POR della Calabria all'attuazione del Piano di Azione Coesione

Allo scopo di consolidare e rafforzare l'azione di accelerazione della spesa dei Fondi strutturali 2007-2013 avviata nei primi mesi del 2011, in attuazione degli impegni assunti con la lettera del Presidente del Consiglio al Presidente della Commissione Europea e al Presidente del Consiglio Europeo del 26 ottobre 2011 e in conformità con le Conclusioni del Vertice dei Paesi Euro della stessa data, è stato approvato il 15 dicembre 2011 il *Piano di Azione Coesione* (PAC). Con tale *Piano* si è inteso promuovere una più forte concentrazione delle risorse su un numero limitato di priorità: istruzione, agenda digitale, occupazione e ferrovie.

Per il perseguimento di ciascuna priorità il PAC individua le azioni e gli interventi a favore dei quali vengono trasferite e concentrate le risorse derivanti dalla revisione dei Programmi – regionali e nazionali – cofinanziati dal FESR e dal FSE, ovvero da una riduzione mirata del cofinanziamento nazionale.

In quest'ottica, il Programma regionale FESR della Calabria è stato oggetto nei mesi scorsi di una revisione, finalizzata a consentire - attraverso la riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale e la destinazione delle risorse in tal modo liberate al finanziamento



di un nuovo programma mirato sulle suddette priorità - una più agevole gestione finanziaria delle scadenze connesse con gli obblighi dei Regolamenti comunitari e una maggiore focalizzazione delle risorse su interventi strategici ricadenti negli ambiti prioritari identificati dal PAC.

Per quanto concerne il FESR, il *Piano di Azione Coesione* prevede una concentrazione delle risorse su tre priorità: Istruzione, Agenda digitale e Infrastrutture ferroviarie. Se le risorse assegnate alle priorità Istruzione e Agenda Digitale non hanno richiesto delle modifiche del piano finanziario del POR FESR Calabria nella sua originaria formulazione, il finanziamento dell'intervento afferente alla priorità Infrastrutture ferroviarie è stato reso possibile da una corrispondente riduzione in valore del tasso di cofinanziamento nazionale del Programma, passato per effetto della riprogrammazione dal 50% al 48,63%. La riduzione del cofinanziamento nazionale ha così portato ad una diminuzione della dotazione finanziaria complessiva del POR FESR, scesa da 2.998.240.052 a 2.918.240.052 euro.

La Tab. 2.7 riporta le azioni e gli interventi del POR FESR Calabria inclusi nel *Piano di Azione Coesione*. Quasi la metà delle risorse (131,9 meuro su un totale di 271,8 meuro) sono state assegnate alla realizzazione di interventi e di progetti in grado di dare attuazione all'agenda digitale, mentre 59,9 meuro sono stati destinati ad azioni finalizzate al miglioramento delle competenze dei giovani e al contrasto alla dispersione scolastica già in corso di realizzazione con il PON "Ambienti per l'apprendimento" (finanziato dal FESR) e 80 meuro alla copertura finanziaria dell'intervento ferroviario di elettrificazione della Dorsale Jonica – I° lotto funzionale.

Tab. 2.7. *Piano di Azione Coesione. Interventi che interessano la Calabria finanziati dal POR FESR*

Priorità	Intervento	Importi (meuro)
Istruzione	Miglioramento della qualità degli ambienti scolastici attraverso l'acquisizione di dotazioni tecnologie, il potenziamento dei laboratori e la riqualificazione degli edifici scolastici	59,9
Agenda digitale	Piano per la banda larga	5,0
	Progetto strategico per la banda ultra-larga	86,9
	Progetto Data center per il Mezzogiorno	40,0
Infrastrutture ferroviarie	Elettrificazione della Dorsale Jonica – I° lotto funzionale	80,0
Totale		271,8



Fonte: Piano di Azione Coesione.

Così come il POR FESR, anche il POR FSE della Calabria contribuisce con risorse proprie al finanziamento del *Piano di Azione Coesione*. La Tab. 2.8 fornisce evidenza puntuale dell'entità di tale sostegno finanziario e degli ambiti di intervento.

Più di due terzi delle risorse che il POR FSE Calabria ha complessivamente destinato al Piano (42,9 meuro su 62,9 meuro) sono state riservate al finanziamento di interventi di contrasto alla dispersione scolastica già in corso di realizzazione con il PON FSE "Competenze per lo sviluppo", quali lo sviluppo di iniziative di raccordo scuola-lavoro, la realizzazione di periodi di studio in scuole all'estero e la realizzazione di interventi di ampliamento dell'offerta formativa. Una quota minoritaria ma comunque rilevante (20 meuro) è stata inoltre riservata alla copertura finanziaria del credito di imposta concesso alle imprese del Mezzogiorno per l'assunzione di lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati.

Tab. 2.8. *Piano di Azione Coesione. Interventi che interessano la Calabria finanziati dal POR FSE*

Priorità	Intervento	Importi (meuro)
Istruzione	Interventi di contrasto alla dispersione scolastica già in corso di realizzazione con il PON "Competenze per lo sviluppo" (FSE)	42,9
Occupazione	Credito di imposta occupazione di cui all'art. 2 della L.106/2011	20,0
Totale		62,9

Fonte: Piano di Azione Coesione.

Nel complesso, allo stato attuale il *Piano di Azione Coesione* riceve per il perseguimento dei propri obiettivi sul territorio calabrese risorse pari a 334,7 meuro rivenienti per l'81,2% dal POR FESR e per la restante quota (18,8%) dal POR FSE Calabria.

2.4 L'allocazione delle risorse FAS 2000-2006 e 2007-2013

Sulla base di quanto previsto dalla delibera CIPE 79/2010, concernente la ricognizione dello stato di attuazione degli interventi finanziati dal "Fondo per le Aree Sottoutilizzate" (FAS) per il periodo 2000-2006 e delle risorse liberate nell'ambito dei programmi comunitari, la



delibera CIPE 11 gennaio 2011, n. 1 ha introdotto significative modifiche al quadro programmatico delle risorse FAS 2007-2013, definendo come obiettivo una concentrazione delle risorse su interventi di qualità e di rilievo nazionale o interregionale o di rilevanza strategica regionale e sancendo, al contempo, la necessità di una accelerazione dei tempi di realizzazione delle operazioni.

La stessa delibera ha poi stabilito che per le regioni del Mezzogiorno la selezione degli interventi avviene tenendo conto delle priorità e delle indicazioni progettuali contenute nel documento programmatico *Piano Nazionale per il Sud* (di seguito anche *Piano Sud*), approvato dal Governo nazionale nel novembre 2010 e finalizzato al riordino della politica degli interventi strutturali destinati allo sviluppo delle regioni meridionali¹⁶.

In aggiunta ad altre importanti previsioni, inerenti le modalità di programmazione delle risorse e gli indirizzi da seguire per l'accelerazione e la riprogrammazione delle risorse dei Fondi strutturali, la delibera ha anche disposto una ulteriore riduzione delle assegnazioni al FAS 2000-2006 e 2007-2013, pari al 10% (che si aggiunge alla riduzione del 5% già operata a marzo 2009).

Per effetto di tali riduzioni, anche per la Calabria è stato rideterminato l'ammontare delle risorse FAS relative ai periodi 2000-2006 e 2007-2013.

Il successivo decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 ha stabilito che il FAS assume la nuova denominazione di "Fondo per lo Sviluppo e la Coesione" (di seguito FSC) e che è ugualmente finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.

Con la delibera CIPE 3 agosto 2011, n. 62 è stata concretamente avviata l'assegnazione della prima *tranche* di risorse del FSC destinata al finanziamento degli interventi infrastrutturali a rilevanza regionale, interregionale e nazionale individuati di comune accordo con le Regioni e ricadenti nel "Piano Sud," per un ammontare pari a 836,1 meuro.

¹⁶ Il Piano ha inteso produrre un riassetto generale del quadro delle risorse finanziarie destinate allo sviluppo delle regioni del Mezzogiorno, includendo in una cornice unitaria i fondi FSC (già FAS) per il 2007-2013, le risorse FAS residue del periodo 2000-2006, i Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 e i rimborsi della programmazione comunitaria 2000-2006 ottenuti a fronte della rendicontazione dei cosiddetti "progetti coerenti" già finanziati con risorse nazionali.



Le risorse destinate agli interventi del “Piano Sud” a valenza nazionale e regionale della priorità “innovazione, ricerca e competitività” sono invece state assegnate dalla delibera CIPE 78/2011, successivamente modificata dalla delibera 7/2012. Due ulteriori delibere del 2012 (8/2012 e 60/2012) hanno assegnato le risorse destinate ad interventi di rilevanza strategica regionale afferenti, rispettivamente, al contrasto del rischio idrogeologico e alla depurazione delle acque e alla bonifica di discariche. In virtù dei provvedimenti adottati, il quadro finanziario più aggiornato delle risorse FSC 2007-2013 destinate al Programma Attuativo Regionale - PAR Calabria¹⁷ è riportato nella seguente Tab.2.9.

Tab. 2.9. Quadro finanziario risorse FSC 2007-2013 destinate all'attuazione del PAR Calabria

Fonte	PAR (meuro)
Delibera CIPE 166/2007 - assegnazione originaria	1.868,431
Tagli da manovre di finanza pubblica	- 272,500
Risorse assegnate da I° Delibera Piano Sud 62/2011 (Infrastrutture).	- 836,100
Risorse assegnate da II° Delibera Piano Sud (Università e Ricerca) n.78/2011	- 63,9
Risorse assegnate da Delibere n.8/2012 e n. 60/2012	- 312,769
Totale FSC 2007-2013 disponibile per riprogrammazioni PAR	355,862

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

A queste cifre vanno inoltre aggiunte le ulteriori risorse assegnate alla Calabria dalla delibera CIPE 8/2012 per il finanziamento degli interventi di contrasto del rischio idrogeologico (c.d. delibera “Frane e versanti”) e rinvenienti da riduzioni della dotazione dei due Programmi di Attuazione Interregionale, PAIN “Attrattori” e PAIN “Energie”¹⁸, e dal cofinanziamento

¹⁷ I Programmi Attuativi Regionali (PAR) FAS, previsti per ogni regione del Mezzogiorno dalla delibera CIPE 166/2007 di attuazione del QSN, costituiscono uno degli strumenti operativi di finanziamento della politica regionale nazionale, concorrendo al conseguimento degli obiettivi strategici indicati dalle Priorità del QSN unitamente ai programmi operativi comunitari, operando in tal senso l'integrazione territoriale o tematica delle linee di intervento previste nell'ambito della programmazione comunitaria.

¹⁸ I Programmi Attuativi Interregionali (PAIN), previsti nel disegno originario del QSN come programmi paralleli, finanziabili con le risorse del FAS e mirati al conseguimento degli obiettivi strategici assegnati agli omologhi Programmi Operativi Interregionali (POIN), non sono stati mai approvati e, in conseguenza delle delibere CIPE che hanno modificato l'allocazione delle risorse FAS, le relative risorse sono state riassegnate alle Regioni con ulteriori specifiche delibere CIPE.



nazionale del Ministero dell'Ambiente, pari complessivamente a 88,9 meuro¹⁹. Con riferimento specifico alle risorse residue FAS del periodo 2000-2006 disponibili per la riprogrammazione²⁰ – pari a 311,2 meuro – la recente delibera CIPE del 3 agosto 2012, n. 41 ha inoltre stabilito di destinare:

- 189,7 meuro alla realizzazione di “nuovi interventi strategici”;
- 68,2 meuro alla realizzazione di “nuovi interventi ambientali”, finalizzati alla manutenzione straordinaria del territorio;
- 53,3 meuro da riprogrammare direttamente attraverso il Tavolo dei sottoscrittori dei diversi Accordi di Programma Quadro (APQ).

Le risorse mirate a finanziare “nuovi interventi strategici” di natura infrastrutturale riguardano una serie articolata di ambiti, dal turismo ai trasporti, dalla riqualificazione urbana fino al sostegno dell'innovazione e del sistema delle imprese. Di queste risorse ben 97,8 meuro sono indirizzate alla realizzazione di interventi di riqualificazione, recupero e valorizzazione dei centri storici previsti nell'ambito di Progetti Integrati.

I “nuovi interventi ambientali” afferiscono alla difesa del suolo e alla connessa erosione costiera nonché al contrasto dei fenomeni di dissesto idrogeologico, mentre quelli in riprogrammazione diretta nell'ambito del Tavolo dei sottoscrittori dei diversi APQ riguardano in prevalenza (40 meuro) altri interventi ambientali connessi ad esigenze di bonifica, alla gestione dei rifiuti e del servizio idrico e al dissesto idrogeologico.

Considerando che ulteriori risorse pari a 100,670 meuro sono state assegnate alla Calabria in relazione alla riprogrammazione della dotazione finanziaria allocata per il perseguimento degli Obiettivi di Servizio si giunge complessivamente al quadro di sintesi che segue.

¹⁹ Di tale ammontare 17,97 meuro circa provengono da fondi del Ministero dell'Ambiente e 70,92 meuro da riduzioni della dotazione dei PAIN.

²⁰ L'ammontare complessivo di tali somme deriva, per 299,1 meuro da risorse non programmate, per 299,1 meuro, da economie e accantonamenti accertati, per 18,9 meuro, da de-finanziamenti derivanti dall'attività di verifica condotta dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica e, per 4,76 meuro, da riassegnazioni a valere su disimpegni automatici, alle quali sono state sottratte risorse per 61,51 meuro derivanti da riduzioni per copertura taglio PAR Abruzzo e per copertura finanziaria residua dei disimpegni su assegnazioni del FSC 2000-2006.



Tab. 2.10. Quadro finanziario risorse FSC 2000-2006 e 2007-2013 destinate alla Calabria

Fonte	(meuro)
FSC 2007-2013 disponibile per riprogrammazioni riveniente da PAR	355,862
FSC 2000-2006 disponibile per riprogrammazioni	311,270
Obiettivi di Servizio	100,670
Totale	767,802

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

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

Al fine di migliorare l'accesso ad una serie di servizi collettivi ricadenti in ambiti essenziali per la qualità della vita dei cittadini e per l'attrattività territoriale delle regioni del Mezzogiorno, il QSN ha identificato alcuni obiettivi prioritari, corredati da target vincolanti, al cui raggiungimento le strategie regionali sottese al POR FESR e al POR FSE devono dedicare un impegno finanziario specifico di entità rilevante.

In quest'ottica, tutte le Regioni del Mezzogiorno si sono dotate di un Piano di Azione (di seguito Piano) per il raggiungimento degli Obiettivi di servizio, all'interno del quale sono state definite non soltanto le linee di azione specifiche ma anche l'architettura organizzativa deputata alla gestione del Piano e i principi e le regole che presiedono ai meccanismi operativi mirati al conseguimento degli obiettivi fissati.

Rispetto ai suddetti obiettivi sono stati fissati *target* quantitativi, misurati da undici indicatori statistici²¹, che ciascuna Regione si è impegnata a raggiungere al 2013 e che una volta raggiunti dovrebbero colmare il divario di offerta di servizi collettivi rispetto alle regioni del Centro-Nord.

²¹ Per il dettaglio sugli indicatori ed i *target*, si veda Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/.



Dopo una prima approvazione da parte della Giunta Regionale avvenuta nel 2008²², il Piano di Azione Regionale per il raggiungimento degli Obiettivi di servizio 2007-2013 è stato recentemente aggiornato in funzione dell'esigenza di sottoporre a parziale revisione la strategia di intervento riguardante gli Obiettivi di Servizio: I *Istruzione*, II *Servizi per l'infanzia* e III *Gestione dei rifiuti*. La revisione del Piano si è resa necessaria al fine di considerare una serie di fattori di ostacolo che si sono frapposti alla sua efficace attuazione a partire dall'approvazione della delibera CIPE 1/2011, con la quale si è operata una prima sensibile riduzione delle assegnazioni delle risorse FAS e il conseguente taglio del budget premiale del 20%. A tale delibera sono seguiti ulteriori provvedimenti che hanno di fatto prodotto una sterilizzazione del meccanismo premiale.

Per effetto di tali provvedimenti, pur avendo conseguito in occasione della verifica intermedia risultati positivi, che avrebbero dovuto comportare un'assegnazione di risorse pari al 36% del premio complessivamente previsto (ossia, in termini assoluti, 92,08 meuro), la Regione Calabria non si è vista trasferire le somme spettanti.

Inoltre, la ritardata e ancora parziale assegnazione delle risorse FAS²³ ha impedito di attuare gli interventi previsti dal Piano che avrebbero dovuto trovare copertura finanziaria nell'ambito del PAR FAS, privando la strategia d'azione connessa al perseguimento degli obiettivi di servizio di uno dei suoi pilastri essenziali. A ciò si sono aggiunti gli ulteriori vincoli derivanti dagli obblighi imposti dal "Patto di Stabilità Interno", che hanno determinato in diversi casi l'interruzione degli iter realizzativi da parte dei soggetti beneficiari o un forte rallentamento della spesa per progetti di diversa natura e rilevanza.

Nonostante tutte le difficoltà, per effetto degli investimenti che nel frattempo sono stati realizzati a livello regionale, il contesto si è comunque modificato, anche rispetto alla situazione fotografata dal *Rapporto di Attuazione Obiettivi di Servizio* (RAOS) 2011. Secondo i dati resi disponibili sul sito del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico, l'evoluzione degli indicatori relativi agli Obiettivi di servizio – riassunta nella Tab. 2.11 – è stata positiva e significativa in alcuni ambiti, mentre in

²² Con la delibera 11 novembre 2008, n. 848.

²³ E' a partire dall'approvazione del *Piano di Azione Coesione*, per la parte relativa alla priorità Istruzione, e della delibera CIPE 60/2012, in relazione al settore rifiuti, che vengono assegnate alla Calabria risorse finanziarie aggiuntive per la realizzazione di interventi connessi agli Obiettivi di servizio.



altri non si registrano ancora variazioni sensibili rispetto alla situazione di partenza, anche a causa della non facile reperibilità dei dati.

L'obiettivo della tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente, in particolare nell'ambito della gestione dei rifiuti urbani, rappresenta quello con i maggiori progressi rispetto alla situazione di partenza. Due dei tre indicatori definiti per misurare il miglioramento delle condizioni di servizio nel settore mostrano infatti, sulla base dei dati aggiornati al 2010, variazioni rilevanti e un sensibile accorciamento delle distanze rispetto al *target* da raggiungere al 2013. Nello specifico, si segnala il forte incremento della *percentuale di frazione umida dei rifiuti prodotti trattata in impianti di compostaggio*, passata dallo 0,8% del 2005 al 14,9% del 2010 e una riduzione molto decisa del *quantitativo per abitante di rifiuti urbani che vengono conferiti in discarica*, che si riduce da 394 kg del 2005 a 285,3 kg nel 2010. Ancora insufficiente a raggiungere il *target* fissato appare il ritmo di crescita della percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani.

Positivo appare anche il quadro relativo all'obiettivo dell'incremento dei servizi di cura alla persona, sia in relazione alle esigenze dell'infanzia che di quelle degli anziani bisognevoli di assistenza specifica. Se si prende a riferimento il dato di partenza utilizzato per definire il *target* al 2013 è possibile rilevare come si siano conseguiti progressi consistenti per quanto riguarda la *percentuale di popolazione con oltre 65 anni in assistenza domiciliare integrata*, passata dall'1,6% del 2005 al 2,8% del 2010 (con un incremento del livello di servizio pari al 63%). Risultati apprezzabili sono stati raggiunti anche in relazione all'incremento della *quota di Comuni calabresi che hanno attivato servizi per l'infanzia* (asili nido), mentre decisamente basso continua ad essere il livello di accesso a tali servizi da parte della popolazione locale: basti pensare che la *percentuale di bambini di età compresa tra 0-3 anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia* è cresciuta dal 2004 al 2010 di 0.4 punti percentuali.

In questo quadro non è ancora possibile determinare se il Piano di Azione ha stimolato nella misura attesa un miglioramento delle condizioni di accesso ai servizi collegati all'uso dell'acqua. Con riferimento ai due indicatori selezionati per misurare il conseguimento dell'obiettivo, si deve infatti evidenziare che i più recenti dati statistici disponibili sono aggiornati al 2008 e fotografano un progresso rispetto alla situazione di partenza necessariamente limitato.



Infine, per ciò che concerne l'obiettivo di accrescere le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione, si può evidenziare, in particolare, che la *percentuale di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media*, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative è diminuita dal 2006 al 2011 solo lievemente, passando dal 19,6% al 18,2%.

In definitiva, alla luce delle molteplici vicissitudini che la strategia di perseguimento degli Obiettivi di servizio ha dovuto affrontare a partire dalla seconda metà del 2010, vale a dire a partire dall'approvazione della delibera CIPE 30 luglio 2010, n. 79, si può affermare che la Regione Calabria sta proseguendo coerentemente nel percorso attuativo definito, cercando di portare a termine gli interventi che già disponevano di copertura finanziaria, in quanto programmati nel ciclo di programmazione 2000-2006 o che hanno trovato copertura nelle risorse liberate.

Tuttavia, la situazione di stallo che ha contraddistinto il quadro programmatico delle risorse FAS fino al 2011 e il permanere dei vincoli stringenti di bilancio determinati dal "Patto di Stabilità Interno" pongono una seria ipoteca sulla possibilità di dare la necessaria continuità all'azione regionale, avviando e portando a termine nei tempi indicati tutti gli interventi individuati dal Piano di Azione, colmando così il gap quantitativo e qualitativo nell'offerta dei servizi oggetto di sostegno specifico.



Tab. 2.11. *Stato di attuazione del Piano di azione per il conseguimento degli Obiettivi di servizio in Calabria (monitoraggio al 10 settembre 2012) (%)*

Obiettivo	Indicatore	Baseline	Target finale	Valore attuale	% della distanza colmata rispetto al target
Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione	S.01 - % di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media	19.6 (2006)	10.0	18,2 (2011)	15
	S.02 - % di 15-enni con scarse competenze in lettura (OCSE/PISA)	n.d.	20.0	33.0 (2009)	n.d.
	S.03 - % di 15-enni con scarse competenze in matematica (OCSE-PISA)	n.d.	21.0	39.6 (2009)	n.d.
Aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	S.04 - % di Comuni con servizi per l'infanzia	6.6 (2004)	35.0	16.4 (2010)	35
	S.05 - % di bambini tra 0-3 anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia	2.0 (2004)	12.0	2.4 (2010)	4
	S.06 - % di popolazione oltre 65 anni in assistenza domiciliare integrata	1.6 (2005)	3.5	2.8 (2010)	63
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani	S.07 - Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante	394.7 (2005)	230	285.3 (2010)	66
	S.08 - % raccolta differenziata	8.6 (2005)	40.0	12.4 (2010)	12
	S.09 - % di frazione umida trattata in impianti di Compostaggio	0.8 (2005)	20.0	14.9 (2010)	73
Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al Servizio idrico integrato	S.10 - % di acqua non dispersa	65.5 (2005)	75.0	66.9 (2008)	15
	S.11 - % abitanti equivalenti serviti da depuratori con trattamento almeno secondario	43.5 (2005)	70.0	49.9 (2008)	24

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



2.6 *Lo stato di avanzamento della progettazione integrata*

La progettazione integrata costituisce un importante strumento di attuazione della politica regionale della Calabria per il periodo 2007-2013, essendo finalizzata a promuovere nella realizzazione dei progetti finanziati dai diversi Programmi regionali (FESR ma anche FAS) il metodo dell'integrazione territoriale, settoriale e di filiera.

Rilanciando l'esperienza maturata nel precedente periodo di programmazione la Regione Calabria ha quindi inteso assegnare a tale modalità di attuazione – nelle due forme previste dei Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL) e dei Progetti Integrati di Sviluppo Regionale (PISR) – un ruolo centrale, in vista della mobilitazione del potenziale endogeno e della partecipazione delle comunità locali al perseguimento di obiettivi di sviluppo incentrati sulle peculiarità dei diversi territori.

Attraverso l'elaborazione e la successiva approvazione del Quadro Unitario della Progettazione Integrata (QUPI), avvenuta con delibera di Giunta Regionale 22 luglio 2011, n. 344 sono state definite le linee di indirizzo delle azioni integrate territoriali e il quadro finanziario.

Per effetto di tale delibera le risorse complessivamente destinate all'attuazione dei Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL) ammontano ad oltre 406,6 meuro. Su tali basi sono state attivate, a partire dalla seconda metà del 2011, le procedure per la presentazione dei PISL relativi a cinque tipologie (Mobilità, Qualità della vita, Borghi di eccellenza, Sistemi turistici e Sistemi produttivi locali), che hanno portato alla candidatura di 104 proposte da parte dei partenariati locali, di cui 96 sono state dichiarate ammissibili, con una ripartizione provinciale abbastanza diversificata (Tab. 2.12).

La domanda di risorse finanziarie riconducibile alle proposte di PISL ammissibili ammonta a circa 902 meuro, pari a 2,57 volte le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Avviso pubblico approvato con DDG 10 agosto 2011, n. 10028, pari a poco più di 350 meuro (Tab. 2.13). Se si considera che la partecipazione dei Comuni calabresi ai partenariati locali è stata pressoché totale (406 comuni su 409) si comprende quanto sia elevato l'interesse



del territorio per forme di intervento pubblico nelle quali i soggetti locali possono svolgere un ruolo da protagonisti piuttosto che risultare come semplici beneficiari.

Tab. 2.12. *Proposte di PISL dichiarate ammissibili per provincia e tipologia*

Province	Tipologie di PISL					TOTALE
	Mobilità	Qualità della vita	Sistemi turistici	Borghi di eccellenza	Sistemi produttivi	
Catanzaro	1	4	4	4	2	15
Cosenza	1	11	9	10	8	39
Crotone	1	1	1	2	1	6
Reggio Calabria	2	7	7	7	3	26
Vibo Valentia	1	2	3	3	1	10
TOTALE	6	25	24	26	15	96

Fonte: Regione Calabria, *Nota Informativa per il Comitato di Sorveglianza del POR FESR*, giugno 2012.

Tab. 2.13. *Rapporto fra costo delle proposte e risorse programmate, per tipologia di PISL (valori ass. in euro)*

Risorse finanziarie	Tipologie di PISL					TOTALE
	Mobilità	Qualità della vita	Sistemi turistici	Borghi di eccellenza	Sistemi produttivi	
Costo delle proposte PISL	36.430.684	107.621.201	472.238.449	78.961.545	206.671.058	901.922.937
Risorse programmate	31.481.520	31.481.520	170.787.187	19.102.996	97.432.242	350.285.464
Indice di costo su risorse	1,16	3,42	2,77	4,13	2,12	2,57

Fonte: Regione Calabria, *Nota Informativa per il Comitato di Sorveglianza del POR FESR*, giugno 2012.



Il costo medio delle proposte di PISL è piuttosto elevato se rapportato alla soglia finanziaria massima stabilita dall'Avviso, mentre abbastanza contenuto si presenta il costo medio degli interventi infrastrutturali previsti (Tab. 2.14).

Tab. 2.14. Costo medio delle operazioni dei PISL, per tipo di operazione e tipologia di PISL (euro)

Tipo di operazioni	Tipologie di PISL					TOTALE
	Mobilità	Qualità della vita	Sistemi turistici	Borghi di eccellenza	Sistemi produttivi	
Infrastrutture	1.448.762	495.654	875.006	638.671	803.739	733.708
Regimi di aiuto	-	-	1.732.633	139.165	4.093.411	2.248.175
Altre operazioni	2.002.225	186.667	552.469	143.814	710.000	416.309

Fonte: Regione Calabria, Nota Informativa per il Comitato di Sorveglianza del POR FESR, giugno 2012.

In termini di numerosità, le operazioni proposte complessivamente all'interno dei PISL risultano 947; di queste 728 si riferiscono ad investimenti in infrastrutture, 151 all'attivazione di regimi di aiuto e appena 68 a servizi. Sebbene numericamente minoritarie, l'ammontare finanziario relativo alle operazioni riguardanti regimi di aiuto (2,2 milioni di euro) appare complessivamente molto elevato, confermando come i PISL si configurino quali strumenti privilegiati di sostegno del tessuto produttivo calabrese.

Attualmente sono in via di completamento le procedure di valutazione definitiva dei PISL dichiarati ammissibili e si prevede che entro la fine del 2012 siano avviate le "operazioni mature" - vale a dire quelle operazioni che risultano pienamente coerenti con gli obiettivi dell'Asse VIII del POR FESR e dotate di progettazione definitiva - riguardanti le infrastrutture e pubblicati i bandi inerenti i regimi di aiuto richiesti dai PISL approvati.

Per ciò che concerne i Progetti Integrati di Sviluppo Regionale (PISR), nel 2009 la Regione aveva approvato con diverse deliberazioni di Giunta 21 Progetti. Successivamente, con delibera di Giunta regionale 27 aprile 2011, n. 163 si è proceduto alla rettifica delle delibere



relative ad alcuni PISR²⁴ e si è pervenuti ad un nuovo quadro della Progettazione Integrata Regionale che prevede 19 PISR, il cui valore complessivo supera i 1.538 meuro (Tab. 2.15). Di tale cifra, tuttavia, ad oggi è stata dotata di delibera di assegnazione finanziaria la quota coperta dal POR FESR – pari a quasi 1.140 meuro, mentre ancora senza copertura è la quota che avrebbe dovuto essere finanziata con le risorse del PAR FAS.

In attuazione di tale quadro finanziario, nel corso del 2012, con la delibera di Giunta regionale n. 116, è stato approvato il PISR “Contrasto allo spopolamento delle aree interne e periferiche” – con una dotazione finanziaria pari a 41,9 meuro – nonché le linee di indirizzo del relativo Avviso pubblico per la selezione dei PISL, approvato con DDG 11 aprile 2012, n. 4752.

L’attuazione di tale PISR si realizza attraverso cinque Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL) di livello provinciale, mirati alla rivitalizzazione economica delle aree marginali e soggette allo spopolamento, al potenziamento qualitativo e quantitativo di una serie di servizi essenziali per la qualità della vita dei residenti e al recupero del patrimonio materiale e immateriale che contraddistingue le comunità locali. In particolare, nell’ambito del suddetto Progetto Integrato di Sviluppo Regionale i cinque PISL individuano le specifiche aree oggetto di intervento, le priorità territoriali e di settore, i progetti locali – nella forma di singole operazioni di rilevanza critica o di gruppi di operazioni strettamente integrate sul piano funzionale, le eventuali azioni di sistema, nonché le modalità di coinvolgimento e partecipazione della popolazione.

Con la stessa delibera 116/2012 è stato inoltre approvato anche il PISR “Tutela, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio etnoantropologico delle minoranze linguistiche”, con una dotazione finanziaria pari a 14,3 meuro, insieme alle linee di indirizzo del relativo Avviso pubblico dell’11 aprile 2012. La sua attuazione si realizza attraverso tre PISL, uno per ogni minoranza linguistica presente a livello regionale. Le finalità del PISR e dei relativi PISL sono quelle di promuovere la realizzazione di centri polifunzionali per l’integrazione, la promozione e la fruizione dell’offerta culturale delle minoranze, la realizzazione di iniziative dirette a incrementare l’attrattività e la fruibilità del patrimonio culturale delle minoranze per i

²⁴ La suddetta delibera ha rimodulato, semplificandone le fasi procedurali ed attuative, i PISR “Grandi attrattori culturali della Magna Grecia”, “Arte contemporanea in Calabria”, “Teatro in Calabria”, “Rete dei parchi culturali, letterari e tematici” e “Eventi culturali”.



visitatori e i turisti e il recupero e la valorizzazione dei luoghi, dei siti e dei beni artistici e monumentali di particolare interesse storico, culturale e paesaggistico per le comunità dei Greci di Calabria, degli Albanesi e degli Occitani. In relazione ai suddetti due PISR in fase di attuazione, nei prossimi mesi – una volta completate le procedure di valutazione previste in accordo con l’Avviso pubblico pubblicato nell’aprile del 2012, si procederà con il finanziamento dei singoli PISL e all’avvio concreto degli interventi da questi previsti.

Con riferimento ai rimanenti 17 PISR, attualmente sono in via di attivazione le procedure di selezione del Coordinatore e degli Esperti componenti dell’Unità di Progetto del PISR “Legalità e sicurezza” e del PISR “Piano regionale per le infrastrutture produttive”.

È inoltre in via di realizzazione il PISR “Rete regionale delle case della salute”, approvato con delibera di Giunta regionale del 7 agosto 2009, n. 548 con una dotazione finanziaria iniziale di oltre 127,8 meuro, di cui 67,4 meuro a valere sulle risorse del POR FESR e per la restante parte coperto con le risorse programmate nell’ambito del PAR FAS. Ma la Giunta Regionale, con delibera 23 dicembre 2011, n. 593, prendendo atto della mancata attribuzione delle risorse al PAR FAS, ha stabilito che il PISR, in attesa di diversa disposizione, viene finanziato esclusivamente per la quota a valere sulle risorse del POR FESR.



Tab. 2.15. Quadro programmatico dei PISR e ripartizione finanziaria (migliaia di euro)

	DGR di riferimento	TITOLO PISR	Asse Prioritario	Settore	POR Calabria FESR 2007/2013	Par Calabria FAS 2007-2013	Totale PISR
1	194/2009	Rete Regionale dei Poli di Innovazione	Asse I	Ricerca Scientifica e Innovazione Tecnologica	107.284.088		107.284.088
2	228/2011	Calabria Innova – Creazione del sistema regionale per l'innovazione in Calabria	Asse I	Ricerca Scientifica e Innovazione Tecnologica	29.191.587		29.191.587
3	190/2009	Sviluppo delle Filiere Energetiche	Asse II	Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico	209.876.804		209.876.804
4	196/2009 131/2011	Progetti Pilota per una Scuola Accogliente, Moderna e Aperta.	Asse IV	Istruzione		78.530.135	78.530.135
5	205/2009	Sostenere e Migliorare le Condizioni di Vita delle Persone Svantaggiate	Asse IV	Inclusione Sociale	57.341.340		57.341.340
6	182/2009	Rete Regionale delle Case della Salute	Asse IV	Inclusione Sociale	67.460.401	60.395.960	127.856.361
7	183/2009	Legalità e Sicurezza in Calabria	Asse IV	Sicurezza e Legalità	59.964.801		59.964.801
8	191/2009 163/2011	Grandi Attrattori Culturali della Magna Grecia	Asse V	Patrimonio Culturale	30.000.000		30.000.000
9	192/2009 163/2011	Arte Contemporanea in Calabria	Asse V	Patrimonio Culturale	5.396.832		5.396.832
10	193/2009 163/2011	Teatro in Calabria	Asse V	Patrimonio Culturale	4.945.776		4.945.776
11	200/2009	Rete dei Castelli, delle Fortificazioni Militari e delle Fabbriche d'Armi Borboniche.	Asse V	Patrimonio Culturale	8.000.000		8.000.000
12	201/2009	Grandi Attrattori Religiosi della Calabria.	Asse V	Patrimonio Culturale	8.000.000		8.000.000
13	202/2009	Tutela, Salvaguardia e Valorizzazione del Patrimonio Etnoantropologico delle Minoranze Linguistiche della Calabria.	Asse V	Patrimonio Culturale	14.391.522		14.391.522
14	208/2009 163/2011	Eventi Culturali	Asse V	Patrimonio Culturale	11.800.704,58		11.800.704,58
15	210/2009	Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale	Asse VI	Reti e Collegamenti per la Mobilità Regionale	129.523.970	62.192.054	191.716.024
16	211/2009	Polo Logistico Intermodale di Gioia Tauro	Asse VI	Reti e Collegamenti per la Mobilità Regionale	17.000.000	13.000.000	30.000.000
17	184/2009	Piano Regionale per le Infrastrutture Produttive - Parchi di Imprese Regionali.	Asse VII	Competitività dei Sistemi Territoriali e delle Imprese	37.777.825	58.846.027	96.623.852
18	181/2009	Sistema delle Aree Urbane Regionali	Asse VIII	Città e Aree Urbane	299.824.005	126.230.135	426.054.140
19	209/2009	Contrasto allo Spopolamento delle Aree Interne e Periferiche.	Asse VIII	Sistemi Territoriali	41.975.360		41.975.360
Totale					1.139.755.016	399.194.311	1.538.949.327

Fonte: Regione Calabria.



3. LE PRINCIPALI CONDIZIONI DI BASE PER AVVIARE IL PROCESSO DI RISANAMENTO STRUTTURALE DEL SISTEMA SANITARIO REGIONALE, NEL CONTESTO DEL PIANO DI RIENTRO

3.1 Premessa

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

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

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

In particolare, sulla base di quanto già delineato nel DPEFR del 2011 e in ottemperanza alle azioni specifiche e straordinarie nell'ambito delle prescrizioni imposte dal Piano di Rientro, è stato definito un percorso strutturale, finalizzato ad introdurre comportamenti gestionali e di organizzazione sanitaria coerenti con la riorganizzazione del sistema sanitario regionale.

Questa strategia, ha consentito la definizione della rete ospedaliera pubblica e privata con l'assegnazione dei posti letto così per come stabilito nel Decreto commissariale n. 18/2010 nonché, attraverso un più stringente controllo della spesa sanitaria regionale, la riduzione del deficit annuale che nel 2011 ha fatto segnare un -110 Meuro con conseguente totale copertura a carico della fiscalità regionale.

3.2 Le azioni strutturali ed i progetti strategici per il miglioramento della qualità dei servizi socio-sanitari

3.2.1 Le azioni strutturali



Come già rilevato, un percorso strutturale e di prospettiva che consenta la creazione, nel tempo, di un contesto e di un ambiente fertile per allineare la Calabria agli standard nazionali ed europei, necessita di azioni propedeutiche a carattere strutturale, di medio e lungo periodo, in grado di stabilizzare il sistema sanitario in termini di qualità e convenienza dei servizi erogati, la gestione e l'organizzazione sanitaria e che si focalizzano, principalmente sui seguenti assi:

La Struttura Dipartimentale

E' stata proposta la riorganizzazione della struttura dipartimentale che identifica le competenze di ciascun Settore in maniera chiara ed evitando le sovrapposizioni e duplicazioni di competenza con la individuazione di una unità di progetto che curerà gli adempimenti del Piano di Rientro per tutta la sua vigenza.

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

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

- Processo 1: Governance dei flussi, socializzazione dei dati, formulazione di reportistiche. Questo processo verrà presidiato dalla tecnostruttura, secondo le norme nazionali e regionali di gestione dei flussi, in collaborazione con i dirigenti o loro sostituti dei Servizi Informativi delle ASP/AO, nominati dai Direttori Generali, secondo l'art. 23 dell'allegato al DPGR 101/2011;

- Processo 2: Analisi dei Sistemi e Procedure di Acquisto prestazioni Sanitarie e Socio Sanitarie. La Tecnostruttura si interfacerà con le ASP attraverso i referenti delle strutture



Accordi e Contratti o Assistenza Ospedaliera Accredita che saranno rinominate come strutture P.A.C. (Programmazione Accordi e Controlli);

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

Inoltre la tecnostruttura si avvarrà, all'occorrenza, di referenti aziendali delle ASP/AO che parteciperanno attivamente ai vari processi presidiati. Questo a garanzia dei Direttori Generali delle ASP/AO, rappresentando un momento di conoscenza delle linee di indirizzo del Dipartimento e di ottemperanza dei debiti informativi delle aziende.

Le relazioni con le Aziende Sanitarie

I ritardi o i mancati riscontri in merito alle richieste formulate dal Dipartimento della Salute e dell'organo Commissariale alla aziende sanitarie ed ospedaliere sono spesso dovute, oltre che alla scarsa organizzazione delle stesse, ad una carente comunicazione interna tra i vari livelli aziendali.

Le analisi settoriali effettuate a livello dipartimentale hanno consentito di individuare le principali strozzature in questo ambito e di attivare una serie di interventi operativi collegati alle prescrizioni imposte dal Piano di Rientro, nel contesto anche del Decreto del Commissario n. 18 del 22 ottobre 2010.

Questa primo blocco di "azioni di rottura" hanno incominciato ad incidere sulla refrattarietà delle Aziende Sanitarie rispetto agli stimoli dipartimentali, ad abbassare il surplus di spesa generato dagli "extra costi" e a migliorare la qualità, la continuità e l'attendibilità dei dati e dei flussi trasmessi.

Naturalmente, sia la struttura commissariale che quella dipartimentale hanno continuato a registrare debolezze e criticità nell'operato delle Aziende Sanitarie che necessitano di ulteriori interventi più incisivi e mirati, specialmente a livello di capacità di programmazione delle risorse e di identificazione delle priorità strategico-gestionali.

Gli atti aziendali elaborati da parte dei Direttori Generali delle Aziende Sanitarie, che sono in corso di verifica da parte del dipartimento e dei sub commissari, costituiscono gli strumenti fondamentali per istituzionalizzare il processo delle "migliori pratiche"



nell'erogazione dei servizi sanitari, a livello regionale e per migliorare la gestione aziendale. Il Dipartimento Sanità ha concluso le attività di omogeneizzazione della contabilità generale presso le aziende, che hanno determinato importanti risultati a breve termine, propedeutiche alle attività relative alla contabilità analitica ed al controllo di gestione, anche in coerenza con lo scadenziario del Piano di Rientro.

Il miglioramento della performance del personale sanitario

Il miglioramento strutturale dell'offerta sanitaria regionale non può prescindere dall'attivazione di alcune azioni di sistema in grado di migliorare il contesto in cui deve operare l'intera offerta regionale in materia sanitaria.

Ci si riferisce, in particolare alla necessità di riprogettare il sistema di governance aziendale sia per i servizi territoriali che per quelli ospedalieri attraverso lo spostamento di attività dall'ospedale al territorio che tiene conto della cronicizzazione progressiva delle malattie.

La risposta del territorio è più efficace e la riprogettazione delle cure primarie, trattata nel decreto Balduzzi, deve mirare a incentivare la costituzione di gruppi assistenziali medici, promuovendo percorsi di cure integrati con i servizi ospedalieri, le strutture riabilitative e di lungodegenza, l'assistenza domiciliare. Considerando, inoltre, che alla componente sanitaria si aggiunge sempre più quella sociale (socio-assistenziale) dalla quale non si può prescindere per assicurare la continuità nelle cure.

Conseguentemente la evoluzione della rete ospedaliera si deve basare sul sistema hub di secondo livello, hub monospecialistici che si caratterizzano per una determinata patologia, (spokes) hub di 1° livello, ospedali generalisti collegati con gli hub e gli spokes, ospedali di prossimità (zone montane) che eseguono una casistica di base.

Questa organizzazione favorisce la governance interaziendale collaborativa in cui la logica è di sistema.

Il Dipartimento ha emanato delle linee guida sulla gestione della performance sia in termini di Piano di Performance che in termini di obiettivi proposti ai Dirigenti delle aziende divisi per obiettivi strategici, di gestione ed operativi.



3.2.2 I principali progetti strategici

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

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

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

A tale proposito, si è proceduto alla costituzione, presso il Dipartimento della Salute, di un apposito Gruppo di Lavoro che sta seguendo le diverse fasi di costruzione del SISR e per gestire la "fase transitoria" fino alla realizzazione completa del progetto.

Le altre attività propedeutiche e/o transitorie, nelle more della realizzazione del SEC-SISR, avviate o già operative, riguardano:

- la costruzione di un sistema di connettività tra la Regione Calabria e le Aziende Sanitarie ed ospedaliere con il massimo della tecnologia e sicurezza disponibile per la trasmissione dei dati di natura sanitaria nel rispetto del Sistema Pubblico di connettività (SPC);
- la costituzione di un Datawarehouse del Dipartimento, che affiancherà l'analogo sistema del futuro progetto SEC-SISR, resosi necessario per poter avere a disposizione i dati di interesse per la programmazione sanitaria;
- il recupero del progetto Rete dei medici di medicina generale, pediatri di libera scelta e fascicolo sanitario elettronico (progetto RMMG-PLS-FSE);
- l'avvio del sistema di teleconsulto cardiologico;
- il recupero del progetto di telepatologia oncologica;
- la predisposizione di un progetto di teleradiologia necessario per collegare le radiologie sparse sul territorio al fine di una offerta uniforme sul territorio regionale;



- Realizzazione (di concerto con le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere) del CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale) che consentirà di realizzare a pieno tutte le specifiche del Tavolo della Sanità Elettronica.

Si sta procedendo con il potenziamento dei sistemi di Telemedicina con la messa a regime di un sistema di teleconsulto cardiologico in emergenza gestito dalle Centrali Operative del 118.

Si è fatto un censimento delle iniziative di Telemedicina presso le Aziende Sanitarie che ha dato come risultato un patrimonio di esperienze e di progetti avviati che devono essere potenziati e coordinati.

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

Cura particolare si è posta ai “debiti informativi” tra Aziende/Regione – Ministeri in modo da evitare eventuali penalizzazioni economiche a cui sono sottoposte le Regioni inadempienti.

In tale contesto è stato fatto un quadro dei flussi informativi attraverso il DPGR n. 101/2011, nel quale, per ovviare all'attuale frammentarietà dei flussi trasmessi dalle ASP/AO, prevede art. 23 dell'Allegato al DPGR che le ASP/AO hanno come unico collettore dei dati la struttura complessa del Servizio Informativo Aziendale posta in staff. In tal modo la responsabilità dell'invio al Dipartimento/Ministeri dei flussi informativi spetta al dirigente del Servizio Informativo Aziendale che provvede alla raccolta dei dati ed alla validazione sostanziale, formale e logica dei flussi prodotti dalle varie U.O./servizi.

La Regione Calabria si impegna a porre in essere gli interventi per il potenziamento dei flussi informativi previsti dal Sistema Informativo Sanitario Nazionale.

Gli obiettivi derivanti dagli obblighi informativi saranno utilizzati nell'ambito del monitoraggio di attuazione del Piano di Rientro della Regione, nonché di valutazione per la verifica degli adempimenti annuali previsti dall'intesa Stato-Regioni 23 marzo 2005 per gli obblighi informativi.

Gli interventi di miglioramento riguardano i seguenti aspetti:

1. tempestività nell'aggiornamento delle anagrafiche delle Aziende sanitarie e dei relativi ambiti territoriali, attraverso l'applicazione di Monitoraggio della Rete di



Assistenza e delle anagrafiche delle strutture di ricovero e territoriali, attraverso i modelli HSP11, HSP11BIS, STS11 e RIA11. Tali contenuti informativi costituiscono le anagrafiche di riferimento per l'invio dei flussi informativi relativi ai fattori produttivi, all'attività, ed ai costi;

2. tempestività nell'invio nel rispetto dei termini previsti dalla normativa vigente e adeguata copertura dei flussi informativi che rilevano i fattori produttivi e l'attività di assistenza erogata;
3. qualità dei dati trasmessi al Sistema Informativo Sanitario Nazionale. Il ciclo di miglioramento continuo della qualità dei dati richiede:
 - a. una verifica più puntuale dei dati trasmessi a livello nazionale, attraverso una maggiore attenzione nell'attività di data entry ed un controllo di eventuali significativi scostamenti rispetto alle misure dei fenomeni, precedentemente osservate, e di coerenza con grandezze correlate;
 - b. una maggiore accuratezza nel fornire riscontro alle segnalazioni effettuate dall'Ufficio di Direzione Statistica del Ministero della Salute, motivando in maniera approfondita gli scostamenti segnalati oppure effettuando le opportune correzioni dei dati;
 - c. Il coordinamento delle attività di consolidamento dei dati e la loro validazione da parte del livello Regionale;
 - d. interventi strutturali sui processi e sulle cause che hanno determinato la non qualità dei dati, quali ad esempio il livello di coordinamento, motivazione e formazione del personale addetto alla raccolta, verifica e trasmissione dei dati, l'effettivo impiego delle informazioni rilevate per le finalità di programmazione regionale delle politiche sanitarie.
4. Sviluppo della rete infrastrutturale per garantire l'interoperabilità tra il sistema informativo regionale e i sistemi informativi delle ASP ed AAOO, uniformando i singoli servizi informativi per avere unici referenti all'interno delle Aziende, nel rispetto del sistema Pubblico di cooperazione applicativa e della trasmissione dati secondo quanto previsto dal Sistema Pubblico di connettività (SPC).



Oltre al potenziamento del sistema dei flussi informativi la Regione è impegnata nel recupero del progetto Rete dei Medici di Medicina Generale / Pediatri di Libera Scelta / Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE).

È stato presentato al ministero della Funzione Pubblica un progetto di interoperabilità tra gli FSE di Calabria, Campania e Piemonte.

Ciò ha creato le condizioni affinché la Regione si trovi in vantaggio rispetto ai progetti di potenziamento degli FSE regionali proposti nell'Agenda Digitale del Governo.

La Regione ha inoltre avviato progetti di riuso con le altre Regioni italiane secondo gli intendimenti del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Già operativo è il riuso del software con la Regione Piemonte per gli screening oncologici, mentre si sta procedendo sempre con la Regione Piemonte per il software MRA (Monitoraggio della Rete di Assistenza), con la Regione Puglia per il software sui vaccini e con tre regioni (Sicilia, Piemonte e Valle d'Aosta) per il software sull'emergenza-urgenza.

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

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

La creazione dei Quattro ospedali e la rete delle eccellenze

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

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



A fronte degli oltre 508 milioni di euro di risorse recuperate a carico dello Stato, circa 228 milioni di euro sono stati destinati alla costruzione dei nuovi quattro ospedali, mentre la rimanente somma di 280 milioni di euro è stata destinata, rispettivamente, per il potenziamento funzionale e l'innovazione tecnologica delle tre Aziende Ospedaliere della regione Calabria sede di HUB (100 milioni di euro) e per la messa in sicurezza delle strutture ospedaliere delle Aziende sanitarie ed ospedaliere (180 milioni di euro).

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

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

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

Il cronoprogramma relativo alla realizzazione dei nuovi presidi prevede la consegna delle nuove strutture della Sibaritide, di Vibo Valentia e della Piana di Gioia Tauro entro la data del 31.12.2015. A seguito del blocco delle attività al 31 dicembre 2011, conseguente alla mancata



definizione del passaggio di competenze dal Commissario Delegato alla Regione Calabria, tale termine è da ritenersi differito al 31 dicembre 2016.

Per la realizzazione dei nuovi ospedali è stato previsto il sistema dell'affidamento in concessione. Le procedure di gara sono state affidate alla SUA della regione Calabria, mentre la stazione appaltante è rappresentata dal Commissario delegato.

La Regione Calabria ha già provveduto ad integrare le risorse statali con una propria quota di compartecipazione finanziaria, pari a € 190 milioni di euro, di cui 110 milioni già versati sulla contabilità speciale del Commissario delegato.

Le Case della Salute

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

Gli aspetti principali di tale documento riguardavano:

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

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

Successivamente, l'approvazione del Piano di Rientro e la conseguente riorganizzazione delle tre reti: ospedaliera, territoriale e dell'emergenza-urgenza, previste con il DPGR n. 18 del 22/10/2010, nonché la riduzione delle risorse finanziarie (causa la mancata attribuzione delle



risorse del PAR Calabria FAS 2007-2013), oggi pari ad € 67.460.401, hanno di fatto determinato la necessità di rivedere quanto previsto nel documento approvato con DGR n. 740/2009.

Il DPGR n. 18 del 22/10/2010, di riorganizzazione dell'offerta sanitaria sul territorio calabrese, ha previsto, tra l'altro, la riconversione di alcuni presidi ospedalieri in Ospedali Distrettuali, successivamente denominati, con DPGR n. 34 del 06/05/2011, C.A.P.T. (Centri di Assistenza Primari Territoriali).

Considerato che le attività proprie delle Case della Salute, previste dalle Linee Guida Ministeriali nonché dal POR Calabria FESR 2007/2013, sono ricomprese nelle funzioni assegnate ai CAPT dal DPGR n. 18/2010, si è ritenuto opportuno integrare le Case della Salute nell'ambito del riordino delle reti assistenziali.

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

I siti individuati sono i seguenti:

ASP di Cosenza

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

ASP di Crotone

5. Piattaforma Sanitaria di Mesoraca

ASP di Catanzaro

6. P.O. di Chiaravalle

ASP di Reggio Calabria

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

Con DPGR n. 58 del 02/05/2012, sono state definite la composizione e le funzioni del Tavolo di Partenariato Regionale del PISR, così come previsto dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 593 del 23/12/2011;

Ad oggi la Regione ha preso atto degli studi di fattibilità realizzati dagli Uffici Tecnici delle Aziende Sanitarie di Catanzaro e Reggio Calabria relativi alle Case della Salute di Chiaravalle



(DPGR n. 162 del 13/09/2012) e Siderno (DPGR n. 161 del 13/09/2012), mentre è in corso di definizione lo studio di San Marco Argentano (ASP di Cosenza).

I tre siti anzidetti, costituiscono i siti sperimentali di Casa della Salute nei quali, con l'assistenza tecnica del FORMEZ prevista nell'ambito del POAT Salute, si sta procedendo ad individuare e implementare i modelli organizzativi per l'attuazione dell'intera rete regionale delle Case della Salute.

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

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

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

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

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

La mobilità verso altre regioni italiane continua, anche se in leggera flessione, ad essere uno dei principali punti di attenzione della Regione. Se da una parte un elemento costante della mobilità sanitaria è rappresentato dai cittadini Calabresi, più forse che in altre regioni, che vivono, per motivi di studio o di lavoro, fuori dalla Regione e che quindi usufruiscono dei servizi in loco, dall'altra i cittadini calabresi, come quelli delle maggiori regioni Italiane, vanno verso i principali punti di specializzazione del Paese. Da una recente



analisi regionale risulta che il 40% della Mobilità si concentra in soli 20 istituti, mentre l'80% in 150. Le principali destinazioni sono nel tempo rimaste costanti. Ad oggi si assiste ad uno spostamento di setting anche nella mobilità a favore del territorio, ambulatoriale, e della farmaceutica, e con un lieve decremento della ospedalità.

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

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

Ovviamente, queste azioni dovranno coinvolgere tutte le Aziende sanitarie per verificare ed accertare, da un lato, l'opportunità e la coerenza degli interventi "extraregionali" praticati agli "emigranti della salute" e, dall'altro, le cause strutturali, in termini di handicap geografici e di sottosviluppo regionale, che possono contribuire ad aumentare, in maniera progressiva, la mobilità passiva, unitamente alla qualità dei servizi erogati. In generale, mobilità attiva e passiva sono due facce della stessa medaglia collegate alla inderogabile necessità di creare un vero e proprio "Front Health" che assicuri al cittadino il massimo soddisfacimento dei propri bisogni sanitari, tenendo conto non solo delle specificità territoriali ed orografiche della Regione, ma della capacità delle diverse "frontiere sanitarie" di garantire prestazioni adeguate, in funzione della tipologia di interventi da effettuare. Questo "equilibrio sanitario/territoriale", a livello di buona qualità dei servizi offerti, dipende dalla costruzione di un insieme funzionale integrato che, partendo dal lavoro svolto dai Medici di medicina generale, dalla Continuità Assistenziale e dall'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), permetta il passaggio graduale ed appropriato verso le strutture di prima accoglienza (CAPT/Case della Salute), per arrivare, attraverso gli Ospedali Generali con specialità di base e quelli Polispecialistici (Spoke), a quelli con elevata specialità (Hub). Perché questo insieme funzionale integrato possa dare i frutti



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

3.3 Lo stato di attuazione del Piano di Rientro nell'ambito del Sistema Sanitario Regionale (SSR)

3.3.1 Premessa

Il piano di Razionalizzazione e Riquilificazione del Servizio Sanitario Regionale firmato nel 2009 e il commissariamento, iniziato a luglio 2010, trovano, nel 2011, la piena messa a regime delle attività previste e il progressivo raggiungimento degli obiettivi assegnati al Commissario e ai Sub Commissari. Nella più recente riunione di verifica degli adempimenti regionali del Tavolo Tecnico Interministeriale e del comitato LEA sono stati rilevati il miglioramento e la risoluzione di molte delle problematiche finora riscontrate. Sono confermati i progressi conseguiti nell'attività di certificazione del Debito pregresso, nelle procedure contabili e nei processi amministrativi, ma anche dei progressi, in termini di attuazione, nella riorganizzazione delle reti assistenziali.

In particolare la Regione ha ridotto la perdita di esercizio rispetto al 2010 di circa 108 mln/€ pari a circa il 50% attestandosi a consuntivo 2011 a – 110 mln/euro. Particolare rilevante la riduzione ed il progressivo cambiamento strutturale dei costi che hanno portato ad un miglioramento di circa 68 mln/€ pari al -2% rispetto all'anno precedente della componente operativa.

Rispetto al Valore programmatico (valore di previsione per l'anno 2011 del piano di rientro) sono stati raggiunti e superati gli obiettivi di perdita previsti con una perdita inferiore al programmato di circa 32 mln/€. La riduzione complessiva del totale costi rispetto al valore



atteso è di -89 mln/€ con una variazione percentuale di -3% a fronte di un fondo sanitario regionale inferiore a quello programmato di circa il 2%.

La situazione economica è il frutto di concrete azioni di riduzione dei costi, di incremento delle azioni di controllo e monitoraggio sulle aziende e di ristrutturazione del servizio al fine di garantire forme di assistenza appropriate per la popolazione ad il giusto costo. Il percorso dell'allineamento del costo alla qualità offerta è comunque ancora in essere essendo principalmente determinato da azioni di medio lungo periodo che richiedono opportuni investimenti sia in termini strutturali ma anche di competenze personali e di riallineamento delle procedure e dei processi interni.

Tali variazioni permetteranno, nel percorso che sta seguendo la regione, di orientare la propria sanità alla domanda espressa dalla propria popolazione con una situazione dei costi sostenibili dal sistema evitando quindi maggiorazioni per il cittadino.

3.3.2 Prevenzione

Il LEA "Prevenzione collettiva in ambienti di vita e di lavoro" ricomprende le attività relative alla profilassi delle malattie infettive e parassitarie, alla tutela della collettività e dei singoli dai rischi connessi con gli ambienti di vita e di lavoro, la sanità pubblica veterinaria, la tutela igienico sanitaria degli alimenti ed i programmi di diagnosi precoce e di profilassi vaccinale.

Gli interventi finora effettuati attraverso l'informazione, la formazione, l'educazione sanitaria, l'assistenza, la vigilanza ed il controllo da parte delle ASP necessitano di un rafforzamento del contesto programmatico strutturale che il Dipartimento Tutela della Salute deve istituzionalizzare per una migliore individuazione e definizione degli obiettivi specifici e delle azioni prioritarie da conseguire.

Attraverso un idoneo sistema informativo per l'area del Dipartimento di Prevenzione delle ASP, si potranno gestire quelle informazioni sui flussi informativi che oggi sfuggono ad un controllo analitico del Dipartimento Tutela della Salute.



3.3.3 La rete ospedaliera

La Regione ed il Commissario della Sanità ha nel corso del 2011 avviato le azioni di riqualificazione della rete Ospedaliera in linea con quanto previsto dal DPGR 18/10.

Con Decreto 106/11 è stata ridefinita la dotazione dei posti letto nel pubblico e nel privato in generale. Con i successivi decreti 26/12 e 106/12 invece è stata riqualificata la dotazione strutturale del settore privato con la ridefinizione e rassegnazione dei posti letto, sia per le acuzie che per le post acuzie.

Il decreto 26/12, attuativo da luglio 2012, rivede la struttura di dotazione dei privati allineandoli, complementariamente al settore pubblico, agli standard di dotazione previsti dal dpgr 18/2010 di 3,2 posti letto per 1000 abitanti. Il DPGR 106/12 che avrà attuazione dal 1 gennaio 2013 invece determina la nuova conformazione delle post acuzie private sul territorio riequilibrando le dotazioni tra le diverse aree regionali.

Sono in corso poi le trasformazioni dei presidi in CAPT, alcuni come nel caso di Oppido e Siderno, e altri che saranno completati entro la fine dell'anno; inoltre anche le case della salute trovano applicazione con i recenti decreti attuativi. Il bilanciamento delle reti di assistenza a favore di una maggiore territorialità si combina nell'attuazione della conformazione ospedaliera suddivisa nei diversi regimi di specializzazione e intensità previsti dalla articolazione di HUB, SPOKE, Ospedali Generali; Ospedali di Montagna; CAPT, PPI e Case della Salute. Il processo di riconversione impegnerà la Regione per tutto il 2012, ma i primi risultati sono già visibili e concreti. Il processo comunque nella sua articolazione deve anche prevedere l'inserimento della realizzazione dei 4 nuovi ospedali che rappresentano il punto finali di completamento della rete ospedaliera e che saranno terminati secondo il programma nell'anno 2015/16.

3.3.4 Prestazioni da privato ospedaliero

La riqualificazione della rete dei privati avviata nel 2012 si completerà con la fase di completamento delle post acuzie a partire dalla piena operatività prevista per il 2013. Nel 2011, a livello economico, la spesa dei privati è rientrata nei budget previsti e maggiori sono state le azioni di monitoraggio avviate, affinando a livello regionale e aziendale i processi di confronto e di determinazione dell'erogato in linea con il fabbisogno espresso. La



riqualificazione della rete rivede la struttura del privato e la sua complementarietà e ruolo rispetto alla domanda regionale. Si deve inoltre tenere conto che sono in corso le operazioni di disaccreditamento dei reparti in linea con il DPGR 26/12.

Un successivo impatto per l'anno è l'applicazione del D. Lgs 95/12 o spending review che limita l'acquisto di prestazioni da privato al valore 2011 e prevede la riduzione dello 0,5%. In tale ambito la Regione sta operando le azioni conseguenti al mantenimento dei vincoli legislativi e programmatori.

3.3.5 Prestazioni da privati

In linea con le programmazioni regionali il trasferimento di setting delle prestazioni ad alto rischio inappropriatezza hanno trovato piena applicazione del 2011 e sono la base anche della programmazione futura coinvolgendo il privato nel miglioramento e nell'opportuno passaggio di setting.

Oltre alla situazione ambulatoriale la Regione sta valutando anche la necessità di attuare la riorganizzazione della rete laboratoristica in attuazione delle linee guida nazionali della conferenza Stato Regioni. L'accorpamento dei laboratori è una necessità di miglioramento della qualità e del costo delle prestazioni: il processo deve attuarsi sia sul versante pubblico, sia privato, arrivando alla formazione di consorzi che consentano la concentrazione produttiva e lo sfruttamento di adeguate economie di scala.

Punto focale della regione, e principale necessità, è quello di coinvolgere il settore privato nella collaborazione allo sviluppo e consolidamento del territorio avvicinandosi quindi alle reali esigenze dei cittadini.

3.3.6 Emergenza-urgenza

Il DPGR n. 18/2010 fonda il riordino dell'offerta sanitaria calabrese sulle tre reti principali:

La Rete Ospedaliera, la Rete Territoriale e la Rete dell'Emergenza Urgenza.



Per la rivisitazione dell'offerta in materia di emergenza-urgenza l'apposito Tavolo Tecnico Regionale ha emanato il DPGR n. 94 del 28 Giugno 2012 avente per oggetto: Approvazione proposta programmata progetto Riordino, Riorganizzazione e Reingegnerizzazione della rete Urgenza/emergenza Regione Calabria, nel rispetto dei dettami del DPGR 18/2010.

Il DPGR consta di 10 Capitoli nei quali si affronta, con proposte concrete di rivisitazione, l'intero impianto delle rete di emergenza-urgenza.

I capitoli sono:

1. Centrali Operative del 118
2. Elisoccorso
3. Postazioni di Emergenza Territoriale (PET)
4. Punti di Primo Intervento (PPI)
5. Continuità Assistenziale
6. Reti per Patologie Complesse
7. Formazione: Processi di Comunicazione - Umanizzazione dei Percorsi Assistenziali
8. Maxi emergenza
9. Strumenti, Regole e Linee di Indirizzo
10. La Programmazione e lo sviluppo della Rete Emergenza/Urgenza Territoriale nel breve medio - lungo termine.

Il documento parte da una analisi dell'attuale offerta dei servizi erogati attraverso le Strutture e articolazioni della Rete:

Centrali operative 118, Elisoccorso, Postazioni di emergenza territoriale (PET), Punti di Primo Intervento (PPI), Continuità Assistenziale, Ospedali sede di HUB, Ospedali sedi di SPOKE, Ospedali Generali, Ospedali di Montagna, CAPT.

Le Strutture Territoriali di riferimento sono sedi di:

- Punti di Primo Intervento - Continuità Assistenziale Estiva,
- Servizi di Pronto Soccorso – Accettazione - Medicina d'Urgenza,
- Dipartimento di Emergenza Urgenza Accettazione di I Livello (DEA Spoke),
- Dipartimento di Emergenza Urgenza Accettazione di II Livello (DEA Hub),
- I numeri di Pronto Intervento 115, 112, 113,
- Prefettura e Centrali Operative Protezione Civile.



In applicazione della normativa nazionale e alle determinazioni - Leggi, Decreti, Circolari - Regionali, in Calabria la componente Urgenza/Emergenza extra Ospedaliera del soccorso, ha attualmente raggiunto l'impianto strutturale, costituito da:

- 5 Centrali Operative (CO) Provinciali, Catanzaro, Cosenza, Crotone, Vibo Valentia, Reggio Calabria;
- 4 Basi di elisoccorso (Cosenza, Lamezia Terme, Cirò Marina e Locri) di cui la base di Lamezia operativa in h24;
- 54 Postazioni di Emergenza Territoriale (PET), dotate di ambulanze medicalizzate con Autista, Infermiere e Medico (MSA), di cui: 18 PET CS, 14 PET CI, 4 PET KR, 5 PET We 13 PET RC; 1 auto medica h 12 a CS (MSA);
- 43 PET con ambulanza non medicalizzata con Infermiere e personale soccorritore volontario (MSB);
- 5 MS Base di cui 4 a CS e 1 a KR e 1 a RC in H12;
- 25 Ambulanze di Presidio di cui 20 a CS, 4 a CZ e 1 a RC;
- Postazioni occasionali (estive, per manifestazioni, ecc.).

La nuova conformazione dell'offerta di mezzi è proposta nello schema seguente:

Mezzi di Soccorso ATTUALI						Mezzi di Soccorso RIORGANIZZATI					
Territori Provinciali	MSA	Auto M.	MSB	MS base	S.O.	MSA	Auto M.	MSB	MS base	S.O.	
Catanzaro	14	0	1	0	4	10	0	1	0	4	
Cosenza	18	1	1	4	20	21	1	1	4	13	
Crotone	4	0	0	1	0	5	0	0	1	1	
Reggio Calabria	13	0	1	1	1	12	0	1	1	2	
Vibo Valenza	5	0	0	3	0	4	0	0	3	1	
Totale Offerta attuale	54	1	3	9	25	52	1	3	9	21	86

Il percorso di riordino, riorganizzazione e reingegnerizzazione del S. U. E. M. 118, si pone come ambizioso traguardo, non solo l'obiettivo di favorire nuove configurazioni organizzative, ma anche di farle funzionare veramente, realizzando così il cambiamento tanto auspicato.

Il documento ha la finalità di fornire utili indicazioni Operative alle Aziende, che si trovano a operare nella Rete dell'Emergenza Urgenza Calabrese, per uniformare su tutto le Attività e le Procedure del S. U. Em 118 al fine di raggiungere gli obiettivi fissati dal Piano di Rientro, volendo così superare le difficoltà e le Criticità di Sistema, attribuibili a problemi di



varia natura, che hanno caratterizzato gli ultimi 15 anni di funzionamento del Servizio 118 della Regione Calabria.

I lavori di riorganizzazione e razionalizzazione degli interventi, vogliono e devono assicurare uniformità di risposta alla domanda, prevedendo nel contempo, l'integrazione funzionale e gestionale della Continuità Assistenziale nel S. U. E. M. 118; il tutto per perseguire un duplice scopo:

- 1) rispettare i dettami tracciati dal Decreto 18/2010 e richiamati dalle Linee Guida dettate dalla Consulta Stato Regioni, del 20 aprile 2011;
- 2) assicurare e ottimizzare la continuità di cura al cittadino in ogni "segmento" della "filiera assistenziale", mutuando e favorendo così una reale e completa integrazione delle Tre Reti Assistenziali: 1) Urgenza/ Emergenza 2) Ospedaliera 3) Territoriale.

Per perseguire tali Livelli di performance, si promuoveranno l'avvio di Percorsi Virtuosi che consentano all'Organizzazione del Sistema Salute di garantire:

1. una concreta "centralità del paziente" nelle attività assistenziali attraverso processi assistenziali e organizzativi orientati al rispetto e alla specificità della persona (personalizzazione);
2. una sempre maggiore attenzione alla relazione / comunicazione tra professionisti e cittadini / paziente;
3. semplificazione, trasparenza, accesso alle informazioni; accessibilità, vivibilità e comfort delle strutture.

3.3.7 AREA FARMACO (Prodotti Farmaceutici + Farmaceutica Convenzionata)

Per l'Area Farmaco, la manovra di risparmio si attesta a 97,668 milioni di euro nel triennio 2010-12 rispetto al tendenziale. Per l'anno 2011 l'obiettivo di spesa per l'Area Farmaco era stato fissato in 631,726 milioni di euro. A Consuntivo 2011, la spesa complessiva era pari a 627,778 milioni di euro, con una riduzione rispetto al Consuntivo 2010 di 29,747 milioni di euro.

Tale riduzione è da imputarsi a diverse azioni messe in campo dal Dipartimento Tutela della Salute e Politiche Sanitarie, di cui tra le principali riconosciamo:

- Entrata a regime della Distribuzione Diretta e della Distribuzione per Conto e stipula



dell'Accordo Quadro regionale per l'acquisto dei farmaci in PHT.

- Applicazione della gara unica regionale promossa dalla Stazione Unica Appaltante per l'acquisto di Farmaci e Dispositivi Medici.
- Attività di verifiche e controlli seguite dal Gruppo di Lavoro per la Farmaceutica DPGR 92/2011, il cui lavoro di omogeneizzazione e miglioramento delle procedure di programmazione, di acquisto e gestione di farmaci di tutte le aziende del sistema regionale ha portato tra l'altro alla valorizzazione delle rimanenze di reparto con una variazione positiva di + 8 milioni di euro rispetto al 2010.

La Regione ha emanato nel corso del 2012 alcuni atti e iniziative importanti ai fini della razionalizzazione e qualificazione della spesa farmaceutica convenzionata ai fini dell'allineamento tendenziale ai tetti di spesa, che di seguito vengono riportati:

- DPGR n. 35 dell'11 aprile 2012, in cui si è proceduto al rafforzamento del monitoraggio delle classi di farmaci a maggior impatto sulla spesa attivando misure di promozione dell'appropriatezza e razionalizzazione d'uso dei farmaci, a modifica e integrazione della DGR 377/2010 e dei DPGR 17/2010 e DPGR 33/2011.
- Sono state adottate iniziative volte all'ottimizzazione della Distribuzione per conto dei farmaci del PHT tramite:
 - Individuazione di un elenco unico regionale dei farmaci inclusi nella DPC, valido sul territorio regionale;
 - Sono state avviate le procedure di rinnovo dell'Accordo Quadro di cui al Decreto Dirigenziale n. 7795/2010 volte anche alla rinegoziazione degli Accordi tra la Regione Calabria e le Aziende Farmaceutiche produttrici e licenziatrici dei farmaci del PHT.
 - Con DPGR n. 100 del 5 luglio 2012 è stata decretata la centralizzazione del coordinamento e della gestione della DPC tramite un'unica Azienda capofila regionale rispetto alle cinque ASP attuali, nell'ottica della razionalizzazione della logistica distributiva nelle ASP, in linea con gli indirizzi del Piano di Rientro. E' in itinere l'attivazione della nuova organizzazione.
 - E' stato pubblicato circa ogni trimestre, a cura del Dipartimento sul sito della Regione Calabria l'aggiornamento dei prezzi dell'Accordo Quadro per l'acquisto dei farmaci del PHT destinati alla Distribuzione per Conto e alla Distribuzione



diretta , garantendo prezzi più vantaggiosi per la Regione.

- Interventi finalizzati alla promozione dell'appropriatezza prescrittiva riguardanti categorie di farmaci ad elevato impatto sulla spesa: linee-guida sull'appropriatezza prescrittiva dei farmaci per l'ipertensione (DPGR 29 del 21 marzo 2012) e per la profilassi e la terapia della malattia trombo embolica venosa (DPGR 30 del 21 marzo 2012).
- E' stato intensificato il monitoraggio delle categorie di farmaci che assorbono maggiori risorse economiche sulla farmaceutica convenzionata attraverso l'analisi dei dati disponibili sul sistema Tessera Sanitaria, al fine di verificare l'allineamento della prescrizione alle soglie prescrittive.

Ulteriori Azioni in corso

Ai fini di ottenere ulteriori benefici dall'espansione della Distribuzione per Conto con la DPGR 100/2012 è prevista l'entrata in funzione della Struttura per la DPC regionale dal 1 Novembre 2012 dalla quale si aspetta una migliore gestione della Distribuzione per Conto con la conseguente riduzione del "mancanti", ovvero dei farmaci non disponibili in DPC per ritardi od errati approvvigionamenti delle ASP e che vengono pertanto passati in Convenzionata con un maggior costo per l'SSR.

3.3.8 Manovra sul personale

Il personale della Sanità rappresenta uno dei principali punti di applicazione delle manovre del piano di rientro, infatti, si tratta di adeguamento del personale e della sua riqualificazione. Nel corso del 2011 rispetto all'anno precedente la riduzione del personale è stata di circa 780 unità con una riduzione complessiva rispetto al 2009 di circa 1.580 unità. Tale diminuzione è principalmente dovuta al blocco totale del turn over. In termini economici, a cui ha contribuito anche il blocco dei rinnovi contrattuali, ha determinato una riduzione di circa 37 mln/€ rispetto al 2010 e di 17 mln/€ rispetto al programmatico.

Il Piano di rientro, nell'ambito della "Manovra sul personale", ha previsto l'obbligo, per le aziende sanitarie ed ospedaliere, di inviare mensilmente i dati relativi alla consistenza del personale (dati analitici per matricola), alle cessazioni, alle figure di personale atipico



(consulenze, collaborazioni e altre prestazioni di lavoro). In relazione alle predette previsioni, la Regione Calabria ha realizzato il Flusso informativo sul Personale del SSR, un sistema di rilevazione che permette di acquisire i dati sul personale traendoli direttamente dai sistemi informativi delle singole Aziende Sanitarie Provinciali e Ospedaliere. Il sistema, avviato per la prima volta nella storia della Regione, consente di acquisire mensilmente sia i dati relativi agli aspetti giuridici che economici del rapporto di lavoro di ogni singolo dipendente, fornendo un flusso informativo strutturato sul personale dipendente del Servizio sanitario regionale.

L'attività di monitoraggio periodico dei dati riferiti al personale avviene, inoltre, tramite le apposite tabelle trimestrali relative alla consistenza organica e spesa complessiva del personale.

A compimento del progetto "R.INNO.VA" - "Valutare Salute", avviato dalla Regione con il supporto di Formez PA, come percorso finalizzato alla diffusione della cultura della valutazione nelle Aziende Sanitarie e Ospedaliere, in armonia con i principi espressi dalla riforma di cui al D.Lgs. 150/09, sono state definite, con D.D.G. n. 3957 del 27/03/2012 "Linee Guida regionali in materia di valutazione delle performance nel SSR", delle quali occorrerà valutare lo stato di applicazione nelle medesime aziende.

Nel quadro delle azioni dirette alla diffusione della cultura della valutazione della performance si colloca la D.G.R. n. 320 del 30/07/2012 con la quale si rendono coerenti le modalità di valutazione dei direttori generali delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere ai principi introdotti dal D.Lgs. n. 150/2009, facendo riferimento al sistema di valutazione in utilizzo per gli organi di vertice della dirigenza regionale, al fine di integrare a pieno titolo, nel sistema regionale, le Aziende Sanitarie ed ospedaliere.

In tale situazione, sebbene siano raggiunti gli obiettivi economici, si deve porre particolare attenzione alla sostenibilità del blocco del turn over al fine del non verificarsi di situazioni di mancanza in punti strategici di erogazione, minando quindi l'erogazione dei LEA. In tal senso la Regione sta coordinando le azioni di riconversione e riqualificazione con la dotazione ottimale del personale al fine di mantenere e anzi migliorare i servizi erogati.

Sono inoltre in corso le definizioni dei nuovi atti aziendali e quindi delle nuove piante organiche che daranno quindi stabilità all'intero sistema.



3.3.9 La gestione del rischio clinico

Il Centro Regionale per la gestione del rischio clinico e la sicurezza del paziente è composto dai risk manager di tutte le Aziende Sanitarie e Ospedaliere della Regione. Ai fini della gestione del Rischio clinico, il Centro ha elaborato le seguenti azioni e procedure:

- gestione della documentazione sanitaria (cartella clinica, consenso informato, scheda unica di terapia, check-list pre e intraoperatoria con definizione dei requisiti e indicatori di controllo;
- applicazione delle raccomandazioni ministeriali (uso del cloruro di potassio, identificazione del paziente e del sito chirurgico, prevenzione della ritenzione di garze e strumenti nel sito chirurgico) con predisposizione delle check-list e relativi indicatori;
- procedure per la segnalazione degli eventi sentinella e per la segnalazione spontanea degli eventi o quasi eventi (incident reporting) con relativa formazione degli operatori;
- procedure per la prevenzione delle cadute in paziente ospedalizzato e foglio informativo per l'accoglienza in reparto;
- procedura, attraverso somministrazione di questionario, per l'accertamento e il monitoraggio delle opinioni degli operatori sulla sicurezza del paziente.

Le **priorità** individuate sono le seguenti:

- Formazione capillare di tutti gli operatori (Capo Dipartimenti, Responsabili delle Unità Operative, personale infermieristico) sull'applicazione delle azioni e procedure sopraindicate.
- Incontri mensili con il predetto personale sotto forma di audit o peer review con stesura di relazioni sui risultati finali ed evidenziazione delle criticità, che valutate dal Centro regionale, consentiranno di agire con azioni correttive. (Il presente obiettivo necessita almeno di un anno di lavoro per il raggiungimento).
- Il Gruppo regionale valuterà l'applicazione delle procedure attraverso l'analisi degli indicatori di controllo individuati.



- Valutazione degli audit o root causes analysis condotti a seguito degli ultimi eventi sentinella per individuare piani correttivi di azione (entro gennaio 2010).
- Valutazione delle schede di incident reporting (finora ne sono pervenute n. 30) per intervenire sulle aree di rischio.
- Sulla scorta delle analisi sopra evidenziate (eventi sentinella, incident reporting, peer review) si procederà alla stesura di apposite procedure, o qualora già esistenti, all'applicazione sulle stesse della tecnica FMECA, già utilizzata in parecchie Aziende e sulla quale i risk manager hanno frequentato un corso regionale.
- Predisposizione delle linee guida e percorsi diagnostici-terapeutici per le seguenti patologie: scompenso cardiaco, ictus cerebrale, dolore toracico e addominale.
- Adozione delle raccomandazioni elaborate in materia di rischio clinico dal Ministero del Salute e condivise con la Commissione salute delle Regioni.
- Recepimento dell'Intesa Stato-Regioni del 20 marzo 2008.
- Adozione di linee guida regionali, vincolanti per le Aziende sanitarie, in materia di gestione del contenzioso
- Adozione di azioni e procedure relative alla gestione dei Farmaci;
- Recepimento dell'Accordo Conferenza Unificata 16/12/2010 concernente le "Linee di indirizzo per la promozione e il miglioramento della qualità, della sicurezza e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel percorso nascita e per la riduzione del taglio cesareo"
- Disattivazione di n. sei punti nascita dopo la valutazione del rischio clinico degli stessi;
- Approvazione linee guida per la riorganizzazione del percorso nascita e diario della gravidanza;
- Recepimento manuale per la sicurezza in sala operatoria e adozione della check list elaborata dal Ministero della Salute.



3.4 Gli aspetti Economico-Finanziari

3.4.1 Definizione del Debito commerciale e non commerciale

La Regione Calabria, per la determinazione del debito pregresso al 31.12.2008 ha predisposto ed avviato procedure finalizzate alla ricognizione ed alla riconciliazione del debito delle Aziende del SSR attraverso il loro coinvolgimento e la circolarizzazione degli Istituti Tesorieri e dei fornitori.

Con il decreto n. 36 del 14.12.2010, integrato dal decreto n. 91 del 7.9.2011, è stata costituita la Bad Debt Entity (di seguito BDE), quale struttura, indipendente dalle Aziende, che ha preso in carico la gestione del debito pregresso maturato dal S.S.R. curando gli aspetti e gli adempimenti di natura amministrativa, contabile, finanziaria e legale necessari per la quantificazione ed estinzione dello stesso.

Dal processo di ricognizione e riconciliazione del debito pregresso, così come rappresentato nelle relazioni periodiche trasmesse dalla Regione ai competenti Ministeri, sono state individuate le partite debitorie ancora aperte e delle quali alcune, alla data 31.8.2012 sono ancora oggetto di verifica da parte delle Aziende.

La struttura della BDE ha avviato con le Aziende le attività integrative al fine di definire le seguenti tipologie di partite aperte:

1. Partite Aperte non richieste dai fornitori ed attestate dalle Aziende;
2. Partite Aperte richieste dai fornitori e non liquidate dalle Aziende per carenza di documentazione;
3. Partite Aperte non richieste dai fornitori e non liquidate dalle Aziende;
4. Fatture richieste dai fornitori e non presenti nei sistemi contabili delle Aziende.

Le attività svolte relative allo stato del processo di ricognizione e riconciliazione del debito hanno evidenziato quanto di seguito riportato:

--	--	--



Debito Commerciale 2007 e ante	Dai dati comunicati dalle Aziende sanitarie, ed a seguito del processo di riconciliazione, si rileva che le partite 2007 e ante risultano così composte :		
	Debito	€/mln	248
	Pagamenti 2008-2011	€/mln	575
	Insussistenze *	€/mln	279
	Partite Aperte non Attestate	€/mln	55
	Richiesto dai fornitori non presente nei sistemi contabili delle Aziende **	€/mln	58
Debito Commerciale 2008	Dai dati comunicati dalle Aziende sanitarie, ed a seguito del processo di riconciliazione, si rileva che le partite 2008 risultano così composte :		
	Debito	€/mln	144
	Pagamenti 2009-2011	€/mln	515
	Insussistenze *	€/mln	26
	Partite Aperte non Attestate	€/mln	19
	Richiesto dai fornitori non presente nei sistemi contabili delle Aziende **	€/mln	34
Debito non Commerciale 2007 e ante	Dai dati comunicati dalle Aziende sanitarie, ed a seguito del processo di riconciliazione, si rileva che le partite non commerciali 2007 e ante risultano così composte :		
	Debito	€/mln	45
	Pagamenti 2008-2011	€/mln	463
	Insussistenze *	€/mln	205
Debito non Commerciale 2008	Dai dati comunicati dalle Aziende sanitarie, ed a seguito del processo di riconciliazione, si rileva che le partite non commerciali 2008 risultano così composte		
	Debito	€/mln	15
	Pagamenti 2008-2011	€/mln	312
	Insussistenze *	€/mln	64

* Il debito insussistente comprende le insussistenze, le regolarizzazioni contabili e le note di credito rilevate dai dati trasmessi dalle Aziende in Regione.

** Il "Richiesto dei fornitori e non presenti nei partitari contabili delle Aziende" fa riferimento alla tipologia dei crediti vantati e richiesti dai Fornitori circolarizzati e non presenti nei partitari delle Aziende (documenti non registrati in contabilità) che rappresentano potenziali sopravvenienze passive.



Di seguito si riporta una sintesi della posizioni debitoria 2007 e ante, aggiornata alla data di stesura del presente documento, relativa al debito commerciale e non commerciale, rilevata dai dati comunicati e attestati dalle Aziende a seguito delle attività di ricognizione e riconciliazione del debito pregresso, e dell'ulteriore analisi sulle "poste oggetto di approfondimento".

Stato Debito Commerciale e non Commerciale 2007 e ante

Stato Debito Commerciale e non Commerciale 2007 e ante		
Debito 2007 e ante (1)	€/mln	293
Pagamenti 2008-2011	€/mln	1.038
Insussistenze (2)	€/mln	484
Richiesto dai fornitori non presente nei sistemi contabili delle Aziende (3)	€/mln	58
Partite aperte non attestate (4)	€/mln	55

1) Il dato non include i debiti verso Istituto Tesoriere.

2) Il debito insussistente comprende le insussistenze, le regolarizzazioni contabili e le note di credito rilevate dai dati trasmessi dalle Aziende in Regione.

3) Il "Richiesto dai fornitori e non presente nei partitari contabili delle Aziende" fa riferimento alla tipologia dei crediti vantati e richiesti dai potenziali Fornitori Circolarizzati e non presenti nei partitari contabili delle Aziende (documenti non registrati in contabilità) che rappresentano potenziali sopravvenienze passive;

4) Le partite Aperte non attestate si riferiscono alle poste in corso di verifica da parte dell'Asp di Cosenza, dell'Asp di Vibo Valentia e dell'Asp di Reggio Calabria (ex ASL Reggio Calabria ex AS Locri).



Di seguito viene rappresentata la determinazione del Fabbisogno Finanziario generato dal debito complessivo maturato al 31 dicembre 2007.

Fabbisogno Finanziario			
A) Debito al 31.12.2007 aperto attestato		€/mln	293
B) Somme da restituire agli esercizi successivi per Debiti commerciali (Pagamenti)	€/mln	575	
C) Somme da restituire agli esercizi successivi per altri Debiti non commerciali (Pagamenti)	€/mln	463	
D)B+C Debito pagato		€/mln	1.038
E) A+D TOTALE		€/mln	1.331
F) Accesso all'anticipazione di liquidità	€/mln	428	
G) Spettanze al 31.12.2007 disponibili	€/mln	325	
H) Coperture Finanziarie		€/mln	753
I) E+H Esigenza di copertura finanziaria per il periodo fino al 31.12.2007 (1)		€/mln	578
L) Richiesto dai fornitori e non presente nei partitari contabili delle Aziende	€/mln	58	
M) Partite Aperte non attestate	€/mln	55	
N)= L+M Totale		€/mln	113
O)= I+N Potenziale Esigenza di copertura finanziaria per il periodo fino al 31.12.2007			€/mln 691

- (1) Il Tavolo Tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza hanno confermato nell'ultima riunione del 23.7.2012 i progressi conseguiti dalla Regione Calabria nell'attività di certificazione del debito pregresso nelle procedure contabili e nei processi amministrativi ed hanno valutato essersi realizzate le condizioni affinché la Regione possa accedere alle risorse FAS, ai sensi di quanto previsto dall'art.2 c. 90 della Legge 191/2009, per un importo pari a **578 €/mln**, corrispondenti all'esigenza minima di copertura del debito al 31.12.2007.



3.4.2 Pagamenti del debito pregresso

Con DPGR n. 91 del 7.9.2011 il Sub Commissario per l'attuazione del Piano di Rientro, al fine di accelerare il pagamento centralizzato del debito ha richiesto a ogni Azienda del Servizio Sanitario Regionale di adottare una delibera recante la delega alla Regione Calabria a transigere e sottoscrivere accordi con i fornitori di beni e servizi e con gli erogatori privati di prestazioni sanitarie relativamente ai crediti per fatture emesse fino al 31.12.2008, nonché a provvedere al pagamento degli importi derivanti dagli atti transattivi in funzione delegata.

Gli elenchi dettagliati delle fatture non pagate ante 2008 sono stati approvati con più atti deliberativi dalle Aziende e trasmessi alla struttura BDE. Il pagamento degli atti transattivi e dei giudizi di ottemperanza si effettua in funzione delegata su capitoli del bilancio regionale di spesa :

- Capitolo di spesa 61010187 relativo al prestito concesso dal Ministero per la copertura del debito pregresso di 428 € mln. L'importo sarà rimborsato dalla Regione attraverso il pagamento di una rata annuale di € mln 30 (capitale + interessi) vincolata per 30 anni;
- capitolo di spesa 61010163 quota integrativa del fondo sanitario regionale per l'anno 2006 soggetta a verifica di cui al punto 19 dell'accordo Stato Regioni dell'8-8.2001 (D.L. n.347/01 convertito dalla legge n. 405/01), adempimenti, superati al Tavolo Tecnico di monitoraggio nel corso dell'anno 2012.

3.4.3 Procedura di accertamento della posizione debitoria e creditoria regionale , attività per la definizione dello Stato Patrimoniale iniziale della Gestione Sanitaria Accentrata.

Con riferimento alla situazione patrimoniale iniziale della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA), al fine di predisporre lo Stato Patrimoniale iniziale, sono state svolte una serie di attività per la rilevazione dei crediti della Regione nei confronti dello Stato e dei debiti verso le Aziende.

Al fine della determinazione dei crediti e debiti della Gestione Finanziaria del Dipartimento Sanità è stata svolta un'attività di ricognizione di tutti i dati riportati nel Bilancio Regionale per il periodo 2001-2009 relativi a tutti i capitoli di uscita assegnati con il bilancio dipartimentale ed ai corrispondenti capitoli di entrata. Con riferimento al Bilancio Regionale e



alle relative iscrizioni concernenti il FSR, agli Obiettivi di PSN e alle coperture a ripiano disavanzi, sono stati rilevati tutti i dati per gli anni 2010 e 2011, costituendo così la base necessaria per procedere alla riconciliazione dei dati regionali con quelli dei bilanci aziendali, utilizzando la stessa metodologia già utilizzata per il periodo 2001 – 2009. Sono stati rilevati i residui di stanziamento, i residui passivi e i residui perenti al 31.12.2011.

Sono stati aggiornati i prospetti riepilogativi dei dati di bilancio e le schede per capitoli di spesa vincolati e per i corrispondenti capitoli di entrata.

Sulla base di provvedimenti formali (delibere di Giunta, decreti commissariali o decreti dirigenziali) sono state rilevate le assegnazioni alle singole aziende e tramite le interrogazioni sul Bilancio regionale sono stati estrapolati tutti i trasferimenti per ogni singolo capitolo, con l'indicazione dell'impegno di spesa e gli estremi del provvedimento nonché i mandati di pagamento, consentendo così di rilevare per ogni Azienda le somme già trasferite e quelle ancora da trasferire riportate nei residui passivi, perenti e di stanziamento del Bilancio regionale, distinti per tipologia e per anno di formazione.

Sono stati effettuati numerosi incontri con le Aziende finalizzati a verificare eventuali scostamenti tra i dati del Bilancio Regionale e quelli riportati nei Bilanci Aziendali; in tale occasione sono stati analizzati tutti i dati e sono state fornite le opportune indicazioni in merito alle scritture di integrazione o rettifica da effettuare al 31.12.2011 per garantire l'allineamento dei dati.

La riconciliazione dei crediti rilevati dalle singole aziende delle SSR nei confronti della Regione nei modelli SP e i relativi debiti rappresentati nel modello SP "000" della gestione sanitaria accentrata è la risultanza dell'attività di raccordo tra i flussi finanziari del Bilancio Regionale ed i dati rilevati dalle aziende nei modelli SP e Stati Patrimoniali del Bilancio d'esercizio.

Tale attività ha consentito l'allineamento, dei residui passivi perenti e di stanziamento del Bilancio regionale con le risultanze della contabilità economico – patrimoniale delle Aziende del SSN. Inoltre sono stati rilevati i crediti V/Stato per il S.S.R. al 31.12.2011 che ammontano ad € 1.048.452.836,72 per come indicato in tabella. Nell'anno 2012 il Ministero ha provveduto a trasferire alla Regione Calabria 220.000.000,00€ per premialità pregresse relative agli anni 2006 e in parte del 2007 (vedi Tabella seguente).



Documento di Programmazione Economica Finanziaria 2013-2015

Crediti v/Stato per spesa corrente				
DESCRIZIONE	CAPITOLO DI BILANCIO		IMPORTO	incassi anno 2012
	Numero	Descrizione		
FSR premialità 2001	61 010 186	QUOTA INTEGRATIVA DEL FONDO SANITARIO REGIONALE PER L'ANNO 2001 SOGGETTA ALLA VERIFICA DI CUI AL PUNTO 19 DELL'ACCORDO STATO/REGIONI DELL'08/08/2001	124.723.308,00	
FSR Premialità 2005	61 010 161	QUOTA INTEGRATIVA DEL FONDO SANITARIO REGIONALE PER L'ANNO 2005 SOGGETTA ALLA VERIFICA DI CUI AL PUNTO 19 DELL'ACCORDO STATO REGIONI DELL'8.8.2001 (D.L. 18.9.2001, N.347 CONVERTITO DALLA LEGGE 16.11.2001, N.405 - ART. 40 LEGGE 28.12.2001, N.448).	161.315.536,57	
FSR Premialità 2006	61 010 163	QUOTA INTEGRATIVA DEL FONDO SANITARIO REGIONALE PER L'ANNO 2006 SOGGETTA ALLA VERIFICA DI CUI AL PUNTO 19 DELL'ACCORDO STATO REGIONI DELL'8.8.2001 (D.L. 18.9.2001, N.347 CONVERTITO DALLA LEGGE 16.11.2001, N.405 - ART. 40 LEGGE 28.12.2001, N.448).	146.526.823,32	€ 146.521.823,32
FSR Integrazione	210 80 096		905.077,91	
FSR Premialità 2007	61010166	QUOTA INTEGRATIVA DEL FONDO SANITARIO REGIONALE PER L'ANNO 2007 SOGGETTA ALLA VERIFICA DI CUI AL PUNTO 19 DELL'ACCORDO STATO REGIONI DELL'8.8.2001 (D.L. 18.9.2001, N.347 CONVERTITO DALLA LEGGE 16.11.2001, N.405 - ART. 40 LEGGE 28.12.2001, N.448).	94.817.430,00	€ 73.478.176,68
	Da iscrivere in Bilancio (Tabella 7/A - Spesa Anno 2007)		522.791,00	
	Totale premialità 2007		95.340.221,00	€ 220.000.000,00
FSR Premialità 2008	61010171	QUOTA INTEGRATIVA DEL FONDO SANITARIO REGIONALE PER L'ANNO 2008 SOGGETTA ALLA VERIFICA DI CUI AL PUNTO 19 DELL'ACCORDO STATO REGIONI DELL'8.8.2001 (D.L. 18.9.2001, N.347 CONVERTITO DALLA LEGGE 16.11.2001, N.405 - ART. 40 LEGGE 28.12.2001, N.448).	76.526.766,00	
	61 010 178	SPESE PER IL FINANZIAMENTO DEI MAGGIORI ONERI CONTRATTUALI PER IL PERSONALE DIPENDENTE SSN PER IL BIENNIO ECONOMICO 2006-2007	21.864.726,00	
	Totale premialità 2008		98.391.492,00	
FSR Premialità 2009	61010175	QUOTA INTEGRATIVA DEL FONDO SANITARIO REGIONALE PER L'ANNO 2009 SOGGETTA ALLA VERIFICA DI CUI AL PUNTO 19 DELL'ACCORDO STATO REGIONI DELL'8.8.2001 (D.L. 18.9.2001, N.347 CONVERTITO DALLA LEGGE 16.11.2001, N.405 - ART. 40 LEGGE 28.12.2001, N.448).	100.710.916,00	
FSR Premialità 2010	61010181	QUOTA INTEGRATIVA DEL FONDO SANITARIO REGIONALE PER L'ANNO 2010 SOGGETTA ALLA VERIFICA DI CUI AL PUNTO 19 DELL'ACCORDO STATO REGIONI DELL'8.8.2001 (D.L. 18.9.2001, N.347 CONVERTITO DALLA LEGGE 16.11.2001, N.405 - ART. 40 LEGGE 28.12.2001, N.448).	100.922.061,00	
FSR Premialità 2011	61010182	QUOTA INTEGRATIVA DEL FONDO SANITARIO REGIONALE PER L'ANNO 2011 SOGGETTA ALLA VERIFICA DI CUI AL PUNTO 19 DELL'ACCORDO STATO REGIONI DELL'8.8.2001 (D.L. 18.9.2001, N.347 CONVERTITO DALLA LEGGE 16.11.2001, N.405 - ART. 40 LEGGE 28.12.2001, N.448).	105.111.699,92	
TOTALE FSR 2011 E PRECEDENTI			933.947.135,72	
Obiettivi di Piano anno 2007	23 07 162	ASSEGNAZIONE DI FONDI DALLLO STATO PER IL FINANZIAMENTO DEI PROGETTI PER IL PERSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI CARATTERE PRIORITARIO E DI RILIEVO NAZIONALE PREVISTI NEL PIANO SANITARIO NAZIONALE (ART. 1, COMMI 34 E 34 BIS, DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 1996, N. 662, INTRODOTTTO DALL'ART. 33, COMMA 1, DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 1997, N. 449).	45.755.281,00	
Obiettivi di Piano anno 2010	23 07 162	ASSEGNAZIONE DI FONDI DALLLO STATO PER IL FINANZIAMENTO DEI PROGETTI PER IL PERSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI CARATTERE PRIORITARIO E DI RILIEVO NAZIONALE PREVISTI NEL PIANO SANITARIO NAZIONALE (ART. 1, COMMI 34 E 34 BIS, DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 1996, N. 662, INTRODOTTTO DALL'ART. 33, COMMA 1, DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 1997, N. 449).	16.114.516,00	
Obiettivi di Piano anno 2011	23 07 162	ASSEGNAZIONE DI FONDI DALLLO STATO PER IL FINANZIAMENTO DEI PROGETTI PER IL PERSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI CARATTERE PRIORITARIO E DI RILIEVO NAZIONALE PREVISTI NEL PIANO SANITARIO NAZIONALE (ART. 1, COMMI 34 E 34 BIS, DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 1996, N. 662, INTRODOTTTO DALL'ART. 33, COMMA 1, DELLA LEGGE 27 DICEMBRE 1997, N. 449).	52.635.904,00	
TOTALE OBIETTIVI DI PIANO 2007/2011			114.505.701,00	
Crediti v/Stato per spesa corrente			1.048.452.836,72	€ 220.000.000,00
differenza al 30-9-2012			€ 828.452.836,72	



3.4.4 Attività di attuazione del Titolo II del D.Lgs. 118/2011 e implementazione della Gestione Sanitaria Accentrata

In merito all'attuazione del titolo II del Decreto Leg.vo 118/2011 la Regione ha posto in essere le azioni propedeutiche a garantire l'applicazione dello stesso e l'implementazione della gestione sanitaria accentrata regionale.

In attuazione dell'art. 21 del Decreto Leg.vo 118/2011 è avvenuta l'accensione del conto di tesoreria intestato alla Sanità presso la Banca d'Italia, al fine di garantire la trasparenza dei flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale sia a titolo di trasferimenti dal Bilancio dello Stato che a titolo di anticipazione mensile di tesoreria.

Le altre attività poste in essere sono in parte concluse, in particolare:

- È stato nominato il responsabile della Gestione Sanitaria Accentrata e sono state assegnate altresì le ulteriori funzioni inerenti al raccordo ed alla riconciliazione tra contabilità economico patrimoniale e contabilità finanziaria, delle poste iscritte e contabilizzate nella GSA con i dati del Bilancio Regionale e con quelle riportate nei bilanci degli enti del SSR;
- Sono state estrapolate dal Bilancio regionale tutte le operazioni contabili relative alla spesa effettuata con imputazione sui capitoli del Bilancio regionale assegnati al Dipartimento Tutela della Salute;
- Sono stati inviati dal Settore Ragioneria Generale della Regione Calabria i dati inerenti al 1° e 2° trimestre 2012, con l'indicazione delle movimentazioni contabili di riscossione e pagamenti sul conto sanità, acceso presso il tesoriere;
- Sono stati effettuati presso il Dipartimento incontri con la softwarehouse che gestisce il sistema contabile regionale e sono stati collegati i capitoli del Bilancio regionale con il Piano dei Conti sanitario, attraverso l'utilizzo dei codici Siope;
- Sono stati individuati come "perimetro Sanità" tutti i capitoli assegnati al Dipartimento Tutela della Salute.
- È in corso di formalizzazione la metodologia di raccordo dei capitoli (Finanziari) del Bilancio regionale con il Piano dei Conti (Economico Patrimoniale);
- È stata approvata la Delibera di Giunta Regionale per la designazione del responsabile regionale per la certificazione dei dati della Gestione Sanitaria



Accentrata, ex art. 22 comma 3, lett. D del Decreto Leg.vo 118/2011. DGR n. 321 del 30-7-2012.

3.4.5 Attività per la corretta implementazione, delle Aziende Sanitarie, del D.Lgs. 118/2011

In merito all'attività di divulgazione e di attuazione del D.lgs. 118/2011 da parte delle Aziende, il Settore economico-finanziario del Dipartimento Tutela della Salute ha coinvolto direttamente le Aziende, soprattutto in relazione alla riconciliazione dei crediti e dei debiti rilevati dalla Gestione Sanitaria Accentrata nei confronti delle aziende.

Con l'introduzione dei nuovi modelli CE e SP ministeriali, il settore Economico-Finanziario, coerentemente con le indicazioni e le informazioni contenute nei modelli stessi ha provveduto ad adottare il nuovo Piano dei Conti unico regionale, della Gestione Accentrata e delle Aziende e di recepire ed applicare le nuove indicazioni in merito alle diverse modalità di relazione contabile di determinate fattispecie (rilevazione dei contributi, degli ammortamenti e delle relative sterilizzazioni ecc.)

Al fine di garantire l'adozione delle nuove indicazioni e l'omogeneità nelle rilevazioni contabili, il Settore Economico Finanziario provvederà ad effettuare incontri formativi con tutte le Aziende in merito all'adozione del D.Lgs.118 e successivamente a programmare degli incontri su tematiche ritenute più critiche nel processo di rilevazione contabile.

3.4.6 Contabilità analitica

La Regione ha avviato concretamente dal 2009 il lavoro di implementazione del sistema di contabilità analitica con la costituzione di un gruppo di lavoro tra Dipartimento e Aziende del SSR, con il principale fine di ricognire lo stato di avvio ed implementazione presso ciascuna azienda e, conseguentemente, determinare un modello regionale di Piano dei centri di costo e di responsabilità.

Dal 2011 è stato avviato il "Progetto LA", tenendo conto del nuovo ruolo del modello ministeriale LA (che rappresenta i costi della sanità regionale sui diversi Livelli di Assistenza) nella gestione del SSN e si propone di condividere un sistema omogeneo di rilevazione dei dati da parte delle Aziende del SSR, al fine di migliorare la loro qualità e garantire la confrontabilità tra le Aziende. In parallelo, si propone di definire il piano regionale dei centri di costo, che



tenga conto del livello di analisi LA (ovvero prevedendo che i centri di costo rappresentino aggregati o dettagli dei livelli assistenziali considerati dal modello LA).

I risultati di tale attività sono inoltre strumentali alla prossima ripartizione delle risorse finanziarie per l'anno 2013 che si baserà sui costi standard determinati secondo le modalità stabilite dal Capo IV del decreto legislativo 68/2011.

3.4.7 Risultato d'esercizio Consuntivo 2011 e prime stime andamento 2012

Per come riportato nel verbale della riunione del 23.7.2012 del Tavolo Tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza la Regione Calabria a Consuntivo 2011 presenta un disavanzo di 110,431mln di euro, ivi comprendendo tutti gli ammortamenti non sterilizzati di competenza dell'anno 2011 e il rischio. Considerando la perdita 2010 non coperta di 13,724 mln di euro, il disavanzo cui dare copertura è rideterminato in 124,155 mln di euro. Dopo le coperture, pari a 119,763 mln di euro, presenta un disavanzo di 4,392 mln di euro. Tale risultato non ingloba l'effetto della stima del gettito dell'ulteriore maggiorazione delle aliquote fiscali di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF per l'anno d'imposta 2012, rispettivamente nelle misure di 0,15 e 0,30, così come verificato nel verbale della riunione del 4 aprile 2012, in attesa della relativa comunicazione da parte del competente Dipartimento delle finanze né la rideterminazione dei gettiti derivanti dalla massimizzazione delle aliquote fiscali.

Rispetto al Conto Economico programmatico del Piano di Rientro approvato con DGR n. 845/2009 i ricavi sono risultati inferiori per circa 58 €/mln. Tale differenziale è principalmente dovuto al minore valore del Fondo Sanitario Regionale rispetto a quello previsto nel PdR, a seguito delle variate condizioni macroeconomiche nazionali e dell'applicazione, a partire dall'anno 2010, dei nuovi criteri di riparto nazionali.

I costi totali mostrano una riduzione rispetto al Programmatico 2011 di 90 €/mln e di 21 €/mln rispetto al valore del Consuntivo 2010.

Il risultato d'esercizio 2011 del SSR presenta quindi una perdita inferiore di oltre 31 €/mln rispetto al Programmatico del Piano di Rientro.

In base alle risultanze del CE 1° trimestre 2012 la Regione e l'advisor contabile hanno fornito ai Ministeri competenti una stima ponderata del disavanzo 2012 che risulterebbe pari a



circa 72 €/mln. Tale stima non considera gli effetti dell'applicazione delle disposizioni del DL. 95/2012 (c.d. spending review).

3.4.8 Applicazione Decreto Legge n. 95 del 6 luglio 2012

La Legge n. 135 del 7 agosto 2012 ha convertito il Decreto Legge 95 del 6 luglio 2012 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini" (c.d. Spending Review), rendendo cogenti le misure previste per la razionalizzazione e la riduzione della spesa sanitaria.

Le lettere a) e b) dell'articolo 15 comma 13 comportano la necessità, per tutte le Aziende e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, di porre in essere adeguate iniziative di revisione della spesa per l'acquisto di beni e servizi.

In particolare, ai sensi della lettera a) del summenzionato articolo, ciascuna Azienda è tenuta a concordare con i propri fornitori di beni e servizi (con esclusione degli acquisti di farmaci) una riduzione dei corrispettivi e dei corrispondenti volumi d'acquisto, pari al 5% del totale della fornitura prevista dalla data di entrata in vigore del decreto (7 luglio) fino alla decorrenza del contratto. Per la fornitura di dispositivi medici, detta riduzione opera solo fino al 31 dicembre 2012, essendo previste percentuali decrescenti per gli anni 2013 (4.9%) e 2014 (4.8%). Ai sensi della lettera b) è altresì previsto che le Aziende propongano ai propri fornitori la rinegoziazione dei contratti che prevedono prezzi unitari superiori del 20% rispetto ai prezzi medi di riferimento forniti dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP), senza che questo comporti modifica della durata del contratto. Qualora entro il termine di 30 giorni dalla trasmissione della proposta non sia stato raggiunto un accordo con il fornitore per ricondurre i prezzi unitari ai prezzi medi di riferimento, le Aziende hanno il diritto di recedere dal contratto senza alcun onere a loro carico, in deroga all'art. 1671 c.c..

Le Aziende sono state quindi richiamate all'osservanza di quanto sancito dal DL 95/2012, ponendo in essere le azioni di rinegoziazione con i fornitori di beni e servizi.

Coerentemente con il monitoraggio dei dati di CE, la Regione avvierà un'attività periodica di analisi dell'avanzamento delle iniziative poste in essere dalle Aziende per l'applicazione delle disposizioni del Decreto e dei corrispondenti risparmi previsti e il relativo impatto sulle voci del Conto Economico.



PARTE 3

Il Contesto Istituzionale



4. IL QUADRO ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO

Il quadro istituzionale di riferimento continua ad essere caratterizzato da cambiamenti e novità, collegati soprattutto al percorso legislativo di attuazione del federalismo fiscale nonché agli effetti di carattere strutturale indotti dalle manovre finanziarie degli ultimi anni, che hanno avuto tra gli obiettivi prioritari quello di riduzione della spesa pubblica.

4.1 *Lo stato di attuazione del federalismo fiscale*

Per quanto riguarda l'attuazione del federalismo fiscale, dopo l'approvazione nel 2009 della legge n.42 di delega al Governo sono stati approvati 8 decreti attuativi che modificano sostanzialmente il sistema di finanziamento delle autonomie territoriali:

- il D.Lgs. n.85/2010 "Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42" (cd "federalismo demaniale");
- il D.Lgs. n.156/2010 "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale";
- il D.Lgs. n.216/2010 "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province";
- il D.Lgs. n.23/2011 "Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale";
- il D.Lgs. n. 68/2011 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario";
- il D.Lgs. n. 88/2011 "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42";
- il D.Lgs. n. 118/2011 "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42";
- il D.Lgs. n. 149/2011 "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42.



Per quanto riguarda le Regioni, il D.Lgs 68 del 2011 ha definito le nuove regole per il fisco regionale, che riguardano principalmente Irpef, Iva e Irap. Nella tabella seguente sono elencate in maniera schematica le novità introdotte dal decreto, con l'indicazione dei contenuti e della decorrenza. A tale proposito occorre sottolineare come le recenti manovre di finanza pubblica hanno pesantemente pregiudicato il percorso di attuazione del federalismo fiscale, prevedendo la soppressione di trasferimenti che costituivano la base finanziaria del processo di riforma verso il federalismo. Tanto è vero che i successivi adempimenti previsti dai diversi articoli del decreto, spesso in capo al Ministero dell'Economia o alla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale non hanno avuto seguito, ritardando al momento la concreta introduzione delle riforme prevista dal decreto medesimo.



Riferimento	Contenuto	Provvedimento attuativo	Ulteriori adempimenti	Decorrenza
CAPO I	AUTONOMIA DI ENTRATA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO			
ART. 1	Definizione dell'oggetto del Capo I consistente nella disciplina dell'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e conseguente soppressione di trasferimenti statali; individuazione delle compartecipazioni delle regioni al gettito di tributi erariali; tributi regionali; meccanismi perequativi	D.lgs. n. 68/2011		
ART. 2	Rideterminazione addizionale regionale all'imposta sul reddito persone fisiche (IRPEF) in modo da garantire entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base e ai trasferimenti statali soppressi (vedi art. 7)	Decreto Presidente Consiglio Ministri	Previa proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione, sentita la Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle Commissioni camerali competenti per i profili finanziari	01/01/2013 per l'anno di imposta 2012
ART. 3	Definizione per l'anno 2012 del fabbisogno sanitario nazionale standard, corrispondente al livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale al quale ordinariamente concorre lo Stato. Restano ferme le disposizioni in materia di quota premiale, in materia di realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario, in materia di fondo di garanzia e di recuperi per minori o maggiori gettiti fiscali effettivi rispetto a quelli stimati ai fini della copertura del fabbisogno sanitario regionale standard. Resta fermo che al finanziamento della spesa sanitaria fino al 2013 concorrono le entrate proprie.	D.lgs. n. 68/2011		per l'anno 2012



Riferimento	Contenuto	Provvedimento attuativo	Ulteriori adempimenti	Decorrenza
ART.4	Determinazione a favore delle regioni dell'aliquota di compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) in conformità con il principio di territorialità	Decreto Presidente Consiglio Ministri di natura non regolamentare (allo schema di decreto è allegata una relazione tecnica concernente le conseguenze di carattere finanziario derivanti dall'attuazione del principio di territorialità)	Prevvia proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione, sentite la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (oppure la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, se costituita) e previo parere delle Commissioni camerali competenti per i profili finanziari	01/01/2013
ART. 5	Possibilità per le regioni di ridurre le aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e disporre deduzioni della base imponibile. Gli effetti finanziari sono esclusivamente a carico del bilancio della regione e non comportano alcuna forma di compensazione da parte del fondo perequativo	Legge regionale		01/01/2013
ART. 6	Modifiche dell'aliquota addizionale regionale all'imposta sul reddito persone fisiche (IRPEF). L'aliquota di base è pari a 1,23 per cento. La maggiorazione non può essere superiore a: 0,5 punti per gli anni 2012 e 2013 (fino a 1,73); 1,1 punti per l'anno 2014 (fino a 2,33); 2,1 punti a decorrere dal 2015. La Regione Calabria attualmente applica l'aliquota al 2,03 per cento a causa della maggiorazione di 0,30 punti percentuali intervenuta per la copertura del Piano di rientro del deficit nella Sanità. La Regione potrà intervenire con una ulteriore maggiorazione a partire dal 2014. Anche la possibilità di disporre le detrazioni previste sono sospese a causa del Piano di rientro	Legge regionale		01/01/2012



Riferimento	Contenuto	Provvedimento attuativo	Ulteriori adempimenti	Decorrenza
ART. 7	Soppressione trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza (anche in conto capitale ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento), compresi quelli destinati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni (sono esclusi dalla soppressione i trasferimenti relativi al fondo perequativo di cui all'art. 2, c. 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549)	Decreto Presidente Consiglio Ministri	Valutazioni della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (oppure della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, se costituita). Proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione, sentite la Conferenza Stato-Regioni e la e previo parere delle Commissioni camerali competenti per i profili finanziari	01/01/2013
ART. 8	Trasformazione in tributi propri regionali, con facoltà di soppressione, delle seguenti: tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale; imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo; imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile; tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche regionali; tasse sulle concessioni regionali; imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili	D.lgs. n. 68/2011		01/01/2013
ART. 9	Riversamento diretto alle regioni dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali, nonché di una quota del gettito riferibile al concorso della regione nella attività di recupero in materia di IVA, commisurata all'aliquota di compartecipazione	Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze		



Riferimento	Contenuto	Provvedimento attuativo	Ulteriori adempimenti	Decorrenza
ART. 10	Possibilità per le regioni di definire con specifico atto convenzionale, sottoscritto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, le modalità gestionali e operative dei tributi regionali, nonché di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione			
ART. 11	Previsione della possibilità di adottare misure compensative nell'eventualità di interventi statali su basi imponibili e aliquote dei tributi regionali			
ART. 12	A) Soppressione dei trasferimenti regionali ai comuni aventi carattere di generalità e permanenza (anche in conto capitale ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento)/Individuazione trasferimenti fiscalizzabili	Atto regionale	Condivisione nella Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (o nella Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, se costituita)	01/01/2013
	B) Determinazione della compartecipazione dei comuni ai tributi regionali e prioritariamente alla addizionale regionale all'IRPEF o individuazione dei tributi integralmente devoluti (assicurando un importo corrispondente ai trasferimenti soppressi)	Atto amministrativo regionale	Accordo con il Consiglio autonomie locali, d'intesa con i comuni del proprio territorio	entro 31/12/2012
	C) Eventuale rivisitazione della compartecipazione ai tributi regionali o individuazione tributi devoluti	Atto amministrativo regionale	Accordo con il Consiglio autonomie locali, d'intesa con i comuni del proprio territorio	entro 31/12/2012
	E) Istituzione Fondo sperimentale regionale di riequilibrio, della durata di tre anni, in cui confluisce una percentuale non superiore al 30% del gettito di cui al precedente punto B). Definizione modalità di riparto	Atto regionale		01/01/2013
ART. 13	A) Previsione della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie regionali diverse dalla sanità	Legge dello Stato		
	B) Fino alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie regionali diverse dalla sanità, sono stabiliti i servizi da erogare, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, e il relativo fabbisogno, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica	Intesa Conferenza unificata		



Riferimento	Contenuto	Provvedimento attuativo	Ulteriori adempimenti	Decorrenza
ART. 14	Definizione della classificazione delle spese regionali che individua quelle concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale nelle spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni nelle materie: sanità; assistenza; istruzione; trasporto pubblico locale; eventuali ulteriori materie	D.lgs. n. 68/2011		
ART. 15	A) Individuazione delle fonti di finanziamento delle spese delle regioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale: compartecipazione all'IIVA; quote dell'addizionale regionale all'IRPEF; IRAP, fino alla data della sua sostituzione con altri tributi; quote del fondo perequativo; entrate proprie, nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto delle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario nazionale	D.lgs. n. 68/2011		
	B) Individuazione fonti di finanziamento delle altre spese delle regioni: tributi propri derivati; tributi propri; quote dell'addizionale IRPEF; quote del fondo perequativo	D.lgs. n. 68/2011		
	C) Istituzione del fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IIVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese di cui alla precedente lettera A). Nel primo anno di funzionamento del fondo perequativo, le suddette spese sono computate in base ai valori di spesa storica e dei costi standard, ove stabiliti; nei successivi quattro anni devono gradualmente convergere verso i costi standard	Decreto del Presidente Consiglio Ministri di definizione delle modalità della convergenza (allo schema di decreto è allegata una relazione tecnica concernente le conseguenze di carattere finanziario)	Previa proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle Commissioni camerali competenti per i profili finanziari	01/01/2013
CAPO II	AUTONOMIA DI ENTRATA DELLE PROVINCE			
ART. 16	Definizione dell'oggetto delle disposizioni, concernenti l'autonomia di entrata delle province e soppressione trasferimenti in attesa della soppressione o razionalizzazione delle stesse province			



Riferimento	Contenuto	Provvedimento attuativo	Ulteriori adempimenti	Decorrenza
ART. 17	A) L'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, costituisce tributo proprio derivato delle province. L'aliquota è pari al 12,5%. Dal 2011 possono aumentare o diminuire l'aliquota in misura non superiore a 3.5 punti percentuali			01/01/2012
	B) Previsione della modifica delle misure dell'imposta provinciale di trascrizione (IPT) - Successivo riordino	Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze - Legge di stabilità		26/06/2011 - entro 31/12/2011
ART. 18	A) Soppressione trasferimenti statali alle province aventi carattere di generalità e permanenza (anche in conto capitale ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento)			01/01/2012
	B) L'aliquota della compartecipazione provinciale all'IRPEF è determinata in modo da assicurare entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi. L'aliquota può essere incrementata a seguito della individuazione di ulteriori trasferimenti soppressi			01/01/2012
	C) L'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica è soppressa e il relativo gettito spetta allo Stato, previa rideterminazione dell'importo dell'accisa			01/01/2012
ART. 19	A) Soppressione trasferimenti regionali alle province aventi carattere di generalità e permanenza (anche in conto capitale ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento)/Individuazione trasferimenti fiscalizzabili		Condivisione nella Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale o della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (se costituita)	01/01/2013
	B) Determinazione compartecipazione delle province alla tassa automobilistica spettante alla regione (assicurando un importo corrispondente ai trasferimenti soppressi)	Atto Amministrativo Regionale	Accordo con il Consiglio autonomie locali, d'intesa con le province del proprio territorio	Scadenza entro 30/11/2012 In caso di inadempienza viene attivato il potere sostitutivo dello Stato



Riferimento	Contenuto	Provvedimento attuativo	Ulteriori adempimenti	Decorrenza
	C) In caso di incapienza della tassa automobilistica, le regioni assicurano una compartecipazione ad altro tributo regionale			
	D) Istituzione Fondo sperimentale regionale di riequilibrio, della durata di tre anni, in cui confluisce una percentuale non superiore al 30% del gettito di cui al precedente punto B)			01/01/2013
ART. 20	A) Spettano alle province gli altri tributi ad esse riconosciuti			
	B) Previsione della disciplina dell'imposta di scopo provinciale	Decreto del Presidente della Repubblica	Intesa Conferenza Stato-città e autonomie locali	31/10/2011
ART. 21	Istituzione Fondo sperimentale di riequilibrio di durata biennale, la cui cessazione è prevista a decorrere dalla data di attivazione del fondo perequativo	Decreto del Ministro dell'Interno	Accordo Conferenza Stato-città e autonomie locali e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze	01/01/2012
ART. 22	Classificazione spese provinciali			
CAPO III	PEREQUAZIONE AI SENSI DELL'ARTICOLO 13 DELLA LEGGE N. 42 DEL 2009 E SISTEMA FINANZIARIO DELLE CITTA' METROPOLITANE NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO			
ART. 23	A) Istituzione del fondo perequativo dello Stato per le province e per le città metropolitane			
	B) Istituzione nel bilancio regionale di un Fondo a favore dei comuni e di un Fondo a favore delle province e delle città metropolitane, alimentati dal fondo perequativo dello Stato			
ART. 24	La Regione può attribuire alla città metropolitana la facoltà di istituire l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili solo ove l'abbia soppressa			
CAPO IV	COSTI E FABBISOGNI STANDARD NEL SETTORE SANITARIO			
ART. 25	Definizione dell'oggetto del Capo IV, consistente nella disciplina dei costi standard e fabbisogni standard per le regioni a statuto ordinario nel settore sanitario			01/01/2013
ART. 26	Determinazione fabbisogno sanitario nazionale standard in coerenza con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei LEA erogati in condizioni di efficienza e appropriatezza			01/01/2013



Riferimento	Contenuto	Provvedimento attuativo	Ulteriori adempimenti	Decorrenza
	C) In caso di incapienza della tassa automobilistica, le regioni assicurano una compartecipazione ad altro tributo regionale			
	D) Istituzione Fondo sperimentale regionale di riequilibrio, della durata di tre anni, in cui confluisce una percentuale non superiore al 30% del gettito di cui al precedente punto B)			01/01/2013
ART. 20	A) Spettano alle province gli altri tributi ad esse riconosciuti			
	B) Previsione della disciplina dell'imposta di scopo provinciale	Decreto del Presidente della Repubblica	Intesa Conferenza Stato-città e autonomie locali	31/10/2011
ART. 21	Istituzione Fondo sperimentale di riequilibrio di durata biennale, la cui cessazione è prevista a decorrere dalla data di attivazione del fondo perequativo	Decreto del Ministro dell'Interno	Accordo Conferenza Stato-città e autonomie locali e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze	01/01/2012
ART. 22	Classificazione spese provinciali			
CAPO III	PEREQUAZIONE AI SENSI DELL'ARTICOLO 13 DELLA LEGGE N. 42 DEL 2009 E SISTEMA FINANZIARIO DELLE CITTA' METROPOLITANE NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO			
ART. 23	A) Istituzione del fondo perequativo dello Stato per le province e per le città metropolitane			
	B) Istituzione nel bilancio regionale di un Fondo a favore dei comuni e di un Fondo a favore delle province e delle città metropolitane, alimentati dal fondo perequativo dello Stato			
ART. 24	La Regione può attribuire alla città metropolitana la facoltà di istituire l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili solo ove l'abbia soppressa			
CAPO IV	COSTI E FABBISOGNI STANDARD NEL SETTORE SANITARIO			
ART. 25	Definizione dell'oggetto del Capo IV, consistente nella disciplina dei costi standard e fabbisogni standard per le regioni a statuto ordinario nel settore sanitario			01/01/2013
ART. 26	Determinazione fabbisogno sanitario nazionale standard in coerenza con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei LEA erogati in condizioni di efficienza e appropriatezza			01/01/2013



118/2011, sui quali è stata già avviata la sperimentazione da parte di 5 regioni italiane, ed ai quali la Regione Calabria si è già parzialmente adeguata con l'approvazione della legge n. 47/2011 e con alcune modifiche apportate alla legge di contabilità.

Nella bozza del nuovo ordinamento contabile di stesura statale le principali innovazioni sono connesse:

- ✓ alla valenza autorizzatoria del bilancio pluriennale;
- ✓ all'utilizzo di un identico piano dei conti integrato per tutte le Regioni;
- ✓ all'adozione di rinnovati schemi di bilancio universali, articolati in missioni²⁶ e programmi²⁷ coerenti con quanto sancito dai regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionali (al fine di evidenziare le finalità della spesa, assicurando maggior trasparenza alle decisioni di allocazione delle risorse pubbliche);
- ✓ alla specificazione e alla classificazione delle entrate in titoli, categorie e tipologie;
- ✓ alla graduale estensione alle regioni, agli enti locali e a tutti gli enti cosiddetti strumentali del bilancio finanziario di sola cassa (a seguito degli esiti della prevista sperimentazione dell'analogo impegno in capo allo Stato);
- ✓ all'individuazione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e direttamente riferiti ai programmi di bilancio, da applicare omogeneamente negli enti territoriali;
- ✓ all'affiancamento, a mero scopo conoscitivo, di schemi di contabilità economico patrimoniale al confermato sistema di contabilità finanziaria;
- ✓ all'obbligo per le regioni e gli enti locali di predisporre schemi di bilancio consolidato con i propri enti strumentali, aziende e società controllate e partecipate;
- ✓ all'obbligo per le Regioni e gli enti locali di allegare al bilancio una rappresentazione riassuntiva delle spese per i costi sostenuti per le funzioni concernenti i livelli essenziali delle prestazioni, anche per consentirne il raffronto con i costi standard;
- ✓ alla raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio adottati dal sistema autonomistico territoriale con quelli in essere in ambito comunitario, sì da renderli

²⁶ Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici della P.a.

²⁷ I programmi sono aggregati omogenei di attività funzionali al perseguimento degli obiettivi definiti nelle missioni.



analizzabili e, dunque, comparabili nel corso della procedura UE dei cosiddetti disavanzi eccessivi;

- ✓ alla nuova formulazione dei principi contabili tra cui quello della competenza finanziaria;
- ✓ a restrizioni in ordine al ricorso all'indebitamento e alla anticipazione di cassa.

In ordine ai "principi generali in materia di finanza regionale" la proposta di nuovo ordinamento contabile ribadisce che "la gestione finanziaria della regione è ispirata al principio della programmazione. A tal fine la regione adotta ogni anno il bilancio di previsione annuale e pluriennale, le cui previsioni sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel documento di economia e finanza regionale". Tuttavia, nella bozza di detto "Ordinamento", è previsto che il DPEFR sia approvato con legge regionale, mentre attualmente (art. 2, comma 3, L.R. 8/2002) viene adottato con una risoluzione del Consiglio regionale, su proposta della Giunta.

Inoltre, in connessione con le esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, viene introdotta, l'adozione una **legge di stabilità regionale**, che deve contenere il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale. In essa trovano sede solo esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale.

In relazione al sistema contabile, come già detto, nella bozza sono richiamati i principi già contenuti nel 118/2011, ed in particolare che:

- la contabilità finanziaria costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione della gestione delle regioni, ma che ad essa, e solo a fini conoscitivi, viene affiancata la contabilità economico-patrimoniale;
- per consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali è necessaria l'adozione di un **piano integrato dei conti**, costituito dall'elenco delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali;
- così come il bilancio annuale di previsione, anche il bilancio pluriennale assume carattere autorizzatorio, costituendo limite agli accertamenti e agli incassi riguardanti le accensioni di prestiti e agli impegni e ai pagamenti di spesa²⁸;

²⁸ Tuttavia, nella nota preliminare al bilancio sono indicati gli stanziamenti del bilancio pluriennale che hanno solo funzione di programmazione e non autorizzano l'assunzione di obbligazioni con imputazione agli esercizi successivi. Non comportano limiti



- il principio della competenza finanziaria costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni).

Come già richiamato nel DPEFR dello scorso anno, tale principio prevede che tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate siano registrate nelle scritture contabili dell'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza e che, per quanto riguarda l'entrata, non è più possibile accertare somme che scadono in esercizi futuri. Parallelamente, non possono essere riferite a un determinato esercizio finanziario le spese per le quali non sia venuta a scadere nello stesso esercizio l'obbligazione giuridica.

Di fatto, con questa nuova impostazione, la contabilizzazione dei fatti gestionali è imputata negli esercizi finanziari "a valle" del processo di acquisizione delle entrate e di effettuazione delle spese. La contabilità finanziaria, con questo nuovo principio, non anticipa più la registrazione dei fatti gestionali, ma li contabilizza in un periodo molto più prossimo alla fase finale del processo, ossia alla movimentazione di cassa.

Il mutamento nella contabilizzazione presenta alcune criticità potenziali, ma anche molte opportunità, soprattutto in riferimento alla trasparenza dei bilanci e al governo della finanza pubblica. Le principali criticità derivano dalla corretta contabilizzazione delle spese di investimento e dalla gestione della transazione tra un sistema contabile e un altro.

Muta anche la struttura del bilancio (e del Rendiconto) e il livello di articolazione ai fini del voto in Consiglio regionale. Infatti, l'attuale articolazione delle entrate in titoli (in base alla provenienza), categorie (in base alla natura dei cespiti), unità previsionali di base (secondo aree omogenee di attività, ai fini dell'approvazione del Consiglio regionale) e capitoli (ai fini della gestione e delle rendicontazione) è modificata in **titoli** (secondo la fonte di provenienza delle entrate), in **tipologie** (in base alla natura dell'entrata, ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto), in **categorie** (secondo l'oggetto delle entrate, rappresentate in appositi allegati) e **capitoli** (ai fini della gestione e della rendicontazione).

Così come l'attuale declinazione delle spese in aree di intervento (materie ed attività omogenee di competenza regionale), livelli programmatici di intervento (in base agli atti di programmazione regionale), funzioni obiettivo (in base alle politiche regionali), unità previsionali di base (aree omogenee in cui si articolano le competenze regionali e corrispondenti a singole finalità di spesa e costituiscono l'unità di voto), e capitoli (ai fini della gestione e delle rendicontazione) vengono ora articolate in **missioni** (in base alle funzioni e gli

alla gestione le previsioni riguardanti le anticipazioni di cassa, i relativi rimborsi e le partite di giro. Inoltre, ai sensi dell'Intesa Stato -Regioni, le Regioni possono anche individuare le leggi di spesa cui applicare il carattere autorizzatorio sul bilancio pluriennale. Resta fermo che non può essere autorizzata l'assunzione di obbligazioni concernenti spese correnti per esercizi non considerati nel bilancio pluriennale a meno delle spese derivanti da contratti di somministrazione, di affitto, relative a prestazioni periodiche o continuative di servizi di cui all'art. 1677 c.c., delle spese correnti correlate a finanziamenti comunitari e delle rate di ammortamento dei prestiti.



obiettivi strategici della spesa), **programmi** (aggregati omogenei di attività e costituiscono l'unità di voto minima), **macroaggregati** (secondo la natura economica della spesa, rappresentati in appositi allegati) e **capitoli** (ai fini della gestione e delle rendicontazione).

Mutano e proliferano gli allegati a corredo del bilancio e del conto consuntivo. Tra gli allegati al bilancio di previsione, oltre ai prospetti delle spese di bilancio per missioni, programmi e macroaggregati per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, della composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato e della composizione del fondo svalutazione crediti, particolare rilievo riveste **la nota preliminare**. Questa dovrà contenere i criteri di valutazione adottati per la formulazione delle previsioni, l'elenco dei programmi per spese di investimento finanziati col ricorso al debito e con le risorse disponibili, l'elenco dei propri enti e organismi strumentali, l'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, le informazioni che evidenzino gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata, l'importo complessivo dei residui perenti e le modalità di determinazione del fondo per la reinscrizione degli stessi. Tra gli allegati al rendiconto, oltre agli omologhi indicati per il bilancio di previsione rilevano i prospetti inerenti la dimostrazione degli accertamenti e degli impegni assunti nell'esercizio in corso e negli esercizi precedenti imputati agli esercizi successivi, quello che evidenzia la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato, quello che specifica la composizione del fondo svalutazione crediti, quello relativo alla rappresentazione dei costi sostenuti per funzioni, nonché dei relativi costi e fabbisogni standard, l'allegato contenente l'elenco dei residui attivi e passivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza, distintamente per esercizio di provenienza e per capitolo, unitamente ad una nota illustrativa sulle ragioni della persistenza dei residui con anzianità superiore ai cinque anni, di maggiore consistenza, nonché sulla fondatezza degli stessi e sulle modalità di determinazione del fondo svalutazione crediti, il prospetto inerente ai risultati della gestione secondo la struttura del piano dei conti integrato, nonché la relazione sulla gestione²⁹. Inoltre, se si accettano le

²⁹ Quest'ultima, in modo assolutamente approfondito, deve illustrare la gestione regionale nei suoi settori operativi, illustrando, specificamente anche le voci del conto del bilancio e gli scostamenti con i dati previsionali, le voci del conto economico e dello stato patrimoniale, specifiche notizie in merito ai contributi in conto capitale ed in conto



proposte emendative delle Regioni, al conto consuntivo regionale devono essere allegati i bilanci del Consiglio regionale e degli enti strumentali. Le risultanze finali di questi ultimi, come già detto, dovranno confluire nel conto consuntivo regionale.

A tale proposito si sottolinea l'importanza della redazione del "Bilancio consolidato della regione", attraverso il quale verrà redatto e reso noto il risultato complessivo del "gruppo amministrazione pubblica regionale", ove si consideri che tale bilancio fornirà le risultanze gestorie dell'Amministrazione regionale, degli enti ed organismi strumentali, nonché delle aziende e delle società controllate e partecipate.

Particolarmente problematica, invece, è la disposizione che prevede che l'eventuale avanzo di gestione debba prioritariamente essere destinato all'estinzione del debito maturato dalla regione, laddove, fino adesso, poteva essere destinato alla virtuosa copertura delle spese in conto capitale.

A tale proposito si rileva che l'estinzione del debito delle regioni riveste importanza prioritaria per lo Stato e che anche nell'articolo dedicato alla destinazione dell'avanzo di amministrazione accertato in sede di rendiconto, viene stabilito che prima di destinare l'eventuale avanzo alla copertura di spese correnti non ripetitive è necessario procedere all'estinzione anticipata dei prestiti (art. 7 della bozza di ordinamento contabile). Difatti l'eventuale avanzo di amministrazione, depurato dalle componenti con vincolo di destinazione, deve essere prioritariamente destinato alla copertura dei debiti fuori bilancio, poi al finanziamento delle spese di investimento, quindi all'estinzione anticipata dei prestiti ed, infine, al finanziamento delle spese correnti a carattere non ripetitivo.

Infine, in caso di disavanzo di amministrazione accertato in sede di rendicontazione è prevista l'applicazione dello stesso al bilancio di previsione annuale dell'esercizio in corso di gestione alla data di approvazione del rendiconto e l'eventuale ripiano, secondo un preciso

esercizio e la loro destinazione finanziaria ed economico-patrimoniale, l'elencazione dei diritti reali di godimento e la loro illustrazione, l'analisi puntuale del risultato di amministrazione e del risultato finanziario di competenza, mettendone in evidenza, per entrambi, la composizione e, per il risultato di amministrazione, la destinazione, le modalità di copertura dell'eventuale disavanzo finanziario di competenza, su potenziali od effettive situazioni di dequalificazione della spesa, tenuto conto della distinzione tra spese correnti e spese di investimento, sulla struttura e la sostenibilità del ricorso all'indebitamento, con particolare riguardo ai contratti di mutuo, alle garanzie prestate e alla conformità dei relativi oneri alle condizioni previste dalle convenzioni con gli istituti bancari e i valori di mercato, evidenziando gli oneri sostenuti in relazione ad eventuali anticipazioni di cassa concesse dall'istituto bancario convenzionato e l'elenco dei propri enti e organismi strumentali.



piano di rientro, nel corso degli esercizi considerati nel bilancio pluriennale, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale.

Viene anche introdotta la definizione delle spese obbligatorie al fine di indentificare quelle per le quali è possibile prevedere apposito Fondo di riserva. Spese obbligatorie sono quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamenti di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa (al bilancio è allegato l'elenco dei capitoli che riguardano spese obbligatorie che riveste carattere tassativo, da approvare, con apposito articolo, con la legge del bilancio).

In termini di liquidazione delle spese, inoltre, vengono rafforzate le disposizioni tese ad evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, introducendo, anche "nell'Ordinamento contabile" di cui trattasi, una specifica disposizione secondo la quale è fatto obbligo, prima dell'adozione dei provvedimenti che comportano impegni di spesa, di accertare che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica. Viene, altresì previsto che qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione debba adottare le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi.

Vengono poi introdotte diverse norme restrittive rispetto all'attuale assetto legislativo, tra cui quelle connesse all'indebitamento, al ricorso dell'anticipazione di cassa, alla gestione delle partite di giro e ai tempi di regolarizzazione delle riscossioni.

In ordine all'**indebitamento**, le disposizioni di matrice statale richiamano le disposizioni dettate dall'art. 119 e 81 della costituzione, sostanzialmente restringendo il ricorso all'indebitamento a partire dall'entrata in vigore del nuovo testo dell'art.81 (1 gennaio 2014).

Inoltre sono assolutamente ridotte, ma non ancora definitive, le componenti delle entrate correnti di natura tributaria che concorrono a formare la base di calcolo del limite dell'indebitamento previsto dalla normativa vigente (20%). Su questo sarà opportuno intervenire con una proposta emendativa da parte delle Regioni, poiché l'attuale formulazione della disposizione comporta l'esclusione dei fondi perequativi non destinati alla sanità dalla base di calcolo del limite di indebitamento, creando una ingiustificabile compressione delle



entrate tributarie non soggette a vincolo per le sole regioni (sostanzialmente quelle del Sud) destinatarie di tali fondi.

Riguardo alle novità connesse al ricorso alle anticipazioni di cassa, la proposta normativa stabilisce che *"le Regioni possono contrarre anticipazioni unicamente allo scopo di fronteggiare temporanee deficienze di cassa, per un importo non eccedente il 5 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa", al netto di quelle delle tipologie "Tributi destinati al finanziamento della sanità" e "Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali".*

E' chiaro che il previsto limite del 5%, in relazione al volume delle risorse finanziarie gestite dalle regioni appare del tutto incongruo. Non si può passare dall'attuale 1/6 delle entrate comprese quelle destinate alla Sanità, al 5 per cento di quelle non vincolate senza la Sanità.

Anche qui, come per l'indebitamento, per quanto attiene la base di calcolo, l'attuale formulazione della disposizione comporta l'esclusione dei fondi perequativi non destinati alla sanità creando una ulteriore ed ingiustificabile compressione delle entrate tributarie nette per le sole regioni destinatarie di tali fondi. Tenuto conto che l'importo deve essere restituito nel corso dell'esercizio e che la disciplina della modalità di erogazione e di utilizzo dell'anticipazione è stata resa particolarmente severa con le modifiche introdotte nei principi contabili, la nuova norma impedisce di fatto il ricorso a tale strumento. Inoltre, tenuto conto che all'anticipazione di cassa si può ricorrere solo dopo aver utilizzato sia la cassa ordinaria che quella sanitaria, e che, quindi, le eventuali anticipazioni possono essere esperite anche per finanziare la sanità, si ritiene poco ragionevole non includere nella base di calcolo sia i tributi che finanziano la sanità che le risorse relative al "fondo perequativo da amministrazione centrali".

In merito alle partite di giro, viene introdotto il divieto di imputazione provvisoria degli incassi e dei pagamenti in attesa di regolarizzazione a detta voce di bilancio.

Inoltre vengono dettati stringenti tempi per la regolarizzazione delle entrate (60 giorni). Tali termini, tuttavia, rischiano di essere insufficienti nell'eventualità in cui sia necessario istituire nuovi capitoli.



4.3 Il principio dell'equilibrio di bilancio

Con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 è stato introdotto nella Costituzione italiana il "principio del pareggio di bilancio"³⁰. La legge in questione, essendo stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere con la maggioranza qualificata dei due terzi, non è sottoponibile a referendum (art. 138, comma 3, Cost.). Per tale via il nostro Paese ha dato seguito all'impegno assunto in virtù dell'adesione, in data 2 marzo 2012, al "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria", meglio noto come "Fiscal Compact", il cui art. 3 vincola gli Stati contraenti al pareggio (ovvero all'avanzo) di bilancio, da recepirsi *"nel diritto nazionale ... tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio"*.

Attraverso, quindi, la modifica dell'art. 81 della Costituzione viene espressamente sancito l'obbligo di assicurare per il proprio bilancio "l'equilibrio tra le entrate e le spese", obbligo da intendere non come pareggio di bilancio in senso contabile quale uguaglianza numerica tout court tra entrate e spese (da sempre assicurato in sede di bilancio di previsione) quanto piuttosto il rispetto di un "equilibrio di bilancio", inteso quale conseguimento di obiettivi di saldo articolati lungo un arco temporale di medio termine.

Non è quindi richiesto un pareggio numerico, quanto piuttosto la realizzazione di un equilibrio finanziario dinamico e in evoluzione speculare rispetto a quella congiunturale, atto ad assicurare a tutte le Amministrazioni facenti capo al Settore Pubblico una flessibilità fiscale adeguata, simmetrica alla congiuntura economica, che permetta di tradurre in disavanzi consentiti (e contenuti nei ristretti limiti autorizzati dal Fiscal Compact) il fisiologico

³⁰ L'art. 1 della l. cost. n. 1/2012 così sostituisce l'art. 81 Cost., recante i principi fondamentali in materia di bilancio pubblico: «1. Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. 2. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. 3. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. 4. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. 5. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. 6. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».



deterioramento dei saldi di bilancio derivante dalle minori entrate tributarie e dalle maggiori spese (segnatamente quelle volte a finalità sociali o di sostegno alla crescita) che caratterizzano le fasi recessive dell'economia, peraltro approfittando delle fasi espansive e del fisiologico miglioramento dei saldi che ad esse consegue, al fine di raggiungere obiettivi fiscali di maggior rigore, che si concretino nell'ottenimento di avanzi di bilancio, atti a compensare i precedenti disavanzi e ad assicurare una progressiva riduzione dello stock di debito.

L'art. 2 della citata legge costituzionale n. 1/2012 novella poi l'art. 97 della Costituzione, premettendo all'attuale testo il seguente comma: "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico". I principi di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito vengono dunque espressamente ribaditi nell'ambito della norma-cardine in materia di attività amministrativa, quali regole generali vincolanti per la PA nel suo complesso, comprese le autonomie territoriali, attribuendosi dunque espresso rilievo costituzionale, accanto ai tradizionali principi (legalità, buon andamento, imparzialità, competenza, responsabilità, accesso concorsuale) che governano i profili sostanziali, modali e contenutistici dell'azione amministrativa, anche ai suddetti fondamentali canoni di sana e prudente gestione finanziaria, la cui matrice comunitaria è fatta oggetto di esplicito richiamo e che debbono sovrintendere alla gestione delle entrate e delle spese nelle quali si estrinseca l'azione amministrativa.

In base all'ultimo comma del novellato art. 81 Cost., "Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale". Viene quindi demandata ad una sorta di "legge-quadro" di contabilità – da approvare entro il 28 febbraio 2013 ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge n. 1/2012 - la disciplina fondamentale, nel rispetto dei principi fissati con legge costituzionale (la n. 1/2012 ovvero eventuali leggi costituzionali successive) di materie il cui elevato tecnicismo mal si concilia con la sede costituzionale. Legge-quadro che, al fine di conferire piena attuazione alla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio imposta, da ultimo, dall'art. 3 del Fiscal Compact, viene dotata di "resistenza passiva rinforzata", attraverso la prescrizione della suddetta maggioranza qualificata, atta a subordinarne eventuali modifiche a un consenso parlamentare più ampio di quello ordinario nonché a una riserva di Assemblea e



a tutte le relative conseguenze, tra le quali l'esclusione dell'approvazione in Commissione (art. 72, co. 3 e 4 Cost.) e della sottoponibilità a referendum abrogativo. Il rango costituzionale della sede in cui è sancita la riserva di legge rinforzata comporta altresì che la legge-quadro potrà valere come parametro interposto (dall'art. 81) nei giudizi di legittimità costituzionale che avranno a oggetto la legislazione successiva (24). Il criterio dell'"equilibrio tra le entrate e le spese" allude quindi non alle due grandezze distintamente considerate, quanto piuttosto al rapporto tra le medesime. Tutto ciò in coerenza con la normativa europea e con l'effettiva estensione del divieto di ricorso ad operazioni di indebitamento in senso stretto sancito dal comma 2 del nuovo art. 81 della Costituzione.

In altre parole, da un lato, non sarà più consentito indebitarsi con le procedure previste dall'art. 26 e 27 della legge regionale di contabilità, ricorrendo alle maggiori entrate per mutui per pareggiare le maggiori spese di investimento previste in bilancio, e dall'altro l'attuale dislivello fra la spesa autorizzata e le entrate effettive, finanziato con una quota parte dei residui passivi perenti, dovrà essere eliminato nel giro di pochi anni.

4.4 Il principio di prudenza nella copertura finanziaria dei residui passivi perenti

Specifico discorso va affrontato in relazione alla copertura finanziaria dei residui perenti in ragione del recente orientamento della corte costituzionale in detta materia.

Infatti, in assenza di una canonizzazione positiva di detta percentuale di copertura, la Corte Costituzionale, con la sentenza n.70/2012 ha ritenuto che, in aderenza al deliberato della Corte dei Conti, Sezione delle autonomie n. 14/AUT/2006, la misura ragionevole della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti atta ad assicurare una sufficiente garanzia dell'assolvimento delle obbligazioni assunte sia pari al 70% delle somme cancellate dalle scritture contabili.

Specificamente, l'iscrizione nel bilancio di previsione dell'entità di residui perenti percentualmente inferiore rispetto al relativo fondo è stata oggetto di censura da parte della Consulta che, con la decisione su richiamata (sentenza 70/2012) ha dichiarato la



incostituzionalità dell'art. 1, comma 6, della legge regionale della Campania n. 5/2011³¹, in ragione della non conformità dell'entità dello stanziamento destinato alla copertura finanziaria dei residui passivi perenti al principio "della prudenza". Quest'ultimo, infatti, si declina in una adeguata misura della "conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione" che venisse eventualmente fatto valere dal creditore in epoca successiva alla perenzione (istituto che, come noto, incide soltanto a livello contabile, lasciando intatto il regime e a consistenza del debito agli effetti civilistici). Ricorda in proposito la Consulta che "La perenzione amministrativa consiste nell'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno. Essa, fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce però alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili. Per questo motivo l'amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare secondo i fisiologici andamenti dell'obbligazione passiva: le somme eliminate, ma correlate a rapporti obbligatori non quiescenti, devono quindi essere reinscritte nell'esercizio successivo a quello in cui è maturata la perenzione per onorare i debiti alle relative scadenze". Tra l'altro, fa presente la Corte Costituzionale, "l'indefettibile principio di conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione si è di recente accentuato attraverso una più rigorosa disciplina dei tempi di adempimento da parte di quest'ultima (non da ultima la direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, recante «Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nella transazioni commerciali»). In tale contesto, la corte costituzionale afferma che non può rilevare "l'assenza di una precisa disposizione in tema di rapporti tra residui perenti e risorse destinate alla loro reinscrizione", che non fa venire meno che la "caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni ipotizzate nell'esercizio di riferimento, le quali – proprio in base al principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale tra spese ed entrate di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. – dovrebbero compensarsi nel confronto tra attività e passività. Poiché dette operazioni compensative sono

³¹ L'art. 1, comma 6, autorizza l'iscrizione nella UPB 7.28.64, denominata «Fondi di riserva per spese obbligatorie e per il pagamento dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa e reclamati dai creditori», della somma di euro 300.000.000,00 per il pagamento degli impegni di spesa di parte corrente ed in conto capitale regolarmente assunti, ma caduti in perenzione alla chiusura dell'esercizio precedente.



riferite – nel caso dei residui perenti – a rapporti obbligatori passivi già strutturati, una percentuale di copertura così bassa tra risorse destinate alle reiscrizioni e somme riferite ad obbligazioni passive pregresse orienta la futura gestione del bilancio verso un inevitabile squilibrio”. Quindi, il criterio del prudente accantonamento di risorse sufficienti ad onorare il debito della pubblica amministrazione che venga presumibilmente fatto valere secondo stime ragionevoli e prudenti fornisce comunque una canone comportamentale che, integrando declinazione del principio costituzionale di equilibrio finanziario, si impone al Legislatore, sia statale che regionale. In proposito, la Corte pur rilevando che le pronunce della Magistratura contabile sono prive di valore normativo, dalle pronunzie della stessa (sentenza, dalla delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 14/AUT/2006), possono ricavarsi linee-guida comportamentali atte ad agevolare la concretizzazione del principio di prudenza. Proprio la richiamata sentenza della Sezione delle autonomie della Corte dei conti indica, quale misura ragionevole della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti atta ad assicurare una sufficiente garanzia dell’assolvimento delle obbligazioni assunte, quella di almeno il 70% delle somme cancellate dalle scritture contabili. Infine, rileva la Corte costituzionale, “L’obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese incidenti sull’esercizio in corso” mentre “deve essere perseguito il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite, valutando gli oneri gravanti sui pertinenti diversi esercizi (sentenze n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966)”.

4.5 I provvedimenti del Governo in materia di razionalizzazione della spesa pubblica (la spending review)

Nell’ambito dell’azione di risanamento dei conti pubblici e di riqualificazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, il Governo è intervenuto con due distinti provvedimenti diretti alla razionalizzazione della spesa pubblica, meglio noti come **spending review**: il decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito con modificazioni dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, recante “Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica” e il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, contenente “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei



servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”.

Le disposizioni varate dal Governo tra maggio e luglio 2012 mirano a **razionalizzare e ridurre la spesa per acquisti di beni e servizi**, migliorando la qualità delle procedure di acquisto centralizzato ed incrementandone significativamente l'utilizzo, nonché a garantire il contenimento e la stabilizzazione della finanza pubblica, anche attraverso misure volte a garantire la razionalizzazione, l'efficienza e l'economicità dell'organizzazione degli enti e degli apparati pubblici.

Tali provvedimenti normativi, oltre ad intervenire in modo immediato e diretto sulla finanza pubblica regionale (disponendo, ad esempio, tagli e nuove regole sul “patto di stabilità interno”), contengono norme che si qualificano e, per la gran parte, costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione è tenuta a conformarsi con propria legge regionale.

Nel presente capitolo, vengono in sintesi riportate, sia le disposizioni che possono fornire indicazioni e criteri direttivi per la razionalizzazione della finanza regionale e degli enti territoriali della regione, sia le disposizioni in ordine alle quali l'amministrazione regionale sarà tenuta a provvedere, con proprie leggi, nel rispetto dei principi contenuti nei decreti in esame.

4.5.1 Il decreto-legge n. 52/2012 “Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica”

Il decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito con modificazioni dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, contiene norme per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi. Di seguito, si riportano le principali disposizioni.

Estensione obbligo di ricorso al MEPA per gli acquisti sotto soglia (art. 7)

L'articolo 7, comma 2, del decreto modifica l'art. 1, comma 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, estendendo a tutte le pubbliche amministrazioni, l'obbligo di ricorso al mercato elettronico della Pubblica amministrazione (MEPA) per gli acquisti sotto soglia. Sulla base di tale norma anche le Regioni sono tenute a far ricorso al MEPA, ovvero ad altri mercati elettronici, per come previsto dal citato art. 1, comma 450 della legge n. 296/2006.

Obblighi di comunicazione estesa all'AVCP per importi superiori a 50.000 euro (art. 8)



L'articolo 8 reca disposizioni volte a garantire la trasparenza degli appalti pubblici ai fini dell'attività di monitoraggio, analisi e valutazione della spesa pubblica, attraverso la pubblicazione, da parte dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, sul proprio portale, dei dati comunicati dalle stazioni appaltanti e la trasmissione dei medesimi dati al Ministero dell'economia e delle finanze e alle Regioni. Inoltre, estende gli obblighi di comunicazione delle stazioni appaltanti all'Osservatorio riducendo l'importo contrattuale al di sopra del quale devono essere osservati tali obblighi.

Pertanto, le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori sono tenuti a comunicare all'Osservatorio i contratti di importo superiore a 50.000 euro.

Certificazione e compensazione dei crediti dei fornitori nei confronti PP.AA. (art. 13-bis)

L'articolo 13-bis, introdotto in sede di conversione, reca alcune modifiche alla materia della certificazione dei crediti³² vantati dai fornitori di beni e servizi per somministrazioni, forniture e appalti nei confronti delle Amministrazioni pubbliche. Le modifiche sono intese, in particolare, a:

- ✓ estendere il meccanismo di certificazione dei crediti agli Enti del Servizio sanitario;
- ✓ ridurre da sessanta a trenta giorni il termine entro il quale le amministrazioni debtrici sono tenute a certificare se il credito vantato nei loro confronti è certo, liquido ed esigibile;
- ✓ rendere obbligatoria – e non più eventuale – la nomina di un “Commissario ad acta”, su istanza del creditore, qualora, allo scadere del termine previsto, l'amministrazione non abbia provveduto alla certificazione;

³² L'istituto della certificazione dei crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni si inserisce nel contesto di un complesso di interventi legislativi finalizzati a dare concreta attuazione alla problematica dei ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali, affrontata a livello comunitario con l'adozione della direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2000/35/CE del 29 giugno 2000, recepita nell'ordinamento nazionale con il D.Lgs. n. 231 del 2002, e ora sostituita dalla più recente direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2011/7/UE.

La cessione dei crediti vantati dalle imprese verso la P.A. derivanti da contratti di lavori pubblici è peraltro in generale prevista dall'articolo 117 del Codice dei contratti pubblici, relativi a lavori, servizi e forniture (D.Lgs. n. 163/2006), il quale ha esteso la disciplina della cessione dei crediti d'impresa di cui alla legge n. 52 del 1991 (legge sul contratto di factoring) ai crediti vantati dalle imprese verso le pubbliche amministrazioni in ragione di contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori.

La disciplina della certificazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi per somministrazioni, forniture e appalti nei confronti delle Amministrazioni pubbliche di cui trattasi, è stata oggetto di diversi interventi, tra cui il D.L. 2 marzo 2012, n. 16 (articolo 12, commi 11-quater e 11-quinquies), il quale ha previsto che la certificazione possa essere finalizzata a consentire al creditore, oltre che la cessione pro soluto - che esonera il cedente dal rispendere dell'eventuale solvibilità del debitore - anche la cessione pro salvendo a favore di banche o intermediari finanziari, che implica invece per il cedente l'obbligo di rispendere dell'eventuale inadempimento del debitore. La procedura della certificazione dei crediti pro soluto e pro salvendo per somministrazioni, forniture e appalti è stata altresì estesa nei confronti delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali.



- ✓ superare il divieto per le Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari di beneficiare del meccanismo di certificazioni dei crediti che consentirebbe al creditore la cessione del credito a banche o intermediari finanziari. Permane il divieto per gli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari;
- ✓ consentire l'applicazione della procedura della cessione dei crediti anche ai certificati di pagamento delle rate di acconto del corrispettivo dell'appalto, che sono emessi dal responsabile del procedimento sulla base dei documenti contabili indicanti la quantità, la qualità e l'importo dei lavori eseguiti.

Viene, inoltre, estesa la compensazione con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo anche per i crediti vantati nei confronti dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Infine, si consente il rilascio del Documento unico di regolarità contributiva (DURC), anche in presenza di certificazione che attesti la sussistenza di crediti equivalenti ai versamenti contributivi ancora non corrisposti.

Utilizzo di erogazioni liberali nel caso di acquisti attraverso convenzioni quadro e il MEPA (art. 13-ter)

L'articolo 13-ter consente alle amministrazioni pubbliche – nel caso di acquisti di beni e servizi effettuati attraverso convenzioni quadro Consip, ovvero effettuati attraverso il mercato elettronico della pubblica amministrazione – di utilizzare, per il pagamento del relativo corrispettivo, le erogazioni liberali in denaro rese in favore delle medesime amministrazioni per la realizzazione delle finalità per cui l'acquisto di beni e servizi è effettuato. Le erogazioni sono effettuate in forma semplificata attraverso il sistema informatico di negoziazione, in deroga alla disciplina codicistica che richiede la forma dell'atto pubblico. Le somme affluite all'entrata del bilancio statale per le erogazioni liberali sono trimestralmente riassegnate agli stati di previsione della spesa delle amministrazioni statali interessate per essere destinate al pagamento del corrispettivo dell'acquisto dei beni e servizi.

Riduzione dei consumi di energia (art. 14)

L'articolo 14 del D.L. n. 52/2012 obbliga le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad adottare, entro il 7 luglio 2014, sulla base delle indicazioni dell'Agenzia del demanio, misure finalizzate al contenimento dei consumi di energia e all'efficientamento dei suoi usi finali, anche attraverso il ricorso ai



contratti di servizio energia (di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412 e al decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115) e anche nelle forme dei contratti di partenariato pubblico privato (di cui all'art. 3, comma 15-ter, del Codice degli appalti, decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

4.5.2 Il decreto-legge n. 95/2012 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"

Il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, contiene disposizioni per la riduzione delle spese per acquisti di beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini, nonché per il contenimento e la stabilizzazione della finanza pubblica, anche attraverso misure volte a garantire la razionalizzazione, l'efficienza e l'economicità dell'organizzazione degli enti e degli apparati pubblici.

Le principali disposizioni riguardano:

- ✓ la riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi e trasparenza delle procedure (art. 1)
- ✓ la riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni (art. 2)
- ✓ la razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive (art. 3)
- ✓ la riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche (art. 4)
- ✓ la riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni (art. 5)
- ✓ il rafforzamento della funzione statistica e del monitoraggio dei conti pubblici (art. 6)
- ✓ la riduzione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri (art. 7)
- ✓ la riduzione della spesa degli enti pubblici non territoriali (art. 8)
- ✓ la razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi (art. 9)
- ✓ le disposizioni urgenti per l'equilibrio del settore sanitario e misure di governo della spesa farmaceutica (art. 15)



- ✓ la riduzione della spesa degli enti territoriali (art. 16)
- ✓ il patto Governo-Regioni per il trasporto pubblico locale (art. 16-bis)
- ✓ il riordino delle province e loro funzioni (art. 17)
- ✓ l'istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio (art. 18)
- ✓ le funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali (art. 19)
- ✓ le disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali (art. 20).

Riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi e trasparenza delle procedure (art. 1)

Allo scopo di razionalizzare la spesa di beni e servizi della pubblica amministrazione, l'articolo 1, introduce una serie di disposizioni che rafforzano il sistema centralizzato degli acquisti tramite la società per azioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Consip S.p.A., e le centrali regionali di acquisto. L'articolo disciplina le conseguenze derivanti dal mancato rispetto delle procedure di acquisto centralizzato, prevedendo la nullità e la responsabilità erariale e disciplinare per i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionamento tramite gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali regionali di acquisto.

Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto.

Inoltre, è previsto che – per ovviare alla momentanea indisponibilità delle convenzioni quadro stipulate da Consip o dalle centrali regionali – le amministrazioni pubbliche possano procedere allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti, aventi durata e misura strettamente necessaria e sottoposti a condizione risolutiva nel caso di disponibilità delle dette convenzioni.

Le centrali di acquisto regionali non sono soggette all'applicazione dell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, che prevede l'obbligo di utilizzare le convenzioni-quadro di Consip, ma devono tenere conto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A.



Con lo stesso articolo 1 sono introdotte modifiche al codice degli appalti (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163), finalizzate a non escludere le piccole e medie imprese dalla partecipazione alle gare. Tali modifiche dispongono l'illegittimità dei criteri dei bandi di gara che, senza adeguata motivazione, pongono limiti di accesso collegati al fatturato delle imprese.

Ulteriori disposizioni sanciscono l'obbligo per le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, di ricorrere agli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip S.p.A. e delle centrali regionali di acquisto per l'approvvigionamento di beni energetici e di telefonia. E' demandata, inoltre, ad appositi decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze l'individuazione di ulteriori categorie merceologiche per le quali si applica il predetto obbligo.

La mancata osservanza delle disposizioni rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale. I contratti stipulati in violazione delle suddette disposizioni sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, degli strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto.

L'articolo 1 prevede, inoltre, l'istituzione, ad opera del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa (art. 2 del decreto-legge n. 52 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94 del 2012) e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di un elenco delle centrali di committenza.

Le amministrazioni pubbliche che abbiano validamente stipulato un contratto di fornitura o di servizi hanno diritto di recedere in qualsiasi tempo dal contratto, previa formale comunicazione all'appaltatore con preavviso non inferiore a quindici giorni e previo pagamento delle prestazioni già eseguite oltre al decimo delle prestazioni non ancora eseguite. Ciò può avvenire nel caso in cui, tenuto conto anche dell'importo dovuto per le prestazioni non ancora eseguite, i parametri delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. ai sensi dell'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 successivamente alla stipula del predetto contratto siano migliorativi rispetto a quelli del contratto stipulato e l'appaltatore non acconsenta ad una modifica, proposta da Consip S.p.A., delle condizioni economiche tale da rispettare il limite di cui all'articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Ogni patto contrario alla disposizione in esame è nullo. Il diritto di recesso si inserisce



automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti. Nel caso di mancato esercizio del detto diritto di recesso l'amministrazione pubblica ne dà comunicazione alla Corte dei conti, entro il 30 giugno di ogni anno, ai fini del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

L'articolo 1 prevede, infine, la riduzione, di almeno il 10 per cento per il triennio 2013-2015, dei costi unitari per la manutenzione di beni e servizi, hardware e software, praticati da fornitori terzi, anche mediante la rinegoziazione di contratti già stipulati. Nello stesso periodo i costi unitari per l'acquisizione di componenti ed apparecchiature hardware, le cui caratteristiche tecniche dovranno essere non inferiori a quelle acquisite nell'anno 2011, nonché per la manutenzione di beni e servizi da effettuare prioritariamente da imprese locali ove possibile, e di prodotti software, sono ridotti almeno del 5 per cento.

Riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni (art. 2)

L'articolo 2 dispone la riduzione degli uffici dirigenziali e le dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca, nonché degli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni ed integrazioni, nella seguente misura:

- a. gli uffici dirigenziali, di livello generale e di livello non generale e le relative dotazioni organiche, in misura non inferiore, per entrambe le tipologie di uffici e per ciascuna dotazione, al 20 per cento di quelli esistenti;
- b. le dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando un'ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale.

Per il personale degli enti locali si applicano le disposizioni di cui all'articolo 16, comma 8, del decreto-legge n. 95/2012. Restano, inoltre, ferme le vigenti disposizioni in materia di limitazione delle assunzioni.

Razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive (art. 3)



L'articolo 3 detta disposizioni finalizzate al contenimento della spesa per le locazioni passive.

In particolare, in considerazione dell'eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 95/2012 (7 luglio 2012), per gli anni 2012, 2013 e 2014, l'aggiornamento relativo alla variazione degli indici ISTAT, previsto dalla normativa vigente non si applica al canone dovuto dalle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (regioni, enti locali, enti pubblici), nonché dalle autorità indipendenti, per l'utilizzo in locazione passiva di immobili per finalità istituzionali.

Si prevede, inoltre, che lo Stato e gli enti territoriali possano reciprocamente utilizzare a titolo gratuito, per finalità istituzionali, gli immobili posseduti.

Per i contratti in corso alla data di entrata in vigore del medesimo decreto, le regioni e gli enti locali hanno facoltà di recedere dal contratto, entro il 31 dicembre 2012, anche in deroga ai termini di preavviso stabiliti dal contratto.

Le disposizioni contenute nell'art. 3 (commi da 4 a 6) non si applicano in via diretta alle regioni e province autonome e agli enti del servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

La Regione dovrà, pertanto, provvedere con propria legge, sulla base dei seguenti principi:

- ✓ i contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale sono ridotti a decorrere dal 1° gennaio 2015 della misura del 15 per cento di quanto attualmente corrisposto. A decorrere dalla data dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 95/2012 (7 luglio 2012) la riduzione si applica comunque ai contratti di locazione scaduti o rinnovati dopo tale data. La riduzione del canone di locazione si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore. Analoga riduzione si applica anche agli utilizzi in essere in assenza di titolo alla data di entrata in vigore del medesimo decreto. Il rinnovo del rapporto di locazione è consentito solo in presenza e coesistenza delle seguenti condizioni:



- ✓ disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei canoni, degli oneri e dei costi d'uso, per il periodo di durata del contratto di locazione;
- ✓ permanenza delle esigenze allocative in relazione ai fabbisogni espressi agli esiti dei piani di razionalizzazione ove già definiti, nonché di quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti.
- ✓ in mancanza delle condizioni sopra evidenziate, i relativi contratti di locazione sono risolti di diritto alla scadenza e le Amministrazioni individuano soluzioni allocative alternative economicamente più vantaggiose per l'Erario e nel rispetto delle predette condizioni;
- ✓ per i contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale di proprietà di terzi, di nuova stipulazione si applica la riduzione del 15 per cento sul canone congruito dall'Agenzia del Demanio, ferma restando la permanenza dei fabbisogni espressi nell'ambito dei piani di razionalizzazione ove già definiti, nonché in quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti.

Costituiscono principio a cui le Regioni e gli Enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti le modifiche introdotte all'articolo 2 (comma 222-bis) della legge 23 dicembre 2009, n. 191, in ordine all'ottimizzazione degli spazi ad uso ufficio, perseguita rapportando gli stessi alle effettive esigenze funzionali degli uffici e alle risorse umane impiegate avuto riguardo ad un parametro di riferimento compreso tra 20 e 25 metri quadrati per addetto. Le Amministrazioni interessate pongono in essere entro 90 giorni dalla data di pubblicazione del decreto-legge n. 95/2012 piani di razionalizzazione degli spazi nel rispetto dei parametri sopraindicati senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In caso di nuova costruzione o di ristrutturazione integrale, il rapporto mq/addetto è determinato dall'Agenzia del demanio entro il 31 dicembre 2012. Una quota parte pari al 15 per cento dei risparmi di spesa conseguiti dalle singole Amministrazioni ad esito della razionalizzazione degli spazi è dalle stesse utilizzata, in sede di predisposizione del bilancio di previsione per l'anno successivo a quello in cui è stata verificata e accertata la sussistenza dei risparmi di spesa conseguiti, per essere destinati alla realizzazione di progetti di miglioramento della qualità dell'ambiente di lavoro e di miglioramento del benessere organizzativo purché inseriti nell'ambito dei piani di razionalizzazione. Nella predisposizione dei piani di



ottimizzazione e razionalizzazione degli spazi dovranno in ogni caso essere tenute in considerazione le disposizioni sulla riduzione degli assetti organizzativi.

Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche (art. 4)

L'articolo 4, dispone lo scioglimento (entro il 31 dicembre 2013) o, in alternativa, l'alienazione (entro il 30 giugno 2013), con procedure di evidenza pubblica, delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato. Nel caso di alienazione le amministrazioni procedono alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni, non rinnovabili, a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Ove l'amministrazione non provveda, a decorrere dal 1° gennaio 2014 le predette società non possono comunque ricevere affidamenti diretti di servizi, né possono fruire del rinnovo di affidamenti di cui sono titolari. I servizi già prestati dalle società, ove non siano prodotti nell'ambito dell'amministrazione, devono essere acquisiti nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale.

Le disposizioni non si applicano alle società che svolgono servizi di interesse generale, alle società che svolgono prevalentemente compiti di centrali di committenza, nonché alle società CONSIP E SOGEI e alle società finanziarie partecipate dalle regioni, ovvero a quelle che gestiscono banche dati strategiche per il conseguimento di obiettivi economico-finanziari (in relazione alle esigenze di tutela della riservatezza e della sicurezza dei dati, nonché all'esigenza di assicurare l'efficacia dei controlli sulla erogazione degli aiuti comunitari del settore agricolo). Le medesime disposizioni non si applicano qualora, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato. In tal caso, l'amministrazione predispone un'analisi del mercato e trasmette una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'acquisizione del parere vincolante, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della relazione. Il parere dell'Autorità è comunicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 95/2012 le pubbliche amministrazioni possono predisporre appositi piani di



ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate. Detti piani sono approvati previo parere favorevole del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi e prevedono l'individuazione delle attività connesse esclusivamente all'esercizio di funzioni amministrative di cui all'articolo 118 della Costituzione, che possono essere riorganizzate e accorpate attraverso società che rispondono ai requisiti della legislazione comunitaria in materia di in house providing.

L'articolo 4 stabilisce, inoltre, la riduzione del numero dei componenti di consigli di amministrazione delle società in esame (massimo 3) e delle altre società a totale partecipazione pubblica, diretta ed indiretta, (da 3 a 5) e stabilisce i criteri di composizione prevedendo un numero minimo di dipendenti dell'amministrazione o di dipendenti della società controllante. E' infine disposto il versamento dei compensi assembleari all'ente di appartenenza per i consiglieri scelti tra i dipendenti dell'amministrazione o della società controllante. Si osserva che la norma non specifica il termine di decorrenza di tali disposizioni, ossia se vi è una decadenza degli organi in carica con rinnovo dei consigli (senza applicazione dell'articolo 2383, terzo comma) ovvero il mantenimento degli organi in carica e l'applicazione del dispositivo in sede di rinnovo.

A decorrere dal 1° gennaio 2013 le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 possono acquisire a titolo oneroso servizi di qualsiasi tipo, anche in base a convenzioni, da enti di diritto privato esclusivamente in base a procedure previste dalla normativa nazionale in conformità con la disciplina comunitaria. Gli enti di diritto privato che forniscono servizi a favore dell'amministrazione stessa, anche a titolo gratuito, non possono ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche. Sono escluse le fondazioni istituite con lo scopo di promuovere lo sviluppo tecnologico e l'alta formazione tecnologica e gli enti e le associazioni operanti nel campo dei servizi socio-assistenziali e dei beni ed attività culturali, dell'istruzione e della formazione, le associazioni di promozione sociale, gli enti di volontariato, le organizzazioni non governative, le cooperative sociali, le associazioni sportive dilettantistiche, nonché le associazioni rappresentative, di coordinamento o di supporto degli enti territoriali e locali.

A decorrere dal 1° gennaio 2014, l'articolo 4 prevede l'acquisizione sul mercato di beni e servizi strumentali all'amministrazione, limitando l'utilizzo dell'affidamento in house che può



avvenire solo per l'acquisizione di beni e servizi di valore inferiore a 200.000 euro annui. Sono fatti salvi gli affidamenti attualmente in corso fino alla scadenza naturale del rapporto.

La disposizione stabilisce, inoltre, che le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 che abbiano conseguito un fatturato da prestazione dei servizi nei confronti di pubbliche amministrazioni superiore al 90% - escluse quelle quotate e le loro controllate - adottino, fino al 31 dicembre 2015, misure di contenimento della spesa di personale, in analogia a quanto previsto per la generalità delle pubbliche amministrazioni. La disposizione prevede specifiche misure limitative nei confronti delle predette società, con riferimento alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, ai contratti di lavoro a tempo determinato e ai contratti di collaborazione, nonché ai trattamenti retributivi dei dipendenti.

Le amministrazioni vigilanti verificano sul rispetto dei predetti vincoli e, in caso di violazione degli stessi vincoli, gli amministratori esecutivi e i dirigenti responsabili della società rispondono, a titolo di danno erariale, per le retribuzioni ed i compensi erogati in virtù dei contratti stipulati.

L'articolo 4, infine, sancisce il divieto, a pena di nullità, di inserire clausole arbitrali in sede di stipulazione di contratti di servizio ovvero di atti convenzionali comunque denominati, intercorrenti tra società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, e amministrazioni statali e regionali. Perdono comunque efficacia, salvo che non si siano già costituiti i relativi collegi arbitrali, le clausole arbitrali contenute nei contratti e negli atti anzidetti, ancorché scaduti, intercorrenti tra le medesime parti.

Riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni (art. 5)

L'articolo 5, introduce disposizioni in materia di riduzione delle spese delle pubbliche amministrazioni, di seguito descritte, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Autovetture di servizio



A decorrere dall'anno 2013, le amministrazioni pubbliche e le società dalle stesse amministrazioni controllate non possono effettuare spese di ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi. Il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2013, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere.

L'utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza assegnate in uso esclusivo è concesso per le sole esigenze di servizio del titolare.

La violazione delle disposizioni sopra riportate è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti.

In conseguenza della riduzione del parco auto, il personale già adibito a mansioni di autista o di supporto alla gestione del parco auto, ove appartenente ad altre amministrazioni, è restituito con decorrenza immediata alle amministrazioni di appartenenza. Il restante personale è conseguentemente assegnato a mansioni differenti, con assegnazione di un profilo professionale coerente con le nuove mansioni, ferma restando l'area professionale di appartenenza ed il trattamento economico fondamentale in godimento.

Buoni pasto

A decorrere dal 1° ottobre 2012 il valore dei buoni pasto attribuiti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche non può superare il valore nominale di 7,00 euro. Eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dal 1 ottobre 2012. I contratti stipulati dalle amministrazioni per l'approvvigionamento dei buoni pasto attribuiti al personale sono adeguati alla suddetta disposizione, anche eventualmente prorogandone la durata e fermo restando l'importo contrattuale complessivo previsto.

Ferie



Le ferie, i riposi ed i permessi spettanti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche sono obbligatoriamente fruiti secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti e non danno luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi. La presente disposizione si applica anche in caso di cessazione del rapporto di lavoro per mobilità, dimissioni, risoluzione, pensionamento e raggiungimento del limite di età. Eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 95/2012. La violazione della disposizione in esame, oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate, è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente responsabile.

Incarichi

E' fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, già appartenenti ai ruoli delle stesse e collocati in quiescenza, che abbiano svolto, nel corso dell'ultimo anno di servizio, funzioni e attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico di studio e di consulenza.

Servizi di pagamento stipendi

La disposizione prevede per le amministrazioni pubbliche l'obbligo, a decorrere dal 1° ottobre 2012, di stipulare la convenzione per l'acquisizione dei servizi dal Ministero dell'economia e delle finanze, ovvero, in alternativa, di utilizzare i parametri di prezzo e di qualità definiti in apposito decreto ministeriale per l'acquisizione dei medesimi servizi sul mercato di riferimento. Si dispone, inoltre, l'obbligo di rinegoziazione dei contratti in essere relativi ai servizi di pagamento degli stipendi, al fine determinare una **riduzione del costo del servizio di almeno il 15 per cento**. Tale obbligo può esser derogato dalla singola amministrazione solo qualora essa, nel ricorrere ad altro contraente, fruisca di condizioni di qualità e di prezzo non svantaggioso. Diversamente, gli atti e i contratti posti in essere in violazione sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale.



E' previsto, inoltre, che il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi possa individuare e obbligare all'utilizzo dei servizi di pagamento degli stipendi gestito dal Ministero dell'economia, le Regioni e le strutture sanitarie regionali assoggettate a piano di rientro dei deficit sanitari.

Le conseguenze previste per il mancato ricorso alle convenzioni-quadro Consip S.p.A. ovvero alle convenzioni con il Ministero dell'economia e delle finanze (ossia la nullità degli atti e dei contratti posti in essere in violazione delle disposizioni sui parametri di prezzo e qualità e i riflessi sul piano disciplinare e della responsabilità erariale) non trovano applicazione alle procedure di approvvigionamento già attivate alla data di entrata in vigore del decreto-legge.

Valutazione dipendenti pubblici

L'articolo 5 detta anche una disciplina transitoria in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, nelle more dei rinnovi contrattuali e ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance.

In particolare si prevede che le amministrazioni, ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance individuale sulla base di criteri di selettività e riconoscimento del merito, valutano la performance del personale dirigenziale in relazione a:

- a) raggiungimento degli obiettivi individuali e relativi all'unità organizzativa di diretta responsabilità, nonché al contributo assicurato alla performance complessiva dell'amministrazione. Gli obiettivi, predeterminati all'atto del conferimento dell'incarico dirigenziale, devono essere specifici, misurabili, ripetibili, ragionevolmente realizzabili e collegati a precise scadenze temporali;
- b) comportamenti organizzativi posti in essere e alla capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori, tenuto conto delle diverse performance degli stessi.

La misurazione e valutazione della performance individuale del personale è effettuata dal dirigente in relazione a:

- a) raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- b) contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza e ai comportamenti organizzativi dimostrati.



Ciascuna amministrazione monitora annualmente, con il supporto dell'Organismo indipendente di valutazione, l'impatto della valutazione in termini di miglioramento della performance e sviluppo del personale, al fine di migliorare i sistemi di misurazione e valutazione in uso.

Ai dirigenti e al personale non dirigenziale che risultano più meritevoli in esito alla valutazione effettuata, comunque non inferiori al 10 per cento della rispettiva totalità dei dipendenti oggetto della valutazione, è attribuito un trattamento accessorio maggiorato di un importo compreso, nei limiti delle risorse disponibili, tra il 10 e il 30 per cento rispetto al trattamento accessorio medio attribuito ai dipendenti appartenenti alle stesse categorie.

Le amministrazioni rendono nota l'entità del premio mediamente conseguibile dal personale dirigenziale e non dirigenziale e pubblicano sui propri siti istituzionali i dati relativi alla distribuzione del trattamento accessorio, in forma aggregata, al fine di dare conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi.

Rafforzamento della funzione statistica e del monitoraggio dei conti pubblici (art. 6)

L'articolo 6 reca disposizioni finalizzate al rafforzamento della funzione statistica e del monitoraggio dei conti pubblici. Si prevede, tra l'altro, che l'obbligo di trasmissione di informazioni alla banca dati delle amministrazioni pubbliche si estenda anche a fondazioni, associazioni e altre unità istituzionali controllate da amministrazioni pubbliche; si estende inoltre alle società a totale partecipazione pubblica il potere ispettivo attribuito al Dipartimento della funzione pubblica ed alla Ragioneria generale dello Stato.

Le disposizioni costituiscono principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea.

L'articolo 6 detta, inoltre, disposizioni tese a migliorare la gestione contabile degli investimenti nell'ambito del bilancio dello Stato, nonché norme finalizzate a rendere maggiormente flessibile la gestione dello stesso. Si prevede che le somme stanziare relative ad autorizzazioni di spese pluriennali, totalmente non impegnate alla chiusura dell'esercizio, costituiscono economie di bilancio e possono essere re-iscrete, con la legge di bilancio, nella competenza dell'esercizio successivo a quello terminale della stessa autorizzazione. Restano comunque escluse le somme riferite ad autorizzazioni di spese permanenti ed a fondi da



ripartire. Qualora le somme in parola non risultino impegnate nei tre anni successivi a quello di prima iscrizione in bilancio, si prevede il de-finanziamento della autorizzazione relativa per i corrispondenti importi.

La disposizione è diretta a spostare in avanti nel tempo la possibilità di impegnare contabilmente gli stanziamenti di bilancio, avvicinando sostanzialmente tale adempimento alla effettiva scadenza giuridica dell'obbligazione di spesa. Verrebbe, in tal modo, evitata l'assunzione giuridica di impegni volta soltanto a scongiurare il verificarsi di non volute economie di bilancio che, di fatto, sottrarrebbero risorse finanziarie alla realizzazione degli interventi. In merito al de-finanziamento dell'autorizzazione legislativa di spesa, va segnalato come norme di analogo tenore siano di volta in volta già state disposte nell'ordinamento, da ultimo con l'articolo 10, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 che ha disposto il de-finanziamento delle autorizzazioni di spesa i cui stanziamenti annuali, iscritti nel bilancio dello Stato relativamente agli esercizi 2008, 2009 e 2010, sulla base delle risultanze del rendiconto generale dello Stato dei relativi esercizi finanziari, risultano non impegnati.

Riduzione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri (art. 7)

Nell'ambito dell'articolo 7 è previsto l'annullamento dell'Accordo di Programma sottoscritto il 15 luglio 2004 tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Comune di Catanzaro, la Provincia di Catanzaro e la Regione Calabria avente ad oggetto il trasferimento del Laboratorio Tipologico Nazionale nell'ambito del Centro per lo sviluppo del settore delle costruzioni di Catanzaro. Le risorse giacenti sul conto della Cassa depositi e prestiti rivenienti dall'annullamento del predetto Accordo di programma, ammontanti a 5 milioni di euro, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario.

L'articolo 7 contiene, inoltre, disposizioni per la realizzazione di un Piano per la de-materializzazione delle procedure amministrative in materia di istruzione, università e ricerca e dei rapporti con le comunità dei docenti, del personale, studenti e famiglie.

Riduzione della spesa degli enti pubblici non territoriali (art. 8)

L'articolo 8 reca disposizioni finalizzate alla razionalizzazione ed al contenimento della spesa per l'acquisto di beni e servizi degli enti pubblici statali non territoriali.



Razionalizzazione, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi (art. 9)

L'articolo 9 pone obblighi agli enti territoriali in tema di soppressione, accorpamento e riduzione di oneri finanziari di enti, agenzie o organismi.

Le regioni, le province e i comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione.

Le disposizioni non si applicano alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

La norma prevede che entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 95/2012, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si provveda alla complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica.

Qualora, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto, le regioni, le province e i comuni non provvedano, i suddetti enti, agenzie e organismi sono soppressi. Sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi.

Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni si adeguano ai principi sopra stabiliti relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni.

L'articolo 9 sancisce anche il divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione.

Disposizioni per l'equilibrio del settore sanitario e misure di governo della spesa farmaceutica (art. 15)

L'articolo 15 introduce misure dirette a ridurre i costi sanitari.



Il comma 2 dispone un aumento per il 2012 dello sconto obbligatorio che le farmacie e le aziende farmaceutiche praticano nei confronti del SSN, che è incrementato rispettivamente dall'1,82% al 3,65% e dall' 1,83 al 6,5%. Il tetto di spesa del SSN per l'assistenza farmaceutica territoriale per il 2012, a livello nazionale e per ogni regione, è ridotto da 13,3% a 13,1%.

Il comma 3 prevede per il 2013 un'ulteriore riduzione del tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale in misura dell'11,5%. Nel computo di tale tetto non è ricompresa la quota differenziale a carico del cittadino per l'acquisto di farmaci a prezzo superiore rispetto al prezzo rimborsato dal SSN. Si stabilisce, inoltre, che a decorrere dal 2013, in caso di superamento del tetto, il pay back sarà erogato per il 25% alle sole regioni che hanno superato il tetto e per il restante 75% a tutte le regioni secondo la percentuale del riparto del fabbisogno indistinto.

I commi 15-19 introducono una procedura straordinaria e transitoria per la fissazione delle tariffe in materia di assistenza specialistica ambulatoriale e assistenza ospedaliera. È, infatti, previsto che, entro il 15 settembre 2012, con decreto interministeriale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome di Trento e Bolzano, siano determinate le tariffe massime che le regioni e province autonome devono corrispondere alle strutture accreditate, ai fini di garantire un quadro certo di riferimento delle tariffe per le regioni e le province autonome. Le tariffe massime sono valide per gli anni 2012-2014 e costituiscono riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a carico del SSN. Le tariffe fissate dalle singole regioni superiori alle tariffe massime restano a carico dei bilanci regionali.

Il comma 20 dispone che le regioni impegnate nei piani di rientro non commissariate che non raggiungono gli obiettivi strutturali, pur avendo raggiunto quello economico, possono richiedere il proseguimento del piano.

Il comma 21 proroga al 2015 l'obiettivo di contenimento della spesa di personale previsto dalla normativa vigente per gli anni 2012, 2013 e 2014. La norma conferma le attuali modalità di verifica del relativo adempimento regionale e supera l'attuale regime secondo cui le regioni possono derogare al detto vincolo sulle spese di personale se raggiungono l'equilibrio complessivo del sistema sanitario regionale. Infatti, dal 2013, la regione è considerata adempiente qualora sia accertato l'effettivo conseguimento di tali obiettivi. Limitatamente agli anni 2013 e 2014, la regione è adempiente se consegue l'equilibrio



economico. Per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari restano fermi gli specifici obiettivi previsti in materia di personale.

Il comma 22, in conseguenza delle suddette misure di contenimento, riduce il livello del fabbisogno sanitario nazionale e del correlato finanziamento di 900 milioni per il 2012, di 1.800 milioni per il 2013, di 2.000 milioni per il 2014 e 2.100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015.

Le riduzioni sono ripartite tra regioni e province autonome entro il 30 settembre 2012, con riferimento all'anno 2012, ed entro il 30 novembre 2012, con riferimento agli anni 2013 e seguenti. Per le regioni a statuto speciale (ad eccezione della Sicilia) e le province autonome di Trento e Bolzano il concorso alla manovra è assicurato mediante le procedure previste dall'art.27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Il comma 23 determina nella misura dello 0.25% delle risorse la quota premiale 2013 per le regioni che realizzano un buon equilibrio gestionale.

Il comma 24 proroga per gli anni 2013 e seguenti l'erogazione in via anticipata del finanziamento del SSN.

Riduzione della spesa degli enti territoriali (art. 16)

Le disposizioni contenute nell'articolo 16 costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

La norma ridetermina gli obiettivi del patto di stabilità interno delle regioni a statuto ordinario, in modo tale da assicurare l'importo di 700 milioni di euro per l'anno 2012 e di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 1.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. L'ammontare del concorso finanziario di ciascuna regione è determinato, tenendo conto anche delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 15 ottobre 2012, ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo



Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuate le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle regioni a statuto ordinario, incluse le risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate, ed escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale, che vengono ridotte, per ciascuna regione, in misura corrispondente agli importi stabiliti ai sensi del primo, del secondo e del terzo periodo. La predetta riduzione è effettuata prioritariamente sulle risorse diverse da quelle destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate. In caso di insufficienza delle predette risorse le regioni sono tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

Il comma 12 bis dello stesso articolo attribuisce alle Regioni a statuto ordinario e alle Regioni Sicilia e Sardegna un contributo di 800 milioni di euro per l'anno 2012 da utilizzare per consentire ai comuni del proprio territorio di rimodulare gli obiettivi del patto di stabilità (patto di stabilità regionale verticale). Per ogni regione la cifra copre l'83,3% della quota che la regione cede agli enti locali per la rimodulazione degli obiettivi del patto di stabilità. Il contributo è destinato alla riduzione del debito. La disposizione si inserisce nella disciplina del patto di stabilità verticale.

E', inoltre, prevista la possibilità di variare gli importi stabiliti per ciascuna regione mediante accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni entro il 6 agosto 2012 ed entro il 10 settembre 2012 le regioni comunicano al Ministero dell'Economia e delle Finanze, con riferimento a ciascun comune beneficiario, gli elementi informativi necessari per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica (vedi paragrafo 6.2.4)

Patto Governo-Regioni per il trasporto pubblico locale (art. 16-bis)

Il comma 1 prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanare entro il 31 ottobre 2012, previa intesa Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, siano definiti criteri e modalità di ripartizione e trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle risorse del fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale (800 mln di euro a decorrere dal 2012) , compreso quello ferroviario. I criteri sono finalizzati ad incentivare le regioni e gli enti locali a razionalizzare ed efficientare la programmazione e la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale mediante:



- a. un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico;
- b. il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi;
- c. la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;
- d. la definizione di livelli occupazionali appropriati;
- e. la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica.

Le risorse del fondo di cui agli articoli 21, comma 3, del citato decreto-legge n. 98 del 2011 e 30, comma 3, del citato decreto-legge n. 201 del 2011, e le risorse derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio prevista dagli articoli 1, commi da 295 a 297, della legge n. 244 del 2007, una volta definiti i criteri di cui al comma 1, non possono essere destinate a finalità diverse da quelle del finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviari.

Riordino delle province e loro funzioni (art. 17)

La norma prevede il riordino delle province delle Regioni a statuto ordinario e ne disciplina criteri e procedure. In particolare è stabilito che il Consiglio dei ministri determini, con apposita deliberazione, il riordino delle province sulla base di requisiti minimi, da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia. Sono fatte salve le province nel cui territorio si trova il comune capoluogo di regione, le province confinanti solo con province di regioni diverse da quella di appartenenza e con una delle province destinate a trasformarsi in città metropolitana.

Il Consiglio delle autonomie locali di ogni regione a statuto ordinario o, in mancanza, l'organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali, entro settanta giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della suddetta deliberazione, nel rispetto della continuità territoriale della provincia, approva una ipotesi di riordino relativa alle province ubicate nel territorio della rispettiva regione e la invia alla Regione medesima entro il giorno successivo. Entro venti giorni dalla data di trasmissione dell'ipotesi di riordino o, comunque, anche in mancanza della trasmissione, trascorsi novantadue giorni dalla citata data di pubblicazione, ciascuna Regione trasmette al Governo una proposta di riordino delle province ubicate nel



proprio territorio, formulata sulla base dell'ipotesi di cui al primo periodo. Le ipotesi e le proposte di riordino tengono conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data di adozione della medesima deliberazione. Resta fermo che il riordino deve essere effettuato nel rispetto dei requisiti minimi, determinati sulla base dei dati di dimensione territoriali e di popolazione, come esistenti alla data di adozione della deliberazione stessa.

Con atto legislativo di iniziativa governativa le province sono riordinate sulla base delle proposte regionali sopra descritte, con contestuale ridefinizione dell'ambito delle città metropolitane di cui all'articolo 18 del decreto-legge n. 95/2012. Se una o più proposte di riordino delle regioni non sono pervenute al Governo, il provvedimento legislativo è assunto previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, che si esprime entro dieci giorni.

Le Regioni a statuto speciale adeguano i propri ordinamenti ai suddetti principi.

La norma stabilisce le funzioni delle province quali enti con funzioni di area vasta, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, individuandole nelle seguenti:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio (art. 18)



La norma sancisce, in attuazione degli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, la soppressione, al più tardi dal 1° gennaio 2014, delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e **Reggio Calabria**, con contestuale istituzione delle relative città metropolitane.

Le città metropolitane conseguono gli obiettivi del patto di stabilità interno attribuiti alle province soppresse.

Alla città metropolitana sono attribuite:

- a. le funzioni fondamentali delle province;
- b. le seguenti funzioni fondamentali:
 - ✓ pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
 - ✓ strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
 - ✓ mobilità e viabilità;
 - ✓ promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

Lo Stato e le Regioni, ciascuno per le proprie competenze, attribuiscono ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione.

Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi (art. 19)

L'articolo 19 definisce le funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;



- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- j) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale."

La norma, inoltre detta le regole per l'esercizio da parte dei Comuni delle funzioni in forma associata, stabilendo le ipotesi nelle quali i Comuni sono obbligati a tale forma, demandando importanti funzioni alle Regioni, nelle materie di competenza, per la determinazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese.



PARTE 4

LA SITUAZIONE DELLA FINANZA REGIONALE: PROBLEMI E PROSPETTIVE



5. L'ANDAMENTO DELLA FINANZA REGIONALE NEGLI ULTIMI ANNI

5.1 Le entrate

Nel 2011 (valori a consuntivo) il volume delle entrate totali accertate (al netto delle partite di giro e dell'avanzo di amministrazione) è risultato essere pari a 5.709 meuro, superiore del 10,4% a quello registrato l'anno precedente.

Se si analizzano i dati a consuntivo delle entrate, si rileva che i maggiori accertamenti del 2011 sono dovuti all'aumento delle entrate per mutui, in conseguenza dell'accertamento dell'anticipazione di 428 milioni effettuata per far fronte al ripiano dei disavanzi Sanità ante 2007, e per le maggiori entrate fiscali derivanti dalle misure di incremento coattivo da parte dello Stato di Irpef e Iva conseguenti alla mancata copertura dei disavanzi sanitari 2010 e 2011. Continua invece il trend discendente delle entrate in conto capitale (- 6,8% rispetto al 2010), che non hanno mai raggiunto un livello così basso da quando sul bilancio regionale confluiscono le risorse comunitarie e i FAS.

Tabella 5.1 - Entrate totali destinate per tipologia nel periodo 2005-2012 (valori assoluti)

valori assoluti	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
entrate correnti	3.792	3.805	4.425	4.310	4.415	4.412	4.572
entrate in conto capitale	996	1.372	911	1.332	762	706	659
mutui	10	307	212	38	157	51	479
totale entrate	4.798	5.484	5.548	5.680	5.334	5.170	5.709

AVANZO CONTABILE	3.047,0	3.349,0	3.748,8	3.807,2	3.910,7	4.132,7	4.928,2
-------------------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

In termini di composizione percentuale, nel 2011, le entrate totali (sempre al netto delle partite di giro e dell'avanzo di amministrazione) sono rappresentate per l'80,1% da entrate correnti, per l'11,5% dalle entrate in conto capitale e per l'8,4% dall'accensione dei mutui. Il peso sempre minore delle entrate in conto capitale è attribuibile alla mancata assegnazione delle risorse FAS per il periodo 2007-2013.

**Tabella 5.2 - Entrate totali destinate per tipologia nel periodo 2005-2011 (valori percentuali)**

valori percentuali	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
entrate correnti	79,0	69,4	79,8	75,9	82,8	85,4	80,1
entrate in conto capitale	20,8	25,0	16,4	23,5	14,3	13,7	11,5
mutui	0,2	5,6	3,8	0,7	2,9	1,0	8,4
totale entrate	100	100	100	100	100	100	100

Tabella 5.3 - Entrate correnti distinte per tipologia (valori assoluti)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
entrate correnti	3.792	3.805	4.425	4.310	4.415	4.412	4.572	4.259
tributi propri	1.031	1.104	1.154	1.171	1.119	1.109	1.279	1.228
altre entrate proprie	2.353	2.374	2.600	2.693	2.893	2.864	2.854	2.851
trasferimenti da Stato e da UE	386	306	631	417	372	391	402	151
entrate extratributarie	22	22	40	29	31	49	36	28

Dalla tabella 5.3 si può notare come il valore complessivo delle entrate correnti relative all'anno 2011 a consuntivo aumenti rispetto all'anno precedente, per via dell'incremento delle manovre fiscali destinate alla copertura dei disavanzi sanitari. Tale livello non sarà però raggiunto nel 2012, che presenta già a preventivo un valore ben al disotto delle entrate accertate nel 2011 a consuntivo; ciò non è altro che l'effetto dei tagli operati nei confronti della Regione con le manovre degli ultimi due anni, a cominciare dal decreto legge 78/2010.

Tabella 5.4 - Entrate correnti distinte per tipologia (valori percentuali)

	% 2005	% 2006	% 2007	% 2008	% 2009	% 2010	% 2011	% 2012
entrate correnti								
tributi propri	27,2	29,0	26,1	27,2	25,4	25,1	28,0	28,8
altre entrate proprie	62,0	62,4	58,7	62,5	65,5	64,9	62,4	66,9
trasferimenti da Stato e da UE	10,2	8,0	14,3	9,7	8,4	8,9	8,8	3,5
entrate extratributarie	0,6	0,6	0,9	0,7	0,7	1,1	0,8	0,7

In termini percentuali il volume totale delle entrate correnti della Regione nel 2011 è rappresentato da **tributi propri** per il 28%, dalle voci che finanziano la **Sanità** (sostanzialmente l'IVA) per il 62,4% del totale, dai **trasferimenti da Stato e UE** per l'8,8%, dalle **entrate extra tributarie** per lo 0,8%.

Se si considera, però, che una quota dell'Irap, pari a 231 milioni di euro, ed una quota dell'Irpef pari a 292 milioni di euro, sono destinate al finanziamento del servizio sanitario



regionale o alla copertura dei disavanzi di gestione in materia di spesa sanitaria, ci si rende conto che le entrate tributarie scendono a **754 milioni di euro**. Occorre, però, sottolineare 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. Pertanto, le **entrate tributarie proprie** "strettamente regionali" al netto delle accise sulla benzina e sul gasolio, pari a **170 milioni di euro circa** (il 13,2% circa di tutte le entrate tributarie), continuano a rappresentare una componente molto limitata nell'acquisizione di mezzi finanziari aggiuntivi per provvedere ai bisogni della Regione.

Tabella 5.5 - I tributi propri distinti per tipologia (valori assoluti)

tributi propri	1.030,8	1.103,8	1.154,1	1.170,6	1.119,2	1.109,2	1.278,5	1.278,3
Irap per sanità	173,10	177,9	180,5	183,7	169,4	170,4	231,0	227,6
Irap libera disponib	446,00	459	446	446,2	446,2	446,2	446,2	446,2
tassa automobilistica	106,22	136,24	203,7	156	149,6	129,6	135,2	130,0
irpef	9,3	9,3	9,3	-	-	-	-	-
irpef sanità	157,40	160,2	155,2	187,3	128,1	125,2	131,3	131,3
irpef per disavanzi	46,5	46,5	59,5	46,5	69,6	71,5	161,8	118,4
accisa benzina	68,85	60,85	60,8	45,0	45,0	56,0	56,0	56,0
accisa gasolio per trasferimenti	-	-	-	55,6	55,6	55,6	55,6	55,6
accisa gasolio	-	-	-	27,6	27,9	29,8	27,2	27,2
imposta reg. su benzina per autotrazione	-	-	-	-	-	-	8,6	10,1
Ires	-	-	-	-	-	-	-	-
concessioni idrocarburi	6,48	7,14	8,5	6,7	7,4	6,9	7,6	7,0
tributo deposito rifiuti	4,50	3,54	3,9	3,0	2,5	2,0	1,2	3,0
add imposta consumo gas metano	7,47	7,53	5,8	5,3	10,7	9,7	9,2	7,0
altri tributi propri	4,97	36,61	20,8	7,7	7,2	6,4	7,7	8,9

Tabella 5.6 - I tributi propri distinti per tipologia (valori percentuali)

	16,8	16,1	15,6	15,7	15,1	15,4	18,1	18,5
Irap per sanità	16,8	16,1	15,6	15,7	15,1	15,4	18,1	18,5
Irap libera disponib	43,3	41,5	38,6	38,1	39,9	40,2	34,9	34,9
tassa automobilistica	10,3	12,3	17,6	13,3	13,4	11,7	10,6	10,2
irpef	0,9	0,8	0,8	-	-	-	-	-
irpef sanità	15,3	14,5	13,4	16,0	11,4	11,3	10,3	10,3
irpef per disavanzi	4,5	4,2	5,2	4,0	6,2	6,4	12,7	9,3
accisa benzina	6,7	5,5	5,3	3,8	4,0	5,0	4,4	4,4
accisa gasolio per trasferimenti	-	-	-	4,7	5,0	5,0	4,3	4,3
accisa gasolio	-	-	-	2,4	2,5	2,7	2,1	2,1
imposta regionale sulla benzina per auto	-	-	-	-	-	-	0,7	0,8
Ires	-	-	-	-	-	-	-	-
concessioni idrocarburi	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5
tributo deposito rifiuti	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2
add imposta consumo gas metano	0,7	0,7	0,5	0,5	1,0	0,9	0,7	0,5
altri tributi propri	0,5	3,3	1,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7



Per quanto riguarda le entrate tributarie proprie, si rileva che:

- La **tassa automobilistica**, dopo un sostanziale incremento in termini percentuali fino al 2007 (dal 10,3% di tutte le entrate tributarie del 2005 al 17,6%), registra minori introiti a partire dal 2008, così come può essere facilmente rilevato nella tabella 5.6. Il calo delle entrate è avvenuto malgrado il parco macchine abbia registrato un trend positivo, con una crescita percentuale di oltre il 15% nel periodo considerato, per come risulta dalla tabella 5.7

Tab. 5.7 Parco Veicolare Calabria

Auto, moto e altri veicoli

Anno	Auto	Motocicli	Autobus	Trasporti Merci	Veicoli Speciali	Trattori e Altri	Totale
2004	1.046.942	96.399	4.189	145.865	18.974	4.717	1.317.086
2005	1.087.626	105.712	4.331	152.091	20.407	5.168	1.375.335
2006	1.119.141	113.496	4.469	157.617	21.645	5.389	1.421.757
2007	1.137.328	120.940	4.552	161.347	23.078	5.423	1.452.668
2008	1.156.561	127.858	4.656	164.678	24.450	5.453	1.483.656
2009	1.174.139	134.256	4.762	167.163	22.169	5.604	1.508.093
2010	1.286.851	141.493	4.986	167.080	17.215	4.889	1.622.513
2011	1.310.689	146.528	5.082	170.631	17.938	5.156	1.656.023
2012	1.326.565	148.869	5.185	173.270	18.511	5.272	1.677.672

Dati ACI parco veicolare Calabria al 31 dicembre per ciascun anno in base alle registrazioni nel PRA: numero automobili, moto, autobus, autocarri, rimorchi, trattori, veicoli commerciali e speciali.

A partire dal 2012 si attendeva, per effetto del termine degli ecoincentivi governativi, un aumento delle entrate, non verificatosi alla data del 30/09/2012, in quanto probabilmente compensato da un aumento dell'evasione dovuto alla crisi socio-economica.

Ciò è apparentemente inspiegabile o comunque attribuibile al combinato disposto di più fattori, fra i quali, oltre all'evasione e all'elusione generalizzata, i più rilevanti sono stati nel corso degli anni:

- ✓ la mancanza di un'efficiente e completa anagrafe tributaria in grado di fornire una chiara visione del gettito fiscale;



- ✓ un numero crescente di istanze di revisione in autotutela presentate a sostegno del diritto all'esenzione per la perdita di possesso, di trasferimento di proprietà, per trasferimento di residenza, ecc;
- ✓ incertezze derivanti dalla procedura di accertamento in relazione all'esatta attribuzione dell'anno di competenza, che ha comportato un'estrema oscillazione fra gli accertamenti annuali, che hanno, probabilmente, causato una sovrastima del gettito.

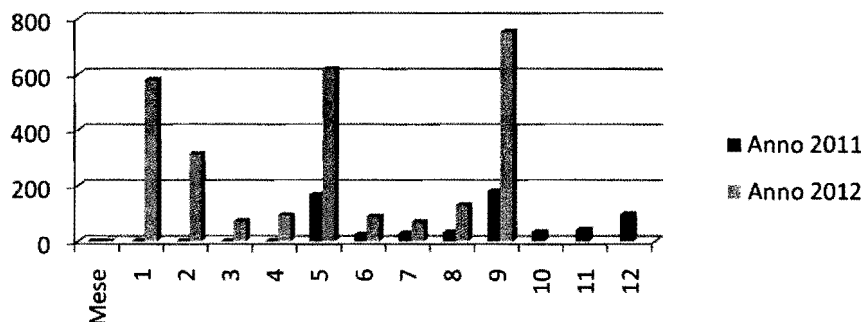
Rispetto all'andamento dello scorso anno, il risultato delle azioni intraprese nel corso dell'anno 2012 potrà essere valutato solo all'esito della notifica dei 306.000 avvisi di accertamento emessi per gli anni tributari 2009/2010 per un totale di € 170.765.831,20, e della rendicontazione dei relativi pagamenti.

In particolare si è provveduto a:

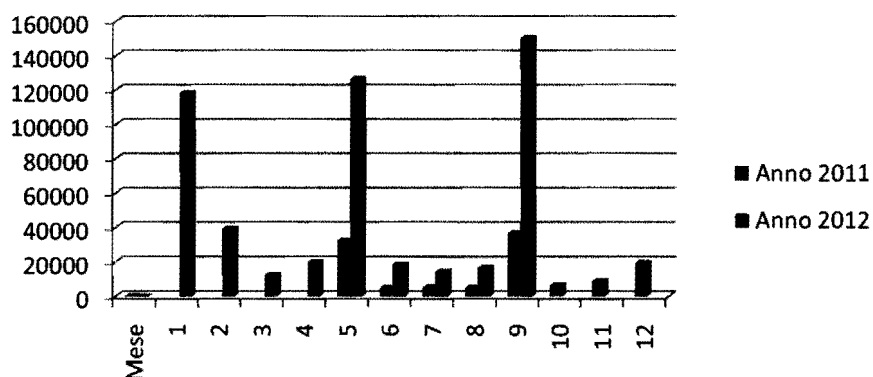
- ✓ la creazione di un portale internet Tributi, che ha consentito un rapporto più diretto con i contribuenti e tramite il quale è stata attivata una procedura di pagamento on line delle tasse automobilistiche, garantendo una gestione ottimale e un immediato riscontro dei pagamenti effettuati;
- ✓ un'implementazione dei servizi acquisiti in regime di convenzione da Agenzia delle Entrate e Automobile Club Italia, che tramite una fornitura informatica massiva di dati, ha permesso di effettuare una bonifica massiva dell'anagrafe contribuenti e dell'archivio regionale dei veicoli;
- ✓ la messa in produzione di un nuovo applicativo gestionale delle istanze di sospensione dalle tasse automobilistiche da parte dei rivenditori calabresi, che ottimizza il controllo da parte del Settore Tributi sui trasferimenti di proprietà;



Pagamenti effettuati on line



Importi pagati on line



Si è, invece, già avuto il riscontro dell'introduzione, in accordo con Equitalia SpA, della possibilità di rateizzazione dei debiti iscritti a ruolo al fine di agevolare i pagamenti, e quindi contrastare l'evasione, in un momento di generalizzata crisi economica.

Alla data del 30/09/2012, infatti, si può già registrare un netto incremento delle somme riscosse tramite Equitalia con un incremento pari quasi al 23%:

Somme riversate da Equitalia nei primi nove mesi del 2012*	€ 7.925.303,74
Somme riversate da Equitalia nell'anno 2011*	€ 6.145.883,38

*ruoli relativi a Tasse automobilistiche e altri tributi e concessioni



Tale dato conferma l'impatto della crisi socio-economica generale sul sistema delle entrate, in quanto i contribuenti tendono probabilmente a procrastinare i pagamenti sino al ricevimento della cartella esattoriale.

I predetti interventi rientrano in un più generale piano di crescente informatizzazione del Settore Tributi, che, tramite anche una serie di controlli incrociati con Enti Esterni, dovrà rendere possibile una più efficace azione di contrasto all'evasione.

- **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 cd. minori, mentre l'imposta sul consumo del gas naturale e l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione presentano un andamento costante, grazie anche al proliferare di società di gestione sul territorio, il tributo sul deposito dei rifiuti conferiti in discarica registra un calo negli ultimi anni, probabilmente anche qui dovuto a fenomeni di evasione generalizzata, soprattutto nella parte centro-meridionale della regione. Sempre con riferimento al tributo sul deposito dei rifiuti conferiti in discarica si auspica che le novità introdotte dalla L.R. 47/2011 (abrogazione dell'art.7 ter della L.R. 16/2000 e aumenti del tributo), consentiranno nel 2012 un maggiore introito; altrettanto dicasi per l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni demaniali e patrimonio indisponibile (aumento del 15%) e per le Tasse di Concessione Regionale (aumento del 20%).

Per quanto riguarda le **entrate in conto capitale**, c'è da rilevare che il loro andamento è condizionato da un lato dalla tempistica di iscrizione in bilancio dei fondi comunitari e dall'altro dall'assegnazione, spesso differita, dei fondi per le aree sottoutilizzate (fondi FAS) da parte dello Stato.



Tabella 5.7 - le entrate in conto capitale distinte per tipologia (valori assoluti)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
alienazione di beni	-	-	-	-	-	-	-	-
trasferimento in conto capitale	971,7	1.348,0	886,2	1.308,1	737,5	682,1	634,2	571,1
rimborso crediti e anticipazione	-	-	-	-	-	-	-	-
altre entrate in c/capitale	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3

Riguardo alla gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare la procedura d'inventariazione ha comportato, già dall'anno 2010, l'introduzione di importanti novità, in aderenza altresì con le prescrizioni dettate nell'apposita indagine sul patrimonio regionale effettuata dalla Sezione di controllo della Corte dei Conti:

- ✓ la suddivisione e conseguente mappatura degli immobili per tipologia, per provincia e per comune, così da fornire un primo quadro generale dei beni in capo alla Regione Calabria, facilmente consultabile da operatori tecnici e da singoli utenti. A ciascun immobile è stato dato un numero di "ID" che consentirà l'aggregazione di tutte le informazioni extra-inventariazione relative allo stesso (manutenzioni-dismissioni-alienazioni-concessioni);
- ✓ l'aggiornamento dei beni esistenti e l'inserimento di valutazioni di mercato "corrette e veritiere" per quei beni oggetto di specifica perizia di stima (attività peritale quest'ultima avviata nell'esercizio 2010 con l'ausilio di tecnici interni alla Regione Calabria), che hanno comportato un aumento considerevole dell'intero patrimonio immobiliare, compresi i proventi derivanti dai canoni concessori, ascendente a complessivi € 34.429.070,18;
- ✓ la distinzione dei beni in demaniali, patrimoniali disponibili ed indisponibili;
- ✓ l'inserimento di taluni cespiti immobiliari tra i beni inventariati e il loro conseguenziale stralcio da quelli non inventariati (come ad es. Ciapi Reggio Calabria- immobile Reggio Modena) oltre che allo stralcio di altri per essere già elencati tra i beni inventariati (ad es. Ciapi Crotone), per un valore complessivo di € 19.034.824,78;



- ✓ l'inserimento della quota di ammortamento annuale (pari al 3%)³³

Per l'anno 2011 e 2012 si è proceduto, sempre nell'ottica di una gestione improntata ad economicità e razionalizzazione dei beni di proprietà regionale e conformemente alla previsione di cui all'art. 4, comma 3, della legge regionale 11 agosto 2010, n° 22, ad elaborare il Piano delle valorizzazioni ed alienazioni, approvato dalla Giunta regionale con apposita deliberazione.

Conformemente al dettato legislativo, l'elenco allegato al Piano contiene l'indicazione dei beni immobili già censiti e resi oggetto di apposita valutazione, dei quali taluni da valorizzare e mettere a reddito ed altri non più strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali, perciò alienabili; ancora, come specificato nel corpo della delibera, per alcuni di tali immobili sono state elaborate le perizie di stima, indicative delle loro caratteristiche principali (ubicazione, destinazioni urbanistiche) e del valore di mercato. Per altri beni, inseriti nel Piano, sono ancora in corso di definizione le attività propedeutiche di stima, al cui perfezionamento conseguirà l'avvio delle procedure di valorizzazione e/o, secondo i casi, di alienazione.

Negli atti deliberativi è esplicitata la necessità che, nel breve periodo, sia predisposto un complesso di azioni strategiche volte alla definitiva ricognizione e alla verifica dello stato e consistenza economica di tutto il patrimonio immobiliare dell'Ente, per il raggiungimento degli obiettivi di ottimizzazione gestionale e valorizzazione che costituiscono la ratio ispiratrice della normativa statale.

La predisposizione di un piano strategico di valorizzazione ed alienazione del patrimonio costituisce, evidentemente, il risultato di una programmazione patrimoniale fondata sull'analisi e sulla valutazione degli immobili di proprietà (sulla scorta del loro valore di mercato), sulla ricerca di fonti di redditività e quindi di maggiori risorse proprie, sulla minimizzazione dei costi e sulla ottimizzazione della spesa.

³³ sono stati oggetto di procedura di ammortamento solo i fabbricati poiché i terreni appartengono alla categoria delle immobilizzazioni la cui utilizzazione non è limitata nel tempo e quindi non vanno ammortizzati come da disciplina civilistica –art. 2426 punto 2 – e fiscale DM. 31/12/1988 .



In linea con la programmazione per l'anno 2012, il Dipartimento ha definito compiutamente talune procedure in corso per la vendita di immobili inseriti nel Piano di dismissione approvato dalla Giunta regionale.

Un'importante iniziativa portata a termine consiste nell'acquisizione definitiva in proprietà della Regione del patrimonio ferroviario dell'ex Gestione Commissariale Governativa.

Il 22 dicembre 2011 è stato, infatti, sottoscritto tra i rappresentanti del Ministero dei Trasporti, del Ministero delle Finanze -Agenzia del Demanio statale, della società gestore Ferrovie della Calabria SRL nonché della Regione Calabria - Settore Demanio e Patrimonio e Settore Trasporti, il verbale di consegna definitiva dallo Stato in capo alla Regione dei beni ed infrastrutture del demanio ferroviario già in gestione commissariale.

Si è così definito un iter complesso e travagliato, lungo di fatto ben dieci anni, nel corso del quale il passaggio di titolarità di tali beni dallo Stato alla Regione, pur previsto e disciplinato da fonti normative primarie (D.Lgs. n.422/1997, attuativo della L. n° 59/1997 di riforma del trasporto pubblico locale), sembrava essersi incagliato. Basta ricordare che l'11.2.2000 era stato sottoscritto tra tutte le parti, pubbliche e private, interessate, un Accordo di programma per la regolamentazione delle modalità del trasferimento ex lege e, quindi, del subentro della Regione nelle concessioni governative prima in capo allo Stato. Nell'anno 2001 la Giunta regionale aveva (con la delibera n.305 del 10.4) dettato adempimenti per l'esecuzione di tale accordo, autorizzando la provvisoria presa in consegna dei beni da parte della Regione e, contestualmente, l'affidamento provvisorio al gestore Ferrovie della Calabria, in attesa dell'espletamento delle operazioni di ricognizione definitiva del patrimonio trasferito.

Con la delibera della Giunta regionale n. 13 del 10 gennaio 2012, la Regione ha formalmente acquisito, in via definitiva, il patrimonio ferroviario.

Per effetto della delibera i beni, impianti e infrastrutture ferroviari ascritti al demanio regionale ovvero al patrimonio indisponibile dell'ente (indicati nell'apposito elenco unito al provvedimento quale "Allegato A"), essendo strumentali all'esercizio del trasporto regionale, verranno consegnati, con separato verbale definitivo, a Ferrovie della Calabria SRL che ne curerà la custodia e la gestione; la Regione ha, invece, preso in carico gli immobili che risultano ascritti al patrimonio regionale disponibile (di cui all'allegato B alla delibera), in quanto



dismessi e non più funzionali all'esercizio ferroviario. Tali beni rientrano quindi, per espressa previsione dell'Esecutivo, nella piena disponibilità della Regione che, pertanto, dovrà provvedere a valorizzarli e/o dismetterli conformemente ai piani programmatici annuali, ferma restandone la sola custodia a carico della concessionaria Ferrovie della Calabria.

5.2 Le spese

Nel 2011 il volume complessivo degli impegni (al netto delle partite di giro) è di 5.142 miliardi di euro, di entità superiore rispetto al 2010 (+ 2,1%), ma di un livello pari al 90% delle entrate accertate nello stesso anno (- 567 milioni di euro). Se il dato della spesa complessiva viene però depurato dalla spesa per sanità, si nota come la spesa complessiva diminuisca rispetto al 2010 del 7%. Tale dato è però la risultante di due andamenti contrastanti: la spesa corrente, sempre al netto della Sanità, cresce del 9,4 per cento, mentre la spesa di parte in conto capitale si riduce in maniera consistente (-22%). Tale effetto è dovuto agli obiettivi di spesa troppo bassi imposti dal patto di stabilità, che causano il differimento degli impegni per investimenti agli anni successivi.

Tabella 5.8 - L'andamento della spesa complessiva distinta per tipologia nel periodo 2005-2011 (valori assoluti)

Tipologia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
spese correnti	3.620,43	3.830,13	4.087,12	4.382,18	4.295,70	4.007,00	4.328,75
spese in conto capitale	1.059,29	1.243,15	1.024,30	1.458,73	1.081,01	964,34	743,14
Rimborso mutui	81,35	345,78	170,01	40,20	74,72	67,14	70,33
totale spese	4.761	5.419	5.281	5.881	5.451	5.038	5.142

Tabella 5.9 - L'andamento della spesa complessiva distinta per tipologia nel periodo 2002-2010 (valori percentuali)

Spese	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
spese correnti	76,0	70,7	77,4	74,5	78,8	79,5	84,2
spese in conto capitale	22,2	22,9	19,4	24,8	19,8	19,1	14,5
Rimborso mutui	1,7	6,4	3,2	0,7	1,4	1,3	1,4
totale spese	100	100	100	100	100	100	100

In termini di composizione percentuale, nel 2011, le spese totali (al netto delle partite di giro) sono costituite per l'84% dalle spese correnti; per il 14,5% dalle spese in conto capitale e per la restante parte (1,4%) dal rimborso per i mutui. Lo spostamento fra le due tipologie di



spesa si aggira intorno ai 4,5 punti percentuali, mentre rimangono pressoché identiche le spese per rimborso mutui.

Se si analizza la **struttura delle spese correnti** si nota, nel periodo considerato, un andamento crescente fino al 2008, dovuto all'aumento pressoché costante della dotazione del fondo sanitario regionale.

Tabella 5.10 - L'andamento della spesa corrente distinta per tipologia (valori assoluti)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
spese correnti	3.620,4	3.830,1	4.087,1	4.382,2	4.295,8	4.007,0	4.328,8
Personale	182,6	189,6	158,4	151,1	119,2	118,6	113,2
Acquisto beni e servizi	58,2	64,3	69,8	59,8	41,9	37,4	38,0
Trasferimenti correnti	3.258,9	3.431,4	3.697,46	3.978,50	3.958,1	3.688,9	4.032,3
Interessi passivi	28,2	32,4	31,0	35,2	32,1	42,2	38,8
Altre spese correnti	92,5	112,5	130,4	157,6	144,5	119,9	106,4

Tabella 5.11 - L'andamento della spesa complessiva distinta per tipologia nel periodo 2005-2011 (valori perc.)

spese correnti	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Personale	5,0	5,0	3,9	3,4	2,8	3,0	2,6
Acquisto beni e servizi	1,6	1,7	1,7	1,4	1,0	0,9	0,9
Trasferimenti correnti	90,0	89,6	90,5	90,8	92,1	92,1	93,2
Interessi passivi	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	1,1	0,9
Altre spese correnti	2,6	2,9	3,2	3,6	3,4	3,0	2,5

Più in dettaglio si rileva che:

- la **spesa per il personale** presenta un andamento sostanzialmente stabile fino al 2006, per poi decrescere nel periodo successivo, anche dopo l'esodo anticipato ed il trasferimento del personale alle Province, contabilizzato nei trasferimenti. Il peso percentuale sul totale delle spese correnti passa dal 5% del 2006 al 2,6% del 2011;
- presenta una curva sostanzialmente decrescente nel periodo considerato la **spesa per l'acquisto di beni e servizi**, che rappresenta nel 2011 solo lo 0,9% 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 93,2% di tutta la spesa corrente e tale tendenza si mostra crescente negli anni, grazie anche



all'attuazione della legge 34/2002, in materia di riordino delle funzioni amministrative regionali e locali;

- la voce relativa agli **interessi passivi**, sostanzialmente stabile nel periodo 2005-2009, ridiscende allo 0,9% dopo l'incremento registrato nel 2010.

Tabella 5.12 - L'andamento della spesa in conto capitale distinta per tipologia (valori assoluti)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
spese c/capitale	1.059,3	1.243,2	1.024,3	1.458,7	1.081,0	964,3	743,1
Investimenti diretti Regione	338,76	60,94	91,31	77,6	82,0	123,9	9,4
Trasferimenti c/capitale	707,41	1.167,2	925,30	1.351,5	953,1	810,9	710,6
partecipazioni	2,53	8,23	1,95	9,0	1,0	0,4	0,5
Concessioni di crediti e anticipazioni	-	0	2,00	1,5	2,5	8,1	5,1
Altrespese c/capitale	10,60	6,75	3,74	19,1	42,4	21,0	17,5

Tabella 5.13 - L'andamento della spesa in conto capitale distinta per tipologia (valori percentuali)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
spese c/capitale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Investimenti diretti Regione	32%	5%	9%	5%	8%	13%	1%	1,4%
Trasferimenti c/capitale	67%	94%	90%	93%	88%	84%	96%	68,1%
partecipazioni	0%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0,0%
Concessioni di crediti e anticipazioni	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	0,4%
Altrespese c/capitale	1%	1%	0%	1%	4%	2%	2%	30,0%

Gli impegni a valere sulle risorse in conto capitale presentano un andamento costantemente decrescente dal 2008 in poi. Dopo il picco registrato nel 2008, anno in cui si è sfiorato il patto per non perdere le risorse comunitarie, esse scendono a valori molto bassi nell'anno 2011, anno in cui si assiste ad un grosso rallentamento, probabilmente dovuto al blocco intervenuto negli ultimi mesi dell'anno per consentire il rispetto del patto di stabilità in termini di impegni.

5.3 L'indebitamento

Al 31 dicembre 2011 la consistenza del debito della Regione è pari a 1.779,10 milioni di euro e registra un aumento complessivo di 366 milioni di euro derivante dalla sommatoria dell'incremento dell'indebitamento complessivo pari a € 445,7 milioni di euro e dal decremento derivante dal pagamento delle quote capitale.



Dall'analisi della composizione del debito (individuata nella tabella 5.14) emerge, però, che la quota di indebitamento a carico della Regione Calabria, è pari a 989,3 milioni se si escludono i mutui il cui servizio del debito passa interamente sul bilancio dello Stato e quelli giuridicamente a carico della Regione ma coperti sostanzialmente da contributo statale.

Le variazioni in aumento della consistenza del debito regionale sono ascrivibili alla registrazione di una sopravvenienza passiva connessa ad un mutuo contratto nell'anno 2010 pari a 17,75 milioni, nonché alla registrazione dell'anticipazione concessa dalla Stato per il ripiano del debito sanitario per un importo di 428 milioni di euro.

Quest'ultima componente incrementale dell'indebitamento regionale, concerne un prestito concesso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze alla Regione Calabria per la liquidità necessaria da destinare all'estinzione del debito sanitario cumulativamente registrato fino al 31 dicembre 2005 ai sensi dell'art. 2, comma 98, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Il Ministero dell'Economia ha concesso alla Regione Calabria il prestito "de qua" nella forma di "anticipazione a multierogazione", stipulando un accordo che prevede un importo massimo concedibile pari, come già detto, a 428 milioni di euro e l'erogazione ripartita dell'intera somma in relazione all'effettivo fabbisogno.

Tabella 5.14

Struttura dell'indebitamento(mln di euro)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stock di debito al 31 dicembre	1.208,50	1.263,20	1.212,60	1.475,30	1.413,10	1.779,10
di cui: a carico Regione per come riportato nel conto del patrimonio	350,4	375,6	354,3	761,9	585,3	989,3
di cui indebitamento da restituire *corretto per arrotondamenti						740,1*
con contributo Stato	275,9	258	239	219,1	198,3	176,4
a carico EE.LL. con contributo Regione	3,9	36,4	39,7	51,3	79,6	79,5
a carico Stato (transito bilancio regionale)	0	0	0	0	0	0
a carico Stato	578,2	593,2	579,5	565,1	549,9	533,9
copertura disavanzi sanitari sino al 2005						425,6
somma per copertura disavanzi effettivamente ricevuta						176,6
Debito regionale (da restituire)/Entrate correnti	9,20%	8,50%	8,20%	14,51%	13,27%	16,18%



In ragione di ciò e in base al processo di copertura del debito sanitario registrato sino al 31 dicembre 2005 (data poi estesa al 31 dicembre 2007), è stato necessario richiedere l'erogazione di una prima tranche di 179 milioni di euro.

Chiaramente, tenendo conto della legge di contabilità regionale e del principio della prudenza, nelle passività del conto del patrimonio è stata iscritta l'intera somma concessa (428 milioni) e il medesimo importo è stato iscritto tra gli accertamenti del titolo V delle entrate (capitolo 53020101), sebbene, la somma di debito che la Regione ha attualmente a carico è costituita dalla sola somma di 179 milioni di euro.

Per tale ragione, nella tabella sono indicati due valori di indebitamento, uno dei quali contempla l'intera somma potenzialmente ricevibile dalla Regione (989,3 milioni), mentre l'altra considera il debito attualmente a carico della stessa Amministrazione (740,1 milioni).

Le componenti decrementali della consistenza dell'indebitamento regionale sono costituite dal pagamento della quota capitale dei mutui a carico della regione per 43,6 milioni, per quelli a titolarità Enti locali ma con contributi regionali per 17,6 milioni, dal pagamento della quota capitale dell'anticipazione per 2,4 milioni, nonché dal pagamento delle rate dei mutui con contributo a carico dello Stato per 21,9 milioni.

Più dettagliatamente:

- Nell'importo di 989 milioni di euro di indebitamento a carico della Regione risultante alla data del 31 dicembre 2011 sono ricompresi i mutui "strettamente" a carico della Regione pari a 406,3 milioni, i mutui a titolarità Enti locali ma con contributi regionali per 157,4 milioni ed il prestito a lungo termine derivante da un'anticipazione concessa dallo Stato per il ripiano dei debiti sanitari per un importo di 425,6 milioni (428 milioni – la rata di rimborso pagata nel 2011 di 2,4 milioni).
- il debito a carico Regione con contributo dello Stato (€ 176,4 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 avesse deciso 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 derivante dai mutui a titolarità Enti locali afferiscono a contratti di mutuo sottoscritti direttamente da numerosi Enti locali per il compimento di opere pubbliche con contestuale previsione della copertura delle singole rate di rimborso dei prestiti con il contributo regionale e dall'erogazione dei suddetti contributi regionali direttamente all'Ente erogatore, ossia alla Cassa Depositi e Prestiti.
- il debito a carico Stato, nel 2011 pari a € 533,9 milioni, transita nel bilancio regionale in entrata all'accensione del mutuo, ma il servizio del debito passa sul bilancio dello Stato.
- il debito a carico degli enti locali (€ 79,5 milioni), ai quali la Regione versa un contributo sulla rata, transita per il bilancio regionale ma non è giuridicamente a carico della Regione.

Nella tabella 5.16 sono evidenziati gli importi dei mutui regionali suddivisi in base alla motivazione degli stessi e all'area di intervento del Conto del Bilancio della Regione Calabria.

Per valutare l'entità dell'indebitamento va tenuto conto che il ricorso all'indebitamento ha il limite costituito dall'impossibilità che l'importo complessivo delle annualità di ammortamento, per capitale e interesse, e delle altre forme di indebitamento, a carico della Regione, in estinzione nell'esercizio di riferimento, non superi il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione (art.10 della legge 281 del 16 maggio 1970 per come novellato dall'art.8, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183).

Per l'esercizio finanziario 2012 (tabella 5.17), il livello di indebitamento regionale riferito alle rate da pagare obbligatoriamente entro l'anno per mutui già contratti è pari al **14,79%**.

Il livello d'indebitamento "giuridico", che comprende anche i mutui contrattualizzati ma non erogati è pari al 19,23% mentre il livello d'indebitamento potenziale che comprende anche i mutui autorizzati con norma ma non contratti è pari al 20,41%.



Tabella 5.16 – Mutui regionali per area d'intervento

AREA DI INTERVENTO	ANNO 2011	
	DESCRIZIONE	IMPORTO
USO E SALVAGUARDIA DEL TERRITORIO	COSTRUZIONE ACQUEDOTTI (1)	0,00
	FINANZIAMENTO ENTI LOCALI PER OPERE DI CULTO (1)	
	FINANZIAMENTO ENTI LOCALI PER OPERE PUBBLICHE (1)	36.181.911,36
	* DANNI ALLUVIONALI (1)	134.298.678,23
SERVIZI ALLA PERSONA	DISAVANZI SANITA' ANNO 2000 (1)	195.941.425,02
	RIPIANO MAGGIORE SPESA SANITARIA (2)	53.161.708,73
	EMERGENZA SOCIO ECONOMICA SANITARIA	96.250.000,00
ISTRUZIONE FORMAZIONE PROFESSIONALE E LAVORO	EDILIZIA SCOLASTICA (1)	7.506.314,51
SVILUPPO ECONOMICO	Interventi infrastrutturali e opere di bonifica	17.243.633,69
	* SOSTITUZIONE AUTOBUS PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE (1)	42.073.834,00
TOTALE		582.657.505,54
di cui		
(1) a carico della regione a tasso fisso		353.123.284,58
(2) a carico della regione a tasso variabile		53.161.708,73
* a carico della regione con contributo della Stato		176.372.512,23



Tab. 5.17 – Prospetto dimostrativo della capacità di indebitamento anno 2012

Bilancio 2012		Prospetto dimostrativo della capacità di indebitamento	
		Preventivo	
A		Totale Entrate Titolo I	4.079.283.830,33
B	capitoli	di cui:	
	1101111	IRAP per Sanità	172.250.671
	1101112	Addizionale IRPEF (quota per Sanità)	131.281.000
	1105002	Addizionale regionale IRPEF (quota per disavanz Sanità)	73.698.000
	1104003	IRAP per disavanz	46.357.999
	1202105	Ive destinate al finanziamento del S.Sr	2.850.959.355
	1202105	Quota IRPEF aggiuntiva destinata al ripiano del disavanz	44.700.000
	1104004	Quota IRAP aggiuntiva destinata al ripiano del disavanz	9.000.000
	1201003	Accisa sul gasolio per autotrazione	55.551.233
	1201004	Ulteriore quota accisa gasolio per autotrazione vinodeta	6.500.000
	1201006	IRPEA per restituzione anticipo	10.082.600
	1101103	Quota tassa per restituzione anticipo Stato	19.817.400
		Totale tributi con vincolo di destinazione	3.420.358.287,85
C	Entrate tributarie nette (A-B)		658.233.138,74
D	Limite di indebitamento (20% di C)		136.646.627,75
E	Indicatore di capacità di indebitamento per mutui a medio e lungo termine		
	Mutui a medio e lungo termine		1.100.000,00
	Mutui a medio e lungo termine		2.100.000,00
	Mutui a medio e lungo termine		1.000.000,00
	Rate mutui opere pubbliche e titoli a medio e lungo termine		2.100.000,00
	Mutui a medio e lungo termine		2.100.000,00
	Programmi urbanistici di parcheggio a lungo termine		1.000.000,00
	Estimazione prevista nel bilancio del 2012		1.000.000,00
	Estimazione prevista per il 2013		2.000.000,00
	Bilancio netto ricavo mutui a medio e lungo termine		1.000.000,00
F	Mutui per investimenti a medio e lungo termine		1.000.000,00
	Indicatore di capacità di indebitamento per mutui a medio e lungo termine		1.000.000,00
	Indicatore di capacità di indebitamento per mutui a medio e lungo termine		1.000.000,00
	Indicatore di capacità di indebitamento per mutui a medio e lungo termine		1.000.000,00
G	Indebitamento a carico del bilancio regionale per mutui autorizzati ma non perfezionati		8.050.000,00
	Mutuo Opere di culto		1.350.000,00
	Mutuo 40 milioni contratti di quartiere (non perfezionato)		3.600.000,00
	Mutuo 34,2 Cittadella (non perfezionato)**		3.100.000,00
L	Livello di indebitamento Quadro E (rate da pagare effettivamente nell'anno)		14,79%
I	Livello di indebitamento Quadri E+F (compresi quelli contrattualizzati ma non erogati)		19,23%
H	Livello di indebitamento Quadri E+F+G (compresi quelli non ancora perfezionati)		20,41%

* Rata di 7 milioni che decorre dal 2014 (art. 1, comma 2, legge regionale 6 aprile 2011, n. 9

** Subordinato alla verifica del finanziamento con altre risorse FAS



I mutui contrattualizzati ma non erogati e sui quali quindi non si pagano le rate di ammortamento ammontano potenzialmente a **460,6 milioni** di euro, così come si evince nella tab. 5.18. Essi riguardano:

- per circa **284 milioni** di euro il cofinanziamento regionale del POR 2007-2013 a tutto il 2012, importo che comprende anche la quota di debito autorizzata negli anni precedenti non utilizzata e quindi non accertata negli esercizi 2008-2011 ai sensi dell'art. 27, comma 4, della legge di contabilità;
- per circa **24,8 milioni** di euro la quota di cofinanziamento regionale impegnata al 31 dicembre 2011 a valere sui programmi FESR e FSE erogabili da BEI su richiesta della Regione dopo aver ottenuto il visto da BEI medesima sulla tipologia di spesa effettuata;
- per circa **42 milioni** di euro la quota di cofinanziamento regionale impegnata a valere sui programmi FEASR e FEP immediatamente erogabili da CDP su richiesta della Regione;
- per **109,4 milioni** di euro il finanziamento di programmi regionali di investimento impegnati nel periodo 2009-2011 immediatamente erogabili da CDP su richiesta della Regione;

Tab.5.18 – Mutui contrattualizzati ma non erogati

INDEBITAMENTO AUTORIZZATO ANNO 2012 PER PROGRAMMA					
Programma	FESR 2007-2013		FSE 2007-2013		Altri programmi regionali
	Impegno	Impegno autorizzato	Impegno	Impegno autorizzato	
PROGRAMMA FESR 2007-2013:	152.707.881	37.043.325	189.751.206	21.547.467	211.298.673
PROGRAMMA FSE 2007-2013:	56.845.325	12.778.406	69.623.732	3.263.551	72.887.282
PROGRAMMA FEASR 2007-2013:	7.576.000	15.000.000	22.576.000	41.424.000	64.000.000
PROGRAMMA FEP 2007-2013:	1.640.971	777.891	2.418.862	622.790	3.041.652
ALTRI PROGRAMMI REGIONALI	0	0	0	109.460.582	109.460.582
TOTALE	218.770.177	65.599.623	284.369.800	176.318.389	460.688.189



L'effettiva erogazione di tali mutui nel corso dell'anno porterebbe il livello d'indebitamento effettivo molto vicino alla soglia del 20%. Anche per tale motivo non si è fatto ricorso nel 2012 all'indebitamento in disavanzo per spese di investimento ed è stato annullato il contratto con Bei di circa 64,5 milioni di euro, autorizzati con l'art. 3, commi 1 e 2, della legge regionale 12 dicembre 2008, n. 40.

Tre altri mutui, per un totale di 96,5 milioni di euro circa si trovano nella seguente situazione:

- **un mutuo di 16,5 milioni** di euro circa, autorizzato con la legge di assestamento del bilancio 2011 e che riguarda un programma di investimenti da effettuare da parte di Ferrovie della Calabria, è stato parzialmente erogato a luglio 2012 per un importo di 5 milioni di euro circa e le rate saranno pagate dalla Regione a CDP a partire da giugno 2013;
- **un mutuo di 80 milioni** di euro, autorizzato con l'art. 1 della legge regionale 6 aprile 2011, n. 9, riguarda la seconda tranche destinata alla realizzazione dei nuovi ospedali (tale importo si aggiunge al mutuo di 110 milioni di euro, già erogato nel 2009 sul conto del Commissario per l'emergenza sanitaria e non ancora utilizzato). La rata di tale mutuo, la cui erogazione è però subordinata alla completa utilizzazione del netto ricavo del mutuo precedente, dovrebbe partire non prima del 2014;

I mutui autorizzati con norma ma non ancora contrattualizzati ammontano complessivamente a **105 milioni** di euro circa e riguardano:

- per **34,2 milioni** di euro il completamento dei lavori della Cittadella Regionale, la cui contrazione è però subordinata alla prioritaria ricerca di risorse finanziarie nell'ambito dello stesso FAS, anche attraverso rimodulazione;
- per **40 milioni** i contratti di quartiere, già autorizzato con legge regionale n. 36/2008 con copertura garantita dai trasferimenti annuali effettuati dallo stato ai sensi del decreto legislativo n. 112/98 ma il cui plafond messo a disposizione da CDP di circa 60 milioni di euro non fu mai utilizzato nei termini previsti dal contratto. L'autorizzazione è stata rinnovata con legge regionale n. 47/2011 ma la contrazione è sospesa a causa della fissazione del nuovo limite di indebitamento al 20%;



- un mutuo ventennale fino alla concorrenza di una rata annua di euro 1.350.000,00 (e quindi presumibilmente intorno a 15 milioni di euro) autorizzato da ultimo con l'art. 51 della legge regionale n. 47/2011 che riguarda la ristrutturazione delle opere di culto, la cui gara al momento è andata deserta.

L'indebitamento autorizzato a tutto il 2012, aggiunto a quello autorizzato negli esercizi precedenti, porta il limite di indebitamento potenziale ad un valore superiore alla nuova soglia del 20%. Non è possibile, pertanto, al momento, autorizzare nuovo indebitamento.



6. LE FORTI LIMITAZIONI ALLA SPESA IMPOSTE DAL PATTO DI STABILITÀ

6.1 Premessa

La riduzione continua dei tetti di spesa del patto di stabilità subita dalle Regioni a statuto ordinario con le numerose manovre finanziarie poste in essere dal Governo negli ultimi due anni rende ormai impossibile per la Regione Calabria adempiere al proprio ruolo istituzionale e raggiungere l'obiettivo principale che è quello di garantire lo sviluppo e la crescita del proprio territorio. Il meccanismo vigente del patto di stabilità limita fortemente l'utilizzazione delle risorse per investimenti allocate nel bilancio regionale.

Le regole attuali, basate sui tetti di spesa, con tagli annuali sempre più consistenti e insostenibili, hanno creato nel corso degli anni una crescita eccessiva dei residui passivi e perenti, nonché dei residui di stanziamento e cioè di somme con vincolo di destinazione, quasi tutte di parte in conto capitale, non impegnate nel corso dell'esercizio precedente, transitate in economia, riprodotte nell'esercizio successivo e finanziate con l'avanzo di amministrazione.

Tutto ciò è immediatamente riscontrabile esaminando sommariamente i dati del bilancio della Regione Calabria per l'anno 2012. A fronte di una disponibilità di risorse allocate in bilancio di circa 11,2 miliardi di euro, compresi i fondi con vincolo di destinazione non utilizzati negli esercizi precedenti e i residui passivi e perenti, le somme che non incidono sul patto (Sanità e rimborso mutui) da poter spendere nel corso dell'esercizio ammontano a circa 4,5 miliardi di euro (vedi tabella 6.1).

Tabella 6.1 – Le spese che non incidono sul patto

SPESE CHE NON INCIDONO SUL PATTO	RESIDUI	COMPETENZA	PERENTI	potenzialmente spendibile
Indennità vitalizie	0	0	0	0
Indennità familiari	0	0	0	0
Indennità di morte	0	0	0	0
Totale	90	4.357	30	4.477



Restano 6,7 miliardi circa di risorse potenzialmente spendibili che, in tutto o in parte, incidono sul patto. Una parte di esse riguarda il funzionamento della Regione, il finanziamento delle leggi regionali in vigore ed altri fondi di provenienza statale, assegnati nel corso degli anni e non ancora impegnati o erogati, per un importo complessivo di 2,5 miliardi di euro (vedi tabella 6.2).

Tabella 6.2 – La spesa che incide totalmente sul patto

spese da bilancio esd uso fas, por e spese che non incidono	RESIDUI	COMPETENZA	PERENTI	potenzialmente spendibile
Funzionamento Giunta	4	5	2	11
Funzionamento Consiglio	50	70	-	120
Spese Personale	16	103	9	128
Contratti	18	31	9	58
Mutui (solo interessi)	2	45		47
Interessi mutui calamità	-	7	-	7
Limiti di impegno Enti locali	4	21	-	25
Contributi successivi enti locali	10	13	-	23
Altri Fondi statali	202	702	111	1.015
Trasferimento alle Province	7	48	4	59
Altre spese Province	17	7	3	27
Altre spese tabella C	35	34	29	98
Altre spese una tantum	109	138	16	263
Settori sensibili	81	515	34	630
Totale	555	1.739	217	2.511

Pur considerando che una parte di questa spesa potrebbe anche essere dilazionata nel tempo in quanto ritenuta, a torto o a ragione, non “strettamente” necessaria, si rileva facilmente che almeno un terzo di essa (800 milioni circa) è destinata o alle spese di carattere obbligatorio (personale regionale, personale trasferito alle Province, mutui, contratti in essere, ecc) oppure riguarda i cosiddetti settori sensibili (vedi tabella 6.3). Questa tipologia di spesa, di carattere continuativo e ricorrente, essendo destinata sostanzialmente anch’essa a stipendi e salari, presenta evidentemente un “indice di erogabilità” elevatissimo.



Tabella 6.3 – La spesa prevista nei settori sensibili

Dettaglio Settori Sensibili	RESIDUI	COMPETENZA	PERENTI	potenzialment e spendibile
Personale Enti strumentali	10	42	-	52
Personale Comunità montane	1	10	-	11
Forestazione - Fondo sollievo	24	231	10	265
Lsu- Lpu e altro precariato	5	40	9	56
Politiche sociali	30	22	8	60
Trasporti	13	170	5	188
Totale	83	515	32	690

Considerando che l'obiettivo di spesa è nel 2012 poco più di 1 miliardo, va da sé che lo spazio finanziario che resta per la spesa per investimenti è molto risicato o comunque estremamente limitato rispetto all'ammontare di risorse presenti in bilancio.

Le risorse per investimenti allocate nel bilancio regionale (considerando solo Por e Fas), compresi i residui passivi, i residui perenti e i residui di stanziamento, ammontano, infatti, nel 2012 a 4,3 miliardi di euro circa (vedi tabella 6.4). Se tali risorse dovessero teoricamente, e solo per ipotesi, essere tutte spese nell'anno, esse inciderebbero sul patto per circa 3 miliardi, poiché si porterebbe a detrazione solo la quota media del 50% cofinanziata dall'UE relativa al POR 2007-2013.

Pur considerando che la lentezza della spesa per investimenti non dipende solo dalle limitazioni imposte dalla necessità di rispettare il patto, il comportamento negli ultimi anni di tutte le Regioni del Sud, i cui bilanci sono caratterizzati dalla contemporanea presenza di ingenti risorse per investimenti e di spazi finanziari estremamente limitati, è stato quello di privilegiare le spese correnti al fine di evitare o ridurre al minimo le tensioni sociali acute dalla crisi in atto, di limitare le spese per investimenti a quelle strettamente necessarie al rispetto



dei target fissati al fine di non perdere le risorse, e di rinviare all'anno successivo quella parte di spesa, anche virtuosa, che però incide totalmente sul patto stesso.

Tabella 6.4 – Spese Por e Fas allocate nel bilancio 2012

Spese per Investimenti al netto di fondi statali e investimenti regionali	RESIDUI	COMPETENZA (compresi i residui di stanziamento)	PERENTI	potenzialmente spendibile
FAS 2000-2006	338	471	87	896
POR 2000-2006	323	280	115	718
Por 2007-2013	303	2.370	65	2.738
Totali	964	3.121	267	4.352
Totale generale potenziale che incide sul patto	813	1.936	235	2.983

Nell'attuale situazione di grave crisi economica, tale blocco sostanziale della spesa per investimenti mette in seria difficoltà finanziaria i cantieri e le imprese fornitrici e subfornitrici di beni e di servizi e quelle che hanno lavorato e lavorano per la realizzazione delle opere necessarie ed indifferibili per la Comunità territoriale.

Il sistema economico calabrese, già debole e poco auto propulsivo, basato in gran parte sull'intervento pubblico, rischia di crollare definitivamente.

In prospettiva, per gli anni a venire appare in ogni caso ormai non più rinviabile intraprendere finalmente una strada diversa, che porti ad un modello di patto orientato alla crescita, che vada a privilegiare la spesa per investimenti che rappresenta l'unica ancora di salvezza per le Regioni in ritardo di sviluppo. Le Regioni del Sud non chiedono più risorse ma di poter spendere quelle che hanno a disposizione.



6.2 Il patto nell'anno 2012

6.2.1 La normativa

La legge di stabilità 12 novembre 2011, n. 183 all'art. 32 ha determinato in 745 milioni di euro l'ulteriore contributo aggiuntivo che le diverse Regioni a statuto ordinario devono sopportare in termini di concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno 2012 e in 1,6 miliardi di euro il contributo per l'anno 2013 e successivi. Per la Regione Calabria il taglio in termini di competenza comporta un abbassamento dell'obiettivo programmatico relativo all'anno 2012 di **36,764 milioni di euro in termini di competenza** (78,956 milioni nel 2013 e successivi) e **39,512 milioni di euro in termini di cassa** (84.857 milioni nel 2013 e successivi).

Il complesso delle spese finali che si possono realizzare, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, è dato dalla somma delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal consuntivo al netto:

- a) delle spese per la sanità;
- b) delle spese per la concessione di crediti;
- c) delle spese correnti e in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea, con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale;
- d) delle spese relative ai beni trasferiti in attuazione del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei medesimi beni, determinato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo n. 85 del 2010;
- e) delle spese concernenti il conferimento a fondi immobiliari di immobili ricevuti dallo Stato in attuazione del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85;
- f) dei pagamenti effettuati in favore degli enti locali soggetti al patto di stabilità interno a valere sui residui passivi di parte corrente, a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali;



- g) delle spese concernenti i censimenti di cui all'articolo 50, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT;
- h) delle spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, nei limiti dei maggiori incassi derivanti dai provvedimenti di cui all'articolo 5, comma 5-quater, della legge n. 225 del 1992, acquisiti in apposito capitolo di bilancio;
- i) delle spese in conto capitale, nei limiti delle somme effettivamente incassate entro il 30 novembre di ciascun anno, relative al gettito derivante dall'attività di recupero fiscale ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, acquisite in apposito capitolo di bilancio;
- l) delle spese finanziate dal fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario di cui all'articolo 21, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;
- m) per gli anni 2013 e 2014, delle spese per investimenti infrastrutturali nei limiti definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui al comma 1 dell'articolo 5 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;
- n) delle spese a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale, sui cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale e sulle risorse individuate ai sensi di quanto previsto dall'articolo 6-sexies del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, subordinatamente e nei limiti previsti dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 5-bis, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;
- n bis) per gli anni 2012, 2013 e 2014, delle spese effettuate a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari. Per le Regioni ricomprese nell'Obiettivo Convergenza e nel regime di phasing nell'Obiettivo Competitività, di cui al Regolamento del Consiglio (CE) n. 1083/2006, tale esclusione è subordinata all'Accordo sull'attuazione del Piano di Azione Coesione del 15



novembre 2011. L'esclusione opera nei limiti complessivi di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014;

Alcune delle detrazioni su menzionate sono praticamente ininfluenti, in particolare quelle disposte con le lettere d), e), g) e h), mentre altre sono soggette all'emanazione dei relativi decreti ministeriali, che dovrebbero definire i limiti di detrazione. La lettera n) che avrebbe consentito alla regione di escludere dal computo del patto la quota di cofinanziamento del POR 2007-2013, nonché le risorse liberate ed il FAS, è stata impugnata dalla Regione Veneto e dichiarata incostituzionale in quanto l'onere di copertura, in caso di effettiva emanazione del decreto da parte dello Stato, poteva teoricamente gravare anche sulle altre Regioni. Le uniche due novità disposte dalla normativa su richiamata che comportano un parziale sollievo alla grave situazione descritta nel precedente paragrafo, sono contenute nelle lettere i), che nel 2012 avrà comunque effetti molto limitati poiché la convenzione con l'Agenzia delle Entrate è entrata in vigore a partire dal mese di settembre 2012 (vedi paragrafo 7.4.2), e nella lettera n bis), che consente alla Regione di detrarre una quota di cofinanziamento nazionale pari ad un importo di 95 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2012-2014, così come stabilito dal decreto Barca (vedi paragrafo successivo).

I tagli di cui alle tabelle riportate nell'art. 32 della citata legge si applicano nelle more dell'adozione del decreto previsto dall'articolo 20, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, riguardante l'applicazione dei criteri di virtuosità, cui si rimanda ad un paragrafo successivo.

6.2.2 Parziale esclusione dal patto di una quota del cofinanziamento nazionale il decreto Barca

Proprio per far fronte a tale situazione, al fine di accelerare la spesa dei programmi regionali cofinanziati dai fondi strutturali negli anni 2012, 2013 e 2014 il decreto legge "Salva Italia" del 6 dicembre 2011 ha previsto l'esclusione di 1 miliardo di euro di spesa dei fondi strutturali dai criteri di applicazione del Patto di stabilità interno. Il miliardo di euro verrà ripartito tra tutte regioni sulla base dei criteri stabiliti nel Quadro strategico nazionale (Qsn) 2007-2013 sulla base della chiave di riparto dei fondi strutturali 2007-2013, tra



programmi operativi regionali, così come stabilita dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, adottato con Decisione CE C (2007) n. 3329 del 13/7/2007 (vedi tabella 6.5).

L'esclusione dai limiti del patto delle regioni opera con riferimento alle spese effettivamente sostenute dalle stesse a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari, ivi comprese le spese eseguite utilizzando le risorse derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale, entro i limiti della dotazione assegnata a ciascuna di esse per il triennio 2012-2014, come indicato nella tabella seguente e sulla base dell'ordine cronologico delle richieste.

Tabella 6.5 – Distribuzione fra le Regioni del fondo per l'accelerazione delle spese comunitarie

Regioni	Limite di spesa assegnato a ciascuna regione/provincia autonoma a valere sulle risorse del cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali 2012-2013-2014	Chiave di riparto
Abruzzo	13	1,3%
Basilicata	21	2,1%
Calabria	95	9,5%
Campania	197	19,7%
Emilia Romagna	21	2,1%
Friuli Venezia Giulia	10	1,0%
Lazio	37	3,7%
Liguria	16	1,6%
Lombardia	27	2,7%
Marche	11	1,1%
Molise	5	0,5%
PA Bolzano	4	0,4%
PA Trento	4	0,4%
Piemonte	41	4,1%
Puglia	161	16,1%
Sardegna	48	4,8%
Sicilia	213	21,3%
Toscana	32	3,2%
Umbria	12	1,2%
Valle d'Aosta	3	0,3%
Veneto	28	2,8%
Totale	1.000	100,0%

Ciascuna regione favorisce inoltre la realizzazione degli interventi a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari, ivi comprese le spese eseguite utilizzando le risorse derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale, nel 2012 attraverso le modalità previste dall'articolo 1, commi dal 138 al 140, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (attuazione del patto verticale e cessione di spazi finanziari ai Comuni che



spendono in via prioritaria fondi comunitari e Fas) e nel 2013 e 2014 attraverso le modalità previste in attuazione dell'articolo 32, comma 17, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (attuazione del patto di stabilità territoriale).

Tale normativa rende più agevole il raggiungimento dell'obiettivo del rispetto del patto per l'anno 2012, ma è da considerare senz'altro insufficiente per garantire una accelerazione decisa nell'utilizzazione delle risorse per investimenti allocate nel bilancio regionale.

6.2.3 *L'ulteriore abbassamento del tetto di spesa previsto con l'art. 16, comma 2, del decreto sulla spending review*

L'articolo 16 del decreto legge n. 95/2012 ha purtroppo ulteriormente ridotto gli obiettivi del patto di stabilità interno delle regioni a statuto ordinario, rideterminandoli in modo tale da assicurare l'importo di **700 milioni di euro per l'anno 2012 e di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 1.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015**. L'ammontare del concorso finanziario di ciascuna regione è determinato, tenendo conto anche dell'analisi della spesa per l'acquisto di beni e servizi effettuata in ciascuna Regione dal commissario straordinario Bondi. I Presidenti delle Regioni, almeno per quanto riguarda il 2012, hanno raggiunto un accordo teso a far sì che i tagli siano proporzionali con il riparto degli 800 milioni concesso per l'attuazione del **patto regionale verticale incentivato** (vedi anche paragrafo successivo). Estendendo tale modalità anche nel 2013 e successivi, il taglio sugli obiettivi programmatici del patto, nel periodo 2012-2015 potrebbe incidere per le quote, stimate per il momento solo proporzionalmente, sia per la parte di competenza che per quella di cassa, indicate nella tabella 6.5.

Tabella 6.5 – Stima dei tagli sui tetti di spesa ex decreto sulla spending review.

Stima tagli art. 16, comma 2, decreto SPENDING REVIEW	taglio 2012 700 milioni	taglio 2013 1000 milioni	taglio 2014 1000 milioni	taglio 2015 1050 milioni
Competenza	34,54	49,35	49,35	51,81
Cassa	37,13	53,04	53,04	55,69

6.2.4 *Il patto regionale verticale incentivato di cui all'art. 16, comma 12 bis*



Con l'art. 16, comma 12-bis, del citato decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito con legge 7 agosto 2012, n. 135, è stato introdotto nell'ordinamento il cd. patto regionale verticale "incentivato", attraverso il quale le Regioni che offrono spazi finanziari ai Comuni del proprio territorio, al fine di favorirne i pagamenti dei residui passivi in conto capitale in favore dei creditori, possono ottenere risorse finanziarie, da destinare alla riduzione del debito, nei limiti complessivi di 800 milioni di euro, in misura pari all'83,33 per cento degli spazi finanziari, validi ai fini del patto di stabilità interno, ceduti da ciascuna di esse e attribuiti ai comuni ricadenti nel proprio territorio.

La ripartizione delle risorse fra le singole Regioni riportata nella tabella allegata al predetto decreto legge 95/2012 evidenziava come limite massimo di risorse attribuite alla regione Calabria un contributo di euro 32.409.000, rimodulato successivamente in euro 35.518.922,01 mediante accordo sancito il 3 agosto 2012 in Conferenza, così come previsto dal comma 12 ter dello stesso decreto n. 95/2012 (vedi tabella 6.6)

Tabella 6.6 – Ripartizione fra le RSO del contributo per il patto verticale incentivato rapportato ai tagli previsti dalla spending review

	totale - 800 mln	ripartizione	distribuzione tagli delle Regioni RSO di 700 mln per 2012
Piemonte	<u>63.913.679,64</u>		<u>60.368.888,58</u>
Lombardia	<u>129.759.904,67</u>		<u>122.563.139,40</u>
Veneto	<u>57.194.867,13</u>		<u>54.022.715,95</u>
Liguria	<u>22.727.470,40</u>		<u>21.466.955,68</u>
Emilia- Romagna	<u>60.808.495,24</u>		<u>57.435.924,43</u>
Toscana	<u>54.682.192,24</u>		<u>51.649.399,45</u>
Umbria	<u>15.781.491,23</u>		<u>14.906.215,56</u>
Marche	<u>22.883.975,28</u>		<u>21.614.780,46</u>
Lazio	<u>93.458.922,94</u>		<u>89.275.488,71</u>
Abruzzo	<u>21.352.529,03</u>		<u>20.168.271,53</u>
Molise	<u>7.502.006,04</u>		<u>7.085.928,54</u>
Campania	<u>82.141.199,25</u>		<u>77.585.470,49</u>
Puglia	<u>59.030.627,94</u>		<u>55.756.661,50</u>
Basilicata	<u>14.346.904,40</u>		<u>13.551.194,01</u>
Calabria	<u>35.518.922,01</u>		<u>33.548.965,69</u>
Sicilia		= -	
Sardegna	<u>58.896.812,56</u>		
	800.000.000,00		700.000.000,00

Ai sensi di quanto stabilito dall'art. 16, comma 12-quinquies del decreto in argomento, le Regioni dovevano comunicare, entro il termine perentorio del 10 settembre 2012, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, con riferimento a ciascun Comune beneficiario, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica, in ossequio a quanto stabilito dal comma 138 e successivi dell'articolo 1 della



legge 220/2010, che dispone che le Regioni possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico attraverso un aumento dei pagamenti in conto capitale e contestualmente e per lo stesso importo procedono a rideterminare il proprio obiettivo programmatico in termini di cassa o di competenza.

Allo scopo di dare tempestiva attuazione al nuovo istituto, anche in considerazione dei ristretti margini temporali esistenti, la Regione Calabria ha siglato tempestivamente nella giornata del 7 agosto 2012 un protocollo d'intesa con Anci Calabria, finalizzato all'avvio della procedura di evidenza pubblica tesa a sollecitare nel più breve tempo possibile i comuni calabresi ad aderire al patto regionalizzato verticale incentivato.

Nell'avviso inviato sia da Anci che dalla Regione Calabria a tutti i Comuni calabresi soggetti al patto, si è stabilita la data del 24 agosto 2012 quale termine ultimo di invio da parte dei Comuni interessati di apposita istanza nella quale i Sindaci, oltre a dichiarare di disporre della liquidità necessaria a dar corso ai pagamenti conseguenti agli spazi finanziari richiesti, si dovevano impegnare ad utilizzare i maggiori spazi concessi dalla Regione esclusivamente per il pagamento di residui passivi relativi a spese in conto capitale, dando priorità agli interventi finanziati con il FAS o con i Fondi strutturali comunitari relativamente alla quota di cofinanziamento nazionale.

In considerazione del fatto che l'erogazione del contributo statale nel limite massimo di euro 35.518.922,01 era subordinato alla cessione di spazi finanziari da parte della Regione per lo stesso importo aumentato del 16,67%, l'ammontare complessivo della quota di obiettivo di spesa che la Regione ha ceduto ai Comuni per ottenere l'intero contributo è stata pari ad euro **41.439.926,31** ($=35.518.922,01+16,67\%$).

Da sottolineare che alla scadenza prefissata sono pervenute presso l'Amministrazione regionale nei termini previsti istanze da parte di 46 comuni³⁴ per un totale di spazi finanziari richiesti per euro 68.634.235,34. Considerato che le richieste sono state superiori agli spazi che la Regione poteva cedere, si è reso necessario procedere ad un riparto proporzionale corretto dal peso della popolazione residente in ciascun comune alla data del 31 dicembre 2011. La

³⁴

E' pervenuta in ritardo, a causa di un disguido postale, al Settore bilancio la richiesta di spazi finanziari da parte del Comune di San Lucido, per un importo 800.988,53. Essendo stato già approvato ed inviato al MEF la DGR di approvazione del patto verticale, sempre entro la data del 10 settembre, è stata effettuata una comunicazione per la concessione allo stesso comune di uno spazio finanziario extra rispetto a quelli già concessi di euro 479.293,99.



distribuzione degli spazi finanziari fra i Comuni che ne hanno fatta richiesta è contenuta nella tabella 6.7.

Tab. 6.7 – La distribuzione degli spazi finanziari ai Comuni che ne hanno fatto richiesta

N°	Elenco Comuni che hanno presentato istanza	Importo richiesto	Importo da concedere a seguito di taglio proporzionale sul limite di disponibilità di 41,439 milioni	Numero abitanti al 31 dicembre 2011	Importo richiesto per abitante	% della richiesta per abitante (pesi)	Taglio pesato in base alla popolazione	Differenza dell'importo richiesto considerando i pesi in base alla % di richiesta per abitante	Importo da concedere a seguito di taglio proporzionale sul limite disponibile di 41,439 milioni pesato con la popolazione
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(I)
1	Aci	3.461.561,88	2.080.019,16	21.226	163,07	3,50%	121.223,70	3.340.338,13	2.081.941,40
2	Amantea	1.900.000,00	1.147.180,55	13.925	136,45	2,99%	55.675,54	1.844.324,46	1.148.517,00
3	Belvedere Marittimo	753.923,64	455.207,06	9.388	80,31	1,72%	740.926,72	461.799,96	461.799,96
4	Bovellino	250.000,00	150.944,81	9.021	27,71	0,60%	1.487,91	248.512,09	154.890,79
5	Castrolibero	800.000,00	483.023,39	10.323	77,50	1,66%	13.314,55	786.685,45	480.319,53
6	Castrovillari	600.000,00	362.267,54	22.561	26,59	0,57%	3.426,86	596.573,14	371.827,72
7	Catanzaro	4.000.000,00	2.415.116,95	98.124	42,95	0,92%	36.883,68	3.963.101,32	2.470.082,67
8	Caulonia	1.964.082,48	944.360,53	7.407	211,16	4,53%	70.929,91	1.483.152,58	980.641,17
9	Cetraro	2.985.523,00	1.802.596,80	10.125	294,87	6,33%	189.069,39	2.796.463,61	1.742.959,29
10	Cinquefrondi	554.400,00	334.735,21	6.643	83,46	1,79%	9.986,53	544.463,47	339.349,19
11	Cittanova	1.000.000,00	603.779,24	10.512	95,13	2,04%	20.429,94	979.570,06	610.599,23
12	Cosenza	6.249.000,00	3.773.016,46	70.086	89,18	1,92%	119.688,87	6.129.311,13	3.820.232,00
13	Cotronei	250.000,00	150.944,81	5.480	45,54	0,98%	2.444,89	247.555,11	154.294,38
14	Crotone	7.840.000,00	4.733.629,23	61.796	126,85	2,72%	213.604,38	7.626.395,62	4.753.323,82
15	Curlinga	600.000,00	362.267,54	6.802	88,21	1,89%	11.366,28	588.633,72	366.879,30
16	Cutro	590.000,00	356.229,75	10.426	56,59	1,22%	7.170,32	582.829,68	363.261,80
17	Davoli	370.000,00	223.398,32	5.468	67,36	1,49%	5.362,37	364.647,63	227.274,89
18	Diamante	1.390.404,00	839.497,07	5.447	255,26	5,48%	76.221,43	1.314.182,57	819.094,05
19	Gioiosa Ionica	85.000,00	51.321,24	7.254	11,72	0,25%	213,90	84.786,10	52.844,85
20	Gioia Tauro	1.707.000,00	1.080.651,16	18.683	91,37	1,96%	33.494,45	1.673.505,55	1.018.030,24
21	Grifalco	248.410,00	149.994,80	6.164	40,30	0,87%	2.149,55	246.260,05	153.487,16
22	Isola Capo Rizzuto	1.715.000,00	1.085.481,39	15.788	108,62	2,33%	40.006,09	1.674.993,91	1.048.977,90
23	Lamezia Terme	800.000,00	483.023,39	71.296	11,22	0,24%	1.928,09	798.071,91	497.416,39
24	Laureana di Borrello	65.523,61	39.561,80	5.397	12,14	0,26%	170,84	65.352,77	40.732,99
25	Luzzi	1.901.804,89	1.148.270,31	9.997	190,24	4,09%	77.688,86	1.824.106,03	1.136.915,40
26	Mendicino	153.282,65	92.548,89	9.462	16,20	0,36%	533,28	152.749,38	95.204,51
27	Oppido Mamertina	600.000,00	362.267,54	5.442	110,25	2,37%	14.205,80	585.794,20	365.108,88
28	Paola	558.338,68	216.948,16	16.866	21,30	0,46%	1.643,99	357.674,69	222.928,85
29	Polistena	1.150.000,00	694.346,12	11.541	99,64	2,14%	24.609,61	1.125.390,39	701.425,05
30	Reggio Calabria	4.000.000,00	2.415.116,95	186.547	21,44	0,46%	18.419,77	3.981.580,23	2.481.610,07
31	Rende	2.758.279,00	1.652.372,70	35.488	77,58	1,67%	45.874,50	2.702.404,50	1.687.451,18
32	Roccella Ionica	1.120.000,00	676.232,75	6.750	165,98	3,56%	39.910,27	1.080.089,73	673.190,39
33	Roggiano Gravina	448.480,00	270.770,84	7.571	60,84	1,31%	5.859,67	442.620,33	275.880,68
34	Rogliano	390.000,00	211.322,73	5.828	60,05	1,29%	4.514,08	385.485,92	215.331,98
35	Rosarno	1.901.410,14	1.148.031,97	14.836	128,16	2,75%	52.334,40	1.849.075,74	1.152.478,34
36	San Giovanni in Fiore	995.000,00	600.760,34	18.049	55,13	1,18%	11.780,00	983.220,00	612.814,13
37	San Marco Argentano	800.000,00	483.023,39	7.635	104,78	2,25%	18.002,11	781.997,89	487.397,90
38	Sellia Marina	754.184,08	455.380,65	6.619	113,94	2,46%	18.455,03	735.729,00	458.599,77
39	Serra S. Bruno	600.000,00	362.267,54	6.971	86,07	1,85%	11.030,72	588.909,28	367.051,05
40	Strongoli	361.000,00	217.964,30	6.383	56,56	1,21%	4.384,72	356.615,28	222.288,55
41	Taurianova	200.000,00	120.755,85	15.824	12,64	0,27%	542,87	199.457,13	124.316,17
42	Terranova di Sibari	50.000,00	30.188,96	5.261	9,50	0,20%	102,05	49.897,95	31.100,03
43	Tortora	530.000,00	320.039,00	6.186	85,68	1,84%	9.752,01	520.247,99	324.256,34
44	Tropea	700.000,00	422.645,47	6.725	104,09	2,24%	15.647,91	684.352,09	426.537,94
45	Vibo Valentia	5.417.914,22	3.271.224,12	33.853	160,04	3,44%	186.217,09	5.231.697,13	3.280.773,74
46	Villapiana	3.708.747,15	2.239.264,53	5.513	672,73	14,45%	535.819,98	3.172.927,17	1.977.588,73
		68.694.235,34	41.439.926,31	983.501,00	4.656,37	100,00%	2.146.597,54	66.487.637,80	41.439.926,31



Naturalmente la richiesta di spazi finanziari da parte dei Comuni a valere sul Patto regionalizzato dovrà trovare poi riscontro e coerenza con la successiva attestazione che i Comuni dovranno inviare entro il 15 febbraio 2013 in merito all'avvenuto rispetto dei requisiti previsti per l'ammissibilità e la destinazione delle risorse, allegando idonea documentazione. Fra l'altro, nell'accordo fra Regione ed Anci è stato stabilito che i Comuni che dovessero certificare a consuntivo, una differenza tra il saldo finale conseguito ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e l'obiettivo rideterminato a seguito dello spazio finanziario ceduto dalla Regione superiore al 20%, sono esclusi dal patto di stabilità regionale verticale incentivato per l'anno 2013, nel caso fosse riproposto dalla normativa statale.

Ai fini del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica la Regione deve contestualmente e per lo stesso importo di euro **41.439.926,31** (più eventualmente **479 mila euro** nel caso di accoglimento del MEF della richiesta per il Comune di San Lucido) procedere a **rideterminare il proprio obiettivo programmatico in termini di competenza**, dichiarando con le modalità previste dal comma 145 dello stesso art. 1 che la rideterminazione del proprio obiettivo di competenza è stata realizzata attraverso una riduzione degli impegni correnti soggetti ai limiti del patto.

6.3 L'introduzione dei parametri di virtuosità e gli effetti sul patto di stabilità

6.3.1 Gli effetti della virtuosità

A decorrere dall'anno 2012, sulla base dei parametri di virtuosità stabiliti per l'anno 2012 dall'art. 20 del decreto legge n. 98/2011, convertito dalla L. n. 111/2011 e successivamente modificato³⁵, è previsto che le Regioni saranno ripartite, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'Interno e con il Ministro per gli Affari regionali, d'intesa con la Conferenza unificata, in due classi.

Le Regioni che risulteranno collocate nella classe più virtuosa non dovranno più scontare i tagli sugli obiettivi programmatici del patto di stabilità disposti con il DL 78/2010 da

³⁵ a) rispetto del patto di stabilità interno; b) autonomia finanziaria; c) equilibrio di parte corrente; d) rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate;



Tremonti. Tenuto conto che quanto su descritto è un'operazione che secondo la norma non deve incidere sulla finanza statale in quanto "a saldo invariato", ne discende che i tagli non più posti a carico delle regioni virtuose saranno riversati sulle Regioni che risulteranno appartenere alla seconda classe.

Il problema più rilevante è che la norma non tiene conto degli effetti derivanti dall'applicazione letterale di tali criteri in termini di obiettivi del patto di stabilità. Essi non sono noti né determinati, in quanto, a differenza di come stabilito per comuni e province, non si conosce il numero e la grandezza finanziaria delle Regioni che potranno godere di tale beneficio, né viene indicato l'importo massimo da redistribuire.

Se le Regioni virtuose dovessero risultare quelle con bilanci importanti (Lombardia, Veneto, Emilia), i tagli ulteriori sugli obiettivi programmatici per le Regioni non virtuose potrebbero essere quantitativamente di grandi dimensioni e quindi impossibili da sostenere.

In altre parole, più grande il numero delle Regioni "virtuose", maggiore sarebbe la ricaduta quantitativa sulle Regioni "non virtuose"; quanto più grande il peso economico delle Regioni virtuose, tanto maggiore sarebbe l'effetto negativo sulle Regioni non virtuose.

Sulla scorta della normativa, la Ragioneria Generale dello Stato (di seguito RGS), dopo aver raggiunto l'intesa con Province e Comuni, ha chiesto alle Regioni di trovare un accordo sulle modalità di applicazione degli indicatori. Le Regioni dovevano trasmettere eventuali osservazioni o proposte alternative in tempo utile a consentire la predisposizione del decreto di cui trattasi.

Nel caso di mancate proposte o osservazioni da parte delle Regioni, la RGS avrebbe proceduto (o potrebbe procedere) secondo le modalità definite per gli enti locali, per i quali ha già emanato il decreto.

6.3.2 La posizione della Regione Calabria in sede di Conferenza

La Regione in ogni sede ha sempre ritenuto la norma **irragionevole, iniqua ed inaccettabile** in quanto:

- ✓ In sede di conferenza delle Regioni si era stabilito che la virtuosità non sarebbe stata valutata retroattivamente e cioè che sui Governatori delle Regioni in situazione di criticità finanziaria non sarebbe dovuto gravare il "peso" delle negative gestioni



precedenti, e che, contestualmente, si sarebbe consentito alle nuove Giunte di avviare una decisa azione di risanamento finanziario, riconoscendo anche con norma, poi abrogata in maniera proditoria, gli eventuali progressi ottenuti. Pertanto, gli anni 2009 e 2010 non possono rappresentare il riferimento sul quale misurare la virtuosità degli attuali Governatori.

- ✓ non tiene conto dei possibili effetti derivanti dalla sua applicazione letterale sugli obiettivi programmatici del patto di stabilità delle diverse Regioni che potrebbe portare all'azzeramento totale o a valori addirittura negativi degli obiettivi programmatici delle stesse regioni;
- ✓ porta con sé una logica di divisione e di lacerazione insanabile fra le Regioni. Le Regioni che guadagnano lo fanno a discapito di altre. Ciò potrebbe costituire un elemento dirompente sui futuri rapporti fra le Regioni.
- ✓ la virtuosità dovrebbe avere una ratio differente in quanto correlata al criterio di premialità. Il governo avrebbe dovuto mettere a disposizione delle Regioni una certa quantità di risorse cui avrebbero dovuto accedere unicamente le regioni virtuose.

A livello politico, insieme alle altre regioni potenzialmente non virtuose, si è valutata l'opportunità di trovare comunque un accordo il meno dannoso possibile, al fine di evitare che la norma possa essere applicata direttamente con il decreto del ministero con effetti potenzialmente più gravi.

6.3.3 Le decisioni assunte in sede di Conferenza

Le Regioni hanno raggiunto alla fine un accordo, convenendo che per procedere all'applicazione del principio della virtuosità non si può prescindere dall'utilizzazione di un approccio qualitativo di valutazione della gestione finanziaria, valorizzando i parametri già previsti in legge, secondo la logica di inclusione o esclusione, ed includendo nella definizione del parametro "Equilibrio di bilancio" la "componente sanitaria", prendendo come riferimento i criteri e gli esiti adottati dal Tavolo di Monitoraggio della Sanità.

Sulla base di tale assunto sono state definite innanzitutto due classi di Regioni:



Classe X: Regioni in Equilibrio finanziario (che comprende le Regioni considerate adempienti nel Tavolo di monitoraggio della spesa sanitaria ai fini dell'equilibrio);

Classe Y: Regioni in piano di rientro per disavanzo sanitario.

Le Regioni hanno quindi deciso di stabilire **un tetto nominale** al riconoscimento della premialità, al fine di garantire alle Regioni già in piano di rientro per disavanzi sanitari la sostenibilità finanziaria dell'operazione. In coerenza con tale principio e per garantire un equilibrio fra il valore del "premio" e l'impatto finanziario, le Regioni hanno concordato anche sul **criterio di limitare il numero delle regioni** che pur trovandosi nella classe X accedono al beneficio finanziario, considerando solo quelle in equilibrio economico in avanzo o pareggio di bilancio.

Si sono quindi definite le due classi di regioni :

Articolazione della Classe X in:

- regioni in equilibrio con effetto finanziario: Lombardia, Umbria, Marche, Veneto, Emilia Romagna;
- regioni in equilibrio senza effetto finanziario: Abruzzo³⁶, Basilicata, Liguria, Puglia³⁷, Toscana;

Classe Y:

- regioni in piano di rientro per disavanzo sanitario e non, che devono coprire l'effetto finanziario del primo gruppo: Calabria, Campania, Lazio, Molise, Piemonte.

Considerando i tagli già subiti dalle regioni con le ultime manovre finanziarie, con la conseguente riduzione del tetto di spesa del patto di stabilità, nonché l'approvazione dei recenti decreti in materia di certificazione e compensazione dei crediti delle imprese verso le PA, si è convenuto di far pagare le Regioni non virtuose solo in termini di competenza, concordando su una percentuale del solo 20% della differenza fra l'obiettivo di spesa previsto dal DL 112/2008 e l'obiettivo comunicato al MEF per l'anno 2011 per le 5 regioni in equilibrio

³⁶ N.B. l'Abruzzo è in piano di rientro per disavanzo sanitario e per questo contribuirebbe alla ripartizione del plafond da attribuire alle regioni della classe X. Nell'anno considerato, però, lo sforzo verso il risanamento attuato nel predetto piano lo ha collocato in pareggio.

³⁷ La Puglia è in piano di rientro ma per motivi diversi dal disavanzo e cioè per il fatto che sfiorando il patto nel 2009 non ha avuto accesso alla quota premiale



finanziario che hanno maturato un avanzo o un pareggio di bilancio per il 2011, da distribuirsi secondo la percentuale di incidenza sull'obiettivo programmatico 2012 del comparto delle Regioni a Statuto ordinario (RSO) e di individuare un ulteriore 2% di tale differenza per premiare l'impegno al risanamento per le Regioni in piano di rientro secondo un indicatore che evidenzia i miglioramenti rispetto al proprio Piano. Tali quote di premialità impattano quantitativamente sugli **obiettivi di competenza** delle Regioni, in positivo o in negativo a seconda della classe di appartenenza, così come indicato nel prospetto seguente:

CLASSE REGIONI IN EQUILIBRIO	20%	389.771
CLASSE REGIONI IN PIANO DI RIENTRO	2%	38.977
TOTALE PLAFOND AI FINI PATTO ALLOCATO		428.748

La riduzione del tetto della **competenza** per le Regioni non in equilibrio finanziario è proporzionale all'incidenza percentuale sull'obiettivo programmatico 2012 per il comparto RSO, corretto con la premialità per le Regioni che hanno realizzato una performance positiva verso un reale miglioramento dell'equilibrio strutturale della gestione.

Per quanto riguarda, poi, gli **obiettivi di spesa** ai fini del patto di stabilità, le Regioni hanno concordato di proporre a RGS la necessità di sostituire l'attuale tetto della spesa per cassa con un nuovo tetto di spesa "**eurostat**" che permetterebbe di rendere più coerente il metodo del calcolo del patto di stabilità in quanto più vicino alle regole europee di consolidamento dei conti pubblici.

Tale innovazione, è altresì in linea con l'applicazione dei nuovi principi contabili di armonizzazione dei bilanci, ove il principio di competenza finanziaria prevede che le obbligazioni giuridiche passive e attive siano imputate all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza cioè diventa esigibile (cassa) e in linea con quanto previsto con l'art. 42 della legge 196/2009, riguardo al potenziamento della funzione del bilancio di cassa.

Tale metodologia non ha ovviamente alcuna ripercussione sulle grandezze macroeconomiche pubbliche.

Il nuovo tetto eurocompatibile di spesa sarebbe composto da:

- ✓ una quota data dall'applicazione della percentuale di incidenza degli impegni titolo I al netto dei trasferimenti, degli oneri straordinari della gestione corrente, delle imposte e tasse rispetto al totale delle spese finali di



competenza soggette al patto applicata all'obiettivo 2012 di competenza delle RSO;

- ✓ una quota data dall'applicazione della percentuale di incidenza dei pagamenti titolo II al netto delle concessioni di crediti e dell'acquisto di titoli e partecipazioni + trasferimenti correnti + oneri straordinari della gestione corrente + imposte e tasse rispetto al totale delle spese finali di cassa soggette al patto applicata all'obiettivo 2012 di cassa delle RSO.

Attualmente l'obiettivo programmatico complessivo di competenza per tutte le RSO è pari a 28,3 miliardi di euro mentre quello di cassa è pari a 21 miliardi. L'analisi sui dati dei rendiconti 2010 ha mostrato che la quota degli impegni è pari al 21,3% dell'obiettivo di competenza 2012 (6,028 miliardi di euro) mentre la quota di cassa è pari al 77,2% dell'obiettivo di cassa 2012 (circa 16,288 mld). La somma di tali componenti si traduce in un tetto di competenza eurocompatibile di circa 22,317 miliardi di euro, da considerare quale unico tetto di spesa (vedi TABELLA B).

TABELLA B				Voci					
REGIONE	OBBIETTIVO 2012	COMPETENZA 2012	COMPETENZA 2010	REGIONE	REGIONE	REGIONE	REGIONE	REGIONE	REGIONE
ABRUZZO	752.184	253.173	44.305	796.489					
BASILICATA	588.265	108.728	19.027	607.292					
CALABRIA	1.119.100	277.482	48.559	1.167.659					
CAMPANIA	2.528.874	1.209.056	211.585	2.740.459					
EMILIA ROMAGNA	1.660.604	219.444	38.403	1.699.007					
LAZIO	1.969.582	2.564.549	448.796	2.418.378					
LIGURIA	811.300	77.912	13.635	824.935					
LOMBARDIA	3.347.916	291.677	51.043	3.398.959					
MARCHE	671.552	172.664	30.216	701.768					
MOLISE	294.740	62.185	10.882	305.622					
PIEMONTE	2.220.334	396.738	69.429	2.289.764					
PUGLIA	1.326.210	752.202	131.635	1.457.845					
TOSCANA	1.642.503	149.870	26.227	1.668.730					
UMBRIA	554.639	217.297	38.027	592.666					
VENETO	1.611.901	448.221	78.439	1.690.340					
TOTALE	21.089.704	7.203.138	1.280.219	22.292.844					

In chiave di valorizzazione delle responsabilità delle Regioni ai fini del concorso che le stesse hanno sempre assicurato al risanamento della finanza pubblica, si è ipotizzato di offrire alla RGS una riduzione della competenza delle regioni di un importo pari al XX% dello scarto fra il valore dell'obiettivo della competenza e della cassa e riattribuire XX di questo valore



all'obiettivo eurocompatibile: il nuovo obiettivo di competenza sarebbe all'incirca di 26,5 mld mentre il nuovo obiettivo eurocompatibile sarebbe all'incirca di 22,3 mld. (vedi TABELLA C con due ipotesi di riduzione della competenza)

TABELLA C
IPOTESI RIDUZIONE COMPETENZA

Valori in migliaia	Obiettivo 2012	Riduzione 0,25 %	Obiettivo competenza post 0,25%	Riduzione competenza	Distribuzione riduzione 0,25%	Peso prelievi	Prelievi (2014)	Prelievi (2015)	Nuovo obiettivo di competenza 2012
ABRUZZO	1.005.357	- 2.558	1.002.799	- 66.458		-	31.256	2.841	907.927
BASILICATA	696.999	- 1.773	695.220	- 28.541	9.000				675.679
CALABRIA	1.396.582	- 3.553	1.393.029	- 72.899		-	42.432	3.857	1.281.615
CAMPANIA	3.737.980	- 9.510	3.728.420	- 317.377		-	112.186	10.199	3.309.056
EMILIA ROMAGNA	1.880.048	- 4.783	1.875.265	- 57.604			70.442		1.888.108
LAZIO	4.534.131	- 11.535	4.522.596	- 673.194		-	144.840	13.167	3.717.729
LIGURIA	889.212	- 2.262	886.950	- 20.452	20.452				886.950
LOMBARDIA	3.639.599	- 9.259	3.630.334	- 76.565			170.205		3.723.973
MARCHE	844.216	- 2.148	842.068	- 45.324			33.147		829.891
MOUSE	356.925	- 908	356.017	- 16.324		-	11.339	1.031	329.385
PIEMONTE	2.617.073	- 6.658	2.610.415	- 104.144	20.452	-	86.696	7.881	2.407.004
PUGLIA	2.078.412	- 5.288	2.073.124	- 197.453	50.000				1.925.671
TOSCANA	1.792.373	- 4.560	1.787.813	- 39.341	13.000				1.761.472
UMBRIA	771.986	- 1.954	769.972	- 57.040			31.106		744.038
VENETO	2.060.122	- 5.241	2.054.881	- 117.658			84.872		2.022.094
TOTALI	28.300.908	- 72.000	28.228.908	- 1.996.813	72.000	-	436.748	38.977	26.490.988

Rispetto a questa proposta, la RGS, ha fatto sapere informalmente che mancherebbe la copertura finanziaria per circa 43 milioni e ha chiesto alle Regioni di inviare al più presto una rettifica. E' stata elaborata, quindi, una proposta di rettifica della tabella "Obiettivo di competenza mista eurocompatibile RSO 2012" sostitutiva di quella dell'Accordo riproporzionata rispetto alle esigenze del MEF, di seguito riportata, sulla quale però il Governo ancora non ha preso alcuna decisione.



Obiettivo di competenza mista eurocompatibile RSO 2012
(Sostitutivo dell'obiettivo di cassa)

Valori in € migliaia	OBBIETTIVO COMPETENZA MISTA EUROSTAT	OBBIETTIVO COMPETENZA MISTA EUROSTAT a seguito dell'applicazione dell'art.20, L.111/2011
ABRUZZO	794.963	766.549
BASILICATA	606.128	606.128
CALABRIA	1.196.362	1.157.788
CAMPANIA	2.732.213	2.630.226
EMILIA ROMAGNA	1.695.751	1.766.193
LAZIO	2.396.776	2.265.103
LIGURIA	809.745	809.745
LOMBARDIA	3.392.445	3.562.650
MARCHE	700.423	733.570
MOLISE	305.036	294.728
PIEMONTE	2.298.985	2.220.170
PUGLIA	1.444.072	1.444.072
TOSCANA	1.665.532	1.665.532
UMBRIA	591.530	622.636
VENETO	1.687.101	1.771.972
TOTALE	22.317.064	22.317.064

Se il MEF accogliesse questa nuova formulazione del patto, gli effetti della ingiusta normativa sulla virtuosità sarebbero per la Calabria **meno devastanti**, in quanto limiterebbero i tagli alla sola competenza (-114 milioni) e comporterebbero un maggiore spazio finanziario in termini di cassa (+39 milioni).

Viceversa, in caso di mancato accoglimento, occorre capire quale sarà il comportamento del MEF sull'applicazione per il 2012 dei parametri di virtuosità.

6.3.4 I nuovi obiettivi per il 2012 dopo il DL 95/2012

Alla luce dei tagli stabiliti con DL 138/2011 e DL 95/2012, che si aggiungono a quelli già programmati con il DL 78/2010, la spesa finale in termini di pagamenti che può essere effettuata nel 2012 al netto delle detrazioni sarebbe pari ad euro 1.081 milioni (vedi tabella 6.8), più bassa di ben 114 milioni di euro rispetto all'anno precedente (-9,5%). Come si può notare anche nella tabella 6.9, che esplicita l'evoluzione dei tetti di spesa negli ultimi anni, il pezzo di obiettivo ceduto dalla Regione Calabria al risanamento dei conti pubblici è stato, in termini di cassa, pari a 540 milioni di euro rispetto al 2005 (-34,22%).

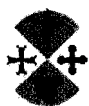


Tabella 6.8 – I nuovi obiettivi 2012 dopo il DL 95/12 senza considerare la virtuosità

Interventi in programma	2011 (miliardi)	2005 (miliardi)
Anno 2012		
obiettivo 2011 DL 78/2010	1.195.987	1.471.949
taglio DL 78/2010 per anno 2012	37.375	38.603
obiettivo 2012 iniziale ex DL 78/2010	1.158.612	1.433.346
taglio DL 138/2011	39.512	36.764
obiettivo 2012 successivo a DL 138	1.119.100	1.396.582
taglio DL 95/2012 (stima)	37.130	34.540
obiettivo 2012 dopo DL 95/2012	1.081.970	1.362.042
Spazi ceduti ai Comuni Patto verticale	0,00	41.919
Obiettivi finali 2012	1.081.970	1.320.123

L'obiettivo programmatico 2012 in termini di impegni scende da 1.471 a 1.320 milioni (-10,3% rispetto al 2011 e -29,83% rispetto al 2005). Nel calcolo sono naturalmente considerati, oltre ai tagli, anche i 42 milioni di euro circa ceduti in termini di spazi finanziari ai comuni calabresi.

Tabella 6.9 – Evoluzione degli obiettivi programmatici dal 2005 ad oggi in termini di cassa

anno	pagamenti						Stima degli obiettivi con applicazione della virtuosità	
	obiettivo programmatico a seguito DL 78/2010	riduzione percentuale dell'obiettivo rispetto all'anno 2005	obiettivo programmatico a seguito DL 138/2011	riduzione percentuale dell'obiettivo rispetto all'anno 2005	stima dei nuovi obiettivi programmatici per il periodo 2012-2014 dopo DL 95/2012	riduzione percentuale dell'obiettivo rispetto all'anno 2005		
2005	1.644.785		1.644.785		1.644.785		1.644.785	
2010	1.420.309	-13,68%	1.420.309	-13,68%	1.420.309	-13,68%	1.420.309	-13,68%
2011	1.195.987	-27,29%	1.195.987	-27,29%	1.195.987	-27,29%	1.195.987	-27,29%
2012	1.233.362	-25,01%	1.119.100	-31,96%	1.081.970	-34,22%	1.120.658	-31,87%
2013	1.146.154	-30,32%	1.061.297	-35,48%	1.008.257	-38,70%	1.008.257	-38,70%
2014	1.146.154	-30,32%	1.061.297	-35,48%	1.008.257	-38,70%	1.008.257	-38,70%

Con l'applicazione dell'accordo sulla virtuosità l'obiettivo in termini di impegni scenderebbe di altri 5 punti percentuali, portandosi a 1.205 milioni di euro, sempre al netto di tutte le detrazioni previste dalla normativa vigente, mentre quello dei pagamenti migliorerebbe portandosi ai livelli ante DL 95/2012.



C'è da considerare, infine, che con la legge di stabilità di prossima approvazione, gli obiettivi di spesa potrebbero essere ulteriormente rivisti al ribasso.

Tabella 6.10 – Evoluzione degli obiettivi programmatici dal 2005 ad oggi in termini di competenza

anno	obiettivo programmatico a seguito DL 78/2010	riduzione percentuale e dell'obiettivo o rispetto all'anno 2005	obiettivo programmatico a seguito DL 138/2011	riduzione percentuale dell'obiettivo rispetto all'anno 2005	stima dei nuovi obiettivi programmatici per il periodo 2012-2014 dopo DL 95/2012 e dopo patto verticale	riduzione percentuale dell'obiettivo rispetto all'anno 2005	Stima degli obiettivi con applicazione della virtuosità	riduzione percentuale e dell'obiettivo o rispetto all'anno 2005
2005	1.881.373		1.881.373		1.881.373		1.881.373	
2010	1.674.832	-10,98%	1.674.832	-10,98%	1.674.832	-10,98%	1.674.832	-10,98%
2011	1.471.949	-21,76%	1.471.949	-21,76%	1.471.949	-21,76%	1.471.949	-21,76%
2012	1.433.346	-23,81%	1.396.582	-25,77%	1.320.123	-29,83%	1.205.156	-35,94%
2013	1.418.241	-24,62%	1.339.285	-28,81%	1.289.935	-31,44%	1.289.935	-31,44%
2014	1.418.241	-24,62%	1.339.285	-28,81%	1.289.935	-31,44%	1.289.935	-31,44%

6.4 Il patto nell'anno 2013

E' in discussione con il Governo una nuova disciplina del patto delle regioni, basato sulla sostituzione del tetto di spesa espresso in termini di cassa con uno eurocompatibile. La proposta delle Regioni per l'anno 2012 illustrata nel precedente paragrafo sulla virtuosità, verrebbe accolta solo parzialmente, in quanto quasi sicuramente ci sarà la equiparazione dei livelli di spesa con il tetto espresso in termini di competenza finanziaria.

Il complesso delle spese finali di competenza eurocompatibile sarà determinato dalla somma:

- a. degli impegni di parte corrente al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;



b. dei pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;

c. dei pagamenti in conto capitale escluse le spese per concessione di crediti e per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e conferimenti.

Le detrazioni previste sono più o meno quelle già previste per l'anno 2012, con esclusione dei trasferimenti agli Enti locali a valere sui residui passivi di parte corrente.

Si attende l'approvazione della bozza di decreto da parte del MEF per verificare l'impatto sugli obiettivi programmatici della Regione.

6.5 Le sanzioni per il mancato rispetto del patto

Sono sostanzialmente confermate per l'anno 2013 le sanzioni già previste per l'anno 2011 dal comma 147 dell'art. 1 della legge 220/2010 che viene sostanzialmente integrato dall'art. 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, recante "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni". La Regione inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

- a) è tenuta a versare all'entrata del bilancio statale, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità interno, l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. Per gli enti per i quali il patto di stabilità interno è riferito al livello della spesa, si assume quale differenza il maggiore degli scostamenti registrati in termini di cassa o di competenza. In caso di mancato versamento si procede, nei sessanta giorni successivi, al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale. Trascorso inutilmente il termine perentorio stabilito dalla normativa vigente per la trasmissione della certificazione da parte dell'ente territoriale, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale sino a quando la certificazione non viene acquisita. La sanzione non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale



- e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio precedente;
- b) non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
 - c) non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione;
 - d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della presente disposizione;
 - e) è tenuta a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

Sono da considerare sanzioni anche quelle previste dal comma aggiunto all'articolo 1, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, che recita:

"111-ter. Qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali."



7. IL QUADRO DELLA FINANZA REGIONALE NEL PROSSIMO TRIENNIO

7.1 *Le difficoltà di ordine finanziario: lo squilibrio fra entrate e spese autonome*

Il bilancio regionale, come evidenziato nel precedente capitolo, è caratterizzato, da un lato, dalla presenza di un quantitativo ingente di risorse di natura vincolata di difficile utilizzazione e, dall'altro, da una disponibilità di risorse autonome per spese sostanzialmente di natura corrente non sufficiente a garantire la copertura del fabbisogno finanziario determinato dalla legislazione vigente.

Nella seguente tabella 7.1 si può notare come le entrate libere da vincoli da destinare a finalità autonomamente definite dalla Regione ammontino nel 2012 a 700 milioni di euro, somma assolutamente insufficiente a coprire il fabbisogno di spesa finanziato con risorse autonome, stimato intorno ad 1 miliardo di euro.

Tabella 7.1 – Confronto fra fabbisogno, entrate regionali e spesa autorizzata

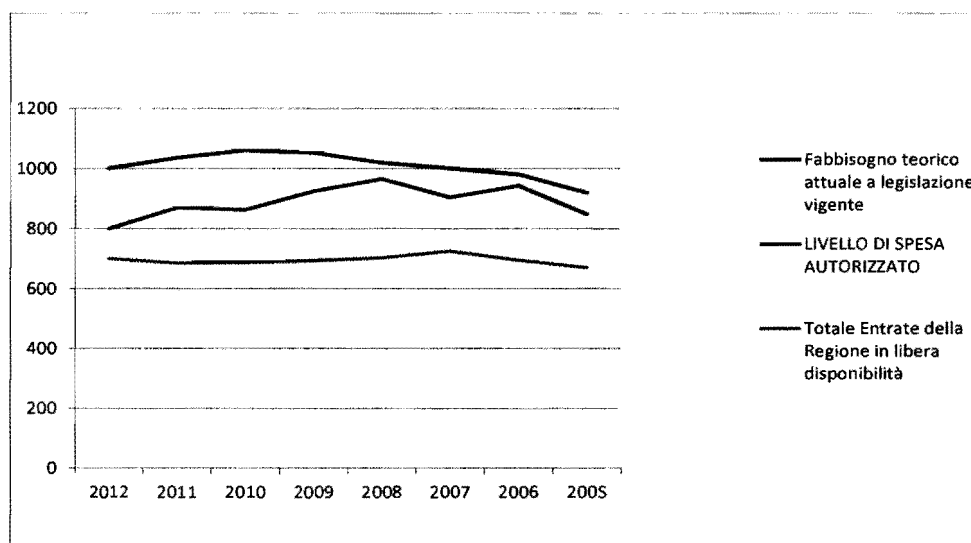
Tipologia Entrata	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fabbisogno teorico attuale a legislazione vigente	1000	1035	1060	1052	1019	1000	980	920
LIVELLO DI SPESA AUTORIZZATO	800	870	862	925	965	904	943	848
Totale Entrate della Regione in libera disponibilità	700	685	687	693	702	724	695	670

Le norme di contenimento della spesa degli ultimi anni hanno, di fatto, limitato la crescita del fabbisogno, in quanto certamente sono state ridotte le spese di funzionamento ed altre spese ritenute meno virtuose, sia presso l'Amministrazione Regionale che negli enti sub regionali. Così come evidenziato nel grafico di seguito riportato si nota come la forbice fra entrate e fabbisogno abbia raggiunto il massimo dell'ampiezza nel 2010, per poi restringersi negli ultimi due anni. L'impatto dell'azione posta in essere dal Governo regionale sarebbe stata ancora più evidente se non fossero intervenuti i tagli di cui al decreto n. 78/2010, che determinando la totale sparizione dei trasferimenti statali, hanno generato un effetto sostitutivo e quindi una maggiore pressione sulle risorse regionali. Occorre dire, pur tuttavia,



che l'azione riformatrice non ha interessato ampi settori dell'organizzazione regionale e ciò sta rendendo più problematico il cammino verso l'equilibrio.

In sede di predisposizione sia del bilancio 2011 che del bilancio 2012, per far fronte alle necessità emergenti, si è cercato, di concerto con i vari Dipartimenti, di adottare misure finalizzate a riqualificare nel suo insieme la spesa regionale, ma il tentativo ha, però, trovato un grosso ostacolo nella difficile comprimibilità delle voci di bilancio, tese per la gran parte a soddisfare le necessità di un tessuto economico-sociale molto debole, caratterizzato da un livello di disoccupazione elevato ed abituato ad essere "assistito".



La differenza fra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura della spesa storica a legislazione vigente e le entrate in libera disponibilità, è stato in parte coperto negli ultimi anni con il **definanziamento dei residui passivi perenti** e con il ricorso all'**indebitamento**.

Il ricorso al definanziamento dei perenti oltre una certa soglia di prudenza (70%), ha creato negli ultimi anni un notevole stress agli equilibri di bilancio, poiché le risorse sottratte alla copertura di tali obbligazioni sono andate in parte a finanziare spese di carattere ricorrente e non "una tantum", le quali, per essere rifinanziate negli anni successivi hanno richiesto, in assenza di maggiori entrate, un ulteriore e più corposo definanziamento dei perenti o il ricorso all'indebitamento.

Proprio per evitare tale circolo vizioso e dovendo raggiungere l'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2014, il finanziamento dei residui passivi perenti è stato portato in sede di



predisposizione del bilancio 2012 dal 49 al 60 per cento, invertendo in maniera virtuosa una tendenza molto rischiosa per la tenuta degli equilibri di bilancio.

Ma l'introduzione nella Costituzione italiana del "principio del pareggio di bilancio", avvenuto con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (vedi paragrafo 4.3), da un lato, e la sentenza della Corte Costituzionale n. 70/2012, dall'altro, limitano ancora di più il ricorso a tale pratica. Tale sentenza, dichiarando la incostituzionalità dell'art. 1, comma 6, della legge regionale della Campania n. 5/2011, in ragione della non conformità dell'entità dello stanziamento destinato alla copertura finanziaria dei residui passivi perenti al principio "della prudenza", ha individuato quale misura ragionevole della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti atta ad assicurare una sufficiente garanzia dell'assolvimento delle obbligazioni assunte, quella di almeno il 70% delle somme cancellate dalle scritture contabili (vedi paragrafo 4.4).

D'altra parte, per quanto riguarda le possibilità di coprire una parte del fabbisogno con il ricorso al debito, occorre considerare che, da un lato, l'art. 8, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183, novellando l'art.10 della legge 281 del 16 maggio 1970, ha abbassato dal 25% al 20% il limite di indebitamento (vedi paragrafo 5.3), e, dall'altro, il nuovo comma 2 dell'art. 81 come novellato dalla citata legge cost. n. 1/2012, impedisce l'indebitamento con le procedure previste dall'art. 26 e 27 della legge regionale di contabilità, attraverso le quali si poteva ricorrere alle maggiori entrate per mutui per pareggiare le maggiori spese di investimento previste in bilancio.

7.2 La più difficile situazione di contesto

Tale situazione è ulteriormente aggravata dalle decisioni adottate per far fronte alla grave crisi economica ed alla necessità di riduzione del debito pubblico, decisioni contenute già nella legge n. 122/2010 e poi aggravate dalle misure adottate con le manovre del 2011 e 2012, già descritte in precedenza e che riguardano sostanzialmente il taglio drastico dei trasferimenti statali alle Regioni.



7.2.1 I tagli dei trasferimenti statali

I tagli ai trasferimenti statali disposti con le manovre 2010-2012 hanno ormai azzerato, di fatto, tutte le risorse che, almeno in parte, servivano a finanziare una parte del fabbisogno non coperto dalle risorse autonome. E' il caso, per esempio, del fondo indistinto per le politiche sociali, il fondo unico per l'agricoltura, il fondo unico per le imprese, l'Iva per i contratti di servizio del TPL ferro, il fondo per la famiglia, il fondo per il diritto allo studio. Ciò ha provocato una pressione fortissima sulle risorse autonome ed ha impedito che la forbice esistente fra fabbisogno e spesa autorizzata scendesse a livelli più agevoli, in quanto sull'affidamento della disponibilità perpetua delle risorse del D.lgs. 112/98, si sono costruiti nel tempo, in alcuni casi, rapporti ed obbligazioni giuridicamente vincolanti nei confronti di terzi che adesso sarà difficile onorare. L'eliminazione del fondo per la non autosufficienza ed il taglio sulle politiche sociali ha avuto, per esempio, come conseguenza la necessità di reperire nel bilancio 2012 fondi a valere sulle risorse regionali (17 milioni di euro, in ogni caso insufficienti) per il finanziamento delle politiche socio-sanitarie, così come sarà in ogni caso necessario nel 2013 finanziare interamente con risorse regionali (occorrono almeno 10 milioni annui) la legge 210/92, che prevede l'indennità mensile ai malati da sangue infetto, prima finanziata con il del D.lgs. 112/1998.

In pratica le risorse statali che erano destinate a funzioni essenziali dovranno in parte essere sostituite da risorse regionali, ma molti servizi, però, non potranno essere finanziati e ciò comporterà, oltre che gravi disagi per le categorie più deboli, una mole enorme di contenzioso, se non si adottano i necessari provvedimenti.

Emblematico, all'interno di queste criticità, il **finanziamento del trasporto pubblico locale**, che continua a costituire un nodo centrale nell'interlocuzione con il Governo, sia per il mantenimento dei servizi, sia per gli assetti dei bilanci delle Regioni. Il servizio ferroviario effettuato da Trenitalia nelle 15 Regioni a statuto ordinario produce annualmente 168 milioni di treni-km, pari a oltre tre milioni di corse. I passeggeri trasportati sono circa 600 milioni all'anno. Per questo servizio le Regioni pagano un corrispettivo nei Contratti di servizio di circa 1.850 milioni di euro (+ Iva), che copre mediamente il 65% dei costi (il resto è coperto da introiti tariffari). Di questi 1.850 milioni, 1.181 milioni fino al 2010 arrivavano direttamente dallo Stato alle Regioni come "trasferimenti Bassanini" (importo mai adeguato all'inflazione dal



2001). Solo per il triennio 2009-11, lo Stato aveva aggiunto altri 430 milioni annui, da riconoscere direttamente a Trenitalia. Per gli anni seguenti, lo Stato aveva previsto nella Finanziaria 2008 la “fiscalizzazione” delle risorse per Trenitalia, che le avrebbe rese “strutturali”, cioè garantite per gli anni a venire, ma la norma è stata cancellata dal DL 78 del 2010, che ha praticamente azzerato i trasferimenti “Bassanini”, che valevano 1.635 milioni per TPL, soldi che non tutte le Regioni, compresa la Calabria, hanno coperto con manovre di bilancio. Successivamente, l’Accordo Governo-Regioni del 16/12/2010 ha promesso di recuperare risorse una tantum per Trenitalia, fino a 1.272 milioni, mitigando così i tagli, ma per il solo anno 2011. Per il 2012 il DL 98/2011 ha istituito un nuovo Fondo per il trasporto pubblico locale, con una consistenza di solo 400 milioni che per ora rappresenta l’unica risorsa certa dal 2012 in poi. La Regione non potrà in ogni caso garantire i 70 milioni circa finanziati prima dal D.lgs. 112/98 per cui la situazione è davvero problematica.

7.2.2 Una minore disponibilità di risorse autonome per la manovra a seguito della spending review

L’impatto del DL 95/2012 immediatamente rilevabile sul bilancio regionale è dato dall’ammontare del concorso finanziario di 700 milioni che le Regioni sono chiamate a sostenere già a partire dal 2012.

Le Regioni, solo per il 2012, grazie all’Accordo raggiunto dai Presidenti in sede di Conferenza delle Regioni, hanno però recuperato il taglio di 33,5 milioni di euro, grazie al contributo derivante dall’incentivo all’attuazione del patto verticale incentivato di cui all’art. 16, comma 12 bis e successivi (vedi paragrafo 6.2).

Senza tale compensazione la Regione Calabria avrebbe dovuto immediatamente reperire le risorse necessarie alla copertura dei tagli medesimi all’interno del bilancio 2012, attraverso una manovra correttiva in corso d’opera di definanziamento delle spese finanziate da risorse autonome, operazione oltremodo difficile in considerazione del fatto che nel mese di settembre le risorse risultano già in gran parte impegnate.

Così come evidenziato nella tabella 7.2, i tagli nell’anno 2013, quantificati in 47,9 milioni di euro, sono effettivi. Resta da decidere su quali risorse essi graveranno. La loro individuazione è demandata a un decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, sentita



la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che dovrà scegliere fra quelle a qualunque titolo dovute dallo Stato alle stesse regioni a statuto ordinario, incluse le risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate, ed escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale. La predetta riduzione, ai sensi del citato art. 16, è effettuata prioritariamente sulle risorse diverse da quelle destinate alla programmazione regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate. In caso di insufficienza delle predette risorse le regioni sono tenute a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

Tab. 7.2 – Effetto dei tagli della spending review sui bilanci delle Regioni a statuto ordinario

Regioni	% di Incidenza per RSO	distribuzione tagli di 700 mln per 2012 con medesima Incidenza riparto 800 mln	differenza riparto 800 mln per RSO e tagli di 700 mln anno 2012	distribuzione tagli di 1.000 mln per 2013 e 2014	distribuzione tagli di 1.050 mln a partire dal 2015
Piemonte	8,62%	60.368.888,58	3.544.791,06	86.241.269,40	90.553.332,87
Lombardia	17,51%	122.563.139,40	7.196.765,27	175.090.199,14	183.844.709,10
Veneto	7,72%	54.022.715,95	3.172.151,17	77.175.308,51	81.084.073,98
Liguria	3,07%	21.466.955,68	1.260.514,72	30.667.079,55	32.200.483,52
Emilia-Romagna	8,21%	57.435.924,43	3.372.570,81	82.051.320,62	86.153.886,65
Toscana	7,38%	51.649.399,45	3.082.792,78	73.784.856,36	77.474.099,18
Umbria	2,13%	14.906.215,56	875.275,67	21.294.593,66	22.359.323,34
Marche	3,09%	21.614.780,46	1.269.194,82	30.878.257,81	32.422.170,70
Lazio	12,61%	88.275.488,71	5.183.434,23	126.107.841,02	132.413.233,07
Abruzzo	2,88%	20.168.271,53	1.184.257,49	28.811.816,48	30.252.407,30
Molise	1,01%	7.085.928,54	416.077,50	10.122.755,06	10.628.892,81
Campania	11,08%	77.585.470,49	4.555.728,77	110.836.386,41	116.378.205,73
Puglia	7,97%	55.756.661,50	3.273.966,44	79.652.373,58	83.634.992,25
Basilicata	1,94%	13.551.194,01	795.710,38	19.358.848,59	20.326.791,02
Calabria	4,79%	33.548.965,69	1.969.956,32	47.927.083,84	50.323.448,53

Se il taglio dovesse gravare sulle risorse autonome trasferite dallo Stato sotto forma di fondo perequativo ex Legge 549/95, la disponibilità finanziaria per la manovra regionale 2013 sarà ridotta dello stesso importo. E' chiaro che il taglio dovrà essere assolutamente assorbito, così come del resto è nella logica del decreto, dalla razionalizzazione della spesa che dovrà essere assolutamente effettuata in tutti i comparti richiamati al precedente paragrafo 4.5.



7.3 *La necessità di una riforma strutturale della spesa realizzata con le risorse autonome.*

La situazione dell'equilibrio finanziario regionale richiede, quindi, un deciso intervento strutturale, come già evidenziato nella relazione ai bilanci degli anni precedenti.

Senza un risolutivo intervento di natura strutturale teso ad incidere sui meccanismi della spesa da realizzare con risorse autonome, raggiungere l'equilibrio di bilancio grazie ad una semplice operazione di tagli da effettuare su tutte le voci di bilancio, oltre a non garantire, come peraltro già successo negli ultimi esercizi finanziari, l'intera copertura della spesa disposta dalle leggi regionali vigenti, espone la Regione a contenzioso e a pignoramenti continui, il cui livello è tornato a raggiungere valori preoccupanti andando ad intaccare sempre più la disponibilità di cassa della Regione.

La Regione è **obbligata** adesso, anche alla luce di una profonda inversione di tendenza rispetto agli spazi di autonomia che con il federalismo fiscale sembrava venissero concessi alle Regioni, ad affrontare con grande decisione una profonda revisione del proprio assetto organizzativo oltre che una seria rivisitazione della legislazione che determina il livello di spesa regionale corrente finanziata con le risorse autonome.

Una riforma strutturale, alla luce di quanto esplicitato nei precedenti paragrafi, è ormai ineludibile, visti i tagli di risorse che pesano come macigni su una Regione con un basso livello di entrate proprie che ha sempre vissuto di trasferimenti statali, ormai del tutto eliminati, e di fondi perequativi, e che è costretta a muoversi in un quadro giuscontabilistico in continua evoluzione che non consente più il deficit-spending e margini discrezionali di manovra.

Certo, alcuni problemi di carattere economico e sociale che si nascondono dietro le poste di bilancio sono difficili da affrontare e risolvere. Ma non seguire il processo di profonda revisione e razionalizzazione della spesa che investe tutte le economie occidentali e non solo la Calabria sarebbe politicamente miope ed avrebbe effetti molto negativi sulla tenuta dei conti della Regione.

Tutto ciò richiede un approccio ed un atteggiamento completamente diverso rispetto all'utilizzazione delle poche risorse autonome a disposizione e tale svolta deve vedere



coinvolto 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, non riuscendo a garantire, come peraltro già successo negli ultimi anni, ed in modo sempre crescente, l'intera copertura della spesa disposta dalle leggi regionali vigenti, generando, quindi, livelli insostenibili di ulteriori debiti fuori bilancio e contenzioso.

7.4 Le direttive per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015.

Come già detto, 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 questi stanziamenti si determinano, costituisce un limite sostanziale di qualsivoglia manovra di bilancio, riconducendo la manovra stessa ad una dimensione di tipo prettamente congiunturale. Appare quindi necessario, in sede normativa, accanto ad un'ineludibile opera di riconsiderazione puntuale delle ragioni che motivano la dimensione e talora il permanere stesso di appostazioni di risorse finanziarie autorizzate in passato, delineare 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 devono mirare ad incidere ancora una volta in maniera strutturale anche 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.

Si richiama a tale proposito quanto contenuto nel decreto legislativo n. 149/2011 relativo ai meccanismi sanzionatori e premiali in merito all'importanza anche politica di azioni virtuose intraprese per contenere la spesa, per porre rimedio alle gravi carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della regione, compresi gli enti del



servizio sanitario regionale, per ridurre l'indebitamento regionale. Azioni che dovranno emergere nella relazione di fine mandato del Presidente e che dovranno essere confermate dalle relazioni della Corte dei Conti, da atti legislativi approvati, dallo stato certificato del bilancio regionale.

L'azione riformatrice non può non partire dall'esigenza di ridurre, da un lato, il disavanzo strutturale esistente fra il fabbisogno a legislazione vigente stimato nel 2012 in 1.000 milioni di euro e la spesa autorizzata con le risorse autonome e dall'altro, il divario esistente fra le entrate in libera disponibilità e la spesa annualmente autorizzata a valere sulle risorse autonome.

Ciò premesso, anche alla luce della normativa precedentemente illustrata e considerando l'impatto che la stessa avrà sul bilancio regionale per il triennio 2013-2015, al fine di garantire la tenuta del bilancio regionale nel prossimo triennio, il **limite massimo da finanziare con le spese autonome**, in sede di predisposizione dei bilanci di previsione, dovrà essere definito secondo i parametri fissati nella seguente tabella:

Tab. 7.3 – Gli obiettivi di bilancio per il triennio 2013-2015

Obiettivi	2011	2012	2013	2014	2015
FABBISOGNO A LEGISLAZIONE VIGENTE	1050	1000	900	800	750
LIVELLO DI SPESA AUTORIZZATO	870	800	780	750	750
ENTRATE IN LIBERA DISPONIBILITA'	685	700	720	750	750

Naturalmente l'obiettivo 2013 è condizionato dal tipo di impatto che avranno i tagli previsti con la spending review, che ammontano a circa 47 milioni di euro nel 2013 e a 54 milioni a partire dal 2014. Se essi dovessero gravare nel 2013 sui trasferimenti statali inerenti i tributi erariali liberi da vincoli (come già detto la decisione per il 2012 verrà adottata entro il 15 ottobre) gli obiettivi della manovra sarebbero rivisti al ribasso per gli importi corrispondenti.

Il pareggio di bilancio, da raggiungere nel 2014, va quindi perseguito attraverso tre direttrici:



- a) Aumento delle entrate in libera disponibilità, ottenuto soprattutto attraverso l'eliminazione dei disavanzi in Sanità ed una più efficace azione di controllo e di lotta all'evasione dei tributi strettamente regionali;
- b) Riduzione delle spese finanziate con risorse autonome attraverso tagli lineari e non alle leggi regionali di spesa e alle spese di funzionamento;
- c) La riduzione del fabbisogno a legislazione vigente attraverso le riforme strutturali, l'abrogazione di leggi e singole norme di spesa nonché la revoca di atti amministrativi.

7.4.1 La manovra sulle entrate

Il ruolo affidato alle Regioni per effetto del federalismo fiscale impone sempre di più un atteggiamento più attivo rispetto alle politiche relative alle entrate regionali, tributarie e no.

Da un lato i margini discrezionali di aumento dei tributi della Regione Calabria sono limitati poiché la fiscalità regionale è giunta, a causa della passata gestione incontrollata della spesa sanitaria, ad un livello molto elevato anche rispetto al contesto socio-economico regionale. Tanto è vero che la manovrabilità dell'Irpef, già prevista a partire dall'anno 2012, non è applicabile in Calabria se non dopo il 2014, poiché le aliquote sono già ai livelli massimi consentiti, per effetto dei provvedimenti assunti per il ripiano dei disavanzi in Sanità (vedi tabella 7.4).

Dall'anno 2014, alla luce della modifica apportata dal Governo con l'articolo 28, comma 1, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, si potrà effettuare una manovra massima dello 0,3%, se continuano a permanere i disavanzi in Sanità, in quanto lo Stato sarà costretto ad intervenire con l'incremento coattivo dello 0,3 per cento dell'Irpef e dello 0,15 delle aliquote Irap. **La manovra dell'addizionale Irpef, invece, potrebbe teoricamente avere un tetto dello +0,6% se i bilanci dovessero risultare nell'anno di gestione 2013 in pareggio.**

Se il governo regionale decidesse, sempre nel 2014, di applicare l'aliquota massima consentita, l'incremento di entrate previsto può oscillare dai 45 milioni nel primo caso ai 90 milioni in caso di maggiore virtuosità nella gestione della Sanità.



Tabella 7.4 – La manovrabilità dell'addizionale regionale Irpef nel triennio 2013-2015

Anno	2012			2013			2014	
	IRPEF	IRPEF	IRPEF	IRPEF	IRPEF	IRPEF	IRPEF	IRPEF
2012	0,5	1,4	1,4+0,3	1,73	1,73+0,3	0,0	0,0	0,0
2013	0,5	1,4	1,4	1,73	1,73	0,0	0,0	0,0
2014	1,1	2,0	1,4	2,33	1,73	0,6	0,3	0,3
2015	2,1	3,0	1,4	3,33	1,73	1,6	1,3	1,3

* Non è conteggiato nel 2013 l'incremento dello 0,3 per cento disposto coattivamente dallo Stato per gli anni 2010, 2011 e 2012, che scatta solo in presenza di ulteriori disavanzi non coperto da risorse regionali

In tal senso si confida in una forte riduzione di disavanzi in Sanità prima della copertura, in maniera tale da utilizzare le entrate derivanti dalle manovre fiscali per affrontare le emergenze sociali della Regione aggravatesi per via dei tagli, o almeno per recuperare alla disponibilità della finanza regionale i 30 milioni destinati alla restituzione del prestito statale di 428 milioni per il ripiano dei disavanzi ante 2007.

In materia di Tassa automobilistica, fermo restando il trend dei pagamenti spontanei, che si attesta in media sui 128 milioni di euro l'anno, gli interventi attuati o in via di attuazione da parte del settore Tributi, così come descritti nel paragrafo 5.1, porteranno ad un incremento degli accertamenti con esito di notifica positivo.

L'effetto della pianificata emissione di tali accertamenti, (un biennio tributario per annualità), si ripercuoterà in un immediato aumento del gettito per gli anni 2012 e 2013, per poi scemare leggermente nel 2014. Allo stesso modo si prevede nel corso degli anni 2013 e 2014 un aumento delle somme recuperate tramite riscossione coattiva a seguito della emanazione (pianificata per dicembre 2012) del ruolo relativo alle Tasse Automobilistiche degli anni tributari 2007/2008.

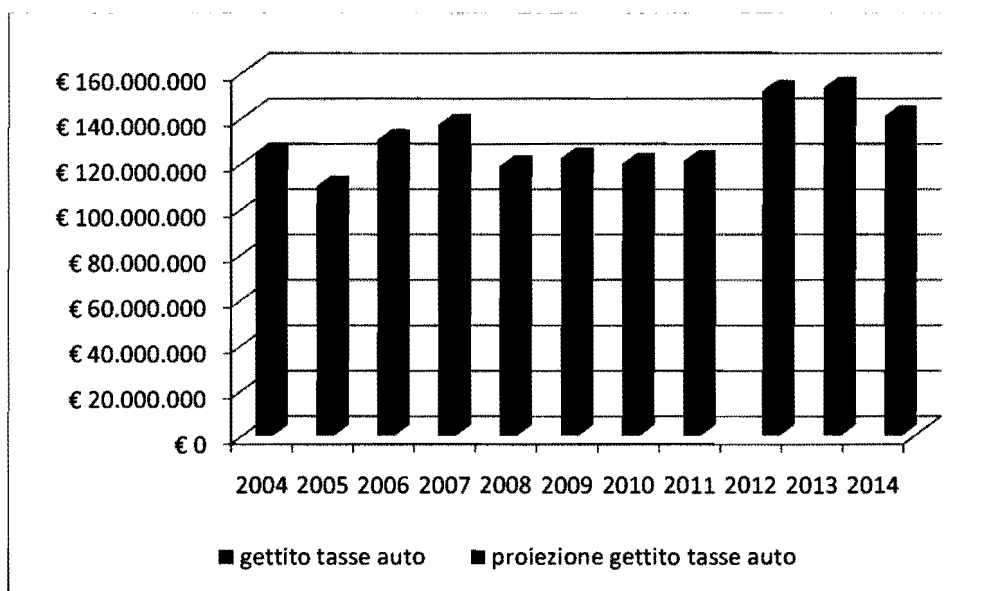
Già nel 2011 e nel 2012 il gettito (effettivo per il 2011 e previsto per il 2012) risulta lievemente in aumento rispetto alla proiezione effettuata nel 2011, in quanto i provvedimenti anti-evasivi adottati dall'Amministrazione hanno dato i primi risultati in termini di maggior numero di accertamenti emessi.



Tab. 7.5 – Proiezione della riscossione della tassa automobilistica nel periodo 2012-2014

2004	€ 124.042.620,10				
2005	€ 109.672.763,48				
2006	€ 130.189.574,82				
2007	€ 136.823.751,40				
2008	€ 118.551.887,78				
2009	€ 122.055.615,50				
2010	€ 119.575.197,70				
2011	€ 120.707.380,97				
2012*		119.536.081,84	€ 170.765.831,20	€ 23.907.216,37	€ 151.907.216,37
2013		126.536.081,84	€ 164.496.906,39	€ 25.307.216,37	€ 153.307.216,37
2014		63.268.040,92	€ 82.248.453,20	€ 12.653.608,18	€ 140.653.608,18

* proiezione del gettito – dato effettivo per le sole somme accertate



La progressiva realizzazione nel biennio 2011/2012 degli interventi programmati dal punto di vista organizzativo e legislativo, ha posto le fondamenta per un più efficace contrasto dell'evasione, con particolare riguardo ai soggetti non censiti (evasori totali) e come tali non sottoposti al controllo delle strutture tributarie.



Sempre dal punto di vista normativo, per ovviare al fenomeno dell'evasione parziale ed elusione dei tributi, dovuto anche alla crescente crisi economica, si dovrà strutturare un sistema più flessibile di rateizzazione dei tributi non ancora iscritti a ruolo, in particolare per quel che riguarda gli enti pubblici, che consenta un seppur dilazionato recupero delle somme dovute all'Amministrazione Regionale, ovviando così alle attuali carenze del dettato normativo regionale (L.R. 19/2009).

Quello che è certo è che, malgrado le potenzialità delle entrate tributarie regionali siano ancora decisamente più alte rispetto agli attuali livelli, tutti gli interventi intrapresi per avviare le necessarie attività di accertamento e riscossione dei tributi tendono ad erodere l'attuale gap di riscossione della Regione Calabria.

7.4.2 La convenzione con Agenzia delle Entrate

La parziale attuazione della delega sul federalismo fiscale ha permesso alle Regioni di diventare soggetto attivo nel contrasto all'evasione fiscale. Con i decreti attuativi della legge 42/2009 (in particolare con l'articolo 9 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68) si è infatti stabilito che le quote di maggiore gettito dovute al contrasto dell'evasione fiscale per i tributi propri, IRAP e addizionale regionale IRPEF, siano incassati direttamente dalle Regioni come risorse aggiuntive.

La Regione Calabria, con l'art. 4 della legge regionale 28 giugno 2012, n. 27, ha recepito la normativa nazionale, stabilendo che l'intero gettito derivante dal recupero fiscale riferito ad IRAP e IRPEF siano riversati direttamente in apposito conto corrente presso la Tesoreria regionale. Il riversamento avverrà a partire dal 7 settembre 2012, data in cui il Dipartimento Bilancio, dopo l'autorizzazione ottenuta dalla Giunta Regionale con apposita deliberazione, ha siglato l'atto convenzionale con l'Agenzia delle Entrate.

Nel complesso la convenzione affida all'Agenzia delle Entrate l'assistenza ai contribuenti in materia di Irap e addizionale Irpef, la liquidazione delle due imposte, le attività di controllo volte a contrastare l'evasione fiscale, la tutela davanti agli organi giurisdizionali in caso di contenzioso, la riscossione spontanea e coattiva dei tributi e l'erogazione di eventuali rimborsi.



Per coordinare e monitorare tutte le attività contemplate dall'accordo sarà istituita presso la Regione una commissione paritetica composta da rappresentanti dei due enti, che avrà il compito di monitorare e coordinare il processo di controllo e di gestione del contenzioso dei tributi di competenza regionale, nonché l'assistenza ai contribuenti per gli adempimenti connessi alle dichiarazioni ed al pagamento delle imposte. Funzionari della Regione parteciperanno ai corsi di formazione organizzati dall'Agenzia per i propri dipendenti.

Le entrate previste per la Regione, su base annua, ammontano, solo per l'Irap, a 7,7 milioni. Naturalmente gli incentivi previsti nell'ambito della Convenzione dovrebbero far lievitare tale importo ad almeno 10-12 milioni. L'agenzia non ha fornito i dati sull'Irpef, che in base all'esperienza realizzata in altre Regioni ammonterebbe, come stima, a circa un terzo dell'evasione Irap (3-4 milioni di euro).

Tab. 7.6 – Previsione della riscossione Irap per attività di recupero dell'evasione fiscale

Importo riscosso	Irap da versamenti diretti					Irap da riscossione da parte				
	2009*	2010*	2011*	2012**	2013**	2009*	2010*	2011*	2012**	2013**
D.P. Catanzaro	322.834	224.926	217.444	255.000	232.000	1.888.123	1.922.675	1.603.267	1.800.000	1.775.000
D.P. Cosenza	284.364	276.773	420.525	327.000	340.000	2.322.852	2.885.421	2.466.886	2.560.000	2.600.000
D.P. Crotone	90.793	108.630	74.685	91.000	91.000	1.196.349	1.299.930	1.069.894	1.190.000	1.200.000
D.P. Reggio Calabria	482.974	385.059	486.173	451.000	440.000	1.756.558	1.709.231	1.630.860	1.700.000	1.700.000
D.P. Vibo Valentia	83.816	434.988	104.967	207.000	250.000	399.391	428.209	577.079	470.000	490.000
D.R. Calabria - Interni	16.760	263.211		93.000	118.000					
Calabria	1.281.540	1.693.587	1.303.796	1.424.000	1.471.000	7.563.274	8.245.466	7.347.987	7.720.000	7.765.000

*Fonte B.I. Monitoraggio Riscossione da Rudo

**Dati previsionali

Naturalmente, la convenzione comporta dei costi per la gestione, che calcolati su base annua ammontano, secondo una stima effettuata dalla stessa Agenzia delle Entrate, ad 813 mila euro circa, così come specificato nel prospetto seguente. Tale importo viene posto a detrazione dei versamenti effettuati alla Regione da parte dell'Agenzia delle Entrate.



Regione Calabria
Stima costi convenzione IRAP e addizionale regionale all'IRPEF

Regioni	Soggetti passivi Irap Anno di imposta 2009 (art. 12, comma 2, convenzione)		Importo Monoimpianto (art. 12, comma 1)	Importo Multimpianto (art. 12, comma 1) C	Istituti Conciliativi (art. 12, comma 3) D	Controllo Dichiarazioni (art. 12, comma 3) E	F=A+B+C+D+E
	Numero	Importo A					Stima Costo Convenzione F
Calabria	127.237	636.185	18.550,59	45,96	103.006,83	55.465,22	813.253,60

Il numero dei soggetti passivi è stato determinato sulla base dei dati relativi all'anno di imposta 2009, come risultanti dal sito del Dipartimento delle Finanze

La norma prevede anche il riversamento di una quota del gettito riferibile al concorso della Regione nell'attività di recupero fiscale in materia di IVA, ma il riversamento nelle casse regionali è però subordinato, oltre che alla modifica della convenzione, ad una specifica emanazione di un DPCM ministeriale, che al momento sta incontrando diversi ostacoli, legati anche al fatto che gli importi relativi all'evasione sono più alti rispetto a quelli degli altri tributi.

7.4.3 Il livello delle entrate autonome previste nel 2014

La manovra sulle entrate dovrebbe quindi comportare nel 2013 un aumento di almeno 20 milioni di euro rispetto al 2012 assestato, di cui 14-15 milioni di euro per via del recupero dell'evasione fiscale e 5-6 milioni per le maggiori entrate derivanti dai tributi statali attribuiti alla Regione ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 68/2011 e cioè la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili. Per la trasformazione di tali tributi da statali a regionali occorrerà inserire una apposita disposizione nel collegato.

Dal 2014 il livello delle entrate potrebbe crescere per via dell'aumento potenziale dello 0,3% dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF, che dovrebbe comportare un incremento di entrate per circa 50 milioni di euro.



Ciò consentirebbe nell'anno di rispettare l'obbligo di assicurare per il proprio bilancio "l'equilibrio tra le entrate e le spese", obbligo da intendere non come pareggio di bilancio in senso contabile quale uguaglianza numerica tout court tra entrate e spese (da sempre assicurato in sede di bilancio di previsione) quanto piuttosto il rispetto di un "equilibrio di bilancio", inteso quale conseguimento di obiettivi di saldo articolati lungo un arco temporale di medio termine.

7.4.4 Il tetto di spesa da finanziare con risorse autonome

Il limite massimo di spesa da finanziare con risorse autonome è al momento fissato per il 2013 in 780 milioni di euro. La differenza fra tale limite e le entrate in libera disponibilità potrà essere coperta con un definanziamento dei perenti non superiore ai 100 milioni di euro. L'ulteriore quota di definanziamento dei perenti, fino all'importo necessario, dovrà essere destinata alla copertura del disavanzo che emergerà in sede di assestamento di bilancio, stimato in circa 90-100 milioni di euro come dato di chiusura 2012. Per ridurre il disavanzo si spera anche in un corposo riaccertamento dei residui passivi e perenti su impegni effettuati a valere su capitoli finanziati con risorse autonome. Le grandezze finanziarie della manovra sulla spesa nel prossimo triennio 2013-2015 necessarie al raggiungimento dell'equilibrio finanziario sono indicate nella tabella 7.7.

Nel 2014 il limite massimo di spesa non può superare i 750 milioni di euro e la differenza di 60 milioni di euro fra entrata e spesa potrà essere coperta con il definanziamento dei perenti e con le economie su residui in libera disponibilità. L'entrata dovrebbe ricrescere a partire dal 2014 quando entrerà a regime l'attuazione del federalismo fiscale e cioè quando le maggiori entrate dovranno garantire la copertura, almeno parziale, dei trasferimenti statali soppressi e del disavanzo di bilancio.

E' a partire da tale anno che si dovrà operare in assoluto pareggio di bilancio fra entrate e spesa autonoma e non sarà più possibile contare sul definanziamento dei perenti, se non per la copertura del disavanzo, che dovrebbe progressivamente ridursi fino al completo presumibile azzeramento nel 2020.



Tabella 7.7 – La proiezione della manovra

Proiezione annua 2013-2015					
	2013	2014	2015	2013	2015
IRPEF (quote libere)	165	165	164	154,71	154,71
IRAP (quote libere)	446,2	446,2	446,2	446,2	446,2
IRPEF (quote libere)	70	50	0	0	0
Accise forestali	0	0	56	56	56
Accise su gasolio per autotrasporti (quote libere)	20,7	20,7	20,7	20,7	20,7
Imposte regionali sulla persona	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1
Recupero investimenti fiscali	30	28	12,3	0	0
Entrate straordinarie	8	10	10,7	12,33	12,33
Totale entrate della Regione in libere disponibilità	750,0	730,0	720,0	700,0	700,0
Avanzo/Disavanzo iniziale	-70	-80	-100	-117	-85
Disponibile compreso l'avanzo/disavanzo	680,0	650,0	620,0	583,0	615,0
Definanziamento dei poteri in libere disponibilità	0	20	60	100	100
Definanziamento dei poteri per copertura ordinaria	70	80	100	117	70
Contributi da terzi (poteri o di finanziamento)	0	0	0	15	15
Finanziamento da altri poteri (poteri o di finanziamento)	0	0	0	0	0
Totale risorse disponibili	750,0	730,0	720,0	700,0	700,0

Naturalmente le proiezioni indicate nella tabella sono state effettuate a legislazione vigente, senza l'incursione dei disavanzi della Sanità sulle risorse autonome e al netto di ulteriori manovre statali di tagli al fondo per i forestali e al fondo perequativo di cui alla legge 549 del 95, che ovviamente andrebbero ad incidere sulla disponibilità di risorse autonome e sui tetti di spesa.

L'obiettivo di riduzione della spesa sarà raggiunto con tagli lineari e non, che riguarderanno sia la tabella C allegata alla legge finanziaria che i capitoli delle spese di funzionamento, anche alla luce di quanto richiamato nel paragrafo 4.5.



7.4.5 La riduzione del fabbisogno da finanziare con risorse autonome

L'azione di riforma deve avere come obiettivo la riduzione del fabbisogno finanziato con risorse autonome portandolo dal miliardo del 2012 ai 750 milioni del 2015. E' questa l'opera più ardua e difficile che attende la Giunta Regionale, poiché significa agire sulla legislazione regionale di spesa, sull'organizzazione e sulle strutture regionali, andando ad intaccare non solo privilegi, rendite di posizione, sprechi ed inefficienze, ma anche finanziamenti ad Enti Locali, Agenzie, Associazioni, Privati, che hanno svolto un'importante funzione sociale ed economica ma che non sono più compatibili con gli attuali vincoli di finanza pubblica. Occorre muoversi su più direttrici, essendo molteplici le cause che hanno inciso sulle dinamiche di spesa regionale effettuata con risorse autonome. Le azioni che si ritengono non più rinviabili riguardano le voci più consistenti contenute all'interno del bilancio autonomo della Regione e devono essere basate sulla prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard, che significa valutare il fabbisogno di settori essenziali quali la Sanità, i Trasporti e l'Assistenza non in base a quanto tali settori hanno ricevuto nel corso degli anni ma in relazione all'effettivo costo del servizio eliminando le rendite di posizione determinate da leggi regionali e/o atti amministrativi approvati in passato e non più sostenibili. Tali azioni devono, pertanto, avere come obiettivo:

✓ Il raggiungimento dell'equilibrio finanziario in sanità

Malgrado i notevoli progressi registrati negli ultimi due anni in materia di riduzione dei disavanzi di gestione, il nodo "sanità" resta il problema principale sul quale si gioca il futuro della Regione. Com'è noto, la necessità di ripianare i disavanzi pregressi sino al 2010, o ha imposto un aumento delle tasse a carico delle imprese e dei cittadini calabresi, attraverso l'aumento della addizionale Irpef, delle aliquote Irap o dell'accisa sulla benzina, o ha intaccato le già scarse risorse autonome, come nel caso del rimborso dell'anticipazione di 428 milioni concessa dallo Stato nel 2011 che ha impegnato 30 milioni di risorse libere per 30 anni. L'azzeramento dei disavanzi dovrebbe essere portato, quindi, a prima della copertura delle manovre regionali, in maniera tale da liberare queste ultime per incrementare le entrate in libera disponibilità che potrebbero, così, essere destinate ad altre emergenze. Senza una azione ancora più decisa diretta alla razionalizzazione della spesa sanitaria, così come peraltro richiesto dal decreto sulla spending review, non ha senso neanche parlare delle altre riforme,



vista l'entità delle somme in gioco in confronto alla scarsa disponibilità di risorse autonome. Peraltro, occorre tener conto che tutti i parametri utilizzati nella definizione del principio della virtuosità che, come visto in altre sezioni del documento, condiziona e determina erogazioni di risorse premiali o attribuzione di maggiori spazi finanziari per il patto di stabilità, si basano sull'equilibrio economico finanziario dei bilanci sanitari

✓ ***La revisione degli Enti strumentali***

La situazione finanziaria degli Enti strumentali della regione è ormai diventata, insieme alla Sanità, il problema più rilevante e difficile da risolvere ai fini della razionalizzazione della spesa realizzata con risorse autonome.

Tali Enti, alcuni dei quali messi da anni inutilmente in liquidazione o commissariati, sono stati, in buon numero, caratterizzati da una gestione "privatistica" assistita, perennemente in perdita e, in quanto tale, assorbente una quantità esagerata di risorse pubbliche, con l'unica utilità di moltiplicare le spese di personale e di funzionamento e rendere disponibili incarichi di sottogoverno nei vari organismi di conduzione. I Dipartimenti competenti per materia, dopo un'attenta analisi delle problematiche connesse alle diverse criticità gestionali, devono farsi promotori di interventi di razionalizzazione di tipo strutturale, tesi a ridurre il costo di tali Enti, altrimenti i tagli, comunque necessari, serviranno solo ed esclusivamente a dilazionare nel tempo il pagamento degli stipendi dei dipendenti ed aumentare il contenzioso ed i debiti fuori bilancio della Regione.

✓ ***La razionalizzazione della spesa nel settore della forestazione***

A seguito della stabilizzazione di tutti gli operai idraulico forestali, avvenuta nel 2004 senza copertura normativa e finanziaria, il costo che dovrebbe gravare sulle risorse autonome regionali, a parte i 160 milioni di euro a carico dello Stato, si aggira intorno a 80 milioni di euro annui (all'incirca 17 milioni al mese, contando tredicesima e quattordicesima). A questa somma si dovrebbe aggiungere un importo di circa 70 milioni per competenze arretrate. Tale importo, così come negli esercizi precedenti, non può essere finanziato nel bilancio 2013 ed in quello degli anni successivi (53 milioni nel bilancio 2012).



A tale situazione deve essere aggiunto il costo della cosiddetta **“forestazione parallela”** e cioè quello relativo agli operai **dell'ex fondo sollievo**, enormemente dilatatosi negli ultimi 5 anni ed interamente a carico del bilancio regionale, ponendo dei seri problemi per il reperimento delle risorse finanziarie necessarie. Occorrerebbero comunque a regime, a seguito di accordi sindacali intervenuti nel tempo, anch'essi senza copertura finanziaria, 32 milioni di euro, mentre sul bilancio 2012 lo stanziamento è stato pari a 18 milioni di euro.

Tale aspetto rende ormai improcrastinabile intervenire in più direzioni al fine di condurre la spesa in ambiti compatibili con gli equilibri di bilancio. Fra le diverse azioni possibili, oltre a quelle già in studio da parte del Dipartimento competente, sono di seguito riassunte:

- utilizzazione estesa degli ammortizzatori sociali, per un numero di mesi pari almeno alle mensilità arretrate;
- incentivi all'esodo, per la riduzione del numero dei lavoratori, senza incremento di costo per il bilancio regionale, anche in attuazione della norma approvata con il collegato alla manovra 2011;
- completa revisione del riconoscimento di oneri per servizi generali agli Enti attuatori e cioè i Consorzi (10%) e l'AFOR (7%), portandolo a non più del 5%;
- verifica della possibilità di utilizzare risorse FAS o comunitarie destinate alla difesa idrogeologica per la realizzazione di progetti specifici in cui possono essere utilizzati una quota di operai idraulico-forestali, al fine di compensare la minore disponibilità di risorse autonome.

Occorre in ogni caso precisare che le risorse statali pari a 160 milioni di euro annui erano garantite a tutto il 2012. L'eventuale mancata riproposizione del finanziamento nella legge di stabilità per il 2013, potrebbe avere effetti devastanti sul fabbisogno del settore, che in ogni caso non potrebbe essere coperto da risorse regionali, con le conseguenze facilmente immaginabili.

✓ ***La razionalizzazione della spesa nel settore dei trasporti***

In questo Settore sono venute meno importanti risorse statali che non possono essere sostituite con risorse regionali. Basti pensare che, per il 2012, non è stata ancora erogata alcuna somma delle risorse previste dall'art. 21 del decreto-legge n. 98/11, convertito nella



legge n. 111/11 e successive modifiche ed integrazioni (Fondo TPL, con una dotazione annuale di 1.200 M€) e che, per gli anni dal 2013 in poi, l'unica dotazione finanziaria certa non corrisponde assolutamente al fabbisogno minimo del settore (400 milioni), né è stato avviato il processo di fiscalizzazione delle risorse in argomento previsto dall'Accordo del 21 dicembre 2011 tra Governo, Regioni e Comuni.

Tale questione può comportare conseguenze negative sia dal punto di vista sociale che dal punto di vista dell'equilibrio economico-finanziario del bilancio regionale. Fra l'altro l'erogazione di una parte delle risorse sono subordinati alla applicazione da parte delle Regioni di criteri di efficientamento e razionalizzazione del TPL.

In tale situazione, occorre senz'altro intervenire in maniera drastica, al fine di razionalizzare e sviluppare la rete di trasporto locale attraverso principi di economicità ed efficienza dei servizi, superando una situazione che si è venuta a "cristallizzare nel tempo" e caratterizzata da sovrapposizioni, mancata integrazione tra le linee e tra i diversi modi di trasporto, carenze sull'esercizio e sulla qualità dei servizi, con un aggravio dei costi notevole, non coperti per intero dal bilancio regionale. Occorre quindi eliminare le duplicazioni delle linee e evitare la vergogna di molti autobus che viaggiano vuoti, senza o con pochissimi passeggeri.

A tale obiettivo si può giungere attraverso:

- Il coordinamento e l'integrazione delle diverse modalità di trasporto;
- la definizione degli strumenti di programmazione del sistema del Trasporto Pubblico locale ai diversi livelli di riferimento (regionale, provinciale e comunale);
- lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione tecnologica e gestionale applicata ai trasporti anche in funzione alla riduzione della congestione del traffico, alla riduzione degli impatti ambientali ed al contenimento dei consumi energetici;
- la ridefinizione delle modalità di **affidamento dei servizi mediante confronto concorrenziale tra le Aziende**, al fine di procedere al superamento degli assetti monopolistici e le rendite di posizione acquisite fino adesso, attraverso l'effettuazione delle gare e la successiva sottoscrizione di contratti di servizio;



- modalità di verifica della qualità dei servizi ed obbligatorietà dell'adozione di un sistema di qualità per le aziende e della carta dei diritti dell'utenza;
- **aumenti tariffari** che incidano sul rapporto tra ricavi da traffico e corrispettivi.

Fra l'altro a decorrere dal 2013, l'applicazione di procedura di affidamento dei servizi a evidenza pubblica da parte di regioni, province e comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. A tal fine, la Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito dei compiti di tutela e promozione della concorrenza nelle regioni e negli enti locali, comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo.

✓ ***La riduzione dei costi della politica e degli apparati istituzionali***

In conseguenza degli scandali che hanno coinvolto prima il Lazio e poi diverse altre Regioni, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, ha chiesto al Governo di stabilire in via definitiva, attraverso un Decreto Legge che garantisca un percorso veloce e uniforme, nuovi parametri per Regione relativi a tutti i costi della politica, che prendano le mosse dall'adozione di criteri standard al fine di promuovere l'omogeneizzazione delle diverse situazioni regionali, rispetto, in primo luogo, ai seguenti punti:

- una riduzione netta e significativa di tutti i costi della politica, attraverso una profonda rivisitazione di tutti gli emolumenti percepiti dai Consiglieri, dai Presidenti e dai componenti della Giunta, una limitazione, sulla base di criteri omogenei, della spesa dei gruppi consiliari, l'eliminazione dei benefit sotto qualsiasi forma ed eliminando la possibilità di costituire nuovi gruppi che non abbiano corrispondenza con le liste elette;
- una riduzione del numero dei Consiglieri e degli Assessori in piena attuazione dell'art. 14 del Decreto Legge 138 del 2011. In tal senso andrà adeguato lo Statuto della Regione Calabria entro il 31 dicembre 2012;



- un'azione volta ad assicurare la piena trasparenza dei dati relativi ai costi di funzionamento delle Istituzioni e dei gruppi consiliari attraverso l'attivazione di procedure di controllo, attraverso la Corte dei Conti;
- una riduzione del numero delle Commissioni consiliari permanenti e/o speciali, prevedendo la possibilità di costituirne da un minimo di 4 ad un massimo di 8, in base al numero dei Consiglieri;

Su tutti questi punti il Governo ha il sostegno di tutte le Regioni Italiane che chiedono che vengano stabilite delle sanzioni per i non adempienti. Ciò dovrebbe portare ad una riduzione del fabbisogno e quindi dello stanziamento di bilancio che finanzia le spese del Consiglio Regionale.

✓ ***La revisione del protocollo di intesa siglato con le Province ai sensi della 34/2002***

Il livello dei trasferimenti alle province per le funzioni trasferite ai sensi della legge regionale n. 34/2002 non è più sostenibile alla luce delle minori disponibilità di risorse autonome. La Regione ha mantenuto sostanzialmente inalterato per 5 anni il flusso di risorse verso le Amministrazioni provinciali, malgrado nel frattempo abbia ridotto le proprie spese per il personale e quelle di funzionamento e nonostante lo Stato abbia tagliato completamente ed in modo unilaterale le risorse dei decreti Bassanini. Ma il protocollo d'intesa è ormai scaduto e va assolutamente rivisto, tenendo conto della mutata situazione economico-finanziaria, della nuova normativa sul riordino delle Province, del fatto che i Comuni devono essere i nuovi destinatari di molte delle funzioni che prima erano affidate alle stesse Province, del fatto che una buona parte del personale trasferito 7 anni addietro non è più in servizio.

✓ ***La riduzione della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente***

L'art. 9 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 dispone un'integrazione del comma 20 dell'art. 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni. Con l'integrazione, si precisa che la quota del 10 per cento dei trasferimenti erariali, di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n.59 sia destinata alle Regioni a statuto ordinario che abbiano registrato un rapporto uguale o inferiore alla media nazionale fra spesa di personale e spesa corrente al netto delle spese per i ripiani dei disavanzi sanitari. Per l'anno 2011, la ripartizione delle risorse in argomento è



stata effettuata solo fra quelle regioni giudicate la Calabria ne è rimasta, ancora una volta, esclusa.

✓ ***La razionalizzazione e ristrutturazione delle società controllate.***

Dovrà trovare applicazione quanto stabilito dall'art. 4 del decreto sulla spending review riguardo alla disciplina delle partecipazioni societarie della Regione, che nei termini stabiliti dallo stesso decreto (primi giorni di novembre 2012) dovrà predisporre un apposito piano di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate interessate al provvedimento.

