

**PROPOSTA DI PROVVEDIMENTO
AMMINISTRATIVO**

N.ro 152 / 9^a



COPIA

**REGIONE CALABRIA
GIUNTA REGIONALE**

Dipartimento Proponente:

Bilancio e Patrimonio

Deliberazione n. 431 della seduta del 26 SET. 2011

Oggetto:

Documento di programmazione Economico Finanziaria della Regione Calabria (DPEFR) per gli anni 2011-2013 (Articolo 2, comma 3, della legge regionale 4.2.2002, n. 8)

Assessore Proponente: Giacomo Mancini

Relatore:

2^a COMM. CONSILIARE

Dirigente Generale: Pietro Manna

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	Fabrizio CAPUA	Componente	X	
6	Antonio Stefano CARIDI	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.

La delibera si compone di n. 3 pagine compreso il frontespizio e di n. 4 allegati

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

Consiglio Regionale della Calabria

PROTOCOLLO GENERALE

Prot. n. 49881 del 21-10-11

Classificazione 1-15-1

Il responsabile del procedimento

Il dirigente di Servizio

Il dirigente di Settore

Considerato che:

- l'articolo 1, comma 4, della legge regionale di contabilità 4 febbraio 2002, n. 8 individua nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale (DPEFR), nella legge finanziaria, nel bilancio pluriennale e nel bilancio di previsione annuale gli strumenti di programmazione economico-finanziari adottati dalla Regione;
- l'articolo 2 definisce il DPEFR quale atto di indirizzo programmatico, economico e finanziario dell'attività di governo della Regione per l'anno successivo, con proiezione triennale, nonché strumento di raccordo per la programmazione generale e la programmazione generale della Regione;
- lo stesso articolo 2, al comma 3, dispone che ogni anno la Giunta regionale adotta il DPEFR e lo trasmette al Consiglio che lo approva con propria risoluzione;

39A. R ~~Revisata pertanto,~~ la necessità di adottare ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8, il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria per il triennio 2011 – 2013, 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" e, 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 alla stregua dell'istruttoria compiuta dalle strutture interessate, nonché della espressa dichiarazione di regolarità dell'atto resa dal dirigente preposto al servizio, a voti unanimi

DELIBERA

Per le motivazioni espresse in premessa:

- di adottare, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8, il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria regionale (DPEFR) per il triennio 2011 – 2013, allegato alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale;
- di trasmettere, per i successivi provvedimenti di propria competenza, la presente delibera al Consiglio Regionale, a cura della Segreteria di Giunta;
- di provvedere alla pubblicazione per estratto del provvedimento sul BURC a cura del Dipartimento Bilancio e Patrimonio ai sensi della legge regionale 04.09.2001, n. 19, a richiesta del Dirigente Generale.

**IL DIRIGENTE GENERALE
DEL DIPARTIMENTO PRESIDENZA F.F.**

f.to Bianco

IL PRESIDENTE

F. to Scopelliti

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 20 OTT. 2011 al
Dipartimento interessato ☒ al Consiglio Regionale ☒ alla Corte dei Conti ☐

L'impiegato addetto

Quaranta

copia conforme all'originale,
composta di N° 3 pagine *+1 alleg.*
Catanzaro, 20 OTT. 2011...

IL DIRIGENTE



Il Funzionario Responsabile
Umberto Salatino

REGIONE CALABRIA

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA PER IL TRIENNIO 2012-2014

**Testo licenziato dalla II Commissione
nella seduta dell'11 novembre 2011**



INDICE

PARTE 1	5
IL CONTESTO	5
L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA DELLA REGIONE E LA SITUAZIONE DEI PRINCIPALI INDICATORI DI SVILUPPO SOCIO ECONOMICO	5
1. LO SCENARIO ECONOMICO REGIONALE	6
1.1 Premessa	6
1.2 La Calabria e la debole ripresa italiana	8
1.3 L'andamento nel 2010 e nel medio periodo	11
1.4 La popolazione: ancora in crescita grazie alle immigrazioni dall'estero che compensano il calo naturale e le emigrazioni verso il Nord	19
1.5 Il mercato del lavoro tra crisi e ripresa delle migrazioni	27
1.6 Le esportazioni regionali tra crisi e ripresa	43
1.7 Gli indicatori di sviluppo socio-economico e la strategia "Europa 2020"	50
PARTE 2	60
LE POLITICHE	60
IL QUADRO DI PROGRAMMAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE	60
2. IL QUADRO DI PROGRAMMAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE	61
2.1 L'utilizzo delle risorse liberate del ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006	61
2.2 Il Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale unitaria 2007-2013	68
2.3 Lo stato di attuazione del QSN nelle regioni dell'obiettivo Convergenza	72
2.4 Lo stato di attuazione dei Programmi Operativi 2007-2013 della Calabria	78
2.5 Il Programma Attuativo FAS della Calabria	84
2.6 Il percorso attuativo degli obiettivi di servizio del QSN in Calabria	86
2.7 Lo stato di avanzamento della progettazione integrata	90
3. LE PRINCIPALI CONDIZIONI DI BASE PER AVVIARE IL PROCESSO DI RISANAMENTO STRUTTURALE DEL SISTEMA SANITARIO REGIONALE, NEL CONTESTO DEL PIANO DI RIENTRO	94
3.1 Premessa	94
3.2 Le azioni strutturali ed i progetti strategici per il miglioramento della qualità dei servizi socio-sanitari	96
3.3 I principali progetti strategici	100
3.4 La nuova logistica ospedaliero-distrettuale, i Servizi di Qualità e la Filiera Strategica	102
3.5 Stato di attuazione del Piano di Rientro nell'ambito del Sistema Sanitario Regionale (SSR)	105
3.6 Prevenzione	108
3.7 La rete ospedaliera	109
3.8 Farmaceutica territoriale.	116
3.9 Farmaceutica ospedaliera	117



3.10	Manovra sul personale	118
3.11	Acquisto di beni e servizi	119
3.12	La gestione del rischio clinico	122
3.13	Adozione di misure di regolarizzazione dei pagamenti dei debiti pregressi	124
3.14	Procedura di accertamento della posizione debitoria e creditoria regionale	126
PARTE 3		129
ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE		129
LA RIFORMA DEL BILANCIO DELLE REGIONI		129
4.	LA RIFORMA IN MATERIA DI ENTRATA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO E DEGLI ENTI LOCALI (DECRETO LEGISLATIVO 6 MAGGIO 2011, N.68)	130
4.1	Rideterminazione dell'aliquota Irpef	130
4.2	Compartecipazione regionale all'Iva	131
4.3	L'Irap	132
4.4	Soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni e da queste ai comuni	133
4.5	Ulteriori tributi regionali	133
4.6	Attribuzione alle regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale	134
4.7	Il nuovo quadro delle spese regionali	134
4.8	I nuovi criteri di riparto in Sanità	135
4.9	Livelli essenziali delle prestazioni nelle materie diverse della sanità	137
4.10	La fase a regime e il fondo perequativo	138
4.11	Autonomia di entrata delle province	140
5.	L'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI DI REGIONI, PROVINCE, COMUNI E DEI LORO ENTI ED ORGANISMI	143
5.1	Premessa	143
5.2	I criteri direttivi	143
5.3	I nuovi principi contabili generali per regioni, province e comuni (titolo I)	144
5.4	I nuovi principi contabili per la gestione della spesa sanitaria (Titolo II)	148
5.5	La fase di sperimentazione sull'applicazione delle norme contenute nel Titolo I	154
5.6	Armonizzazione dei bilanci degli Enti strumentali	154
5.7	Decorrenza	156
PARTE 4		157
LA SITUAZIONE DELLA FINANZA REGIONALE: PROBLEMI E PROSPETTIVE		157
6.	L'IMPATTO DELLE MANOVRE DEL GOVERNO SUL BILANCIO DELLA REGIONE	158
6.1	Premessa	158
6.2	L'entità delle manovre finanziarie del Governo	158
6.3	Anticipazione al 2012 dell'inasprimento delle regole del patto di stabilità interno	160
6.4	Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del Piano Sud	161



6.5	<i>Le altre misure di contenimento della spesa</i>	162
7.	L'ANDAMENTO DELLA FINANZA REGIONALE NEGLI ULTIMI ANNI	175
7.1	<i>Le entrate</i>	175
7.2	<i>Le spese.....</i>	180
7.3	<i>Il Patto di stabilità</i>	183
7.4	<i>L'indebitamento</i>	195
7.5	<i>Il Rating della Regione</i>	200
8.	IL QUADRO DELLA FINANZA REGIONALE NEL PROSSIMO TRIENNIO	204
8.1	<i>Il problema: lo squilibrio fra entrate e spese autonome</i>	204
8.2	<i>La più difficile situazione di contesto</i>	205
8.3	<i>La necessità di una riforma strutturale della spesa realizzata con le risorse autonome.....</i>	210
8.4	<i>Le direttive per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014.</i>	211
8.5	<i>Una motivazione ancora più forte per accelerare il cambiamento.....</i>	222



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

Dopo la profonda recessione del biennio 2008-2009, nel 2010 le economie dei paesi più sviluppati hanno mostrato segni di ripresa. Il passo della crescita è però calato negli ultimi mesi, come mostrano le informazioni raccolte per la prima parte del 2011 e le previsioni per lo stesso anno. Al rischio di tensioni inflazionistiche, che richiedono politiche monetarie più restrittive, si assommano gli effetti economici del recente terremoto in Giappone, le difficoltà ancora presenti nel mercato del lavoro negli Stati Uniti e le tensioni sul debito di alcuni paesi nell'Area dell'Euro.

Tra le principali economie industrializzate, quella italiana è tra le più lente nel recupero dalla crisi. Il PIL è aumentato nel 2010 dell'1,3%, recuperando solo parzialmente la forte flessione del 2009 (-5,2%). Il divario di crescita con i principali paesi europei si è continuato ad allargare: l'incremento del prodotto in Italia è stato pari a poco meno di un terzo di quello registrato in Germania (3,6%), inferiore anche a quello della Francia (1,5%), e a quello medio dell'UE (1,8%). Alla base di questo *gap* rimane la perdita relativa di produttività, che si è riflessa in un ulteriore ampliamento del differenziale negativo di competitività rispetto alle economie concorrenti.

Il rialzo dell'attività economica nel 2010 ha interessato sia il Centro-Nord che il Mezzogiorno. In quest'ultima area il prodotto interno lordo (a prezzi concatenati) è aumentato nell'anno di un modesto 0,2%, recuperando solo parte della forte caduta dell'anno precedente (-4,6%), con un incremento decisamente inferiore a quello registrato nel resto del Paese (1,7%). Le regioni del Sud hanno risentito meno del Centro-Nord del recupero della domanda estera ma hanno anche visto ridursi la loro competitività sul mercato interno.

In Calabria la ripresa è risultata dell'1%, significativamente superiore a quella del resto del Mezzogiorno (v. Tab. 1), grazie soprattutto a un robusto incremento nel settore dell'industria in senso stretto (2,7%) e dei servizi (1,6%), che ha contrastato il perdurare della flessione del prodotto nel settore delle costruzioni (-4,4%). Tale sviluppo non è però ancora sufficiente a recuperare la profondità della crisi: nel triennio 2008-10 l'economia calabrese è calata in media del -2,3% l'anno, poco più del valore medio dell'intero Sud (-2,1%); rispetto al 2007, l'anno precedente la crisi, il prodotto in Calabria deve ancora recuperare 6,8 punti



percentuali, similmente alla media dell'economia meridionale (6,1 punti), ma superiore di oltre un punto al recupero necessario al Centro-Nord (5 punti).

I segnali più recenti mostrano che la ripresa del clima di fiducia di famiglie e imprese nella regione, iniziata nei primi trimestri del 2010, prosegue lentamente, con una sostanziale stabilità sui livelli raggiunti, ancora lontani da quelli del 2008. Nel primo trimestre del 2011 il grado di utilizzo degli impianti (61,2%) è cresciuto moderatamente rispetto alla media dell'anno precedente (58,9%).

In una fase di ripresa della domanda estera l'economia calabrese ha risentito sia della ridotta apertura internazionale, sia della perdita relativa di competitività, imputabile a una ridotta dinamica del prodotto per occupato, la cui crescita è rimasta nello scorso biennio inferiore a quella nazionale. Nel 2010 il prodotto pro capite della Calabria (a prezzi correnti) è risultato pari al 65,1% 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 2001-2010 è risultata pressoché nulla (-0,2%), a fronte di un aumento dell'economia dell'intero Paese modesto ma positivo (2,5%).

Nel 2010 il mercato del lavoro in Italia non ha ancora risentito della fase di ripresa dell'attività produttiva. L'occupazione, misurata nella contabilità nazionale dalle unità standard di lavoro, è diminuita del -0,7% (pari a circa 176 mila unità di lavoro), a fronte di una flessione molto più elevata registrata l'anno precedente (-2,9%, pari a circa 716 mila unità). La riduzione è risultata più ampia nel Mezzogiorno (-1,5%), dove le unità di lavoro sono diminuite di 95 mila unità, meno al Centro-Nord (-0,5%). In Calabria, a differenza del resto del Paese, l'occupazione è rimasta pressoché invariata: la crescita delle unità di lavoro in agricoltura (3,6%) ha bilanciato gli andamenti negativi nell'industria e nei servizi. Tale stabilità appare dovuta principalmente a una crescita delle ore lavorate. Infatti, se misurata in teste (ovvero tramite il numero di persone occupate), l'occupazione è calata del -2,2%. L'evoluzione tendenziale nel primo trimestre del 2011 mostra per la regione un'ulteriore sensibile flessione degli occupati (-3,3%), concentrata nell'industria e nei servizi.

Le difficoltà competitive delle imprese della Calabria emergono con chiarezza nell'analisi dell'andamento delle esportazioni: nel 2010, anno di ripresa della domanda internazionale, le esportazioni del Mezzogiorno sono cresciute nel complesso del 27% (a fronte di un calo del -29,4% nel 2009), più della media nazionale (15,7%). In Calabria l'incremento è



stato pari solo al 4,4% con un recupero minimo della flessione del 2009 (-16,4%). 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 meno sostenuto (2,8%), inferiore a quello medio del Mezzogiorno (17,3%).

Sebbene le informazioni concordino nell'indicare che la Calabria, come l'intero Paese, abbia superato la fase più profonda della peggiore recessione del periodo post- bellico e si avvii sulla strada del recupero dell'attività produttive ai livelli pre-crisi, esistono segnali che la crisi abbia aggravato le debolezze strutturali del contesto economico e produttivo della regione. Particolarmente importante è il calo di competitività, imputabile alla dinamica del prodotto per occupato (in termini di ULA) che dal 2007 è cresciuto meno del Mezzogiorno e del Centro-Nord. Il divario nella produttività non dipende dalla composizione settoriale del sistema produttivo calabrese, ma va ricondotto ad alcune sue caratteristiche, come la frammentazione in piccole imprese spesso individuali, e il peso dell'economia sommersa, particolarmente diffusa nell'economia calabrese. Due terzi dell'occupazione in Calabria si trova in imprese con meno di 10 addetti, in Italia solo la metà. Inoltre l'innovazione è scarsa: la spesa in R&S è in Calabria solo lo 0,5% del Pil, circa la metà della spesa media nel Mezzogiorno (0,9%), ancora meno rispetto all'Italia. 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. Questo non deve però far trascurare i segnali positivi che provengono dalla capacità delle imprese calabresi di rinnovarsi e mantenere il passo con il cammino di crescita nel Paese: se valutato in un intervallo decennale, il divario di prodotto pro capite con la media italiana è passato dal 61,8% del 2001 al 65,1% del 2010. Inoltre i dati più recenti mostrano come la Calabria sia stata nel 2010, con Abruzzo e Sardegna, tra le regioni del Mezzogiorno che hanno mostrato una veloce ripresa dalla crisi recente.

1.2 La Calabria e la debole ripresa italiana

Nel 2010 l'Italia, sia al Centro-Nord che al Sud, si è avviata, sebbene con maggiore lentezza degli altri paesi europei, sul percorso di ripresa dell'attività produttive. Il ritorno ai



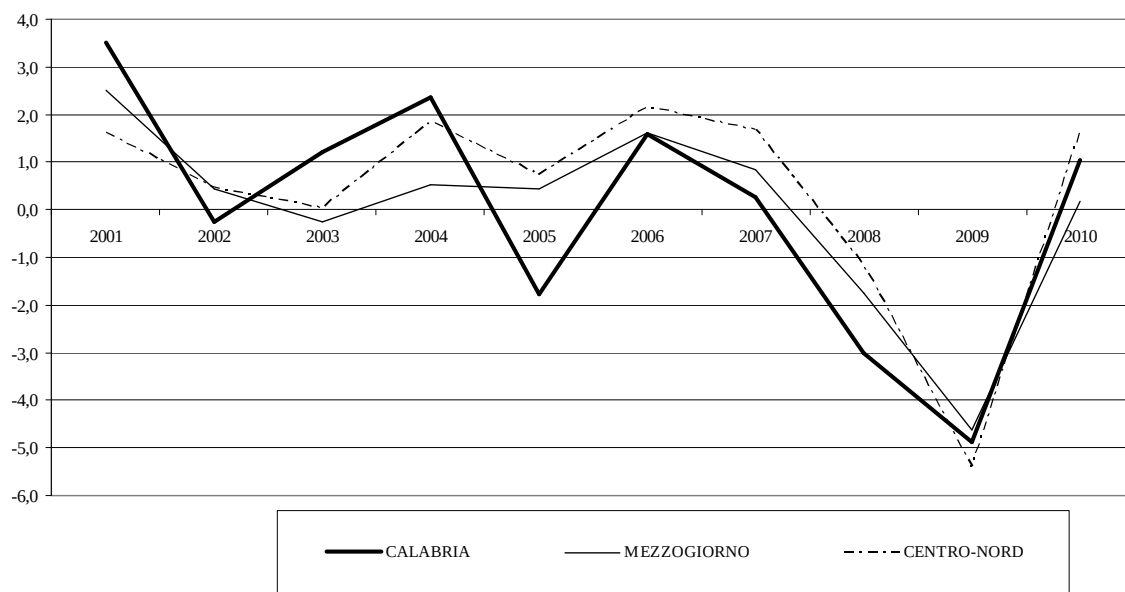
livelli precedenti la crisi non sarà breve: nel 2010 sono stati recuperati solo 1,3 dei 6,5 punti persi nel biennio precedente. La recessione nel complesso dell'Europa a 27 paesi è stata meno intensa (circa poco meno di 4 punti nel biennio 2008-09) e il recupero più veloce: nel 2010 metà della flessione era già stata riassorbita. L'andamento dei paesi dell'Area dell'Euro è stato analogo, con una caduta cumulata dal 2008 al 2010 di solo 2 punti. La ripresa è stata più veloce in tutte le principali economie europee: la Germania innanzitutto, che con l'incremento del prodotto del 3,6% si è praticamente già riportata sui livelli precedenti la crisi; la Francia, che deve recuperare ancora solo poco più di un punto; la Spagna, che ne deve recuperare tre, poco più della metà di quelli che rimangono ancora all'economia italiana per ritornare ai livelli del 2007.

L'espansione dell'attività produttiva nel Paese è stata trainata dalla domanda estera, sospinta dalla forte ripresa del commercio internazionale. Le esportazioni di beni e servizi sono aumentate in Italia nel 2010 del 9,1%, circa come le importazioni (10,5%), recuperando però solo metà del crollo registrato l'anno precedente (-18,4%). La crescita delle esportazioni è stata minore di quella registrata in Germania (14,1%) e Francia (9,7%). Anche la domanda interna nel 2010 ha ripreso a crescere, ma con un incremento moderato (1,7%), inferiore alla metà della caduta verificatesi l'anno precedente (-3,9%), ma superiore a quello medio dell'Area dell'Euro (1,0%). I consumi delle famiglie hanno risentito della flessione dei redditi in termini reali, mentre alla ripresa degli investimenti in macchinari si è contrapposta l'ennesima contrazione della spesa per investimenti in costruzioni.

Nel biennio 2008-2009 la recessione è stata maggiore, rispetto alla media europea, sia nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno: l'attività produttiva, in termini di PIL, è caduta del -6,3% nel Mezzogiorno, un decremento lievemente più debole di quanto registrato nel resto del Paese (-6,6%), ma oltre il 65% più elevato di quella medio in Europa (-3,8%). Come precedentemente segnalato, la ripresa del 2010 è invece stata molto più sostenuta nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno, cosicché la flessione cumulata nel triennio è risultata in quest'ultima area più importante che nelle restanti regioni del Paese (rispettivamente -6,1% e -4,9%). La Calabria ha mostrato una crescita maggiore rispetto al Mezzogiorno, sebbene inferiore a quella del Centro-Nord, con un recupero più veloce della flessione del biennio precedente, che però era risultata in questa regione più profonda (v. Fig. 1).



FIG. 1. 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 maggiore nei servizi, il cui prodotto è cresciuto nel 2010 in Calabria dell'1,6%, quattro volte di più che nel Mezzogiorno (0,4%); il divario rimane positivo anche nell'industria in senso stretto (2,7% rispetto al 2,3%); diventa negativo in agricoltura (0,9% rispetto all'1,4% del Mezzogiorno). La flessione del biennio 2008-2009 è stata comunque di entità tale da far ritornare l'economia ai livelli raggiunti all'inizio del decennio, anche considerando il recupero del 2010. Se si considera il periodo 2000-2010 nella sua interezza, il prodotto dell'economia calabrese è rimasto pressoché stazionario, circa come quello del Mezzogiorno, mentre nell'intero Paese è cresciuto complessivamente del 2,5%.

Nel complesso l'economia calabrese esce dalla crisi con la necessità di recuperare i 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, appaiono essersi arrestati a seguito della recessione. La loro ripresa richiederà un

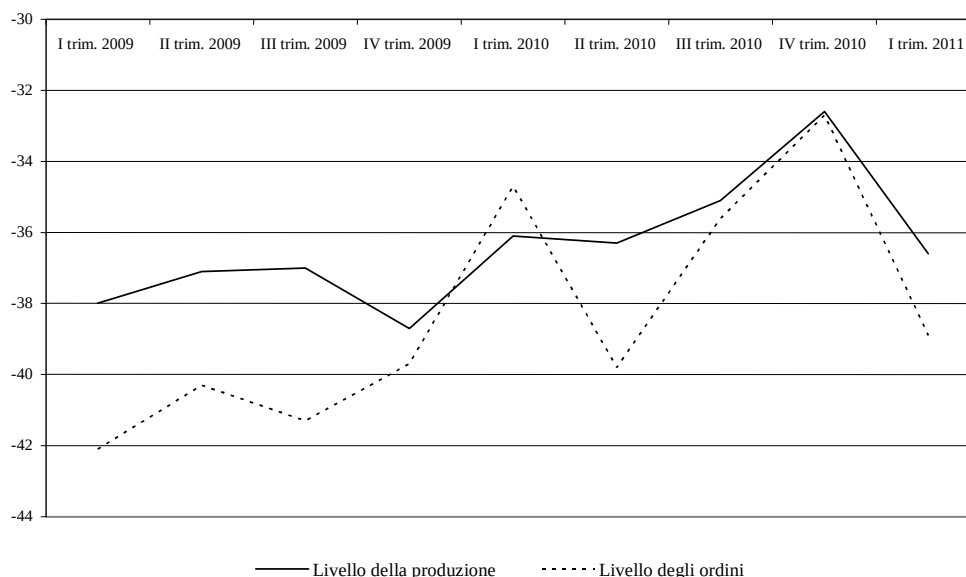


ruolo attivo delle politiche, per migliorare il contesto produttivo, qualificare l'offerta di servizi pubblici e stimolare la domanda interna.

1.3 L'andamento nel 2010 e nel medio periodo

L'andamento degli indicatori relativi alle opinioni degli imprenditori rispetto all'andamento della produzione e degli ordinativi nelle imprese manifatturiere rilevati dalle indagini congiunturali condotte dall'Istat permettono di datare l'inizio della ripresa, con una certa approssimazione, intorno al primo trimestre del 2010 (Fig. 2). Nel 2008 l'indagine segnalava che i giudizi degli imprenditori sul livello degli ordinativi e della produzione, in calo dalla metà del 2007, mostravano un'ulteriore riduzione, più profonda dal terzo trimestre. Nei primi mesi del 2009 gli indicatori raggiungevano il valore più basso dal 1991, per poi mantenersi pressoché sullo stesso livello nell'anno, fino a mostrare una rapida crescita all'inizio del 2010. Tale crescita è continuata in media fino al primo trimestre del 2011, quando poi gli indicatori hanno segnalato una modesta flessione. Il recupero della produzione non si è ancora riflesso positivamente sul grado di utilizzo degli impianti, che in media d'anno nel 2010 sono stati utilizzati per circa il 59,8% della capacità produttiva, un valore inferiore a quello del 2009 (60,9%).

FIG. 2 Indagini congiunturali sull'industria manifatturiera in Calabria



In presenza di un robusto miglioramento delle aspettative di crescita, pur se in un contesto di ridotto utilizzo di capacità produttiva, il processo di accumulazione si è riavviato, anche se con un incremento molto modesto. Gli investimenti sono aumentati del 0,3%, un



aumento inferiore a quello registrato nel Mezzogiorno (0,9%), un decimo di quello del Centro-Nord (3,1%) (Tab. 1.1). La lentezza 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. Il recupero rispetto alla caduta registrata nel biennio 2008-2009 (oltre il -7%) appare ancora minimo. La ripresa degli investimenti del 2010 si è concentrata nel settore dei servizi (0,8%), mentre l'accumulazione di capitale ha continuato a diminuire nell'industria (-2,7%, -9,6% l'anno precedente) e in agricoltura (-1,0%). La crescita degli investimenti in complesso è risultata inferiore a quella del prodotto, con il risultato di ridurre la quota di Pil impegnata per l'accumulazione di capitale: nel 2010 è stata pari, a prezzi correnti, al 24%, comunque superiore a quella del 2000 (21%) e anche a quella media del Mezzogiorno (21,4%).

Pur in un periodo di crisi, le amministrazioni pubbliche hanno continuato a contribuire alla spesa per investimenti, sebbene sia diminuito l'ammontare finanziario disponibile per la realizzazione di opere di tipo infrastrutturale. Nel 2010, in base ai dati CRESME, il valore dei bandi per opere pubbliche da realizzare in Calabria è risultato pari a circa 735 milioni di euro, con una diminuzione di circa il 12% rispetto all'anno precedente. Alla fine dello stesso anno la percentuale di completamento dei lavori sul tratto regionale dell'autostrada Salerno - Reggio Calabria è stata pari al 33%, un valore simile a quello della fine 2009.

Anche la spesa per consumi finali nel 2010 ha mostrato un incremento particolarmente contenuto (0,1%), in linea con quello medio delle regioni del Mezzogiorno, dopo un calo nel precedente biennio superiore al -2,5%. La crescita si è concentrata nei consumi delle famiglie, che sono aumentati dello 0,4%, dopo la flessione del -3,0% registrata l'anno precedente. Tra questi, a fronte di un aumento della spesa per vestiario e beni per la casa, si è registrato un lieve decremento della spesa alimentare (-0,1%). L'aumento dei consumi privati è risultato in linea con quanto registrato nell'intero Mezzogiorno (0,4%), ma pari a circa un terzo dell'incremento dei consumi privati nel resto del Paese (1,3%).



TAB. 1.1 Conto economico delle risorse e degli impieghi interni in Calabria, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord nel 2000 e nel 2010 (milioni di euro correnti s.d.i.)

Aggregati	Milioni di euro correnti		Tassi annui di variazione percentuale su valori costanti												2001-2010	
	2000	2010	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	media	cumulata		
													annua			
CALABRIA																
Pil ai prezzi di mercato	26.145,5	33.488,1	3,5	-0,3	1,2	2,4	-1,8	1,6	0,3	-3,0	-4,9	1,0	0,0	-0,2		
Importazioni nette di beni e servizi	7.441,9	11.790,3	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....		
Totale	33.587,4	45.278,4	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....		
Consumi finali interni	27.991,7	36.880,6	1,4	0,7	1,1	0,0	0,3	0,5	0,3	-0,9	-1,7	0,1	0,2	1,7		
Spese per consumi finali delle famiglie	19.554,2	24.481,5	0,2	-0,2	0,7	0,1	0,3	0,6	0,5	-1,7	-3,0	0,4	-0,2	-2,1		
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	8.437,5	12.399,1	4,4	2,7	1,9	-0,2	0,2	0,1	-0,1	0,6	1,0	-0,5	1,0	10,5		
Investimenti fissi lordi	5.497,0	8.049,4	11,9	6,0	-10,4	2,3	13,0	-1,0	1,5	-3,3	-3,8	0,3	1,4	15,2		
Variazione delle scorte e oggetti di valore	98,7	348,4	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....		
MEZZOGIORNO																
Pil ai prezzi di mercato	286.659,8	364.998,3	2,5	0,4	-0,3	0,5	0,4	1,6	0,8	-1,7	-4,6	0,2	0,0	-0,3		
Importazioni nette di beni e servizi	60.120,0	88.124,8	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....		
Totale	346.779,8	453.123,1	1,8	0,2	1,5	1,0	0,3	1,5	0,4	-1,6	-3,0	0,6	0,3	2,8		
Consumi finali interni	283.947,4	372.834,9	1,5	0,6	1,0	0,7	0,8	0,6	0,5	-0,9	-1,5	0,1	0,3	3,5		
Spese per consumi finali delle famiglie	201.889,8	252.835,8	0,4	-0,3	0,7	0,2	0,5	0,8	0,6	-1,5	-2,7	0,4	-0,1	-1,0		
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	82.057,6	119.999,1	4,1	2,8	1,8	1,9	1,5	0,2	0,3	0,6	1,0	-0,5	1,4	14,5		
Investimenti fissi lordi	62.049,0	78.110,0	3,8	-2,1	2,9	2,3	-0,5	4,0	0,7	-3,8	-8,1	0,9	-0,1	-0,7		
Variazione delle scorte e oggetti di valore	783,4	2.178,1	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....		
CENTRO-NORD																
Pil ai prezzi di mercato	903.237,4	1.182.403,0	1,6	0,5	0,0	1,8	0,7	2,2	1,7	-1,2	-5,4	1,7	0,3	3,5		
Importazioni nette di beni e servizi	-52.725,7	-46.273,2	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....		
Totale	850.511,7	1.136.129,8	1,3	1,5	0,2	1,6	1,0	2,3	1,5	-1,4	-4,4	2,1	0,5	5,6		
Consumi finali interni	666.853,9	903.676,0	1,2	0,5	0,9	1,5	1,4	1,4	1,2	-0,5	-1,1	0,8	0,7	7,4		
Spese per consumi finali delle famiglie	525.314,9	688.674,4	0,5	0,0	0,6	1,1	1,2	1,6	1,1	-0,8	-1,8	1,3	0,5	4,8		
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	141.539,0	215.001,6	3,8	2,3	2,0	2,5	2,1	0,7	1,3	0,5	1,0	-0,6	1,6	16,8		
Investimenti fissi lordi	179.980,3	223.175,7	2,3	5,8	-2,6	2,3	1,2	2,6	2,1	-3,8	-13,1	3,1	-0,2	-1,6		
Variazione delle scorte e oggetti di valore	3.677,5	9.278,1	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....		
ITALIA																
Pil ai prezzi di mercato	1.191.057,0	1.548.816,2	1,8	0,5	0,0	1,5	0,7	2,0	1,5	-1,3	-5,2	1,3	0,2	2,5		
Importazioni nette di beni e servizi	6.234,5	40.436,4	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....		
Totale	1.197.291,5	1.589.252,6	1,5	1,1	0,6	1,4	0,8	2,0	1,2	-1,5	-4,0	1,7	0,5	4,8		
Consumi finali interni	950.801,3	1.276.510,9	1,3	0,5	0,9	1,2	1,2	1,2	1,0	-0,6	-1,2	0,6	0,6	6,2		
Spese per consumi finali delle famiglie	727.204,7	941.510,2	0,5	-0,1	0,6	0,9	1,0	1,4	1,0	-1,0	-2,0	1,0	0,3	3,2		
Spese per consumi finali delle AAPP e ISP	223.596,6	335.000,7	3,9	2,5	1,9	2,3	1,9	0,5	0,9	0,5	1,0	-0,6	1,5	15,9		
Investimenti fissi lordi	242.029,3	301.285,7	2,7	3,7	-1,2	2,3	0,8	2,9	1,7	-3,8	-11,9	2,5	-0,1	-1,3		
Variazione delle scorte e oggetti di valore	4.460,9	11.455,9	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....		

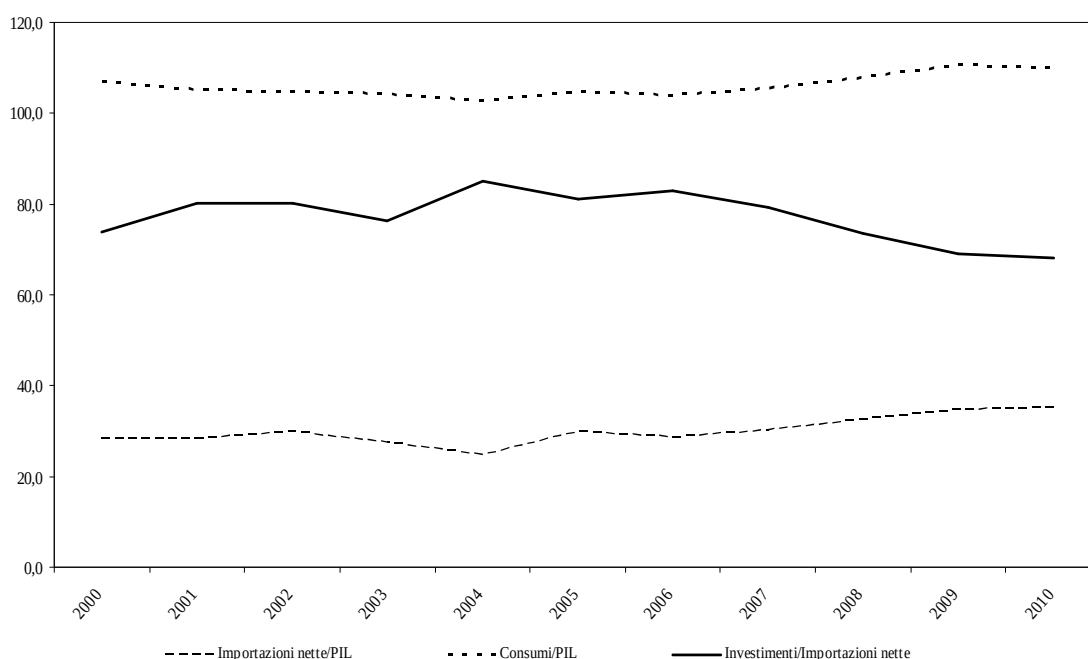
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT per il periodo 2000-2007 e SVIMEZ per il periodo 2008-2010

A differenza delle altre voci della domanda finale, nel 2010 i consumi pubblici sono diminuiti in Calabria, con un calo del -0,5%, identico a quello registrato nell'intero Mezzogiorno, a fronte di un aumento dell'1% registrato nell'anno precedente. La spesa per consumi delle amministrazioni pubbliche in Calabria risente anche della forte presenza di dipendenti pubblici che all'inizio del 2010 ammontavano a circa 121 mila. La quota di dipendenti pubblici è in Calabria superiore a quella media del Mezzogiorno e dell'intero Paese:



se rapportato alla popolazione, il numero di impiegati pubblici per 10.000 abitanti, pari a 605 in Calabria, è superiore a quello medio delle Regioni a statuto ordinario (533) e del Mezzogiorno (550). In rapporto al totale degli occupati la quota dei dipendenti pubblici è pari al 20,7% in Calabria, al 18,4% nel Mezzogiorno, al 13,7% nella media delle Regioni a statuto ordinario del Paese.

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



Considerando insieme spesa pubblica e privata, nel 2010 i consumi sono aumentati in Calabria meno del prodotto interno. Questo ha portato ad una lieve riduzione della dipendenza dell'economia calabrese dalle importazioni, che rimane comunque elevata. Il rapporto tra consumi e prodotto è passato dal 110,6% del 2009 al 110,1% del 2009. Era pari al 107,1% nel 2000 (Fig. 3). I dati segnalano come l'economia calabrese dipenda strutturalmente dalle importazioni, siano esse dal resto del paese o da paesi esteri, per mantenere i propri livelli di accumulazione e di consumo, più di quanto accade in media nel Mezzogiorno. Come risulta dal prospetto seguente, nel 2010 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 35,2%, in aumento rispetto all'anno precedente (34,8%) e con un forte



incremento rispetto al 2000 (28,5%). Nel Mezzogiorno lo stesso rapporto è stato pari nel 2010 al 24,15%. L'elevata dipendenza dell'economia calabrese dalle importazioni nette risulta anche dal rapporto tra investimenti e importazioni nette, che varia a seconda della fase ciclica ma è rimasto per tutto il decennio su valori elevati (68,3% nel 2010).

Prospetto: Le importazioni nette della Calabria e del Mezzogiorno

Anni	In % delle risorse disponibili		In % del PIL	
	Calabria	Mezzo giorno	Calabria	Mezzo giorno
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	25,8	18,6	34,8	22,8
2010	26,0	19,4	35,2	24,1

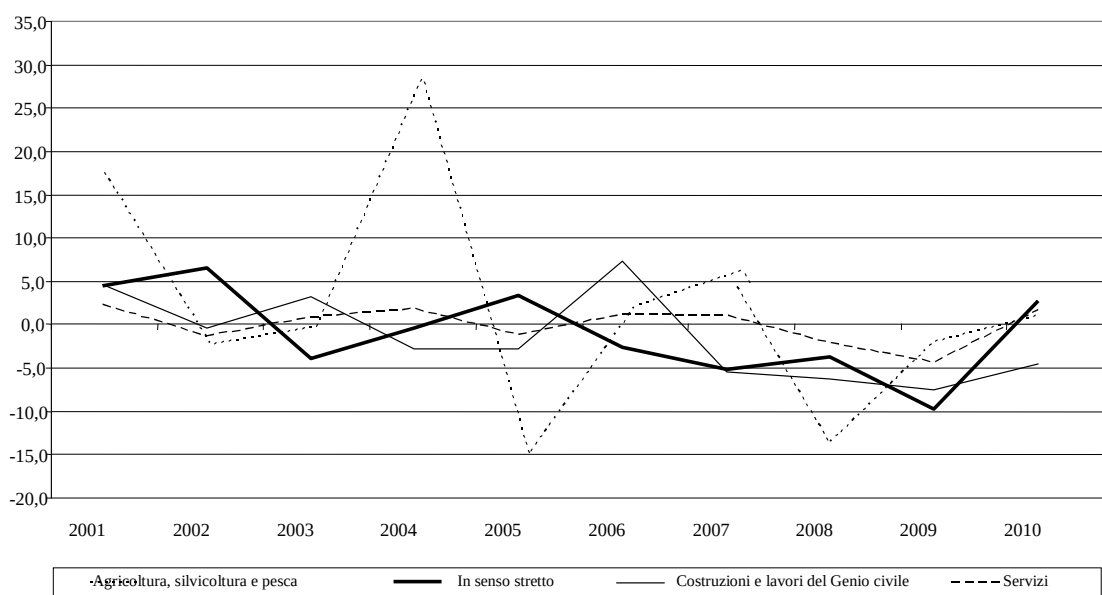
La crisi e la successiva ripresa si è riflessa nei diversi settori in modo differente. In Calabria si è segnalata in modo particolare la crescita nel settore dei servizi, che ha incrementato il prodotto nel 2010 dell'1,6%, a fronte di un aumento medio nel Mezzogiorno molto inferiore (0,4%) (Fig. 4). Parte rilevante di questo incremento è dovuta alla dinamica positiva nel settore del commercio (3,5%), che ha risentito positivamente della crescita seppure modesta dei consumi delle famiglie (0,4%). Secondo i dati del Ministero dello Sviluppo economico, nel 2010 il valore delle vendite al dettaglio in Calabria è diminuito del -0,8%, una flessione doppia di quella registrata nel Mezzogiorno (-0,4%). La contrazione maggiore è stata subita dalla piccola e media distribuzione (-1,1%), mentre le vendite della grande distribuzione sono rimaste pressoché costanti (-0,1%). Secondo i dati Findomestic, la spesa per l'acquisto di beni durevoli è diminuita del -3,5%, più di quanto è avvenuto in Italia (-2,4%). Il calo sarebbe in particolare legato alla spesa per l'acquisto di auto nuove o usate, che si è ridotta del 7,3 %.

Un altro settore dei servizi in crescita in Calabria è stato quello del credito e assicurazioni, che ha registrato nel 2010 un aumento del prodotto del 2,8%, a fronte di un calo



nel Mezzogiorno del -0,4%. I prestiti bancari erogati alla clientela residente, al netto delle sofferenze e delle operazioni pronti contro termine, sono aumentati del 4,0%, quasi raddoppiando rispetto all'anno precedente (2,4%). Anche i tassi di interesse sui prestiti a breve termine verso la clientela residente, pari a fine anno al 7,4%, sono aumentati rispetto al corrispondente periodo del 2009 (7,1%).

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



Anche il settore turistico e dei trasporti ha mostrato un incremento positivo (1,3%), sebbene inferiore a quello medio del Mezzogiorno (1,8%). La congiuntura più favorevole non ha ancora interessato il settore dei trasporti: l'attività di *transshipment* del porto di Gioia Tauro è rimasta stagnante (-0,2%), mentre il grado di utilizzo è stato in media d'anno solo del 68%. Il numero dei passeggeri in transito per gli aeroporti calabresi è aumentato del 16,3%. I rimanenti settori terziari, comprendenti i servizi destinati a famiglie e imprese hanno presentato un modesto aumento in Calabria (0,3%), mentre nella media del Mezzogiorno hanno mostrato una lieve flessione (-0,2%).

A differenza di quelli dei servizi, i settori industriali della Calabria hanno subito nell'anno una flessione relativamente moderata del prodotto (-0,4%, rispetto al -0,3% del Mezzogiorno), specie se confrontata con quella dell'anno precedente (-8,7%). Il calo è completamente imputabile al settore delle costruzioni, il cui prodotto si è ridotto per il quarto



anno consecutivo, con un decremento del -4,4%, comunque inferiore a quello registrato nel Sud (-5%). Nel quadriennio 2007-2010 il prodotto delle costruzioni è diminuito cumulativamente del -23,6%. I dati sull'archivio anagrafico delle imprese mostrano nel periodo anche una riduzione delle imprese edili: il saldo negativo tra iscrizioni e cessazioni è stato pari al -1,4% del totale delle imprese attive all'inizio dell'anno. La diminuzione è anche ascrivibile a un calo dell'edilizia pubblica, con una contrazione del -12,6% del valore dei bandi.

L'industria in senso stretto ha mostrato, invece, segnali di ripresa, con una crescita del 2,7% dell'attività produttiva, superiore a quella media del Mezzogiorno (2,3%).

Anche il prodotto del settore agricolo è aumentato (0,9%), dopo il forte calo registrato nel biennio precedente (-15,5% cumulato), sebbene in misura minore che nella media del Mezzogiorno (1,4%). L'annata agraria è risultata particolarmente positiva per la produzione di cereali (24,8%) ma non per gli ortaggi (-15,2%), mentre andamenti positivi sono stati rilevati per olive (11,9%) e agrumi (4,1%).

Nel 2010 il PIL per abitante, l'indicatore più comunemente utilizzato per misurare il livello di sviluppo di un'area, è risultato in Calabria pari a 16.658 euro, un valore pari al 95,4% del prodotto pro capite medio del Mezzogiorno e al 55,8% di quello del Centro-Nord (v. Tab. 1.2). A partire dal 2000 il *gap* del PIL per abitante della regione ha segnato una continua tendenza alla riduzione sia con il Centro-Nord che con il resto del Mezzogiorno (circa tre punti percentuali in entrambi i casi).

TAB. 1.2. *Prodotto interno lordo pro capite in Calabria, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord dal 2000 al 2010 (euro correnti)*

Regione e Ripartizioni territoriali	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
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	16.356,3	16.657,7
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	29.424,4	29.869,0
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	17.311,8	17.466,4
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	25.247,3	25.607,3
Indici territoriali											
Calabria/Centro-Nord	52,0	53,0	53,1	54,0	54,9	55,0	55,8	55,5	55,1	55,6	55,8
Calabria/Mezzogiorno	92,7	93,3	93,2	94,6	96,2	95,7	96,0	95,7	94,8	94,5	95,4
Calabria/Italia	61,8	62,7	62,8	63,7	64,7	64,7	65,4	65,0	64,4	64,8	65,1

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT per il periodo 2000-2007 e SVIMEZ per il periodo 2008-2010

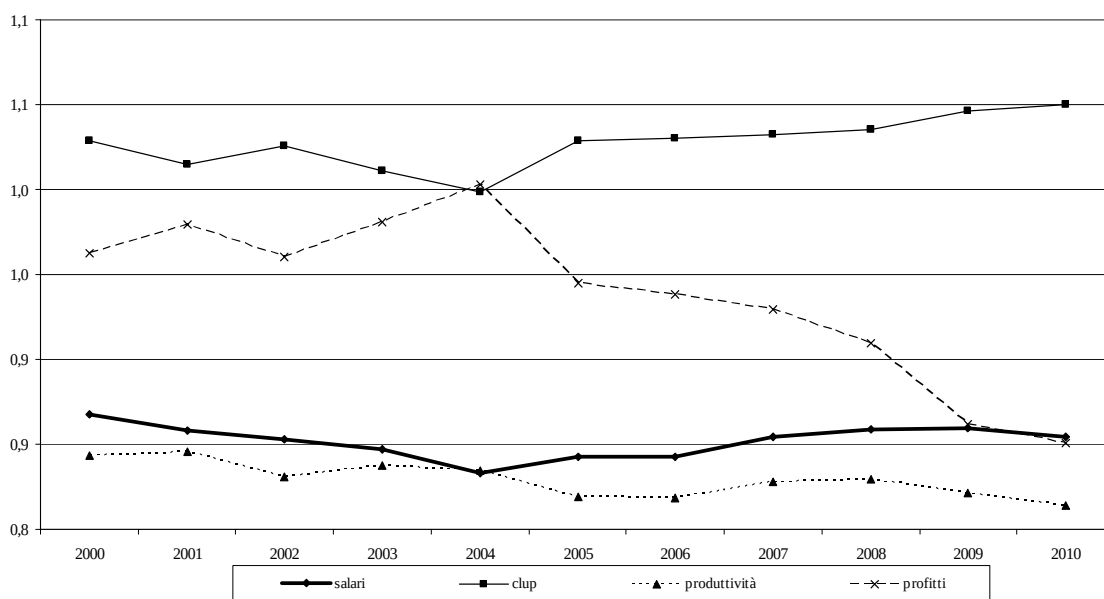
Rispetto all'Italia, il prodotto pro capite della Calabria è risultato pari nel 2010 al 65,1%, con un lieve miglioramento rispetto all'anno precedente (64,8%). E' quindi continuato il



lento processo di *catching up* della regione con l'economia del Paese, soprattutto con quella del Centro-Nord: rispetto a quest'ultima, in presenza di una crescita del prodotto di minore intensità, 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% nella regione, come nel resto del Mezzogiorno.

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

FIG. 5. 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 nel recente biennio 2008-2010 è cresciuta meno che nel resto del Paese (Fig. 5). 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 microeconomico rilevati dall'indagine della Banca d'Italia, condotta nel periodo marzo – aprile 2011 su un campione di aziende aventi sede in Calabria e operanti nei settori dell'industria e dei servizi. Nel 2010 la redditività di tali imprese è peggiorata: il 32% per cento delle aziende del campione ha dichiarato di aver chiuso l'esercizio in perdita, a fronte del 18% dell'anno precedente. Complessivamente quindi si è assistito nello scorso biennio a una riduzione della capacità delle imprese calabresi di competere sia sui mercati internazionali che quelli interni. Questo richiede interventi per un miglioramento delle condizioni, interne e a contesto, necessarie per il recupero di produttività e profittabilità.

1.4 La popolazione: ancora in crescita grazie alle immigrazioni dall'estero che compensano il calo naturale e le emigrazioni verso il Nord

Nel 2010 la popolazione della Calabria ha continuato a crescere raggiungendo a fine anno i 2.011.395 abitanti, l'incremento rispetto al 2009 è stato di poco superiore alle 2mila unità, con un tasso di crescita dell'1,0 per mille, meno elevato di quello medio dell'intera area meridionale (1,5 per mille) (Tab.1.3). La popolazione della Calabria rappresenta nel 2010 il 9,6% del totale dei residenti del Mezzogiorno e il 3,3% del totale nazionale.

Nello scorso anno le cinque province della regione hanno evidenziato un'evoluzione della popolazione decisamente differenziata l'una dall'altra: alla stazionarietà di Cosenza, la provincia più popolosa con 735mila abitanti, ha fatto riscontro un calo (-2 per mille) a Vibo Valentia, la provincia meno popolosa con 167mila residenti; Crotone è la provincia più dinamica con un tasso di crescita del 4,6 per mille; seguono Reggio Calabria e Catanzaro con un incremento demografico, rispettivamente del 2,2 e dell'1,0 per mille. Si è trattato nel complesso di variazioni modeste che non hanno mutato la distribuzione percentuale dei residenti tra le province; più di un calabrese su tre continua a risiedere a Cosenza (36,5%), seguita a distanza da Reggio Calabria con il 28,2% e Catanzaro con il 18,3%; nelle due province



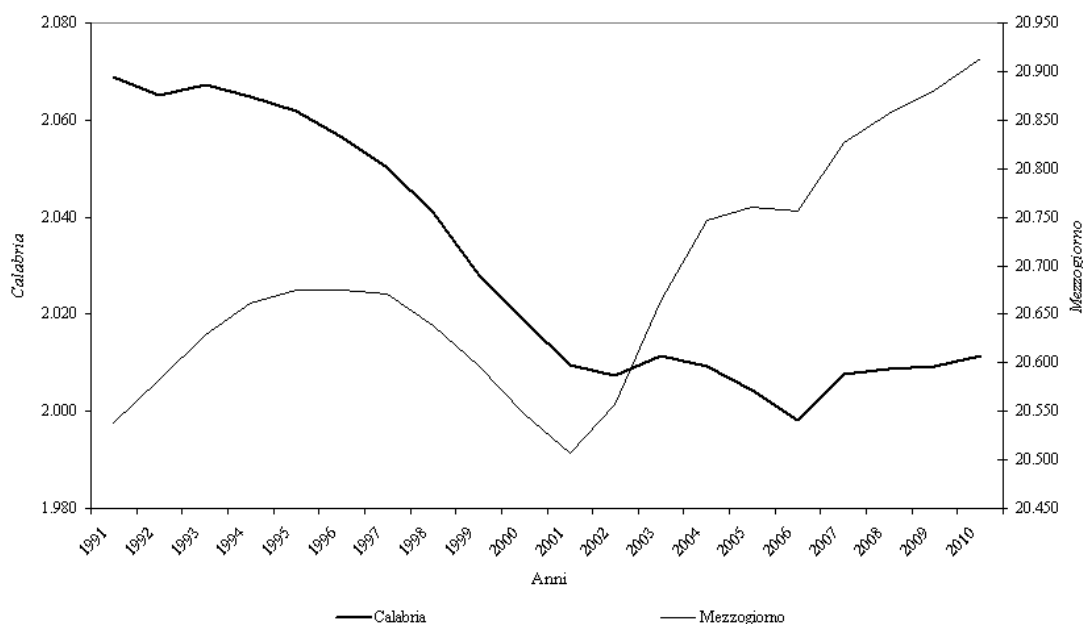
di più recente costituzione e di più modesta base demografica, Crotone e Vibo Valentia, risiede rispettivamente l'8,7% e l'8,3% del totale della popolazione della regione.

Tab.1.3 Popolazione residente nelle province della Calabria. Anni 2009 e 2010

Province e regione	2009	2010	Variazioni rispetto al 2009		Composizione %	
			Assoluta	Media annua per 1.000 ab.	2009	2010
Cosenza	734.652	734.656	4	0,0	36,6	36,5
Crotone	173.812	174.605	793	4,6	8,7	8,7
Catanzaro	368.219	368.597	378	1,0	18,3	18,3
Vibo Valentia	166.891	166.560	-331	-2,0	8,3	8,3
Reggio di Calabria	565.756	566.977	1.221	2,2	28,2	28,2
					100,0	100,0
Calabria	2.009.330	2.011.395	2.065	1,0	3,3	3,3
Mezzogiorno	20.881.429	20.912.859	31.430	1,5	34,6	34,5
Centro-Nord	39.458.899	39.713.583	254.684	6,5	65,4	65,5
Italia	60.340.328	60.626.442	286.114	4,7	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati ISTAT

Fig. 6. Andamento della popolazione della Calabria (scala a sinistra) e del Mezzogiorno (scala a destra) dal 1991 al 2010 (migliaia di unità)



Nell'ultimo ventennio la popolazione della Calabria ha mostrato un andamento marcatamente diverso rispetto a quello del Mezzogiorno (Fig.6), dove è stato dapprima



crescente fino alla metà degli anni '90, poi declinante fino al 2001, infine di nuovo in crescita negli anni duemila (+405 mila unità). In Calabria, invece, il decremento è stato quasi costante fino al 2006 (-71mila, rispetto al 1991), quando l'ammontare dei residenti è sceso al di sotto della soglia dei 2 milioni; negli ultimi quattro anni si è instaurato un modesto *trend* positivo (+13mila), riconducibile all'afflusso e alla stabilizzazione di cittadini stranieri, provenienti soprattutto da paesi dell'Europa centro-orientale e dal Marocco. Alla fine del 2009 sono 65 mila gli stranieri residenti nella regione, pari al 3,3% della popolazione, una quota in crescita ma ancora ampiamente inferiore a quella media nazionale (7%).

Sebbene l'intensità dei flussi migratori esteri diretti in Calabria non abbia raggiunto i livelli delle regioni del Centro-Nord, è proprio il saldo migratorio internazionale che è andato negli ultimi anni a compensare i deficit nel saldo migratorio interno e nel saldo naturale (Figg. 7 e 8). Non rappresenta certo una novità per la regione il saldo migratorio interno negativo, che tra il 1991 ed oggi è stato compreso tra -12mila e -5mila unità. Al contrario, la dinamica naturale negativa è un fatto recente per una regione che fino al 1991 faceva registrare un numero di nascite di 9 mila unità superiore a quello dei decessi, ed è imputabile ad un costante calo della natalità.

Fig. 7. Movimento naturale - numero di nati e di morti - della popolazione in Calabria dal 1992 al 2010

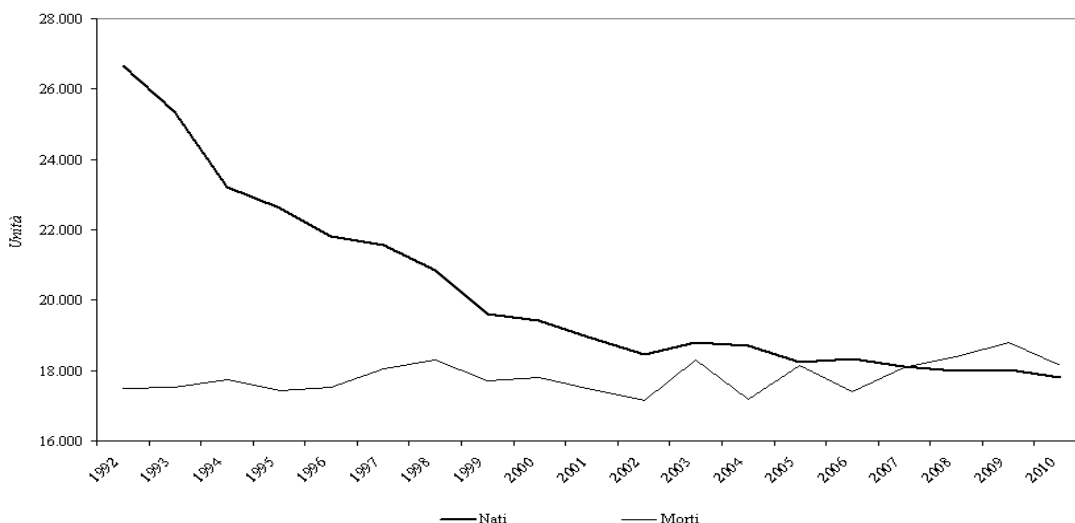
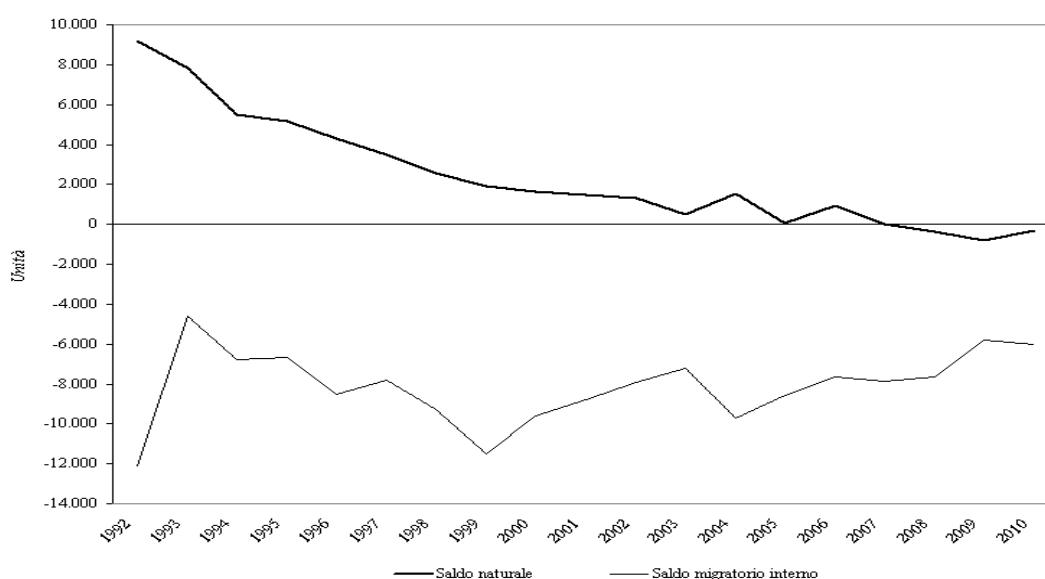




Fig. 8 Saldo naturale e saldo migratorio interno della popolazione della Calabria dal 1992 al 2010



La dinamica naturale

Negli anni 2009 e 2010 a livello nazionale e nelle regioni nel Centro-Nord il numero dei nati è stato inferiore a quello dei decessi, mentre nel complesso del Mezzogiorno la dinamica naturale si è mantenuta positiva (0,21 per mille residenti nel 2010). In Calabria il tasso di incremento naturale è risultato, nel 2010, negativo (-0,17 per mille) ma in miglioramento rispetto all'anno precedente (-0,39 per mille) (Tab.4). Nel 2010 il saldo naturale della regione è infatti migliorato di 451 unità, grazie ad una diminuzione dei decessi (-663 unità) leggermente più consistente rispetto al calo delle nascite (-212 unità). Nel 2010 l'ammontare delle nascite è stato di 17.801 unità, mentre i decessi sono scesi a 18.143 unità.

Il tasso di natalità della Calabria nel 2010 è pari a 8,85 per mille ed è inferiore al valore nazionale e del Mezzogiorno, attestato intorno al 9,30 per mille. Il tasso di mortalità in Calabria (9,02 per mille) è in linea con quello medio della ripartizione (9,06 per mille) e inferiore ai livelli che si riscontrano nelle regioni centro-settentrionali (10,06 per mille), dove è maggiore l'incidenza della popolazione anziana, più esposta al rischio di decesso.

Tab. 1.4. *Movimento naturale della popolazione in Calabria nel 2010*

Province e regione	Nati			Morti			Saldo naturale			Natalità (a)		Mortalità (a)		Incremento naturale (a)	
	2009	2010	Var.ass. 2009-10	2009	2010	Var.ass. 2009-10	2009	2010	Var.ass. 2009-10	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Cosenza	6.314	5.911	-403	6.808	6.635	-173	-494	-724	-230	8,60	8,05	9,27	9,03	-0,67	-0,99
Crotone	1.757	1.811	54	1.367	1.358	-9	390	453	63	10,12	10,40	7,87	7,80	2,25	2,60
Catanzaro	3.115	3.154	39	3.403	3.291	-112	-288	-137	151	8,46	8,56	9,24	8,93	-0,78	-0,37
Vibo Valentia	1.485	1.546	61	1.568	1.526	-42	-83	20	103	8,89	9,27	9,38	9,15	-0,50	0,12
Reggio di Calabria	5.342	5.379	37	5.660	5.333	-327	-318	46	364	9,44	9,50	10,00	9,42	-0,56	0,08
Calabria	18.013	17.801	-212	18.806	18.143	-663	-793	-342	451	8,97	8,85	9,36	9,02	-0,39	-0,17
Mezzogiorno	196.870	193.662	-3.208	192.749	189.260	-3.489	4.121	4.402	281	9,43	9,27	9,24	9,06	0,20	0,21
Centro-Nord	371.987	368.282	-3.705	398.914	398.228	-686	-26.927	-29.946	-3.019	9,46	9,30	10,14	10,06	-0,68	-0,76
Italia	568.857	561.944	-6.913	591.663	587.488	-4.175	-22.806	-25.544	-2.738	9,45	9,29	9,83	9,71	-0,38	-0,42

(a) Tassi per mille abitanti

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati ISTAT

Approfondendo l'analisi a livello provinciale, si evidenzia che il calo regionale nel numero delle nascite tra il 2009 e il 2010 deriva da una forte diminuzione verificatasi nella sola provincia di Cosenza (-403 unità), non compensata dal tenue incremento che ha avuto luogo nelle altre province, compreso tra le 61 nascite in più di Vibo Valentia e le 37 di Reggio Calabria. Malgrado il calo, nel 2010 Cosenza è ancora la provincia con il maggior numero di nascite (5.911 unità), seguita da Reggio Calabria (5.379 unità), Catanzaro (3.154 unità), Crotone (1.811 unità) e Vibo Valentia (1.546 unità). In termini relativi, si notano forti differenze tra le province nei livelli di natalità, con una forbice abbastanza ampia tra il tasso di Crotone (10,40 per mille) e quello di Cosenza (8,05 per mille). Oltre a Crotone, anche le province di Reggio Calabria (9,50 per mille) e Vibo Valentia (9,27 per mille) mostrano tassi di natalità superiori alla media regionale.

Il numero annuo dei decessi nel biennio 2009-10 è diminuito in tutte le province, in particolare a Reggio Calabria (-327 unità). Le differenze nei tassi di mortalità sono meno vistose rispetto a quanto rilevato per la natalità: si passa da 9,42 per mille di Reggio Calabria, a 7,80 di Crotone, che ha la struttura demografica relativamente più giovane della regione. In termini assoluti, nel 2010 si riscontra un saldo naturale negativo nelle province di Cosenza e di Catanzaro (rispettivamente -724 e -137 unità) e un bilancio positivo nelle rimanenti province, soprattutto in quella di Crotone (+453 unità). In termini relativi, l'incremento naturale è compreso tra +2,60 per mille di Crotone e -0,99 per mille di Cosenza.



La dinamica migratoria

Il saldo migratorio totale della Calabria è stato positivo nel periodo 2009-10, con un picco nel 2010 pari a 2.407 unità (Tab.5), prodotto da una dinamica migratoria interna negativa più che compensata da un saldo migratorio con l'estero di segno positivo. Il tasso migratorio netto della regione è assai prossimo a quello del Mezzogiorno (1,2 contro 1,3 per mille), ma distante dai valori delle regioni centro-settentrionali (7,2 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 2010 la Calabria ha perso poco più di 6 mila residenti per trasferimento di residenza in un'altra regione italiana, risultato di 36 mila cancellazioni e di 30 mila iscrizioni per/da altri comuni. Il tasso migratorio interno regionale è pari a -3 per mille ed è inferiore alla media della ripartizione che si colloca a -1,9 per mille. La regione nel 2010 ha guadagnato 9.524 residenti dall'interscambio con l'estero e denota un tasso migratorio estero superiore a quello del Mezzogiorno, rispettivamente 4,7 contro 3,6 per mille, ma inferiore al valore medio nazionale (6,3 per mille).

Tab. 1.5. *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche (a) per trasferimento di residenza interno o estero. Anni 2009 e 2010*

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.)
	2009	2010	2010	2009	2010	2010	2009	2010	2010	2009	2010	2010
Cosenza	-1.313	-1.905	-2,6	3.158	2.781	3,8	-207	-148	-0,2	1.638	728	1,0
Crotone	-567	-450	-2,6	705	887	5,1	-86	-97	-0,6	52	340	2,0
Catanzaro	-813	-817	-2,2	1.361	1.508	4,1	-31	-176	-0,5	517	515	1,4
Vibo Valentia	-763	-760	-4,6	492	511	3,1	-89	-102	-0,6	-360	-351	-2,1
Reggio di Calabria	-2.349	-2.091	-3,7	2.944	3.837	6,8	-1.028	-571	-1,0	-433	1.175	2,1
Calabria	-5.805	-6.023	-3,0	8.660	9.524	4,7	-1.441	-1.094	-0,5	1.414	2.407	1,2
Mezzogiorno	-35.820	-39.306	-1,9	63.956	74.723	3,6	-7.072	-8.389	-0,4	21.064	27.028	1,3
Centro-Nord	51.702	50.255	1,3	298.387	305.362	7,7	-53.087	-70.987	-1,8	297.002	284.630	7,2
Italia	15.882	10.949	0,2	362.343	380.085	6,3	-60.159	-79.376	-1,3	318.066	311.658	5,2

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

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

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

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati ISTAT

Nel 2010 tutte le province, tranne quella di Vibo Valentia (-2,1 per mille), hanno avuto un saldo migratorio totale positivo. In particolare, Reggio Calabria è la provincia che ha



guadagnato più residenti (1.175 unità) dalla dinamica migratoria ed evidenzia il tasso più elevato (2,1 per mille), seguita da Crotone (2,0 per mille), Catanzaro (1,4 per mille) e Cosenza (1,0 per mille). Il saldo migratorio interno è negativo nelle cinque province, con Reggio Calabria e Cosenza che perdono entrambe circa 2mila residenti a favore di altre regioni italiane. Il tasso migratorio interno è compreso tra -4,6 per mille di Vibo Valentia e -2,2 per mille di Catanzaro.

Il saldo migratorio con l'estero a livello provinciale è invece sempre positivo. Reggio Calabria acquista ben 3.837 residenti dall'interscambio con l'estero e mostra un tasso migratorio (6,8 per mille) più elevato sia della media regionale, che di quella nazionale. Vibo Valentia è la provincia che guadagna meno residenti dalla dinamica migratoria internazionale (511 unità e 3,1 per mille).

La struttura demografica della regione

Il confronto tra i valori degli indicatori di struttura odierni e quelli dei primi anni '90 evidenzia soprattutto la rapida evoluzione del processo di invecchiamento demografico della regione, legato sia ad un aumento della popolazione in età anziana, favorito dal prolungamento della speranza di vita, che ad una diminuzione nel peso delle fasce di età giovanili, dovuto al repentino calo dei livelli di fecondità e ad una persistente dinamica migratoria verso le regioni del Centro-Nord che coinvolge soprattutto i giovani adulti.

Nel 2010 il numero medio di figli per donna della Calabria (1,28) è stato inferiore alla media del Mezzogiorno (1,35) e a quella nazionale (1,33). Rispetto a venti anni prima si è verificato un calo assai rilevante e una completa inversione di tendenza (Tab.1.6): 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 2010 la fecondità nelle regioni centro-settentrionali è invece divenuta nettamente superiore (1,43 contro 1,28), anche grazie all'apporto dell'immigrazione straniera. Sono presenti differenze nei livelli di fecondità a livello provinciale, ma i valori si collocano sempre al di sotto della media nazionale, compresi tra 1,40 figli per donna di Crotone e 1,22 di Catanzaro e Cosenza.

La speranza di vita alla nascita in Calabria nel 2010 è superiore alla media nazionale, in modo lieve per gli uomini (79,3 contro 79,2 anni), più nettamente per le donne (84,8 contro 84,4 anni). Nell'arco di un ventennio la vita media degli uomini calabresi si è allungata di 4,8 anni, quella delle donne di 4,6 anni. A livello nazionale, si è avuto un progresso in termini di speranza di vita maggiore tra gli uomini (5,6 anni) e minore tra le donne (4 anni). Tra le



province calabresi, la popolazione maschile più longeva vive a Cosenza (79,1 anni) e a Vibo Valentia (78,9 anni). Nelle stesse due province vivono anche le donne più longeve (84,1 anni).

Tab. 1.6. Indicatori di struttura della popolazione della Calabria. Confronto 1991-2010

Province e regione	Numero medio di figli per donna		Speranza di vita alla nascita				Struttura della popolazione								Indici							
			Maschi		Femmine		0-14 anni		15-64 anni		65 anni e oltre		Età media		Dipendenza strutturale		Vecchiaia		Ricambio			
	1991	2010 (a)	1991	2010 (b)	1991	2010 (b)	1991	2010	1991	2010	1991	2010	1991	2010	1991	2010	1991	2010	1991	2010	1991	2010
Cosenza	1,51	1,22	75,9	79,1	80,7	84,1	19,3	13,5	67,5	67,5	13,1	19,1	36,1	42,6	48,1	48,2	68,0	141,3	64,7	102,4		
Crotone	--	1,40	--	78,4	--	83,3	23,0	16,1	66,7	67,1	10,3	16,8	33,1	40,2	49,1	49,0	44,9	104,6	47,4	86,1		
Catanzaro	1,70	1,22	75,2	78,1	80,8	83,9	20,0	14,0	66,6	67,3	13,3	18,7	35,9	42,2	50,1	48,5	66,6	133,1	64,9	97,6		
Vibo Valentia	--	1,29	--	78,9	--	84,1	20,7	15,0	65,3	66,1	14,1	18,9	35,8	41,8	53,2	51,3	68,1	126,3	59,9	92,3		
Reggio di Calabria	1,73	1,34	74,0	78,7	80,1	83,7	20,2	15,0	64,9	66,2	14,9	18,8	36,3	41,7	54,1	51,1	73,7	125,1	63,8	93,1		
Calabria	1,67	1,28	74,5	79,3	80,2	84,8	20,1	14,4	66,4	66,9	13,5	18,7	35,9	42,0	50,7	49,4	67,1	130,2	62,3	96,4		
Mezzogiorno	1,66	1,35	73,5	78,8	79,4	83,9	19,5	15,0	67,4	66,9	13,1	18,1	35,9	41,6	48,4	49,4	67,0	120,3	61,2	98,1		
Centro-Nord	1,12	1,43	73,7	79,4	80,6	84,6	13,1	13,5	70,1	65,1	16,8	21,4	40,6	44,2	42,6	53,7	128,6	157,9	91,7	143,2		
Italia	1,33	1,41	73,6	79,2	80,4	84,4	15,4	14,1	69,1	65,7	15,5	20,2	38,9	43,3	44,7	52,2	100,4	144,0	78,9	124,3		

Indice di vecchiaia = $(P_{65+}/P_{0-14}) \times 100$ Indice di dipendenza = $(P_{0-14} + P_{65+}/P_{15-64}) \times 100$ Indice di ricambio = $(P_{60-64}/P_{15-19}) \times 100$

(a) province: dato 2009; regione, ripartizioni e Italia: stima 2010 (b) province: dato 2008; regione, ripartizioni e Italia: stima 2010

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati ISTAT

Come conseguenza dei fenomeni demografici fin qui descritti, tra il 1991 e il 2010 la struttura demografica della Calabria ha subito un notevole invecchiamento, sintetizzato da un'età media cresciuta da 35,9 anni a 42 anni, che ha portato la percentuale dei giovani under 15 dal 20,1% al 14,4% e la quota della popolazione in età anziana dal 13,5% al 18,7%. E' da notare il fatto che per il momento la popolazione in età lavorativa (15-64 anni) è rimasta sostanzialmente invariata, poco al di sotto del 67%, a differenza di quanto accaduto nelle regioni del Centro-Nord, dove si è verificato un calo di ben cinque punti percentuali, da 70,1% a 65,1%. Gli indici di dipendenza, di vecchiaia e di ricambio confermano e contribuiscono ad evidenziare l'insorgere di squilibri nella struttura demografica della regione, con gli ultra sessantacinquenni ormai ampiamente in soprannumero rispetto agli under 15 (130,2 anziani per ogni 100 giovani con meno di 15 anni) e con una popolazione prossima all'età anziana (60-64 anni) vicina ad equivalere il gruppo dei giovani di 15-19 anni, considerati in procinto di entrare in età lavorativa (indice di ricambio: 96,4).

L'età media nelle province varia tra i 42,6 anni di Cosenza, che è la provincia con la percentuale di giovani (con meno di 15 anni di età) più bassa (13,5%) e l'incidenza di anziani più alta (19,1%), e i 40,2 anni di Crotone, che ha invece la quota più elevata di giovani tra 0 e 14 anni (16,1%) e la percentuale più contenuta di anziani (16,8%). Nelle province di Catanzaro, Reggio Calabria e Vibo Valentia la struttura demografica si avvicina alla media regionale.



1.5 Il mercato del lavoro tra crisi e ripresa delle migrazioni

L'andamento del mercato del lavoro nel 2010

Il mercato del lavoro in Italia nel 2010 riflette il lento ed incerto incedere della ripresa dopo la forte recessione dell'anno precedente. Continua a calare l'occupazione anche se con ritmi meno accentuati ed aumenta per il secondo anno consecutivo la disoccupazione dopo le flessioni che avevano caratterizzato gli ultimi anni. Il dato complessivo sottende, inoltre, l'accentuarsi del carattere dualistico del nostro mercato del lavoro che a sua volta riflette l'inversione del processo di convergenza della parte meno sviluppata del paese in direzione dei target economici delle regioni più sviluppate.

Il dato medio relativo al 2010 evidenzia andamenti negativi dell'occupazione sia al Centro-Nord che, in misura più sensibile, al Mezzogiorno. Il numero delle persone occupate si riduce, nel Centro-Nord, di 66 mila unità, pari allo 0,4% e di 87 mila unità, pari all' 1,4% nel Mezzogiorno. Nelle regioni meridionali l'occupazione flette per il terzo anno consecutivo.

La flessione della domanda di lavoro ha coinciso con una decisa ripresa dell'offerta che tuttavia ha solo parzialmente attenuato il declino del tasso di partecipazione al mercato del lavoro. Con la breve parentesi del 2008 sono otto anni che la forza di lavoro meridionale si riduce.

Tali elementi si ritrovano con connotati peculiari nell'evoluzione del mercato del lavoro calabrese. L'andamento del 2010 sembra evidenziare, una maggiore accentuazione degli squilibri nella regione rispetto alla media del Mezzogiorno connessa in particolare ad un più sensibile calo dell'occupazione, ad un meno deciso aumento delle persone in cerca di occupazione e ad un più accentuato incremento delle persone inattive.

In base ai dati dell'indagine continua sulle forze di lavoro, il numero degli occupati nella media del 2010 è risultato pari in Calabria a 573 mila unità, circa 13 mila unità in meno rispetto ad un anno prima pari al -2,2%. L'occupazione ritorna sui livelli di inizio anni 2000 che sembravano aver inaugurato un trend ascendente.

La contrazione dell'occupazione, in presenza di una sostanziale stabilità della popolazione in età lavorativa, ha determinato un ulteriore calo del tasso di occupazione in Calabria di 0,9 punti percentuali, dal 43,1 al 42,2%, di poco più accentuato che nel Mezzogiorno (-0,8, dal 44,7 al 43,9%). Sale ancora di conseguenza nella regione il rapporto tra inattivi e popolazione in età lavorativa (52,1% nel 2010 contro il 51,3% del 2009) mentre lo



stesso rapporto resta quasi stabile nella media delle regioni meridionali (49,2% nel 2010 contro il 48,9 del 2009) e nelle regioni del Centro-Nord (31,6% nel 2010 contro il 31,4% del 2009). La flessione della quota di popolazione in età attiva che risulta occupata è interamente ascrivibile agli uomini (1,9 punti percentuali) mentre la quota delle donne resta sui livelli, peraltro, molto bassi del 2009 (30,2%). Con riferimento alla posizione nella professione il calo degli occupati è di poco più accentuato per i dipendenti (-10 mila unità pari al -2,3% dopo il -0,2% del 2009) rispetto alla componente autonoma (3 mila unità pari al -1,9% dopo il deciso calo dell'anno precedente (-4,9%).

La contrazione dell'occupazione in Calabria nel 2010 interessa prevalentemente la componente standard¹ del mercato del lavoro che aveva sostanzialmente tenuto nel 2009. In calo anche gli atipici mentre i parzialmente standard, cioè, l'occupazione a tempo parziale, aumenta sensibilmente. Nell'ambito degli atipici, la dinamica negativa ha nuovamente, anche se in misura meno accentuata, interessato i dipendenti con contratto a tempo determinato (-4,0%) dopo la flessione dell'anno precedente (-5,6%). Sulla dinamica dell'occupazione a termine hanno fortemente inciso la modesta inversione del ciclo economico ed il progressivo allontanarsi delle prospettive di ripresa.

Un sensibile aumento hanno invece registrato le collaborazioni coordinate e continuative e le prestazioni occasionali (+18,8%) dopo la flessione del 2009 (-7,5%). Nel complesso la componente atipica si è ridotta di circa 2 mila unità pari al -2,0%, la componente standard si è ridotta di circa 16 mila unità pari al -3,5%, mentre la parzialmente standard è cresciuta di quasi 5 mila unità pari al +9,8%.

Il peso del lavoro non standard sul totale dell'occupazione in Calabria sale al 26,4% su livelli più elevati rispetto al Mezzogiorno (23,3% nella media del 2010) ed al Centro-Nord (21,7%). Più elevato è il ricorso in Calabria e nel Mezzogiorno al lavoro a termine (16,9% e 14,0% rispettivamente sul totale degli occupati contro il 10,3% del Centro-Nord) mentre il lavoro a tempo parziale con durata non predeterminata è più diffuso nelle regioni centrosetteentrionali (12,7% rispetto al 9,5% della Calabria ed al 9,3% del Mezzogiorno). L'analisi settoriale evidenzia andamenti negativi nell'industria e nei servizi ed una sensibile

¹ 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.



crescita del settore agricolo: il calo dell'industria (-6,4%) sottende una più accentuata flessione nell'industria in senso stretto (-9,1%) rispetto alle costruzioni (-4,1%) mentre nei servizi gli occupati si riducono per il secondo anno consecutivo (-2,7%, -3,4% nel 2009). In deciso ulteriore aumento gli occupati nell'agricoltura (+10,4%, +2,3% nel 2009).

A differenza dell'anno precedente, in Calabria, la flessione dell'occupazione si è accompagnata ad un incremento delle persone in cerca di occupazione, in linea con quanto avvenuto nel resto del Mezzogiorno. Nella media del 2010 il numero delle persone in cerca di occupazione è aumentato nella regione di circa 3 mila unità pari al 3,5% (-8,5% nel 2009).

Tab.1.7 Andamento dell'occupazione nel 2010 e nel I trimestre 2011

Voci	I trim.11	Media 2010 rispetto alla media 2009			I trim.11 rispetto a I trim.10
	Valori assoluti in migliaia	Variazioni assolute in migliaia	Variazioni percentuali	Contributi in punti percentuali	Variazioni percentuali
Calabria					
Agricoltura	49	5,789	10,4	1,0	6,1
Industria	92	-7,189	-6,4	-1,2	-13,8
Industria in s.s.	44	-4,672	-9,1	-0,8	-15,9
Costruzioni	48	-2,517	-4,1	-0,4	-11,7
Altre attività	409	-11,262	-2,7	-1,9	-1,6
di cui: Commercio	123	-5,481	-4,3	-0,9	3,2
TOTALE	550	-12,662	-2,2	-2,2	-3,3
Standard	--	-15,509	-3,5	-2,6	--
Parzialmente Standard	--	4,866	9,8	0,8	--
Atipici	--	-2,019	-2,0	-0,3	--
Mezzogiorno					
Agricoltura	375	7,253	1,8	0,1	0,3
Industria	1.350	-76,131	-5,2	-1,2	-0,6
Industria in s.s.	798	-54,368	-6,4	-0,9	0,0
Costruzioni	553	-21,763	-3,6	-0,3	-0,6
Altre attività	4.408	-17,734	-0,4	-0,3	0,6
di cui: Commercio	1.270	-3,875	-0,3	-0,1	-0,8
TOTALE	6.133	-86,612	-1,4	-1,4	0,3
Standard	4.684	-95,453	-2,0	-1,5	-0,8
Parzialmente Standard	656	15,980	2,8	0,3	8,3
Atipici	793	-7,139	-0,8	-0,1	0,5
Italia					
Agricoltura	807	17,517	2,1	0,1	1,2
Industria	6.561	-179,146	-2,7	-0,8	-0,5
Industria in s.s.	4.702	-165,811	-3,5	-0,7	1,5
Costruzioni	1.859	-13,335	-0,7	-0,1	-5,3
Altre attività	15.507	8,970	0,1	0,0	0,9
di cui: Commercio	4.455	-38,696	-0,8	-0,2	-0,8
TOTALE	22.874	-152,659	-0,7	-0,7	0,5
Standard	17.169	-296,6	-1,7	-1,3	-0,3
Parzialmente Standard	2.746	109,7	4,2	0,5	2,0
Atipici	2.545	34,3	1,3	0,1	4,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT



Nello stesso periodo, nella regione il tasso di disoccupazione sale dall'11,3% della media del 2009 all'11,9% del 2010 restando, peraltro, su livelli meno elevati della media delle regioni meridionali (13,4%). Passando ad un'analisi più articolata della disoccupazione si rileva come la situazione complessiva rifletta, in Calabria, una disoccupazione giovanile (15-24 anni) di poco più elevata rispetto a quella del Mezzogiorno ed in forte crescita nell'ultimo anno. Nella media del 2010, il 39% della forza lavoro tra i 15 ed i 24 anni risulta in cerca di occupazione (31,8% nel 2009) contro il 38,8% del Mezzogiorno (36% nel 2009) ed il 22% del Centro-Nord (20,1% nel 2009). Nella regione l'incremento della disoccupazione riguarda sia le persone con precedenti esperienze lavorative che i giovani in cerca di prima occupazione. In aumento risulta in Calabria anche la disoccupazione di lunga durata pari nella media del 2010 al 6,5% della forza lavoro, contro il 7,2% del Mezzogiorno e il 2,8% del Centro-Nord. Rispetto ad un anno prima, il tasso di disoccupazione di lunga durata aumenta sia per le donne (7,6% era 6,9% nel 2009), dopo le flessioni degli ultimi anni, sia per i maschi (5,8% era 5,2% nel 2009). Alla flessione della forza lavoro, per il quarto anno consecutivo, corrisponde un aumento dell'inattività per la popolazione in età lavorativa che riflette, da un lato, più elevati tassi di scolarità e, dall'altro, fenomeni di scoraggiamento sulle possibilità di trovare sbocchi lavorativi. La "zona grigia" della forza lavoro composta da persone disponibili a lavorare a particolari condizioni riprende a crescere dopo la lieve flessione dell'anno precedente (+3,7%, -1,9% nel 2009). In particolare in ulteriore crescita risultano coloro che cercano lavoro non attivamente (+4,7%, +7,5% nel 2009).

Tab. 1.8 Occupati per settore di attività economica, regione e provincia e tasso di disoccupazione totale e per i giovani 15-24 anni

	Agricoltura	Industria	di cui: costruzioni	Servizi	Totale	Agricoltura	Industria	di cui: costruzioni	Servizi	Totale
	valori assoluti in migliaia					variazioni % 2009 - 2010				
Calabria	62	102	59	410	573	10,4	-6,9	-2,6	-2,2	-3,3
Cosenza	28	33	19	149	209	22,2	-13,3	-6,9	-5,0	-7,3
Catanzaro	8	25	16	83	115	23,2	0,6	-5,2	-2,5	10,7
Reggio Calabria	13	26	15	120	159	-16,5	-6,4	4,2	0,3	-7,4
Crotone	7	9	5	27	43	12,5	5,9	1,9	4,3	1,6
Vibo Valentia	7	8	4	32	46	20,3	-13,9	-2,2	-1,9	-18,0
	Tasso di disoccupazione 2009			Tasso di disoccupazione 2010			variazioni in punti % 2009 - 2010			
	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	31,8	9,7	11,3	39,0	10,0	11,9	7,2	0,3	0,6	
Cosenza	28,5	9,6	10,9	43,8	10,5	12,5	15,3	0,9	1,6	
Catanzaro	32,3	9,6	11,3	29,1	9,1	10,5	-3,2	-0,5	-0,8	
Reggio Calabria	33,0	9,7	11,3	42,8	9,6	11,6	9,8	-0,1	0,3	
Crotone	30,7	9,6	12,0	36,2	10,4	12,9	5,5	0,8	0,9	
Vibo Valentia	41,9	10,2	12,9	36,5	10,8	12,8	-5,4	0,6	-0,1	

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT



Nella media del 2010, il dato regionale complessivo sottende dinamiche alquanto differenziate a livello provinciale. L'occupazione flette in particolare nelle province di Cosenza (-5,0%) e Catanzaro (-2,5%). Inferiore alla media regionale è il calo per la provincia di Vibo Valentia (-1,9%) mentre tiene l'occupazione in provincia di Reggio Calabria (+0,3%) per la positiva evoluzione dell'edilizia e cresce sensibilmente nella provincia di Crotone (+4,3%) riflettendo andamenti positivi in tutti i principali settori produttivi. L'andamento negativo dell'occupazione determina un forte incremento della disoccupazione, soprattutto giovanile, in provincia di Cosenza: il tasso di disoccupazione totale sale dal 10,9 al 12,5% mentre la disoccupazione giovanile passa dal 28,5% al 43,8%. In provincia di Catanzaro, viceversa la congiuntura negativa porta ad una contenuta flessione dei tassi di disoccupazione sia totale che giovanile. Aumenti in linea con la media regionale si rilevano nelle province di Reggio Calabria e Crotone mentre il tasso di disoccupazione resta sostanzialmente invariato in provincia di Vibo Valentia.

L'evoluzione congiunturale: primo trimestre 2011

L'evoluzione congiunturale del mercato del lavoro riferita al primo trimestre del 2011 evidenzia moderati segnali di ripresa. In Italia, nel primo trimestre 2011 il numero di occupati è risultato pari a 22 milioni 874 mila unità, con una crescita su base annua di 116 mila unità pari allo 0,5%, rafforzando la tendenza espansiva dell'ultimo trimestre 2010 dopo sette variazioni tendenziali negative. In ripresa anche se più contenuta l'area meridionale del paese: per il complesso delle regioni meridionali l'occupazione aumenta di 17 mila unità pari al +0,3%.

Il tasso di occupazione per la popolazione tra 15 e 64 anni manifesta, dopo dieci consecutivi trimestri di flessione, un lieve incremento tendenziale (+0,1 punti percentuali), attestandosi al 56,8%. Il risultato è dovuto esclusivamente alle regioni centro-settentrionali, dove l'indicatore sale al 64% (+0,1 punti percentuali rispetto al primo trimestre 2010) mentre nel Mezzogiorno il tasso resta fermo al 43,4%.

L'analisi settoriale evidenzia un'ulteriore modesta crescita del numero di occupati in agricoltura (10.000 unità pari al +1,2%), concentrata nel Mezzogiorno. Nell'industria in senso stretto, dopo circa tre anni, si rileva un moderato recupero dell'occupazione (70.000 unità pari al +1,5%).



Tab. 1.9 Popolazione e Forze di lavoro variazioni primo trimestre 2009 – primo trimestre 2011

	1 trim 2011	1 trim 2010 var. ass. sul periodo corrispondente dell'anno precedente	1 trim 2011 var. % sul periodo corrispondente dell'anno precedente	1 trim 2011	1 trim 2011
popolazione 15 anni ed oltre					
Calabria	1.720	4	5	0,2	0,3
Mezzogiorno	17.734	54	60	0,3	0,3
Centro-Nord	34.001	234	190	0,7	0,6
ITALIA	51.735	288	250	0,6	0,5
occupazione					
Calabria	550	-14	-19	-2,5	-3,3
Mezzogiorno	6.133	-139	17	-2,2	0,3
Centro-Nord	16.742	-69	99	-0,4	0,6
ITALIA	22.874	-208	116	-0,9	0,5
persone in cerca di occupazione					
Calabria	88	3	7	4,0	8,9
Mezzogiorno	1.003	73	-20	7,7	-1,9
Centro-Nord	1.152	218	-99	21,1	-7,9
ITALIA	2.155	291	-118	14,7	-5,2
forze di lavoro					
Calabria	638	-11	-12	-1,7	-1,8
Mezzogiorno	7.136	-66	-3	-0,9	0,0
Centro-Nord	17.893	149	0	0,8	0,0
ITALIA	25.029	83	-2	0,3	0,0
"Zona grigia" non forze di lavoro 15 - 64 anni					
Calabria	248	-1	3	-0,6	1,4
Mezzogiorno	2.065	96	-12	4,8	-0,6
Centro-Nord	1.041	46	78	5,0	8,2
ITALIA	3.106	142	66	4,9	2,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Il risultato è interamente ascrivibile all'aumento dell'occupazione dipendente nel Centro-Nord. Nelle regioni meridionali si registra una nuova flessione anche se di modesta entità (-0,3%). Nelle costruzioni, invece, l'occupazione continua a ridursi in misura significativa (-5,3%, pari a -103.000 unità); la flessione, territorialmente diffusa (-6,0% nel Mezzogiorno e -5,0% nel Centro-Nord), riguarda prevalentemente l'occupazione alle dipendenze. E' viceversa la componente autonoma che alimenta la crescita nel settore dei servizi. L'aumento complessivo di 140.000 unità pari al +0,9% sottende incrementi tendenziali dello 0,5% per i dipendenti e del 2% per gli autonomi. Il risultato è dovuto principalmente all'aumento dell'occupazione nel comparto degli alberghi e ristorazione, nei servizi di informazione e comunicazione e, soprattutto, in quelli domestici e di cura alle famiglie.

Nell'ambito delle regioni meridionali la congiuntura del mercato del lavoro calabrese presenta elementi di maggiore criticità. L'analisi dell'evoluzione tendenziale tra il primo trimestre dell'anno in corso ed il corrispondente periodo della anno precedente evidenzia



un'ulteriore sensibile flessione dell'occupazione che interessa tutti i principali settori di attività con l'eccezione dell'agricoltura. La contrazione dell'occupazione si accompagna ad un sensibile incremento delle persone in cerca di occupazione che fa salire di circa un punto e mezzo il tasso di disoccupazione rispetto a 12 mesi prima.

Tab. 1.10 Occupati per posizione professionale, settore di attività economica e ripartizione geografica. I trimestre 2011

	Dipendenti	Indipendenti	Totale	Dipendenti	Indipendenti	Totale
	valori assoluti 1 trim . 2001			variazioni % 1 trim 2010-2011		
Totale						
Calabria	383	167	550	-6,6	5,3	-3,3
Mezzogiorno	4.459	1.673	6.133	0,0	1,0	0,3
Centro-Nord	12.595	4.147	16.742	0,5	0,8	0,6
Italia	17.054	5.820	22.874	0,4	0,9	0,5
Agricoltura						
Calabria	37	13	49	10,9	-5,7	6,1
Mezzogiorno	209	165	375	5,2	3,5	4,5
Centro-Nord	132	300	432	7,2	-4,8	-1,4
Italia	342	465	807	6,0	-2,0	1,2
Industria						
Calabria	64	28	92	-15,5	-9,5	-13,8
Mezzogiorno	1.029	321	1.350	-3,7	0,7	-2,7
Centro-Nord	4.206	1.004	5.210	0,6	-2,1	0,1
Italia	5.236	1.325	6.561	-0,3	-1,4	-0,5
Industria in senso stretto						
Calabria	30	14	44	-23,0	3,9	-15,9
Mezzogiorno	668	130	798	0,1	-2,7	-0,3
Centro-Nord	3.437	467	3.904	2,5	-2,5	1,9
Italia	4.105	596	4.702	2,1	-2,5	1,5
Costruzioni						
Calabria	34	13	48	-7,7	-20,7	-11,7
Mezzogiorno	361	191	553	-10,2	3,2	-6,0
Centro-Nord	769	537	1.306	-7,1	-1,7	-5,0
Italia	1.130	729	1.859	-8,1	-0,5	-5,3
Servizi						
Calabria	282	127	409	-6,3	10,6	-1,6
Mezzogiorno	3.220	1.187	4.408	0,9	0,7	0,9
Centro-Nord	8.256	2.843	11.099	0,4	2,5	0,9
Italia	11.477	4.030	15.507	0,5	2,0	0,9

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Il risultato nel complesso negativo conferma che l'economia calabrese, afflitta da gravi problemi strutturali, soffre in misura ancora maggiore di quella meridionale, della crisi nazionale ed internazionale. Tra le regioni meridionali oltre alla Calabria, si caratterizzano per un'evoluzione negativa Molise e Campania, mentre Basilicata, Puglia, Abruzzo e soprattutto Sardegna manifestano segnali di ripresa già dall'ultimo trimestre dello scorso anno.

Nel primo trimestre del 2011 il numero di occupati è risultato pari in Calabria a 550 mila unità con un calo di circa 19 mila unità pari al -3,3% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Il calo dell'occupazione in Calabria ha riguardato esclusivamente i maschi (-5,3%



contro +0,5% delle donne) in linea con quanto avvenuto nel Mezzogiorno dove l'aumento della componente femminile (+2,6%) ha compensato la flessione di quella maschile (-1%). Con riguardo alla posizione professionale è il lavoro dipendente a spiegare interamente il calo degli occupati (-6,6%) che l'aumento degli autonomi (+5,3%) compensa solo parzialmente in linea con quanto verificatosi nella media delle regioni meridionali dove è sempre la componente autonoma a registrare la migliore performance (+1% a fronte di una variazione nulla dei dipendenti).

Nella regione, rispetto al primo trimestre 2010, il tasso di occupazione della popolazione tra 15 e 64 anni scende di circa un punto e mezzo (40,6% contro il 42% del 2010).

L'analisi settoriale conferma l'evoluzione positiva dell'occupazione agricola che rispetto al primo trimestre del 2010 aumenta del 6,1%. Si accentua l'andamento negativo del settore industriale che rispetto a 12 mesi perde il 13,8% degli occupati. In flessione risultano sia gli occupati nelle costruzioni (-11,7%) sia, in misura più pronunciata, gli occupati del comparto manifatturiero (-15,9%). Sensibile anche il calo registrato nel settore terziario (-1,6%) nonostante la significativa ripresa del settore commerciale (+3,2%). Il forte aumento degli autonomi nel settore dei servizi sembra sottendere l'avvio di piccole attività come possibile rifugio alla crisi occupazionale.

Tab. 1.11 Principali indicatori del mercato del lavoro. I trimestre 2010 e 2011

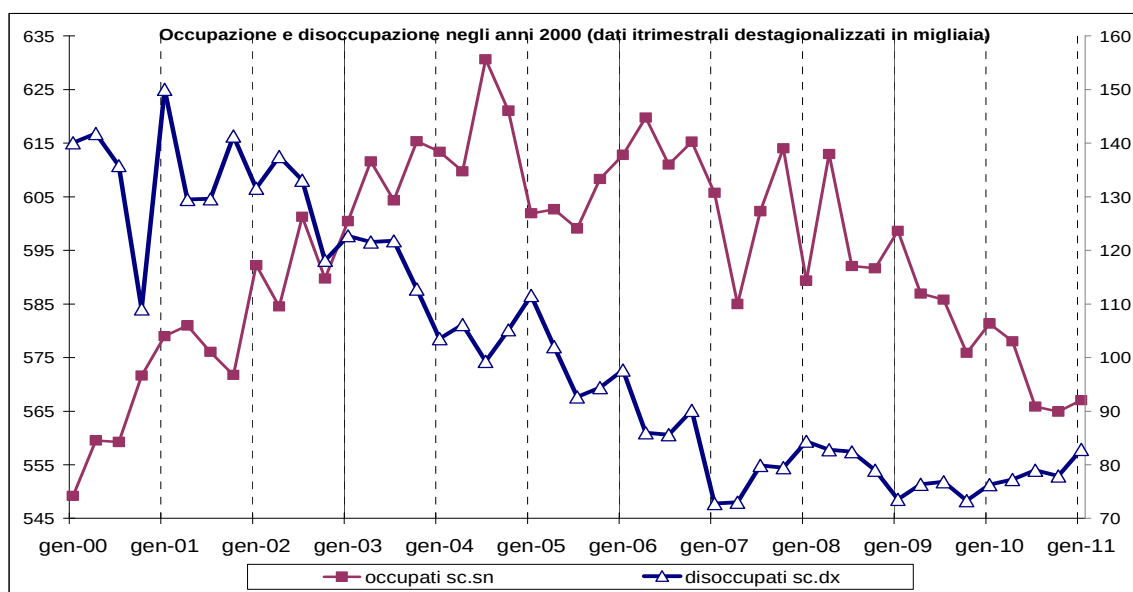
	Tasso di attività 15-64		Tasso di occupazione 15-64		Tasso di disoccupazione		Tasso di disoccupazione corretto	
	1 trim 2010	1 trim 2011	1 trim 2010	1 trim 2011	1 trim 2010	1 trim 2011	1 trim 2010	1 trim 2011
Maschi e Femmine								
Calabria	48,0	47,1	42,0	40,6	12,4	13,8	26,4	27,7
Mezzogiorno	50,7	50,6	43,4	43,4	14,3	14,1	25,2	25,0
Centro-Nord	68,7	68,5	63,9	64,0	7,0	6,4	8,8	8,6
ITALIA	62,4	62,2	56,6	56,8	9,1	8,6	13,9	13,7
Maschi								
Calabria	61,9	60,3	55,2	52,4	10,6	13,1	21,5	24,2
Mezzogiorno	65,8	65,3	57,5	56,8	12,5	12,9	20,8	21,1
Centro-Nord	77,8	77,2	73,0	72,7	6,1	5,7	7,2	7,3
ITALIA	73,6	73,1	67,6	67,2	8,1	7,9	11,7	11,9
Femmine								
Calabria	34,3	34,1	28,9	29,0	15,6	14,9	34,2	33,1
Mezzogiorno	35,9	36,1	29,6	30,3	17,6	16,1	32,4	31,3
Centro-Nord	59,6	59,8	54,7	55,3	8,2	7,5	10,8	10,3
ITALIA	51,2	51,4	45,7	46,4	10,5	9,6	16,9	16,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT



Più confortanti sembrano le indicazioni provenienti dai dati destagionalizzati. Al netto dei fattori stagionali l'occupazione cresce nella regione dello 0,4% rispetto al trimestre precedente dopo tre flessioni consecutive registrate negli ultimi tre trimestri del 2010 (vedi fig. 1). Le persone in cerca di occupazione aumentano del 6,4% rispetto al quarto trimestre dello scorso anno e conseguentemente il tasso di disoccupazione sale dal 12,2% della fine del 2010 al 12,8% nel primo trimestre del 2011.

Fig. 9 - Andamento dell'occupazione e della disoccupazione in Calabria
(dati trimestrali destagionalizzati)



La dinamica della disoccupazione, negli ultimi trimestri sembra rappresentare meglio l'evoluzione dell'attività economica e dell'occupazione. In Calabria le persone in cerca di occupazione aumentano rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente di 7 mila unità pari al +8,9%. Aumenta per conseguenza il tasso di disoccupazione (dal 12,4% del primo trimestre 2010 al 13,8% del primo trimestre 2011). Continua comunque a contrarsi il tasso di partecipazione al mercato del lavoro (dal 48% al 47,1%) ormai decisamente al di sotto del 50%. Aumentano per converso, nella regione, nel primo trimestre del 2011 rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente gli inattivi in età lavorativa: l'incremento è di quasi 13 mila unità pari al +1,9% ed è in larga parte ascrivibile alle persone che non cercano lavoro e non sono disponibili a lavorare (2,1%) ad evidenziare che quote sempre maggiori di giovani abbandonano il mercato del lavoro regolare. In lieve calo le persone che sono



disponibili a lavorare ma non cercano attivamente (-0,7%). La “zona grigia” tuttavia cresce per il significativo aumento degli “scoraggiati” cioè di coloro che non cercano lavoro pur essendo disponibili a lavorare perché ritengono che sia inutile (+6 mila unità pari al 1,4%). Il tasso di inattività che era sotto il 50 per cento nel 2008 sale al 52,9% circa 15 punti sopra la media nazionale e tre punti e mezzo sopra la media delle regioni meridionali.

Tab. 1.12. Ore autorizzate di cassa integrazione per tipo di gestione nel periodo 2009 - 2011. Variazioni % sullo stesso periodo dell'anno precedente

	var. % 2009-2010				var. % 2010-2011			
	Deroga	Ordinaria	Straordinaria	Totale	Deroga	Ordinaria	Straordinaria	Totale
Calabria								
I Trimestre	-70,8	107,9	175,7	74,1	1708,0	-7,6	156,9	140,2
II Trimestre	2262,7	-14,9	-11,2	145,0	25,7	-12,9	46,7	20,6
Gen-Ago	456,3	13,6	60,4	106,0	65,9	-7,7	75,9	48,2
Mezzogiorno								
I Trimestre	385,1	7,1	173,3	83,1	86,9	-22,2	-11,4	6,9
II Trimestre	245,8	-46,1	127,4	19,7	36,9	-28,7	-13,7	-3,0
Gen-Ago	198,9	-30,4	172,0	47,1	46,8	-23,0	-21,5	-3,5
Italia								
I Trimestre	684,0	31,8	258,5	132,0	7,4	-48,5	-13,3	-22,1
II Trimestre	762,7	-46,8	164,0	37,8	-10,0	-39,2	-6,3	-16,8
Gen-Ago	411,3	-28,6	176,9	59,8	-12,8	-41,5	-11,8	-21,1

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Inps

Il quadro congiunturale della regione sarebbe stato ancora più negativo senza l'attivazione dei patti in deroga che hanno permesso di far fronte alle crisi del sistema di piccole imprese regionali. Le ore autorizzate sono infatti aumentate del 140% rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente in Calabria contro un aumento del 6,9% nel Mezzogiorno ed una flessione del 22% nel paese nel suo complesso. L'aumento delle ore autorizzate è in larga parte ascrivibile all'eccezionale espansione delle integrazioni in deroga e straordinarie mentre le ore di cig ordinaria si sono leggermente ridotte. Le unità virtuali in cig passano dalle circa 2 mila del primo trimestre 2010 a quasi 5 mila. Nel corso dell'anno le ore autorizzate sono ancora aumentate nella regione anche se con ritmi meno accentuati. Considerando il periodo gennaio – agosto per il quale sono disponibili i dati l'aumento delle ore autorizzate si attesta in Calabria al 48,2% a fronte di una flessione del 3,5% nella media delle regioni meridionali e del 21,1% della media nazionale.

Il pendolarismo per motivi di lavoro

Il nostro Paese si caratterizza per una 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 2010, il pendolarismo coinvolge oltre 9,6 milioni di persone pari a circa il 42% dell'occupazione in lieve flessione (-1,0%) rispetto al 2009. La gran parte dei movimenti si riferisce a spostamenti giornalieri e quindi normalmente contenuti nell'ambito della provincia di residenza (79,1%) o in province contigue (15,7%). Nel 2010 i pendolari erano circa 7 milioni 550 mila nel Centro-Nord pari al 45,3% degli occupati e poco meno di 2,1 milioni nel Mezzogiorno pari 33,4% degli occupati totali.

Il protrarsi della recessione produttiva ed i segnali ancora deboli di ripresa, determinando una rarefazione delle opportunità di lavoro che interessa parti sempre più ampie del territorio del nostro paese, hanno inciso sia sul pendolarismo di breve distanza maggiormente concentrato al Centro-Nord che sul pendolarismo di lunga distanza, prevalente nel Mezzogiorno, in forte crescita come i flussi migratori negli ultimi anni per gli squilibri tra domanda ed offerta di lavoro nelle diverse aree del paese. La flessione nel pendolarismo di lunga distanza va inoltre ascritta all'ulteriore lieve flessione dell'offerta di rapporti di lavoro temporanei che negli anni precedenti la crisi ne aveva determinato l'espansione in luogo dei trasferimenti di residenza.

Il peculiare sviluppo del pendolarismo di lunga distanza nel Mezzogiorno sembra in larga parte ascrivibile a carenze quali quantitative della domanda di lavoro. Nel Mezzogiorno questo fenomeno interessa nella media del 2010 134 mila persone pari al 6,5% del complesso dei pendolari e circa 108 mila pari all'1,4% del totale nel Centro-Nord.

In Calabria i pendolari in complesso erano nella media del 2010 circa 185 mila di cui circa 170 mila si spostano all'interno della regione, 4.200 nelle restanti regioni del Mezzogiorno e circa 11 mila e 100 pari al 6% del totale nel Centro-Nord ed all'estero. Tra le province calabresi il pendolarismo di lunga distanza è più elevato a Crotone 12,5% del totale dei pendolari seguita da Vibo Valentia (7,2%). Il dato più basso si rileva per Catanzaro (4,6%).



Il pendolarismo di lunga distanza in Italia ha subito nel biennio 2008-2010 una flessione molto più accentuata (-23%) 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 biennio considerato del 22,7% a sintesi di una flessione del 25,2% del pendolarismo verso il Centro-Nord, e di un aumento del 12,6% di quello verso l'estero; nel Centro-Nord la flessione complessiva risulta sostanzialmente analoga, -23,5% ma sottende un forte calo degli spostamenti verso il Mezzogiorno (-49,5%) ed una calo più contenuto del pendolarismo verso l'estero (-6,4%). In Calabria nel biennio in esame il pendolarismo verso il Centro-Nord si riduce (-19,2%) meno della media del Mezzogiorno, quello verso l'estero, invece diminuisce di quasi un quarto (-23%).

TAB. 1.13 *Occupati pendolari che lavorano fuori della Circoscrizione di residenza o all'estero.*

Regione e Ripartizioni territoriali	Valori assoluti			Variazioni %		
	2008	2009	2010	2009	2010	2008-2010
Calabria-Centro-Nord	12.680	12.117	10.239	-4,4	-15,5	-19,2
Calabria-Estero	1.068	483	823	-54,8	70,3	-23,0
Totale Calabria	13.748	12.600	11.062	-8,4	-12,2	-19,5
Mezzogiorno-Centro-Nord	161.719	135.717	120.909	-16,1	-10,9	-25,2
Mezzogiorno-Estero	11.741	11.721	13.221	-0,2	12,8	12,6
Totale Mezzogiorno	173.460	147.438	134.130	-15,0	-9,0	-22,7
Centro-Nord-Mezzogiorno	56.083	28.570	28.317	-49,1	-0,9	-49,5
Centro-Nord-Estero	84.941	82.250	79.515	-3,2	-3,3	-6,4
Totale Centro-Nord	141.024	110.820	107.832	-21,4	-2,7	-23,5
Italia	217.802	164.287	149.226	-24,6	-9,2	-31,5
Italia- Estero	96.682	93.971	92.736	-2,8	-1,3	-4,1
Totale Italia	314.484	258.258	241.962	-17,9	-6,3	-23,1

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Istat, Indagine RCFL.

Nella media del 2010 gli occupati residenti nel Mezzogiorno con un posto di lavoro nelle regioni centrali e settentrionali o in paesi esteri erano, come detto, circa 134 mila, pari al 2,2% degli occupati residenti nel Sud e nelle Isole, in sensibile calo rispetto al 2009 (13 mila unità in meno pari al -8,8%). L'impatto della recessione che ha causato tra il 2008 ed il 2010 la perdita di 281 mila occupati residenti nel Mezzogiorno, si è fatto sentire anche sui pendolari con una flessione nel biennio di circa 40 mila unità. Le perdite sono essenzialmente



concentrate sul pendolarismo verso altre ripartizioni italiane: i pendolari con l'estero, stabili nel 2009, sono sensibilmente aumentati nel 2010 con l'avviarsi della ripresa. Gli occupati residenti nel Mezzogiorno che lavorano all'estero sono nella media del 2010 circa 13 mila 200 con un aumento, rispetto all'anno precedente, del 12,6% mentre quelli che lavorano in regioni del Centro-Nord sono circa 121 mila (-10,9% rispetto al 2009) pari a poco meno del 2% dell'occupazione residente.

L'incidenza sul totale degli occupati di coloro che lavorano fuori dalla circoscrizione di residenza è relativamente più elevata in Abruzzo (3,1%) seguito da Campania (3,0%), Molise con il 2,9% e Basilicata (2,6%), mentre è più contenuta in Puglia, Calabria (2,0%) e nelle Isole ed, in particolare, in Sardegna (1,0%). 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 in quelle di maggiori dimensioni: Campania, Sicilia e Puglia.

Le regioni che presentano un più elevato grado di attrazione di lavoratori meridionali sono il Lazio, la Lombardia e l'Emilia-Romagna con afflussi pari rispettivamente a circa 40 mila, 24 mila e 15 mila unità. Il flusso più consistente di lavoratori calabresi si dirige invece in Lombardia (circa 3.000), seguita dal Lazio (circa 2.200) e dal Veneto (circa 1.000). Rispetto al 2009 cresce il flusso verso la Lombardia, si riduce fortemente quello verso l'Emilia Romagna, mentre restano sostanzialmente stabili quelli verso il Lazio e il Veneto. I pendolari calabresi che lavorano all'estero sono nella media del 2010 circa 820, in aumento rispetto al 2009 (480 unità).

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 l'1,7% contro il 10,9% degli occupati totali. Nelle costruzioni sono il 16,3% contro il 10,2% dell'occupazione totale. L'evoluzione settoriale del pendolarismo



sembra riflettere la fase ciclica favorevole per l'occupazione agricola nella regione e il perdurare della crisi dell'edilizia.

TAB. 1.14 *Pendolari residenti in Calabria che lavorano nel Centro-Nord o all'estero in base alle caratteristiche individuali, familiari e del lavoro svolto. Anno 2010.*

Caratteristiche individuali, familiari e del lavoro svolto	Valori assoluti	Composizioni %	Incidenza % sul totale dell'occupazione Calabria	Incidenza % sul totale dell'occupazione Mezzogiorno	Var.% sul 2009
Sesso					
Maschi	7.768	70,2	2,2	2,5	7,7
Femmine	3.294	29,8	1,6	1,5	-38,8
Classe di età					
15-24 anni	715	6,5	2,7	3,4	-46,9
25-34 anni	4.859	43,9	4,2	4,1	-16,1
35-44 anni	2.703	24,4	1,6	1,8	-11,9
45-54 anni	1.827	16,5	1,2	1,4	55,6
55 e più	958	8,7	1,0	1,1	-21,3
Titolo di studio					
Nessuno, elementare	590	5,3	1,3	1,4	-21,9
Licenza media	2.031	18,4	1,2	1,5	-15,7
Superiori	4.817	43,5	1,9	2,3	-16,8
Laurea + post	3.624	32,8	3,7	3,6	-0,5
Stato civile					
Celibe/nubile	6.307	57,0	4,8	3,8	-15,6
Coniugato/a	4.307	38,9	1,1	1,6	-12,4
Altro	448	4,0	1,3	1,5	112,2
Ruolo nel nucleo					
Persona singola	2.600	23,5	5,2	3,0	0,9
Caponucleo o partner	4.445	40,2	1,1	1,5	-12,3
Figlio	4.017	36,3	4,3	4,1	-18,9
Settore di attività					
Agricoltura	193	1,7	0,3	0,4	-36,7
Industria in senso stretto	526	4,8	1,2	2,3	-44,3
Costruzioni	1.807	16,3	3,1	3,3	14,1
Servizi	8.536	77,2	2,1	2,1	-12,6
Job tenure					
Meno di un anno	3.607	32,6	5,9	4,8	-15,6
1 a 3 anni	2.240	20,2	3,7	3,1	16,9
3 a 5 anni	1.425	12,9	1,6	2,3	-50,9
5 anni e più	3.790	34,3	1,1	1,5	8,0
Livello professionale					
Alta	4.572	41,3	2,5	3,3	-14,1
Media	4.337	39,2	1,7	1,6	-26,2
Bassa	2.152	19,5	1,7	1,7	54,0
Posizione nella professione					
Indipendenti	656	5,9	0,4	0,7	-47,8
Collaboratori	165	1,5	1,7	3,6	-62,0
Altri indipendenti	491	4,4	0,3	0,5	-40,3
Dipendenti	10.406	94,1	2,5	2,7	-8,3
A termine	4.438	40,1	5,3	5,4	-14,6
Permanenti	5.968	54,0	1,8	2,2	-2,9
Tipologia di orario					
A tempo pieno	10.605	95,9	2,2	2,4	-4,6
A tempo parziale	457	4,1	0,6	0,8	-69,1
Totale	11.062	100,0	2,0	2,2	-12,2

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Istat, Indagine RCFL.



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 57% è celibe a fronte del 23% 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 2010 in Calabria è del tutto peculiare rispetto alla media del Mezzogiorno. La flessione del 12,2% è dovuta al forte calo per le donne (-38,8%) non compensato dall'aumento per gli uomini (+7,7%). Quanto ai settori, il calo riflette le consistenti flessioni nei principali settori produttivi non compensate dal forte aumento nel settore delle costruzioni (+14%). Nel Mezzogiorno flettono entrambi i sessi ma in misura più accentuata i maschi (-10% a fronte del -5,9% delle femmine). A livello settoriale cresce solo l'agricoltura ed il settore più penalizzato è quello delle costruzioni. Nel resto del Mezzogiorno nel giro di un biennio la componente femminile sale da poco più del 20% a circa un quarto del totale dei pendolari seguendo l'andamento complessivo dell'occupazione che ha visto la componente femminile reagire meglio alla crisi recessiva.

Il pendolarismo di lunga distanza dalla Calabria è composto per circa il 39% da persone coniugate che rappresentano, invece, il 70% degli occupati totali. In larga parte si tratta di individui relativamente giovani, che risiedono nella famiglia di origine: circa il 36% dei pendolari risulta infatti figlio dell'intestatario del foglio di famiglia rispetto al 17% del totale degli occupati. Sia per il gruppo dei celibi, sia per quello dei figli, che peraltro in larga parte coincidono, l'incidenza del pendolarismo sul complesso dell'occupazione è particolarmente accentuata, intorno al 4,5% degli occupati nel complesso. La quota di queste categorie è tuttavia in flessione nell'ultimo biennio a conferma che la rarefazione delle opportunità di lavoro nel luogo di residenza spinge anche le persone coniugate a cercare lavoro nelle regioni del Nord e del Centro.

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 (94,1%) rispetto al dato complessivo (72,7%) e quindi molto più 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 2010 i lavoratori autonomi si riducono sensibilmente (-47,8%) a fronte di un calo dell'8,3% dei dipendenti. Tra gli autonomi sono i collaboratori a subire la flessione più consistente (-62%) come componente più precaria del mercato del lavoro lontano dall'area di residenza.

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 (40% 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.

Che il pendolarismo sia tipico della fase di ingresso e di assestamento nel mercato del lavoro si evince anche dall'osservazione della durata del lavoro svolto. Quasi il 33% dei pendolari calabresi ha iniziato il lavoro corrente da meno di un anno, circa il 53% da meno di tre (contro il 22% circa per il complesso degli occupati).

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 la scuola dell'obbligo a fronte del 24% dei pendolari che lavorano nel Centro-Nord o all'estero. I laureati sono rispettivamente il 17% degli occupati in complesso ed il 33% dei pendolari di lunga distanza, in aumento di quattro punti percentuali rispetto al 2009. La relativamente più elevata qualificazione dei calabresi che lavorano in altre ripartizioni trova conferma nella quota di professionalità elevate che è pari al 32% per il complesso degli occupati mentre supera il 41% 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 tra crisi e ripresa

Negli ultimi tre anni il commercio mondiale di beni e servizi è stato fortemente condizionato dall'andamento contrastante dell'economia e dopo il pesante calo del 2009 (-10,9% in volume) ha recuperato completamente nel 2010 (12,4%), ritornando sui livelli del 2008; nel 2011, secondo stime della WTO, si dovrebbe avere una crescita del 5,8%. La ripresa degli scambi è stata particolarmente sostenuta nelle economie emergenti, soprattutto in quelle asiatiche (la Cina è diventata il primo paese esportatore, superando la Germania), meno nei paesi sviluppati, tra cui l'Italia, dove le prospettive di crescita dell'economia sono contrassegnate da una forte incertezza.

Nel nostro Paese, dopo il forte calo (-20,9% in valore) registrato nel 2009, le esportazioni hanno ripreso a crescere nel 2010 (15,8%), proseguendo nella tendenza crescente e con lo stesso tasso nel primo semestre 2011.

Anche nel Mezzogiorno si è avuto nel 2009 un deciso calo dell'export (-29,3%), più accentuato rispetto al resto del Paese (-19,9%). La ripresa nel 2010 è stata però più sostenuta nel Sud, avendo fatto registrare una crescita delle esportazioni pari al 26,3% (15,2% al Nord), proseguita con un +17,3% (contro 15,3%) nel primo semestre 2011.

Passando ad esaminare l'andamento degli scambi con l'estero della Calabria, va ricordato che la regione ha il più basso livello assoluto di merce esportata, inferiore anche a quello del piccolo Molise, in relazione alle tuttora assai modeste dimensioni del suo sistema produttivo nonché al limitato grado di apertura internazionale che la caratterizza. La quota dell'export della Calabria sul totale nazionale nel corso degli ultimi 20 anni non si è mai discostata dallo 0,1%; quella sul Mezzogiorno, dopo aver toccato il livello massimo dell'1,7% nel 1993, si è sostanzialmente attestata intorno all'1% negli anni successivi. L'esiguità dell'export calabrese è evidente se si considera che esso incide appena per l'1% sul Pil regionale, a fronte del 10,6% rilevabile per il complesso del Mezzogiorno e del 24,9% per il Centro-Nord.

Nel 2009 la crisi ha prodotto i suoi effetti negativi anche sulle esportazioni della Calabria, ma la diminuzione rispetto al 2008 (-16,4%) è stata poco più della metà rispetto al complesso del Mezzogiorno (-29,3%). Alcune attività calabresi, pur in un anno di generale flessione degli scambi internazionali, sono riuscite comunque a tenere; è il caso, ad esempio, dei mezzi di trasporto che hanno conseguito un incremento del 12,4%, a fronte di un forte calo (-37,3%) nel Mezzogiorno; tale risultato, in particolare, è stato ottenuto grazie alla



performance delle locomotive e materiale rotabile ferro-tranviario (+15,5%). Altri prodotti che hanno avuto risultati non sfavorevoli sono quelli relativi a “computer, apparecchi elettronici e ottici” e a “apparecchi elettrici” e “mobili”.

Nel 2009 sono stati invece pesantemente colpiti alcuni settori importanti della regione, come i “prodotti tessili, abbigliamento e pelli” (-36,7%), e i “macchinari e apparecchi” (-25,2%), produzioni tradizionali nelle quali le piccole imprese della Calabria (e del Mezzogiorno in complesso) scontano pesantemente la concorrenza dei paesi emergenti.

Se nel 2009 la minore sensibilità della regione all’andamento degli scambi sui mercati internazionali, aveva reso meno pesante il calo dell’export regionale, essa ha impedito di cogliere, se non in minima parte, gli effetti della ripresa del 2010: l’aumento complessivo delle esportazioni di merci nell’anno si è infatti limitato al 4,4%, a fronte del 26,3% nel Mezzogiorno. Il risultato deriva da una crescita del 27,6% dei prodotti agricoli che ha più che compensato il leggero calo (-0,4%,) registrato dal complesso dei prodotti delle attività manifatturiere (+7,2% nel Mezzogiorno). All’interno di quest’ultimo settore, considerando le singole voci più importanti dell’export calabrese, incrementi significativi si segnalano per i prodotti alimentari (+43,1%), che hanno superato il livello pre crisi, e per le sostanze e prodotti chimici (+7,6%).

Ancora in calo, pur se più contenuto rispetto all’anno precedente, sono risultati i prodotti tessili, abbigliamento e pelli (-1,5%), il comparto delle gomme e materie plastiche (-4,1%), macchinari e apparecchi (-13,6%). Il risultato più sfavorevole si è registrato nei mezzi di trasporto (-75,4%) e in particolare per le locomotive e materiale rotabile ferro-tranviario, le cui vendite all’estero sono scese da un valore di 53,2 milioni di euro del 2009 a 7,5 milioni nel 2010 (-85,9%); la quota sul totale delle esportazioni regionali è conseguentemente scesa da un importante 16,2% a un modesto 2,2%.

I dati più recenti, riferiti alla prima metà del 2011, mostrano una prosecuzione della crescita dell’export complessivo, più contenuta rispetto al Mezzogiorno, per il quale l’aumento ha raggiunto il 17,3%. La performance della regione è stata fortemente limitata dal sensibile calo dei prodotti agricoli (-25,7%), da un ulteriore ridimensionamento delle vendite di mezzi di trasporto (-25,1%) e dei macchinari e apparecchi (-35,7%).



Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2012-2014

TAB. 1.15. Esportazioni per settore (valori assoluti in migliaia di euro)

Settori	Calabria					Mezzogiorno				
	2008	2009	2010	Gen-Giu 2010	Gen-Giu 2011	2008	2009	2010	Gen-Giu 2010	Gen-Giu 2011
Prodotti dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca	49.637,7	42.863,7	54.707,0	26.485,0	19.672,6	1.546.428,9	1.196.862,5	1.620.286,8	664.887,5	726.527,3
Estrazione di minerali	452,0	0,0	195,8	138,0	34,6	634.722,7	213.890,7	312.341,5	153.800,9	178.799,3
Totale Prodotti delle attività manifatturiere	338.122,5	283.858,6	282.650,5	142.790,5	153.758,4	40.890.021,5	29.059.088,0	36.621.548,2	17.394.742,0	20.495.379,6
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	69.153,0	62.758,3	89.793,3	42.933,4	42.742,2	3.325.020,5	3.390.607,3	3.635.668,6	1.798.601,5	1.891.924,0
Prodotti tessili, abbigliamento, pelli e accessori	6.622,8	4.192,2	4.130,5	1.508,8	2.327,6	2.717.720,0	1.982.134,1	2.218.630,5	1.069.887,2	1.131.058,3
- <i>Industrie tessili</i>	3.602,9	1.833,9	1.443,8	524,3	272,9	310.696,0	236.654,5	283.459,5	148.849,9	163.986,9
- <i>Articoli di abbigliamento</i>	2.023,0	1.673,4	1.570,7	546,8	1.146,8	1.367.210,8	992.315,2	1.017.442,8	478.428,1	493.402,5
- <i>Calzature e prodotti in cuoio</i>	996,9	684,9	1.116,1	437,8	907,9	1.039.813,2	753.164,4	917.728,2	442.609,2	473.668,9
Legno e prodotti in legno; carta e stampa	3.574,5	2.962,2	3.631,4	1.799,3	1.296,9	610.885,6	544.408,8	547.729,2	272.655,6	327.321,7
- <i>Legno e prodotti in legno, esclusi i mobili</i>	2.655,4	2.066,6	2.676,9	1.194,2	1.109,8	95.190,0	85.832,0	113.152,8	47.148,9	58.821,4
- <i>Prodotti in carta, stampa, editoria</i>	919,1	895,6	954,6	605,2	187,1	515.695,6	458.576,9	434.576,4	225.506,6	268.500,3
Coke e Prodotti petroliferi raffinati	601,5	597,1	207,6	71,6	12,7	11.302.092,3	6.596.512,9	10.625.687,2	4.792.346,7	5.998.497,5
Sostanze e prodotti chimici	65.992,1	58.735,3	63.190,1	34.712,5	28.988,8	2.492.205,3	1.631.260,1	2.327.009,5	1.127.866,4	1.278.705,3
Articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici	2.403,7	1.318,2	4.297,4	2.252,9	6.263,9	1.997.839,7	1.981.401,9	2.318.421,1	1.153.390,2	1.367.466,7
Art. gomma e mat. plastiche, altri prod. lavoraz. minerali non metallif.	32.348,2	11.498,5	11.022,4	6.602,8	2.790,2	1.962.460,5	1.656.687,1	1.851.921,4	947.457,4	1.072.254,7
- <i>Art. in gomma e materie plastiche</i>	21.569,6	4.020,5	7.888,6	5.403,9	1.565,8	1.216.354,9	1.002.345,6	1.142.746,7	574.477,1	704.425,9
- <i>Vetro, ceramica, materiali non metallici per l'edilizia</i>	10.778,7	7.478,0	3.133,8	1.198,8	1.224,4	746.105,5	654.341,5	709.174,7	372.980,4	367.828,8
Metalli di base e prodotti in metallo, esclusi macchine e impianti	16.314,1	14.732,0	26.732,6	7.124,3	33.797,6	3.469.747,1	2.071.888,3	2.499.215,1	1.257.924,5	1.541.045,0
Computer, apparecchi elettronici e ottici	1.578,0	2.163,8	3.750,7	1.415,0	1.473,3	1.340.138,6	982.597,9	1.089.705,5	501.817,4	498.028,7
Apparecchi elettrici	1.504,7	1.510,9	4.398,5	1.689,0	5.701,8	1.167.297,0	1.133.129,1	1.079.866,5	478.627,6	577.373,5
Macchinari ed apparecchi n.c.a.	81.171,0	60.754,3	52.511,6	35.885,8	23.068,9	2.171.146,0	1.680.243,6	1.701.555,1	823.965,7	1.023.981,7
Mezzi di trasporto	52.921,3	59.466,4	14.634,0	4.954,8	3.710,9	7.278.156,8	4.566.243,5	5.838.822,9	2.721.574,7	3.344.086,6
- <i>Autoveicoli</i>	3.932,8	2.866,1	4.546,4	2.853,2	1.922,5	5.504.516,3	3.337.063,4	4.124.678,4	1.996.943,9	2.502.617,0
- <i>Altri mezzi di trasporto</i>	48.988,4	56.600,3	10.087,5	2.101,6	1.788,4	1.773.640,5	1.229.180,1	1.714.144,5	724.630,9	841.469,6
Prodotti delle altre attività manifatturiere	3.937,6	3.169,4	4.350,4	1.840,2	1.583,6	1.055.312,3	841.973,4	887.315,7	448.627,1	443.635,9
- <i>Mobili</i>	1.949,4	2.537,4	3.122,4	1.554,9	1.150,0	799.502,1	624.097,5	624.569,2	316.848,2	302.653,4
- <i>Altre industrie manifatturiere</i>	1.988,2	632,0	1.227,9	285,3	433,7	255.810,3	217.876,0	262.746,4	131.779,0	140.982,5
Altri	3.983,9	1.194,0	4.824,6	982,4	1.784,1	320.254,6	215.116,0	214.416,8	104.431,1	82.149,0
Totale	392.196,0	327.916,3	342.377,9	170.395,9	175.249,8	43.391.427,8	30.684.957,2	38.768.593,3	18.317.861,5	21.482.855,3
Totale esclusi Coke e Prodotti petroliferi raffinati	391.594,5	327.319,2	342.170,3	170.324,3	175.237,1	32.089.335,5	24.088.444,2	28.142.906,2	13.525.514,9	15.484.357,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.



TAB. 1.16. Esportazioni per settore (Variazioni %)

Settori	Calabria			Mezzogiorno		
	2008-09	2009-10	Gen-Giu 2010-11	2008-09	2009-10	Gen-Giu 2010-11
Prodotti dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca	-13,6	27,6	-25,7	-22,6	35,4	9,3
Estrazione di minerali	-100,0	-	-74,9	-66,3	46,0	16,3
Totale Prodotti delle attività manifatturiere	-16,0	-0,4	7,7	-28,9	26,0	17,8
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	-9,2	43,1	-0,4	2,0	7,2	5,2
Prodotti tessili, abbigliamento, pelli e accessori	-36,7	-1,5	54,3	-27,1	11,9	5,7
- <i>Industrie tessili</i>	-49,1	-21,3	-47,9	-23,8	19,8	10,2
- <i>Articoli di abbigliamento</i>	-17,3	-6,1	109,7	-27,4	2,5	3,1
- <i>Calzature e prodotti in cuoio</i>	-31,3	63,0	107,4	-27,6	21,8	7,0
Legno e prodotti in legno; carta e stampa	-17,1	22,6	-27,9	-10,9	0,6	20,0
- <i>Legno e prodotti in legno, esclusi i mobili</i>	-22,2	29,5	-7,1	-9,8	31,8	24,8
- <i>Prodotti in carta, stampa, editoria</i>	-2,6	6,6	-69,1	-11,1	-5,2	19,1
Coke e Prodotti petroliferi raffinati	-0,7	-65,2	-82,3	-41,6	61,1	25,2
Sostanze e prodotti chimici	-11,0	7,6	-16,5	-34,5	42,7	13,4
Articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici	-45,2	226,0	178,0	-0,8	17,0	18,6
Art. gomma e mat. plastiche, altri prod. lavoraz. minerali non metallif.	-64,5	-4,1	-57,7	-15,6	11,8	13,2
- <i>Art. in gomma e materie plastiche</i>	-81,4	96,2	-71,0	-17,6	14,0	22,6
- <i>Vetro, ceramica, materiali non metallici per l'edilizia</i>	-30,6	-58,1	2,1	-12,3	8,4	-1,4
Metalli di base e prodotti in metallo, esclusi macchine e impianti	-9,7	81,5	374,4	-40,3	20,6	22,5
Computer, apparecchi elettronici e ottici	37,1	73,3	4,1	-26,7	10,9	-0,8
Apparecchi elettrici	0,4	191,1	237,6	-2,9	-4,7	20,6
Macchinari ed apparecchi n.c.a.	-25,2	-13,6	-35,7	-22,6	1,3	24,3
Mezzi di trasporto	12,4	-75,4	-25,1	-37,3	27,9	22,9
- <i>Autoveicoli</i>	-27,1	58,6	-32,6	-39,4	23,6	25,3
- <i>Altri mezzi di trasporto</i>	15,5	-82,2	-14,9	-30,7	39,5	16,1
Prodotti delle altre attività manifatturiere	-19,5	37,3	-13,9	-20,2	5,4	-1,1
- <i>Mobili</i>	30,2	23,1	-26,0	-21,9	0,1	-4,5
- <i>Altre industrie manifatturiere</i>	-68,2	94,3	52,0	-14,8	20,6	7,0
Altri	-70,0	304,1	81,6	-32,8	-0,3	-21,3
Totale	-16,4	4,4	2,8	-29,3	26,3	17,3
Totale esclusi Coke e Prodotti petroliferi raffinati	-16,4	4,5	2,9	-24,9	16,8	14,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.



Per quanto riguarda i mercati di sbocco (Tab. 17), nei primi sei mesi del 2011 si è assistito, per la Calabria, ad un pesante calo delle vendite verso i paesi dell'Ue 27, dopo l'aumento del 7,7% registrato nel 2010. La diminuzione ha riguardato tutti i principali tradizionali mercati: per la Germania l'export si è ridotto del 24,8%, nel Regno Unito del 41,7%, in Francia la flessione è stata più contenuta, limitandosi all'8,4%; le vendite verso questi paesi avevano registrato significativi aumenti nel 2010. Le flessioni relativamente maggiori hanno riguardato le esportazioni verso la Spagna (-77,5%, dopo il -36,0% del 2010) e la Grecia (-80,5%, dopo il +29,1%).

Il forte indebolimento dell'export calabrese verso i paesi dell'Ue 27 nel primo semestre 2011 non trova riscontro nei dati relativi al complesso del Mezzogiorno, che ha registrato una crescita del 15,6% che segue quella, pari al 19,8%, registrata nel 2010; gli aumenti dell'export del Sud hanno riguardato anche la Grecia e la Spagna.

L'export della Calabria nella prima parte del 2011 risulta quasi quadruplicato nel complesso dei paesi europei extra Ue; tale risultato è però attribuibile unicamente ad un solo paese, la Svizzera, e ad un solo settore, quello dei metalli di base.

Tra i paesi extra-europei, un mercato che appare in tendenziale crescita nell'attività di export della regione calabrese, è quello dell'Asia orientale, significativamente cresciuto sia nel biennio 2009-2010, sia nel primo semestre 2011. In larga parte le merci si sono indirizzate verso il mercato cinese e, soprattutto, verso quello giapponese, per il quale, nella prima metà del 2011 si è avuto un aumento del 168,2%, grazie soprattutto agli articoli farmaceutici, chimico-medicinali.

Tra le rimanenti aree extra europee che hanno rilievo nell'export calabrese, sempre nel 2011 si sono avute forti riduzioni per l'Africa settentrionale (-17,7%), al cui interno prevalgono il Marocco e l'Algeria, e per l'America settentrionale (-14,8%), in cui è largamente prevalente il mercato statunitense (-22,1%).

Questi ultimi anni di crisi economica hanno determinato forti mutamenti nella composizione dei prodotti esportati e dei mercati di destinazione, mutamenti resi più accentuati dal richiamato modesto valore assoluto delle vendite all'estero della regione. Dal confronto tra le quote rilevabili nell'anno 2008 e nel primo semestre 2011, emerge che i prodotti agricoli sono scesi lievemente dal 12,7% all'11,2% del totale dell'export calabrese, mentre un forte ridimensionamento si è avuto per i macchinari e apparecchi (dal 20,7% al 13,2%) e soprattutto per gli "altri mezzi di trasporto (locomotive, ecc.) che nel 2008 incidevano



per il 24,4% (il valore più elevato), e ora sono appena all'1%. Per contro, sono cresciute le quote dei prodotti alimentari, che dal 17,6% sono saliti al 24,4% diventando il settore più importante dell'export calabrese, e dei metalli di base e prodotti in metallo (dal 4,2% al 19,3%).

Riguardo ai mercati di sbocco, si è ridotta decisamente la quota dei paesi appartenenti all'Ue27 (dal 49,2% del 2008 al 40,1% nel 2011). Si è più che triplicata quella degli altri paesi europei (dal 6,9% al 21,9%). Tra le aree extra-europee si rileva un drastico ridimensionamento dell'Africa settentrionale che nel primo semestre 2011 ha assorbito appena il 5,1% delle merci esportate dalla Calabria (era il 18,5% nel 2008), mentre è cresciuta quella dell'Asia orientale (dal 3,4% al 9,6%).

Scendendo al dettaglio provinciale, si nota che nel 2009 tutte e cinque le province hanno risentito negativamente degli effetti della crisi, con un calo dei prodotti esportati che va dal -9,3% di Cosenza al -7% circa di Catanzaro e Crotone. Queste tre province hanno però prontamente e significativamente recuperato nel 2010, superando i livelli pre crisi. Catanzaro e Crotone hanno continuato il loro rafforzamento dell'export anche nel primo semestre 2011, la prima grazie alla prosecuzione dell'aumento delle vendite di metalli di base e prodotti in metallo, la seconda grazie alla crescita degli articoli farmaceutici, chimico-medicinali e dei macchinari e apparecchi elettrici. Nella provincia di Cosenza, invece, si rileva un incremento nel 2010 (10,3%) e una flessione nella prima parte del 2011 (-13,5%); risultati che, in presenza di una sostanziale stabilità dei prodotti manifatturieri, sono stati determinati dall'andamento altalenante dei prodotti agricoli (+20,7% nel 2010, - 30,7% nel periodo gennaio-giugno 2011).

Le province di Reggio Calabria e Vibo Valentia, che nel 2008 avevano registrato una flessione inferiore a quella del resto della regione, hanno invece proseguito nella loro tendenza negativa non solo nel 2010 ma anche nel 2011. Per Reggio Calabria la riduzione dell'export è stata originata dal forte ridimensionamento di quelli che erano i suoi prodotti più importanti: altri mezzi di trasporto (locomotive, ecc.) e sostanze e prodotti chimici; nel caso di Vibo Valentia ha pesato il forte calo delle vendite di macchinari e apparecchi.



Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2012-2014

TAB 1.17. Esportazioni per Paese di destinazione

Area di destinazione	Valori assoluti (migliaia di euro)					Variazioni %		
	2008	2009	2010	Gen-Giu 2010	Gen-Giu 2011	2008-09	2009-10	Gen-Giu 2010-11
Calabria								
Unione europea a 27	192.983,3	174.694,1	188.170,2	105.465,5	70.354,0	-9,5	7,7	-33,3
- Francia	21.858,3	17.260,5	20.923,8	11.343,5	10.392,4	-21,0	21,2	-8,4
- Germania	49.711,1	43.117,7	53.412,9	27.951,2	21.022,9	-13,3	23,9	-24,8
- Regno Unito	20.358,6	16.969,5	21.224,6	13.410,7	7.821,9	-16,6	25,1	-41,7
- Grecia	6.755,5	8.976,7	11.588,3	9.193,2	1.795,6	32,9	29,1	-80,5
- Spagna	16.708,0	20.633,3	13.197,2	10.194,0	2.295,1	23,5	-36,0	-77,5
Altri paesi europei non Ue	26.966,6	21.686,0	30.797,0	10.021,3	38.299,8	-19,6	42,0	282,2
Africa settentrionale	72.711,1	50.721,2	24.537,7	10.805,0	8.895,7	-30,2	-51,6	-17,7
Altri paesi africani	6.554,0	2.590,8	3.525,7	1.345,3	4.278,1	-60,5	36,1	218,0
America settentrionale	36.846,6	25.551,3	36.027,9	16.349,4	13.935,6	-30,7	41,0	-14,8
America centro meridionale	9.970,2	7.333,1	4.812,1	2.360,8	4.915,5	-26,4	-34,4	108,2
Medio oriente	20.297,2	15.735,3	20.706,6	9.155,2	10.509,1	-22,5	31,6	14,8
Asia centrale	6.887,7	7.247,2	3.511,5	1.426,8	4.516,4	5,2	-51,5	216,5
Asia orientale	13.417,1	19.264,8	25.591,1	11.429,1	16.871,8	43,6	32,8	47,6
Oceania e altre destinazioni	5.562,2	3.092,5	4.698,1	2.037,6	2.673,7	-44,4	51,9	31,2
Totale	392.196,0	327.916,3	342.377,9	170.395,9	175.249,8	-16,4	4,4	2,8
di cui: Area Mediterranea (a)	73.193,0	54.531,2	29.559,0	12.191,2	12.119,2	-25,5	-45,8	-0,6
Mezzogiorno								
Unione europea a 27	24.579.320,8	17.502.319,4	20.962.633,1	10.027.566,0	11.596.270,0	-28,8	19,8	15,6
Francia	4.476.105,0	3.214.549,5	3.991.192,7	2.008.151,3	2.226.735,2	-28,2	24,2	10,9
Germania	4.122.631,8	3.282.605,8	3.721.778,3	1.860.671,5	2.039.625,6	-20,4	13,4	9,6
Regno Unito	2.316.399,6	1.756.545,3	2.020.877,8	911.618,1	963.775,8	-24,2	15,0	5,7
Grecia	1.310.473,7	1.156.218,2	1.082.533,1	463.380,1	572.692,9	-11,8	-6,4	23,6
Spagna	4.768.210,8	2.698.113,5	3.902.215,6	1.890.429,8	2.052.055,5	-43,4	44,6	8,5
Altri paesi europei non Ue	5.548.900,4	3.940.005,5	5.449.489,8	2.461.282,9	3.482.320,2	-29,0	38,3	41,5
Africa settentrionale	3.365.208,1	2.422.960,4	3.568.640,9	1.584.673,2	1.209.329,3	-28,0	47,3	-23,7
Altri paesi africani	815.268,8	652.475,5	680.761,3	288.780,6	393.152,1	-20,0	4,3	36,1
America settentrionale	3.637.378,2	2.443.271,1	3.010.734,8	1.574.890,0	1.400.017,8	-32,8	23,2	-11,1
America centro meridionale	1.096.876,0	480.797,6	831.174,5	351.287,7	711.581,6	-56,2	72,9	102,6
Medio oriente	2.018.593,0	1.427.264,5	2.109.279,9	1.004.346,7	1.411.655,3	-29,3	47,8	40,6
Asia centrale	207.684,9	241.694,3	235.495,0	112.034,0	130.579,0	16,4	-2,6	16,6
Asia orientale	1.577.907,6	1.239.861,9	1.557.112,8	758.043,6	892.340,3	-21,4	25,6	17,7
Oceania e altre destinazioni	544.290,0	334.307,1	363.271,2	154.956,8	255.609,7	-38,6	8,7	65,0
Totale	43.391.427,8	30.684.957,2	38.768.593,3	18.317.861,5	21.482.855,3	-29,3	26,3	17,3
di cui: Area Mediterranea (a)	4.408.258,1	2.962.044,6	5.045.176,5	2.211.674,0	2.608.166,0	-32,8	70,3	17,9

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

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.



Nonostante il non brillante risultato, Reggio Calabria continua ad essere la provincia più importante nell'export calabrese, con una quota sul totale regionale pari nel 2011 al 35,2% (43,7% nel 2008). La provincia di Catanzaro, in virtù del forte aumento registrato nell'ultimo anno e mezzo, è salita dal 9,7% al 25,3% del totale regionale.

TAB. 1.18. Esportazioni della Calabria per provincia

Province	Valori assoluti (migliaia di euro)					Variazioni %		
	2008	2009	2010	Gen-Giu 2010	Gen-Giu 2011	2008-09	2009-10	Gen-Giu 2010-11
Cosenza	76.568,4	69.480,2	76.608,3	35.947,2	31.090,6	-9,3	10,3	-13,5
Catanzaro	37.985,8	23.797,1	44.112,5	15.103,5	44.268,1	-37,4	85,4	193,1
Reggio Calabria	171.441,7	150.811,6	144.096,3	71.693,8	61.705,3	-12,0	-4,5	-13,9
Crotone	30.529,8	19.378,8	33.108,7	16.664,1	24.015,8	-36,5	70,8	44,1
Vibo Valentia	75.670,4	64.448,6	44.452,0	30.987,4	14.170,1	-14,8	-31,0	-54,3
Calabria	392.196,0	327.916,3	342.377,9	170.395,9	175.249,8	-16,4	4,4	2,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

1.7 Gli indicatori di sviluppo socio-economico e la strategia "Europa 2020"

Strategia Europa 2020 e Politiche di Coesione

Europa 2020 è il programma di riforme improcrastinabili 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"*². La nuova strategia nasce nei primi mesi del 2010 in un momento particolarmente critico per l'Unione europea, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e 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.

E', inoltre, emersa la sostanziale inefficacia della strategia di Lisbona nell'affrontare le strozzature del sistema economico dell'Unione, in particolare con riferimento agli obiettivi fissati per la ricerca e l'occupazione. L'analisi dei risultati ha evidenziato una forte disomogeneità dei processi di attuazione della strategia tra Paesi e Regioni e tra politiche in assenza di adeguate sinergie tra le economie nazionali e di integrazione tra le

² Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010.



diverse dimensioni di policy della strategia. La struttura di *governance* della strategia si è infine rivelata del tutto inadeguata alla complessità e ambizione degli obiettivi che, tra l'altro, ha limitato l'assunzione di responsabilità da parte degli Stati membri nell'adozione dei piani di riforma³.

La strategia Europa 2020 è stata formalizzata con la Comunicazione della CE del 3 marzo 2010. Le linee di intervento rimangono sostanzialmente quelle di Lisbona anche se diverse risultano essere le priorità politiche e le procedure, che rendono *Europa 2020* decisamente più ambiziosa rispetto alla Strategia del 2000. Se il trattato di Lisbona (2007) ha provato ad apportare un chiarimento sul sistema delle competenze e un coordinamento più forte, *Europa 2020* cerca di delineare un insieme di interventi in grado di favorire l'uscita dei paesi europei dal declino degli ultimi anni.

Punto di partenza della nuova strategia è che la sola crescita non basta più ma deve anche 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 *governante 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.

E tuttavia nessuna struttura di governance e monitoraggio può essere efficace in presenza di troppi obiettivi e di forte frammentazione delle risorse. La crescita numerica delle finalità va contrastata individuando alcune tematiche chiave, su cui concentrare il grosso delle risorse comunitarie.

Il lancio di una nuova fase di azione collettiva con la strategia di «Europa 2020», ha riorientato il dibattito sul futuro della politica di coesione. Per evitare la frammentazione delle iniziative e massimizzare l'impatto della politica di coesione, si punterà a concentrare le risorse su pochi temi cruciali in collegamento con la strategia di sviluppo dell'Unione al 2020 (v. tab. 19). In buona sostanza «Europa 2020» fornisce una selezione di priorità di *policy* da assumere e riflettere nell'ambito della politica di coesione.

Il quadro di definizione della strategia è stato completato con l'emanazione degli orientamenti integrati, che esprimono gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione e

³ Cfr. DPS, Rapporto Annuale 2010 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate.



per le politiche di sostegno all'occupazione, e con le sette "flagship initiatives" o iniziative faro individuate dalla Commissione per guidare l'azione a livello comunitario e nei singoli Paesi in ambiti specifici⁴ (vedi Tab.19).

Tab. 19. Le priorità, i target e le iniziative «faro» della Strategia Europa 2020

Priorità (3)	Iniziative «faro» (7)	Target (5)
– Crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione – Crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva – Crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione, che porti alla coesione sociale e territoriale	– L'Unione dell'innovazione – Un'agenda europea del digitale – Una politica industriale per l'era della globalizzazione – Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse – Giovani in movimento – Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro – Una piattaforma europea contro la povertà	– Aumento del tasso di occupazione di persone in età da lavoro (20-64 anni) dall'attuale 69% ad almeno il 75% – Mantenimento obiettivo del 3% di spesa pubblica destinata a R&S, ma accompagnato da indicatore per misurare l'innovazione – Obiettivo 20/20/20 in materia di: i) riduzione emissioni gas a effetto serra (–20% almeno rispetto al 1990); ii) quota di energia da fonti rinnovabili (20% del totale consumo finale di energia); iii) efficienza energetica (+20%) – Riduzione abbandono scolastico (dall'attuale 15% al 10%) e aumento popolazione 30-34 anni con diploma di istruzione terziaria (dall'attuale 31% al 40%) – Riduzione numero cittadini europei sotto le soglie di povertà nazionali di un quarto; fuoriuscita dalla povertà di almeno 20 milioni di persone

Fonte: Comunicazione della Commissione europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020, Bruxelles 3 marzo 2010.

La CE ha inoltre individuato le seguenti ulteriori misure da attivare per l'attuazione della strategia: i) un futuro atto per il mercato unico, imperniato su quattro direttrici che riguarderanno il pieno sfruttamento del

⁴ Un'agenda digitale europea" (COM(2010) 245 definitivo/2 del 19.5.2010), "Youth on the move" (COM(2010) 477 del 15.9.2010), "L'Unione dell'innovazione" (COM(2010) 546 del 6.10.2010), "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione" (COM(2010) 614 del 28.10.2010), "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione" (COM(2010) 682 del 23.11.2010), "Una piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale" (COM(2010) 758 del 16.12.2010), "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", COM(2011) 21 del 26/01/2011.



potenziale offerto dal settore dei servizi, l'attrazione di capitale privato per finanziare le imprese innovative, la modernizzazione dei regimi di proprietà intellettuale e gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica; ii) una maggiore utilizzazione del bilancio UE a sostegno degli obiettivi della strategia; iii) un nuovo ruolo della politica commerciale per la promozione della crescita e il raggiungimento dei target nazionali.

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 Paese⁵.

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.

Target Europa 2020, Programma Nazionale di Riforma e Mezzogiorno

Gli specifici traguardi di *Europa 2020* (tasso di occupazione tra i 20 e i 64 anni del 75%, investimenti in R&S al 3% del PIL, raggiungimento degli obiettivi 20/20/20 in materia energetica e di clima, 20 milioni di persone in meno a rischio povertà, tasso di abbandono scolastico inferiore al 10% e 40% dei giovani con una laurea o un diploma), previsti in sede europea, sono stati tradotti in obiettivi nazionali definiti dai singoli Paesi Membri (all'interno dei Piani Nazionali di Riforma o PNR) in funzione delle proprie condizioni di partenza.

Il PNR italiano è stato presentato in versione definitiva nell'aprile del 2011 all'interno del *Documento di Economia e Finanza* (DEF) e illustra gli indirizzi che il Governo ha intenzione di seguire in ambito di politica economica e finanziaria, nonché le riforme strutturali intraprese e da avviare per raggiungere gli obiettivi fissati da *Europa 2020*. Come si legge nel documento, l'Italia, "consapevole che il successo degli obiettivi europei si fonda su eguali impegni a livello nazionale, ha definito un percorso di miglioramento entro il 2020 in tutti gli indicatori individuati a livello europeo nei settori dell'istruzione, della ricerca, dell'occupazione, della lotta alla povertà e della crescita sostenibile".

⁵ Cfr. DPS, Rapporto Annuale sugli interventi nelle aree sottoutilizzate 2009 e 2010.



Tab. 1.20 - Obiettivi della strategia Europa 2020, Italia (PNR) e totale Unione

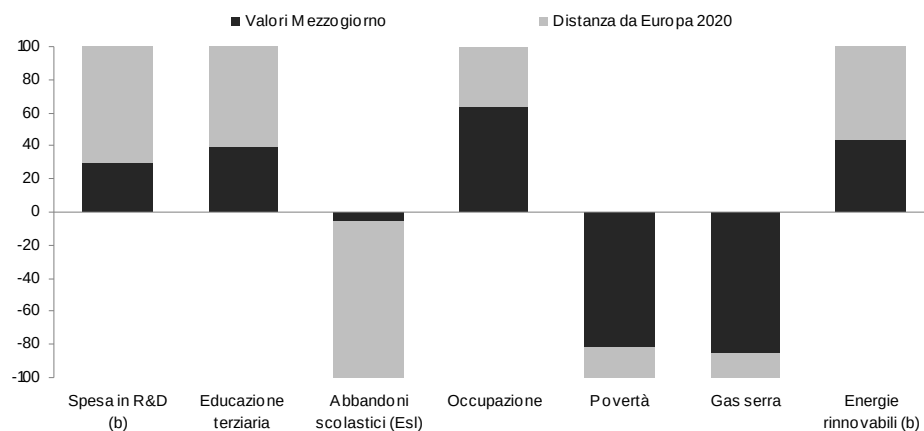
	Situazione attuale Italia	Obiettivi del PNR Italia al 2020	Obiettivo Europa 2020
Occupazione	61,10%	67-69%	75%
R&S	1,30%	1,53%	3%
Tasso di abbandono scolastico	19,20%	15-16%*	10%
Educazione terziaria	19,00%	26-27%	40%
Povertà	14,8 milioni di persone	2,2 milioni di persone pari al 15% usciranno dalla povertà	20 milioni persone pari al 2 usciranno da povertà**
Efficienza energetica		Incremento del 13,4% dell'efficienza energetica misurata in termini di risparmio energetico primario	Incremento del 20% dell'efficienza energetica
Emissioni gas serra (settori non Emission Trading Scheme - ETS)		Riduzione del 13% al 2020 rispetto ai livelli del 2005	Riduzione del 20%- rispetto ai livelli del 1990
Energia da fonti rinnovabili	6,80%	17% dell'energia da fonti rinnovabili sul totale del consumo lordo finale d'energia	20% dell'energia da fonti rinnovabili

* Si noti che il meccanismo degli Obiettivi di servizio previsto dal QSN 2007-2013 fissa un target di riduzione del tasso di abbandono scolastico per le Regioni del Mezzogiorno al 2013 del 10 per cento, in linea con l'obiettivo europeo.

** Questo obiettivo è definito in base ai seguenti tre indicatori: i) percentuale di persone a rischio di povertà; ii) grave deprivazione materiale; iii) percentuale di persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa.

Fonte: DPS Rapporto Annuale 2010 e EC staff working paper, "Assessment of the 2011 national reform programme and stability programme for Italy".

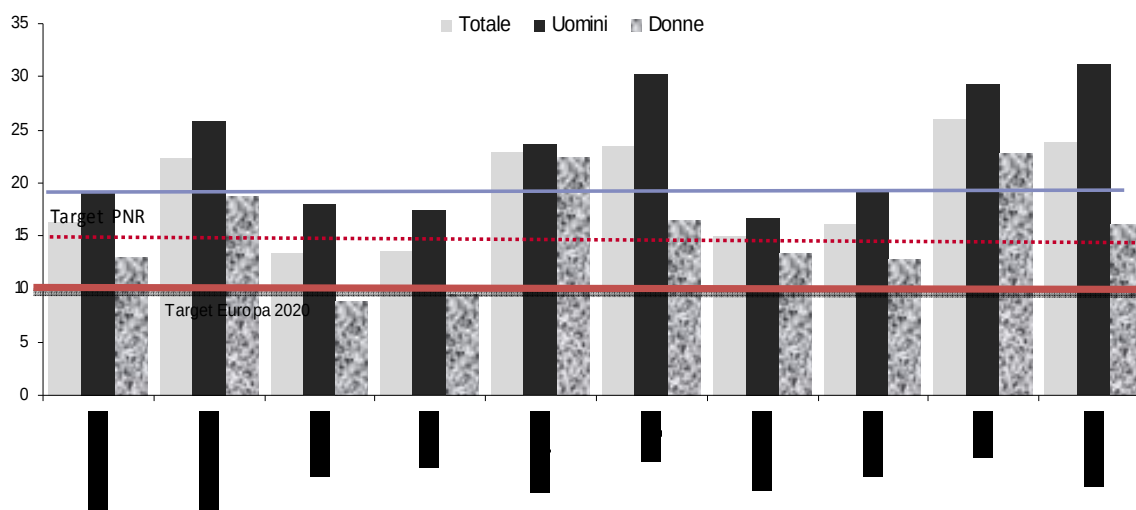
Fig. 10 Distanza del Mezzogiorno dal raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 (2009)





Nella tabella 1.20 e nella figura 10 si riportano per i diversi indicatori previsti dalla strategia Europa 2020, i valori attuali dell'Italia e del Mezzogiorno e la distanza dagli obiettivi mentre nelle figure da 11 a 16 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. 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 18,8%, mentre è il Mezzogiorno (22,3%), 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 16,2% è 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. 11).

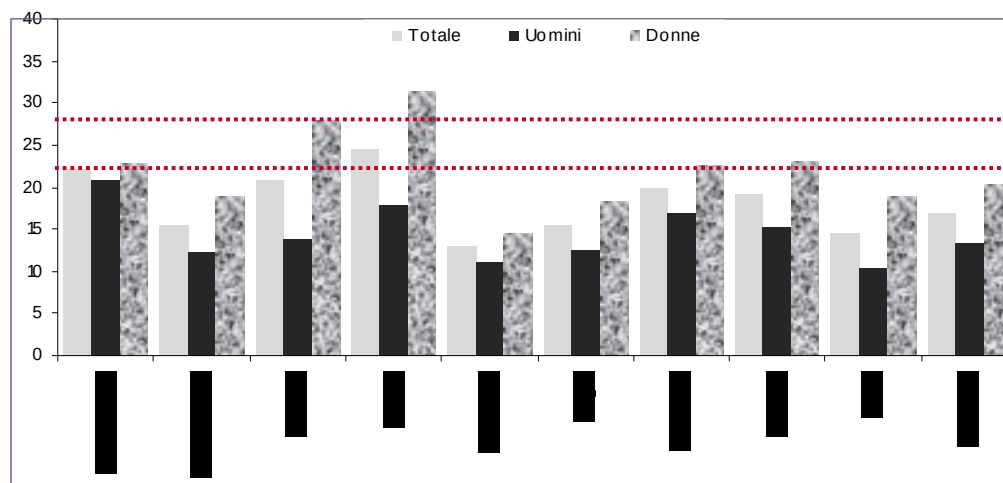
Fig. 11 Giovani che abbandonano prematuramente gli studi (EIs) per sesso e regione - Anno 2010 (valori %)



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. 12).



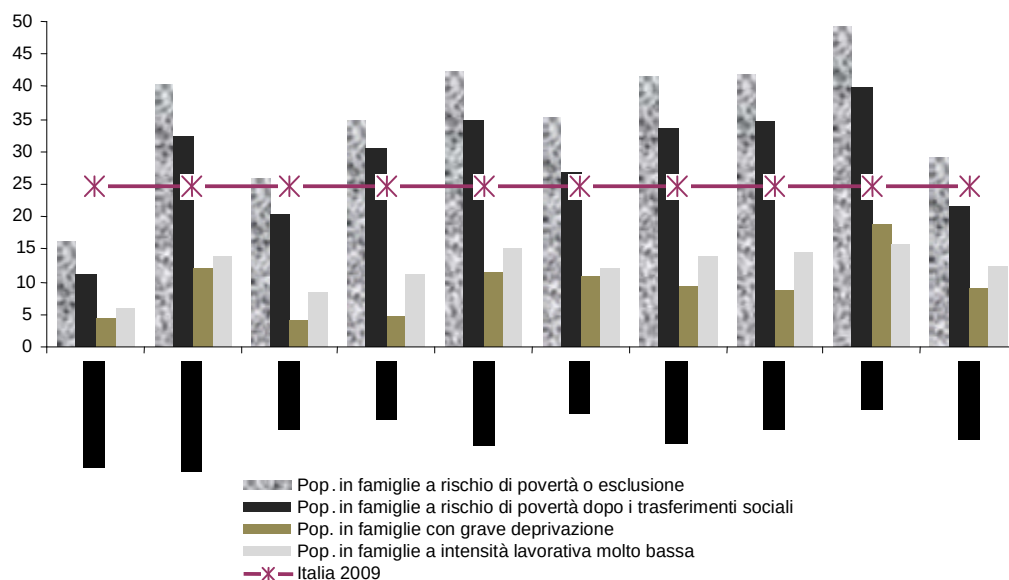
Fig. 12 Giovani Popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario per sesso e regione - Anno 2010 (valori percentuali)



Quanto all'esclusione sociale, l'Europa punta a diminuire il numero di poveri di 20 milioni di unità pari a circa il 25% 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. I quattro indicatori utilizzati dall'EUROSTAT per tale obiettivo (persone che vivono in famiglie: a rischio povertà o esclusione, a rischio povertà dopo i trasferimenti sociali, a intensità lavorativa molto bassa, con grave deprivazione) sono espressi in percentuale sul totale della popolazione. In Italia nel 2009 i "poveri" così definiti erano 14 milioni 800 mila pari al 24,7% della popolazione complessiva. Tale dato sottende, peraltro, situazioni fortemente differenziate nelle due circoscrizioni: i poveri sono il 40% circa nel Mezzogiorno ed il 16% nel Centro-Nord. Tutte le regioni del Mezzogiorno hanno valori superiori alla media nazionale anche se Abruzzo e Sardegna si collocano 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 41,9% 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. 13).



Fig. 13 Popolazione in famiglie a rischio di povertà o esclusione per incidenza complessiva e per i tre indicatori selezionati nella Strategia Europa 2020 per regione - Anno 2009



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 1,23%. Dai dati regionali più recenti emerge un certo ritardo del Mezzogiorno (0,91% del PIL 2008) rispetto al Centro-Nord (1,32%), 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 (0,47%) superiore solo a quello del Molise ma in crescita molto sensibile rispetto al 2000 (+8,7%) quasi tripla rispetto alla media nazionale. Molto probabilmente la regione è ancora migliorata negli ultimi due anni avendo puntato molto sull'innovazione nei Progetti Operativi Regionali. In tale comparto, strategico per l'economia regionale l'impegno dovrà essere ancora aumentato tra il 2013 ed il 2020 per portare la regione almeno ai livelli previsti dal PRN.



Fig.14 Spesa in ricerca e sviluppo totale per regione - Anni 2000 e 2008 (in percentuale del Pil - asse di sinistra - e tasso di variazione percentuale medio annuo 2000-2008 - asse di destra)

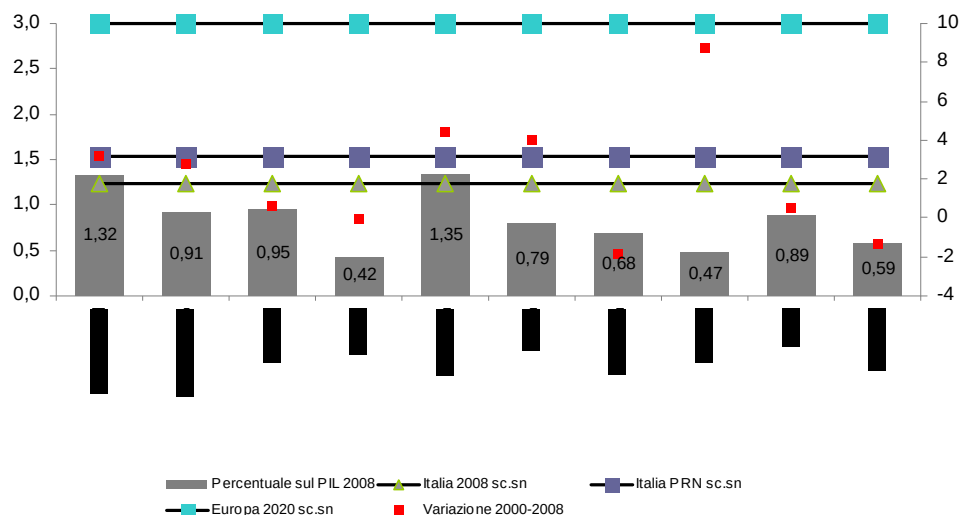
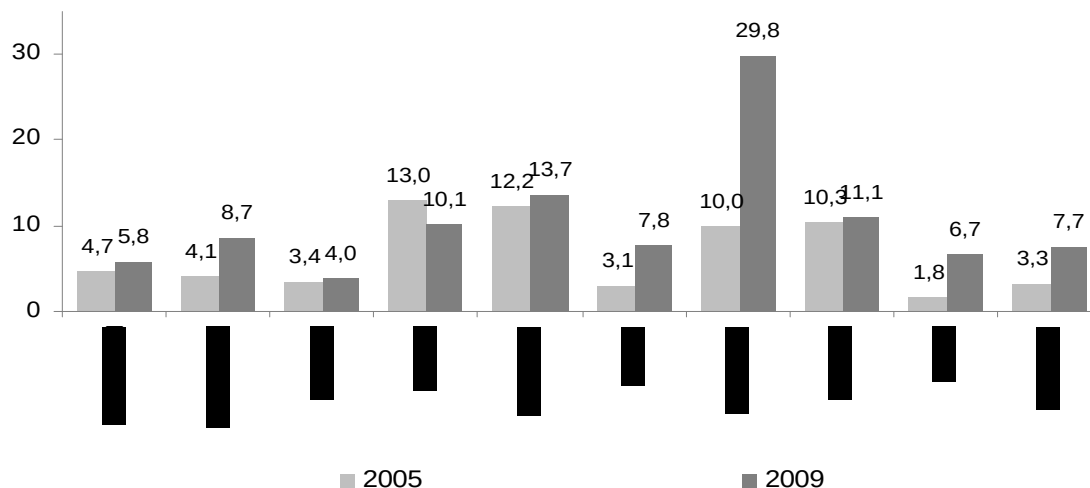


Fig. 15 Produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili per regione - Anni 2005 e 2009 (incidenza percentuale sul totale)



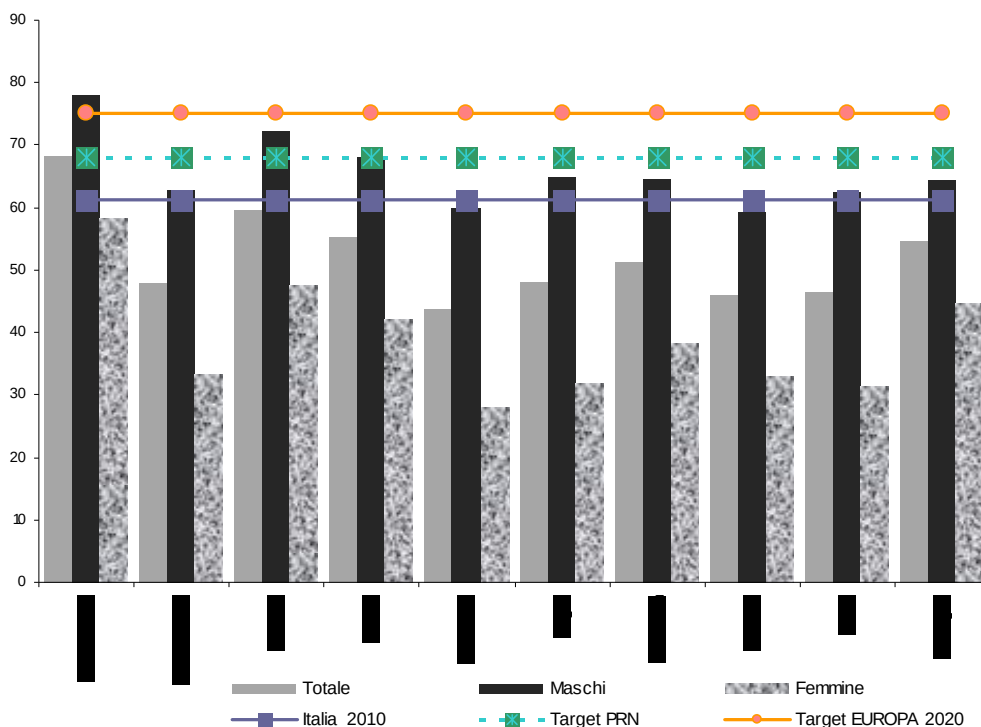
Nel campo climatico e ambientale, l'Italia punta ad aumentare l'efficienza energetica del 13,4%, a ridurre le emissioni del 13% rispetto al dato del 2005, a portare al 17% la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili contro le quote 20/20/20 fissate dall'Europa. Sul tema dell'efficienza energetica 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 sembra in vantaggio rispetto al Centro - Nord (8,7% contro il 5,8%) 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 (13,7%) e Calabria (11,1%)

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 (33,1% 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 biennio e presentino livelli di istruzione mediamente più elevati. Nell'ambito delle regioni meridionali la Calabria non fa eccezione con valori che nella media del 2010 la collocano sia pur di poco al di sotto della media meridionale sia con riguardo all'occupazione maschile che a quella femminile (59,5% e 32,9% rispettivamente). Su questo terreno l'impegno programmatico dovrà essere particolarmente efficace inserendo trasversalmente l'obiettivo occupazionale nelle diverse azioni di intervento.

Fig. 16 Tasso di occupazione 20-64 anni per sesso e regione - Anno 2010 (valori percentuali)





PARTE 2

Le politiche

IL QUADRO DI PROGRAMMAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE



2. IL QUADRO DI PROGRAMMAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE

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

Il 30 giugno 2009 si è concluso il periodo utile per procedere alla rendicontazione delle spese prodotte dall'attuazione del POR Calabria 2000-2006. Dall'analisi dei dati finali di monitoraggio si ricava che le operazioni finanziate hanno condotto ad un'iniezione di spesa pubblica rilevante per il contesto regionale calabrese, pari nel complesso ad oltre 4.098,3 milioni di euro, ripartite per Fondo strutturale come mostrato nella Tab. 1.

Tab. 2.1 – Quadro di attuazione finanziaria finale del POR Calabria 2000-2006 (valori in euro e in %)

Fondi	Costo totale	Impegni		Pagamenti	
		V.A.	%	V.A.	%
FESR	2.517.484.000	2.993.155.554	118,9	2.577.259.906	102,3
FSE	606.976.000	598.077.625	98,5	581.670.251	95,8
FEAOG	848.153.430	972.955.337	114,7	883.831.555	104,2
SFOP	57.121.392	63.735.620	111,6	55.554.993	97,2
TOTALE	4.029.734.822	4.627.924.137	114,8	4.098.316.706	101,7

Fonte: Regione Calabria, Programma Operativo Regionale 2000-2006. Rapporto Finale di Esecuzione.

La chiusura finanziaria del Programma, tuttavia, non ha determinato la contestuale conclusione di tutte le procedure amministrative connesse al suo ciclo di vita, in virtù della possibilità di attivare, grazie a specifici meccanismi previsti in fase di programmazione, ulteriori flussi di spesa correlati al perseguimento degli obiettivi iniziali del POR.

A tale proposito, infatti, il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 attribuiva la facoltà alle 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. A fronte di tale possibilità, lo stesso QCS imponeva regole di utilizzo delle “risorse liberate” ossia delle risorse rivenienti dai rimborsi comunitari e nazionali relativi ai progetti coerenti.



Nel rispetto delle disposizioni del QCS 2000-2006, le risorse liberate effettivamente incassate per la realizzazione di progetti coerenti sono state destinate alle Misure che hanno generato i rimborsi stessi, determinando così un rafforzamento dei corrispondenti obiettivi specifici e consentendo di rispettare il principio dell'addizionalità della spesa della politica regionale finanziata dai Fondi strutturali sancito dai Regolamenti comunitari.

L'ammontare complessivo della spesa certificata afferente ai progetti coerenti risulta pari a poco più di 1.260 milioni di euro, per lo più derivanti da progetti coerenti realizzati negli ambiti di intervento del FESR (903 milioni). Tali risorse raggiungono una quota pari a circa il 31% del totale della spesa pubblica ammissibile del POR (pari a 4.013,18 milioni, v. Tab. 2).

Tab. 2.2 - Pagamenti del POR Calabria 2000-2006

Fondi	Spesa Pubblica Ammissibile	Pagamenti certificati al 30 giugno 2009				
		Totale	Progetti ordinari		Progetti di I e II Fase	
			V.A.	%	V.A.	%
FESR	2.517.484.000,00	2.577.259.906,80	1.673.453.166,00	64,93	903.806.740,80	35,07
FSE	606.976.000,00	581.670.251,05	470.206.875,90	80,84	111.463.375,15	19,16
FEAOG	848.153.430,76	883.831.555,16	650.439.345,09	73,59	233.392.210,07	26,41
SFOP	40.569.390,00	42.947.016,50	27.937.230,74	65,05	15.009.785,76	34,95
TOTALE	4.013.182.820,76	4.085.708.729,51	2.822.036.617,73	69,07	1.263.672.111,78	30,93

Occorre tuttavia sottolineare che non essendo ancora avvenuta, alla data di redazione del presente Documento, l'approvazione del Rapporto Finale di Esecuzione del POR 2000-2006, tali valori sono suscettibili di subire modifiche anche significative.

Pertanto, precisato che le risorse liberate sono state stimate con un maggior grado di approssimazione solo nella fase conclusiva di predisposizione dei documenti di chiusura del Programma e solo il 30 novembre 2010 se ne è formalmente condiviso il metodo di calcolo – verbale dell'incontro del gruppo di lavoro, trasmesso, nella versione definitiva, con nota MiSE prot. n. 0018531-U del 21 dicembre 2010, punto 5 OdG – si ritiene di dover sottolineare che la situazione di incertezza in ordine ad alcuni elementi ha inciso sul quadro degli impegni e dei pagamenti a valere sulle risorse liberate. Tali elementi sono riconducibili a:

- composizione finale della lista dei progetti tra POR e coerenti inclusi nella domanda di pagamento finale, delineatasi solo in prossimità della scadenza per l'inoltro della domanda stessa anche per effetto degli esiti dei controlli di primo e secondo livello;



- b) necessità di utilizzare le risorse liberate anche per il completamento dei progetti POR non conclusi alla data del 30 giugno 2009 e pertanto non interamente inseriti nella domanda di pagamento finale;
- c) eventualità, ancora in essere, di rettifiche finanziarie disposte a seguito delle procedure comunitarie di chiusura, con conseguente rideterminazione dell'importo delle risorse liberate;
- d) 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) n. 960 dell'11 febbraio 2009;
- e) esistenza di sospensioni.

Pertanto, l'esatta quantificazione delle risorse effettivamente liberate può essere effettuata solo ex post (dopo la chiusura del Programma Operativo), in base ai rimborsi effettivamente acquisiti e contabilizzati dall'AdP al netto di eventuali sospensioni e/o rettifiche.

Pur con tutte le cautele del caso, allo stato, a fronte della spesa certificata sui progetti coerenti di I e II fase, l'ammontare delle risorse liberate raggiunge un valore di oltre 868 milioni di euro (par al 21,6% del totale della spesa pubblica ammissibile). Tale importo si calcola sottraendo ai pagamenti certificati sui progetti coerenti l'overbooking registrato per ciascuna delle misure del Programma e la corrispondente quota di cofinanziamento regionale⁶.

Il dettaglio, per ciascuno degli Assi del Programma, è riportato nella successiva Tab. 3.

Tab. 2.3 - POR Calabria 2000-2006. Pagamenti certificate per Assi e risorse liberate

POR Calabria 2000-2006	Progetti coerenti			
	Pagamenti certificati Progetti coerenti	Pagamenti certificati Progetti coerenti al netto dell'overbooking	Contributo Regionale (V.A.)	Importo progetti coerenti al netto del contributo regionale
	a	b	c	d=b-c
Asse I	229.708.094	203.766.660	64.446.089	139.320.571
Asse II	53.375.945	30.019.082	408.260	29.610.823
Asse III	111.566.866	89.326.307	8.034.369	81.291.938
Asse IV	353.603.791	307.057.004	6.922.764	300.134.240
Asse V	154.474.962	83.016.971	11.032.955	71.984.016
Asse VI	351.391.815	310.906.453	69.021.233	241.885.220
Asse VII	9.550.639	4.342.913	0	4.342.913
Totale	1.263.672.112	1.028.435.391	159.865.670	868.569.721

Fonte: Regione Calabria, Rapporto di attuazione "Risorse liberate" al 30 giugno 2011

⁶ L'ammontare effettivo delle "risorse liberate", infatti, è dato dai rimborsi comunitari e statali effettivamente rimborsati alla Regione Calabria, a seguito delle domande di pagamento trasmesse e regolarmente evase, decurtata in dalla quota di cofinanziamento regionale che non contribuisce a determinare le "risorse liberate".



Di seguito è riportata, invece, la cosiddetta “tavola di corrispondenza” (ossia la tavola che mette a confronto le risorse liberate ed il corrispondente grado di utilizzo) che, come previsto dal documento di attuazione sull’attuazione delle risorse liberate predisposto dal MiSE-DPS (nella sua ultima versione del 21 febbraio 2011), paragrafo 1, lettera 1.e), deve essere predisposta per asse.

Tab. 2.4 - POR Calabria 2000-2006. Pagamenti certificate per Assi, risorse liberate e loro utilizzo per Assi

POR Calabria 2000-2006	Progetti coerenti			Grado di utilizzo delle Risorse Liberate Attuazione al 30 giugno 2011		
	Pagamenti certificati Progetti coerenti al netto dell'over- booking	Contributo Regionale (V.A.)	Importo progetti coerenti al netto del contributo regionale	IMPEGNI		
				TOTALE	Progetti di Completamento	Nuove operazioni
	a	b	c=a-b	d=e+f	e	f
Asse I	203.766.660	64.446.089	139.320.571	257.885.636	76.112.733	181.772.903
Asse II	30.019.082	408.260	29.610.823	20.386.247	19.156.792	1.229.455
Asse III	89.326.307	8.034.369	81.291.938	32.976.397	7.500.951	25.475.446
Asse IV	307.057.004	6.922.764	300.134.240	260.953.056	73.571.854	187.381.202
Asse V	83.016.971	11.032.955	71.984.016	70.953.280	40.039.665	30.913.615
Asse VI	310.906.453	69.021.233	241.885.220	155.205.333	32.972.644	122.232.689
Asse VII	4.342.913	0	4.342.913	1.002.497	916.517	85.980
Totale	1.028.435.391	159.865.670	868.569.721	799.362.447	250.271.158	549.091.290

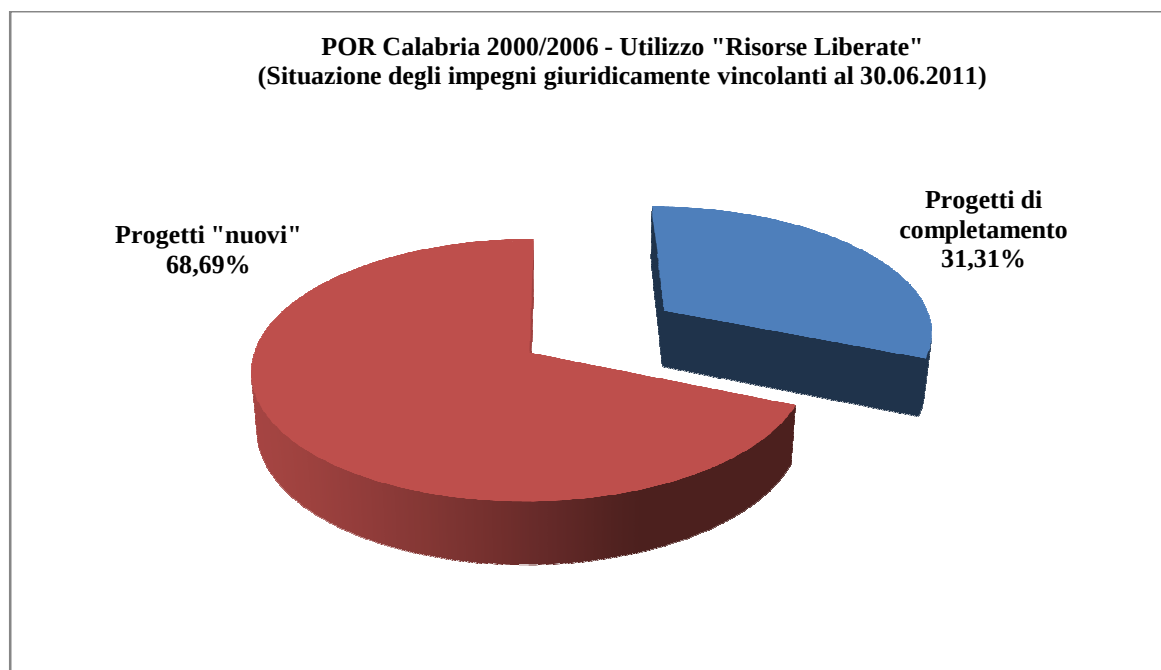
Fonte: Regione Calabria, Rapporto di attuazione “Risorse liberate” al 30 giugno 2011

In particolare, il maggiore ammontare delle risorse liberate si registra per l’Asse IV (con il 32,9%); seguono, l’Asse IV (con il 32,6%), l’Asse I (con il 32,3%), l’ Asse VI (con il 19,4%) e l’Asse V (con l’8,9%). Per contro, gli Assi che registrano il minor apporto di risorse liberate sono l’Asse III (con il 4,1%), l’Asse II (con il 2,6%); chiude la graduatoria l’Asse VII con appena lo 0,1%.

Inoltre, dall’analisi del grado di utilizzo delle risorse liberate, emerge che, rispetto agli impegni complessivamente assunti a fronte dei progetti finanziati con le risorse liberate, il 68,69% è rappresentato dagli impegni assunti sulle “nuove” operazioni (quelle interamente finanziate con le risorse liberate che non sono entrate nella domanda di pagamento finale); di contro, solo il 31,31% degli impegni sono stati assunti in favore dei progetti non completati/non operativi alla data del 30 giugno 2009 (graf. 1).



Graf. 1: Raffronto tra i progetti “nuovi” e i progetti di completamento finanziati con le risorse liberate



Questo considerevole ammontare di risorse finanziarie aggiuntive rivenienti dai rimborsi effettuati dalla Commissione europea ha trovato impiego a livello regionale, principalmente, negli stessi ambiti settoriali (Misure del POR) a cui facevano riferimento i progetti coerenti.

Con riferimento all'Asse I - Risorse Naturali, a fronte di un ammontare di risorse liberate pari a 139M€, sono stati assunti impegni per 257,8M€. Il maggior utilizzo registrato all'interno dell'Asse trova giustificazione nella decisione del CdS del 23 giugno 2009 di destinare parte dei rientri finanziari, derivanti dalla certificazione di progetti coerenti alle varie misure del POR per il finanziamento dei progetti inclusi nel Piano Generale di difesa suolo.

Per contro, il basso grado di utilizzo delle risorse liberate dell'Asse III "Risorse Umane" (32,9M€ a fronte di 71,9M€) è dovuto essenzialmente al ritardo con cui sono avvenuti i rimborsi comunitari a causa dei procedimenti di sospensione che hanno interessato le domande di pagamento inoltrate negli anni 2005-2008 ai competenti organismi nazionali e comunitari per il Fondo sociale europeo. Fino al 31.12.2004, a fronte della spesa certificata, pari a 92,6M€, la Regione ha regolarmente ottenuti i rimborsi comunitari e statali fino a concorrenza del 91% della stessa come previsto dal vigente piano finanziario, pari a € 84.231.295,20.



Per effetto della succitata interruzione dei pagamenti, l'Amministrazione regionale ha operato con anticipazioni di cassa per 183,8M€ (al netto dei progetti coerenti di I e II fase e comprensive delle anticipazioni sul programma) che hanno avuto parziale ristoro con la ripresa dei rimborsi.

La Commissione Europea, infatti, con nota n. 6284 del 17/04/2009 - prendendo atto della rettifica finanziaria pari a € 196.778.316,18 relativa ai progetti coerenti effettuata nell'ambito della domanda di pagamento del 7 novembre 2008 e dell'adozione delle misure correttive richieste - ha comunicato la ripresa dei pagamenti intermedi del Fondo Sociale Europeo per il finanziamento del POR Calabria 2000/2006.

Successivamente sono stati accreditati rimborsi per ulteriori 229M€⁷ solo nel mese di settembre 2009.

Ancora oggi permane tale situazione, in termini assoluti, considerato che, a fronte della certificazione finale di spesa pari a € 581.670.250,75 con un rimborso atteso di € 529.319.928,18, la Regione ha incassato € 350.208.585,14: quindi con un saldo attivo di € 179.111.343,04, che ha creato grosse problematiche nel reinvestimento all'interno dello stesso Asse delle "Risorse Liberate". Nella prossima relazione sulle risorse liberate (al 31 dicembre 2011) sarà possibile delineare un quadro più preciso del grado di utilizzo delle risorse liberate per l'Asse III.

In definitiva, pur con le dovute cautele, derivanti dalla non completa definizione del quadro finanziario finale delle risorse effettivamente utilizzabili, si può prevedere che il meccanismo previsto dal QCS per il riutilizzo delle risorse liberate possa essere in grado – a regime – di sostenere un consistente volume di investimenti pubblici correlati al perseguimento degli obiettivi della politica regionale comunitaria, dando continuità alla strategia della Regione in ambiti di intervento prioritari per lo sviluppo della Calabria.

A ciò si aggiunga che la lista dei progetti finanziati con le risorse liberate, se ormai definita per i progetti di completamento, è ancora in itinere per quanto concerne le nuove operazioni finanziate interamente con le risorse liberate.

Infatti, solo nel corso della seconda metà dell'anno 2010, a seguito della preannunciata verifica degli ispettori dell'UVER⁸, Regione procedeva alla prima ricognizione dell'elenco degli interventi finanziati con le Risorse Liberate.

Nel ricordare che tali verifiche avrebbero riguardato gli interventi per i quali erano stati assunti le corrispondenti obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 30.7.10, le Autorità di Gestione dei Programmi

⁷ Con la DdP finale la spesa certificata ammonta a 581,7M€ di cui quella afferente i progetti coerenti di I e II fase è pari a 111,5M€. Per cui, a fronte della spesa sostenuta pari a 470,2M€, i rimborsi accreditati ammontano a 350,2M€ con un delta pari a circa 77,7M€.

⁸ Le Linee Guida per le attività di verifica, ai sensi del punto 2 della delibera CIPE n. 79 del 30.7.10 sugli interventi finanziati a valere sulle Risorse Liberate, sono state dal MiSE – DPS - Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici UVER -Unità di Verifica con nota n. 15072-U del 21.10.2010.



Operativi 2000/2006 sono state invitate a trasmettere i dati necessari per consentire agli Ispettori dell'UVER di effettuare le suddette verifiche. A conclusione di tali verifiche (con nota n. 5566-U del 21.04.2011), l'UVER trasmetteva gli esiti dell'attività svolta con il riconoscimento, a fronte di un ammontare di OGV dichiarate pari a euro 591.323.397,54 l'esistenza di OGV al 30.07.2010, afferenti le nuove operazioni finanziate con le risorse liberate, per un ammontare di € 560.204.436,2.

La situazione relativa alle OGV è stata poi aggiornata con gli ulteriori impegni assunti dalla Regione, post 30.07.2010, nel rispetto delle disposizioni del QCS in materia di utilizzo delle risorse liberate la cui data ultima per l'impegno giuridicamente vincolante è slittata al 30.09.2011.

A tal riguardo, con DGR n. 91/2011 la Giunta Regionale ha stabilito di riconoscere le OGV fino al 31.12.2010 rinviando, nel contempo, ad un successivo atto di indirizzo, la programmazione delle ulteriori risorse nel rispetto della nuova scadenza fissata dal succitato documento del MiSE.

Come precisato, la quantificazione dell'ammontare di risorse liberate per cui vige l'obbligo di dimostrare il successivo reinvestimento, deriva dai pagamenti certificati sui progetti coerenti ai quali bisogna sottrarre l'overbooking e la quota di cofinanziamento regionale (determinabili, questi ultimi, per ognuna delle misure del Programma, dal corrispondente piano finanziario finale). Per il POR Calabria 2000-2006 bisognerà dimostrare di aver finanziato progetti, distinti tra completamenti (da ultimare entro il 30.09.12) e nuove operazioni (da ultimare entro il 30.9.14), per un importo complessivamente pari a 868,6 milioni di euro.

La sopradescritta modalità di calcolo delle risorse liberate, rispetto ai rimborsi ottenuti e/o attesi, riportati nell'effettiva dotazione finanziaria dei capitoli di bilancio regionale, pari a pari a circa 1,2 miliardi di euro (derivante dalla differenza tra lo stanziamento originario in bilancio e i pagamenti certificati sui progetti POR, al netto della spesa sui progetti coerenti), genera una differenza di circa 400 milioni di euro che i Dipartimenti regionali stanno comunque gestendo.

Pertanto, oltre alle risorse necessarie per completare le operazioni non concluse/non operative alla data del 30.6.09 (pari a 250 milioni di euro) ovvero per avviare "nuove operazioni", interamente finanziate con le risorse liberate (pari a 549 Milioni di euro), residuano ulteriori 400 milioni di euro di cui:

- 192 milioni di euro disponibili in conto competenza sui capitoli di bilancio (di cui 90 da destinare alla copertura del piano difesa suolo di cui alla DGR 91/2011);
- 208 milioni di euro al momento utilizzate dai Dipartimenti ma afferenti a progetti non rendicontati o non rendicontabili (trasferimenti/anticipazioni mai utilizzati per avviare progetti da recuperare ovvero pagamenti decertificati e da recuperare per effetto di provvedimenti di revoca).



In caso di pagamenti effettuati e successivamente revocati per accertate irregolarità, bisognerà verificare che i settori responsabili della gestione delle varie misure del POR Calabria 2000-2006, a seguito dell'adozione dei decreti di revoca, abbiano validamente avviato le procedure per il recupero delle somme revocate nel caso di accertata irregolarità: ingiunzione di pagamento ai sensi del Regio Decreto del 14 aprile 1910, n. 639 e ss.mm.ii., cui si aggiunge la disposizione dell'art. 52, comma 4, della legge regionale n. 19/2009 che ha inserito all'articolo 40 bis, della legge regionale n. 8/2002, il seguente comma 2- *“l'esecuzione coattiva dell'ingiunzione può compiersi anche a mezzo ruolo secondo le disposizioni contenute nel titolo II del decreto del Presidente della repubblica 29 settembre 1973, n. 602”*.

2.2 Il Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale unitaria 2007-2013

Il “Quadro Strategico Nazionale” (QSN) per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 definisce la strategia, le priorità di intervento e gli obiettivi generali e specifici della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, con la quale viene promosso il rafforzamento della competitività e il riequilibrio nei percorsi di sviluppo territoriale, in un'ottica di maggiore coesione sociale e di crescita economica di tutte le regioni europee.

Sulla base del disegno strategico di *policy* assunto a livello di Stato membro, il QSN rappresenta in Italia il quadro di riferimento unitario della programmazione delle risorse ordinarie in conto capitale, integrando in un'unica cornice programmatica e finanziaria le risorse aggiuntive provenienti dai Fondi strutturali (FESR e FSE) e dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

La strategia di intervento del QSN si articola in quattro macro obiettivi, coniugati in dieci priorità tematiche, e trova attuazione con intensità e modalità differenziate nelle due macro-aree del Paese, Centro-Nord e Mezzogiorno, in funzione dell'appartenenza delle diverse regioni agli obiettivi comunitari “Convergenza” o “Competitività regionale e occupazione”, mentre l'obiettivo “Cooperazione Territoriale” agisce in maniera trasversale in tutte le regioni.

Tale politica trova attuazione nelle aree dell'obiettivo Convergenza – in cui ricade la Calabria – attraverso Programmi Operativi Regionali (POR), gestiti direttamente dall'Amministrazione regionale, nonché attraverso Programmi Operativi Nazionali (PON), gestiti dai Ministeri competenti, e Programmi Operativi Interregionali (POI), che hanno come Autorità di gestione altre Amministrazioni regionali.

I Programmi Operativi finanziati dalla politica regionale comunitaria direttamente gestiti dalla Regione Calabria sono:



- il Programma Operativo Regionale FESR che ha come obiettivo globale quello di “sostenere lo sviluppo e la crescita del sistema economico al fine della convergenza con i livelli medi di sviluppo dell'UE, mobilitando le potenzialità endogene regionali tramite il miglioramento della competitività ed attrattività del sistema territoriale e la diversificazione e innovazione delle strutture produttive”;
- il Programma Operativo Regionale FSE, mirato ad “aumentare l'adattabilità e la produttività dei lavoratori e delle imprese, potenziare il capitale umano e migliorare l'accesso all'occupazione e la partecipazione al mercato del lavoro, rafforzare l'inclusione sociale delle persone svantaggiate e combattere la discriminazione, incentivare le persone inattive ad inserirsi nel mercato del lavoro, migliorare la capacità e l'efficienza amministrativa della Pubblica Amministrazione regionale e locale”.

Ai Programmi Operativi Regionali si aggiungono 7 Programmi Operativi Nazionali e 2 Programmi Interregionali⁹.

L'ammontare complessivo di risorse comunitarie, risorse nazionali di cofinanziamento e risorse FAS destinate dal QSN alla realizzazione degli obiettivi della politica regionale unitaria era stato inizialmente fissato in quasi 125 miliardi di euro, ripartito secondo quanto indicato nella Tab. 2.5.

Tab. 2.5 Allocations delle risorse del QSN 2007-2013, per obiettivo e fonte di finanziamento (miliardi di euro)

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

Fonte: QSN, Cap. V Quadro finanziario.

Tale quadro finanziario ha subito modifiche significative, nella parte afferente al contributo previsto a carico del FAS, per effetto delle decisioni assunte dal CIPE, a partire dal 2008.

⁹ A questi si aggiungono i programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionali riguardanti l'obiettivo Cooperazione territoriale europea e che interessano la Calabria: PO MED, URBACT, ESPON e INTERACT.



Le modifiche in questione hanno condotto ad una consistente riduzione delle risorse finanziarie del FAS – dai 64,4 miliardi di euro iniziali a poco più di 45 miliardi di euro. Più in particolare, con le delibere 112/2008, 1/2009 e 1/2011 il CIPE ha rideterminato l'assegnazione di risorse ai Programmi di Attuazione Nazionale di interesse regionale e interregionale e quelle destinate al conseguimento degli obiettivi di servizio, e introdotto alcune modifiche a principi e procedure previsti dalla delibera 166/2007, che definiva il quadro finanziario unitario di programmazione, con la ripartizione delle risorse del FAS.

Per effetto delle suddette decisioni, sono stati anche soppressi i Programmi di Attuazione Nazionale del FAS, di natura tematica, che destinavano risorse aggiuntive al conseguimento degli obiettivi generali e specifici definiti nei corrispondenti Programmi Nazionali finanziati dalla politica regionale comunitaria e le corrispondenti risorse, significativamente decurtate, sono confluite nel Fondo Infrastrutture, finalizzato a finanziare progetti strategici nazionali e nel Fondo Strategico per il Paese, entrambi gestiti direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Con la delibera CIPE 1/2011¹⁰ si è inoltre stabilito un taglio lineare del 10% sulle risorse già assegnate ai Programmi di Attuazione Regionale del FAS (PAR FAS).

In tal modo, il nuovo quadro finanziario relativo ai Programmi di interesse strategico regionale e interregionale finanziati dal FAS nel Mezzogiorno è stato drasticamente ridimensionato, con un ammontare complessivo di assegnazioni finanziarie destinate alle Regioni del Mezzogiorno che passa dai 54,7 milioni di euro iniziali a 19,3 milioni di euro, come indicato in dettaglio nella tabella che segue.

Tab. 2.6. Quadro finanziario delle risorse FAS destinate alle regioni del Mezzogiorno

Programmi FAS di interesse strategico regionale e interregionale		Dotazione finanziaria (milioni di euro)
Programmi Regionali	Abruzzo	730,015
	Molise	407,084
	Campania	3.506,761
	Puglia	2.794,558
	Basilicata	768,971
	Calabria	1.595,940
	Sicilia	3.684,406
	Sardegna	1.946,237
Programmi Interregionali	Energie rinnovabili e risparmio energetico	695,287
	Attrattori culturali, naturali e turismo	808,286
Obiettivi di Servizio		2.409,600
Totale		19.347,145

Fonte: CIPE, Deliberazione 11 gennaio 2011, n. 1.

¹⁰ Deliberazione CIPE 11 gennaio 2011, n. 1, *Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate e selezione ed attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013* (G.U. del 7 aprile 2011, n. 80).



Le delibere CIPE non hanno invece modificato la componente comunitaria della politica regionale unitaria, rispetto alla quale sono state confermate le priorità strategiche e la dotazione finanziaria dei Programmi (v. Tab. 2.7) sebbene la già citata delibera 1/2011 abbia fissato degli obiettivi vincolanti in termini di impegni, il cui mancato raggiungimento determinerà la riprogrammazione delle risorse a livello di Programmi, con rimodulazione a favore di Programmi Operativi afferenti allo stesso obiettivo comunitario e allo stesso Fondo strutturale. La Tab. 2.7 fornisce un dettaglio delle risorse assegnate ai suddetti Programmi, mentre nel paragrafo che segue si dà evidenza del loro stato di attuazione.

Tab. 2.7. Quadro finanziario delle risorse dei Fondi strutturali destinate alle regioni dell'obiettivo Convergenza

Programmi Operativi finanziati dai Fondi strutturali nelle regioni dell'obiettivo Convergenza			Dotazione finanziaria (milioni di euro)
Programmi Regionali FESR	Campania		6.864,795
	Puglia		5.238,043
	Calabria		2.998,240
	Sicilia		6.539,605
Programmi Regionali FSE	Campania		1.118,000
	Puglia		1.279,200
	Calabria		860,498
	Sicilia		2.099,239
Programmi Nazionali	PON Ricerca & Competitività	FESR	6.205,393
	PON Sicurezza per lo sviluppo	FESR	1.158,080
	PON Reti e mobilità	FESR	2.749,457
	PON Ambienti per l'apprendimento	FESR	495,309
	PON Governance e Assistenza Tecnica	FESR	276,190
	PON Competenze per lo Sviluppo	FSE	1.485,929
	PON Governance e Azioni di Sistema	FSE	517,857
Programmi Interregionali	POI Energie rinnovabili e risparmio energetico	FESR	1.607,786
	POI Attrattori culturali, naturali e turismo	FESR	1.031,151
Totale			21.831,494

Fonte: QSN 2007-2013.



2.3 Lo stato di attuazione del QSN nelle regioni dell'obiettivo Convergenza

Il processo di attuazione della programmazione della politica regionale 2007-2013 manifesta – a quattro anni dall'approvazione dei Programmi – ritardi in termini di avanzamento finanziario e, conseguentemente, di realizzazioni.

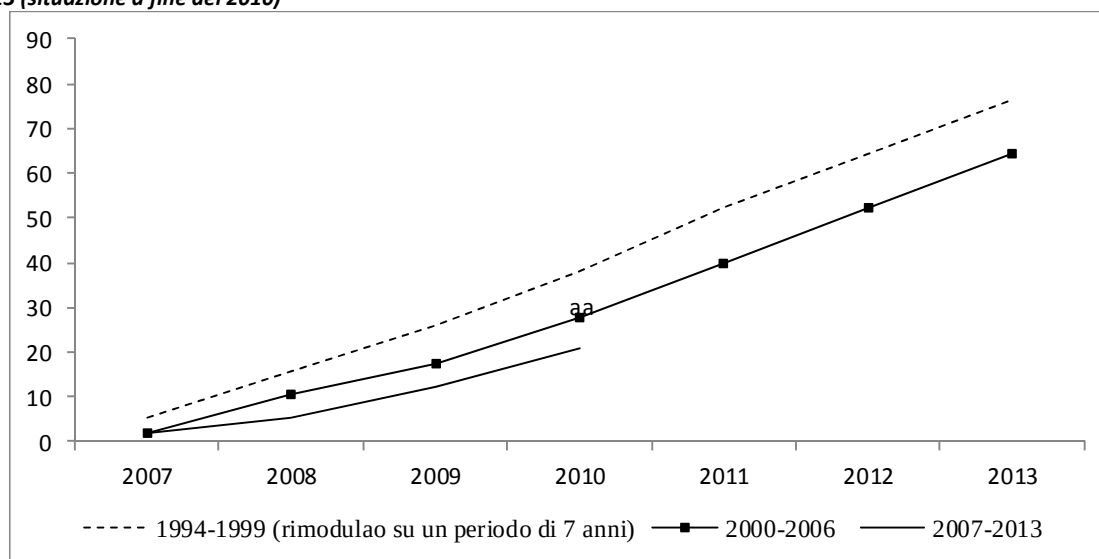
Se la componente nazionale della politica regionale non ha di fatto ancora visto l'avvio operativo (FAS), a causa delle difficoltà ad attivare i trasferimenti di cassa previsti in relazione alle necessità derivanti dalle manovre di bilancio correttive messe in atto dal Governo a partire dall'inizio della crisi finanziaria globale del 2008, anche l'attuazione della politica regionale comunitaria mostra un andamento rallentato.

D'altra parte, se la *performance* delle regioni italiane dell'obiettivo Convergenza denota difficoltà attuative, occorre evidenziare che l'andamento della spesa è risultato decisamente inferiore alle previsioni non solo in Italia ma in tutti gli Stati membri dell'Unione europea beneficiari dei finanziamenti assicurati dai Fondi strutturali.

Con specifico riferimento ai pagamenti del FESR, un confronto con la velocità di avanzamento della programmazione comunitaria nei precedenti cicli (1994-1999 e 2000-2006) rende palese la ridotta efficienza del processo di utilizzo delle risorse messe a disposizione per il periodo 2007-2013.

Il Graf. 2 mostra come sin dall'avvio del periodo di programmazione e fino al 2010 il livello dei pagamenti sia cresciuto a ritmi inferiori rispetto a quelli registrati nello stesso arco temporale nei precedenti due periodi.

Graf. 2 - Andamento dei pagamenti del FESR agli Stati membri: confronto tra i cicli di programmazione 1994-99, 2000-06 e 2007-2013 (situazione a fine del 2010)



Fonte: Commissione europea - D.G. Regio.



E' indubbio che la crisi finanziaria del 2008 e la successiva recessione nell'area euro abbiano pesato sensibilmente nel determinare i ritardi attuativi, imponendo in alcuni ambiti una riconsiderazione delle priorità di intervento e lo studio e la messa in atto di provvedimenti in grado di tamponare gli effetti della crisi, come nel caso in Italia della destinazione di un'ingente quota di risorse derivanti dal Fondo Sociale Europeo alla copertura finanziaria delle esigenze connesse all'obiettivo di attivare un ricorso diffuso agli ammortizzatori sociali per alleviare le conseguenze della crisi sui lavoratori e sulle imprese.

Un'ulteriore significativa causa di rallentamento del processo di attuazione è rintracciabile nella sovrapposizione avvenuta tra la chiusura finanziaria del ciclo di programmazione 2000-2006 e l'avvio operativo del nuovo ciclo 2007-2013.

Dal punto di vista amministrativo gli oneri legati alla gestione delle due fasi sono ricaduti sulle stesse strutture amministrative che hanno finito per dare priorità alla chiusura dei Programmi 2000-2006 – al fine di evitare il disimpegno di consistenti ammontare di risorse – producendo così un forte rallentamento delle procedure di attivazione dei bandi pubblici e degli altri strumenti e meccanismi di attuazione dei nuovi Programmi.

L'Unione europea, riconoscendo che il quadro delineatosi per effetto della concomitanza dei suddetti due fattori aveva penalizzato sensibilmente il percorso attuativo dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali in tutti gli Stati membri, ha introdotto una deroga all'applicazione della regola del "disimpegno automatico" o dell' $n+2$ ¹¹, con la quale sono stabilite delle tabelle di attuazione stringenti per l'utilizzo delle risorse assegnate.

La modifica apportata lo scorso anno al funzionamento della regola del disimpegno automatico, con la riduzione della soglia minima di spesa da realizzare al 31 dicembre 2010, allontanando il rischio di perdita di risorse per l'annualità 2010¹², ha tuttavia spostato la quota di risorse da certificare negli anni successivi, che è così cresciuta, determinando *target* di spesa ancora più impegnativi già a partire dal 2011.

¹¹ La regola del disimpegno automatico, mirata a promuovere l'accelerazione della spesa, si basa su un meccanismo che prevede che laddove la quota di un impegno non sia liquidata mediante acconto o per la stessa non vi sia una domanda di pagamento ammissibile alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno, la corrispondente somma è disimpegnata automaticamente dalla Commissione. La regola è anche denominata dell' $n+2$ in quanto comporta l'obbligo per gli Stati membri dell'Ue di spendere per Fondo, entro 3 anni, risorse almeno pari a quelle indicate nel piano finanziario per l'anno "n", dedotto l'acconto ricevuto dalla Commissione.

¹² Cfr. Reg. n. 539 /2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 giugno 2010 che modifica il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, per quanto riguarda la semplificazione di taluni requisiti e talune disposizioni relative alla gestione finanziaria. In particolare, la modifica apportata dal Reg. 539/2010 all' art. 93 del regolamento generale dei Fondi strutturali (1083/2006) disapplica la regola del disimpegno automatico per l'annualità 2007, prevedendo che la quota di risorse relative all'annualità 2007, conteggiata ai fini del rispetto del *target* di spesa necessario per evitare il disimpegno automatico, venga ripartita sulle annualità 2008-2013.



Il persistere dei ritardi di attuazione ha tuttavia portato nei primi mesi del 2011 la Commissione europea a sollecitare gli Stati membri affinché introducessero, in tempi rapidi, correttivi amministrativi in grado di produrre un'immediata e consistente accelerazione della spesa, scongiurando in tal modo il rischio di disimpegno automatico di risorse finanziarie considerevoli.

In tale quadro, in considerazione del rilevante ammontare di risorse da certificare entro il 2011 - circa 8 miliardi di euro complessivi per i programmi FESR e FSE degli obiettivi Convergenza e Competitività - il Ministero degli Affari Regionali, di concerto con il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico, ha definito con la delibera CIPE 1/2011 precisi *target* di impegno (al 31 maggio e 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*.

Come mostrano i dati forniti dal Sistema di monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato, l'avanzamento finanziario del QSN 2007-2013, sulla base di quanto rilevato al 31 maggio 2011, con riferimento ai Programmi Operativi delle regioni della Convergenza si attesta ancora su livelli di impegni e pagamenti decisamente bassi: gli impegni sono pari al 33,2% mentre i pagamenti si fermano al 10,9% del totale delle risorse finanziarie assegnate in dotazione (Tab. 2.8). In valori assoluti, su 43,6 miliardi di euro assegnati all'obiettivo Convergenza, a fine maggio 2011, risultano impegnati 14,4 miliardi e spesi 4,7 miliardi di euro.

Tab. 2.8 Programmi Operativi dell'obiettivo Convergenza finanziati dai Fondi strutturali: attuazione finanziaria al 31 maggio 2011, per Fondo (migliaia di euro)

Programmi operativi Convergenza	Quota FESR	Quota FSE	Cofinanzia- mento 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	11.862.412,6	3.692.554,5	33,03	10,28
PO finanziati dal FSE	-	3.757.523,0	3.925.567,7	7.683.090,8	2.614.444,6	1.078.458,1	34,03	14,04
Totale	17.882.902,3	3.757.523,0	21.958.907,2	43.599.332,6	14.476.857,2	4.771.012,6	33,20	10,94
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato.								

Analizzando in dettaglio l'avanzamento finanziario dei diversi Programmi Operativi FSE dell'area Convergenza si può rilevare che la *performance* della Calabria appare migliore della media, sia sotto il profilo degli impegni (30% del contributo, a fronte del 24,3%) che in relazione ai pagamenti (12,6%, a fronte del 7,9%) (v. Tab. 2.9).

**Tab. 2.9 QSN 2007-2013 delle regioni italiane dell'obiettivo Convergenza FSE: attuazione finanziaria al 31 maggio 2011, per Programma Operativo (migliaia di euro)**

Programma	Contributo totale 2007-2013 (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) (%)	Pagamenti (c/a) (%)
<i>Programmi Operativi Nazionali</i>	<i>2.003.787,3</i>	<i>1.232.338,3</i>	<i>628.994,4</i>	<i>61,50</i>	<i>31,39</i>
PON Governance e Azioni di Sistema	517.857,8	205.896,4	62.774,2	39,76	12,12
PON Competenze per lo Sviluppo	1.485.929,5	1.026.441,9	566.220,2	69,08	38,11
<i>Programmi Operativi Regionali</i>	<i>5.679.303,5</i>	<i>1.382.106,3</i>	<i>449.463,7</i>	<i>24,34</i>	<i>7,91</i>
POR FSE Campania	1.118.000,0	229.161,5	24.491,6	20,50	2,19
POR FSE Puglia	1.279.200,0	320.499,1	166.547,1	25,05	13,02
POR FSE Basilicata	322.365,6	120.331,9	68.537,3	37,33	21,26
POR FSE Calabria	860.498,8	258.590,2	108.395,1	30,05	12,60
POR FSE Sicilia	2.099.239,1	453.523,6	81.492,6	21,60	3,88
Totale	7.683.090,8	2.614.444,6	1.078.458,1	34,03	14,04

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

Per ciò che concerne l'avanzamento dei POR FESR emerge come la Calabria si collochi in termini di *performance* poco al di sotto della media delle regioni Convergenza per gli impegni e al di sopra della media per i pagamenti.

Sulla base dei dati rilevati si può osservare che in relazione al *target* del 31 maggio 2011 fissato a livello nazionale negli ultimi tre mesi si è comunque registrata una forte accelerazione degli impegni. In generale per il complesso delle regioni italiane della Convergenza, se si confrontano i dati al 28 febbraio con quelli al 31 maggio 2011 si rileva che gli impegni, in soli tre mesi, sono cresciuti di 12 punti percentuali, passando dal 21,2% al 32,2%, mentre in valori assoluti la crescita ha superato i 5.247 milioni di euro (Tab. 10). Meno significativo appare il progresso dei livelli di spesa.



Tab. 2.10. QSN 2007-2013 delle regioni italiane dell'obiettivo Convergenza FESR: attuazione finanziaria al 31 maggio 2011, per Programma Operativo (migliaia di euro)

Programma	Contributo totale 2007-2013 (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) (%)	Pagamenti (c/a) (%)
<i>Programmi Operativi Interregionali</i>	2.638.938,2	743.887,4	315.715,6	28,19	11,96
POI Attrattori culturali, naturali e turismo	1.031.151,8	106.075,3	89.830,6	10,29	8,71
POI Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.607.786,4	637.812,1	225.885,0	39,67	14,05
<i>Programmi Operativi Nazionali</i>	10.884.432,9	3.443.272,3	1.355.681,6	31,63	12,46
PON Governance a AT FESR	276.190,8	92.611,0	48.384,4	33,53	17,52
PON Istruzione Ambienti per l'apprendimento	495.309,8	235.539,3	152.427,0	47,55	30,77
PON Reti e mobilità	2.749.457,8	773.300,5	366.946,8	28,13	13,35
PON Ricerca e competitività	6.205.393,6	1.943.361,2	588.391,0	31,32	9,48
PON Sicurezza per lo sviluppo	1.158.080,9	398.460,3	199.532,4	34,41	17,23
<i>Programmi Operativi Regionali</i>	22.392.870,7	7.675.252,9	2.021.157,3	34,28	9,03
POR FESR Campania	6.864.795,2	1.930.796,2	530.470,6	28,13	7,73
POR FESR Puglia	5.238.043,9	2.116.601,9	530.730,6	40,41	10,13
POR FESR Basilicata	752.186,4	282.823,6	138.281,3	37,60	18,38
POR FESR Calabria	2.998.240,1	931.078,2	296.639,0	31,05	9,89
POR FESR Sicilia	6.539.605,1	2.413.953,0	525.035,8	36,91	8,03
Totale	35.916.241,8	11.862.412,6	3.692.554,5	33,03	10,28

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

L'accelerazione degli impegni è significativa, in quanto questi sono la spia dell'avvenuto avvio delle procedure di attuazione – provvedimenti di concessione approvati, gare d'appalto aggiudicate, etc. – cui di norma seguono i pagamenti dei beneficiari.

L'esame dei dati segnala, quindi, che l'introduzione di un meccanismo sanzionatorio nazionale, aggiuntivo e con scadenze più ravvicinate rispetto a quello comunitario dell'n+2, appare in grado di stimolare in maniera efficace l'accelerazione del processo di attuazione.

In ogni caso, se venissero confermati gli attuali ritmi di crescita degli impegni occorrerebbe attendere ancora quasi tutto il 2012 per giungere all'integrale impegno delle risorse derivanti dai Fondi strutturali.

Pertanto, pur considerando la positiva recente accelerazione del processo attuativo, il quadro generale continua ad essere critico, richiedendo un impegno amministrativo e gestionale straordinario di tutte le strutture organizzative coinvolte ai vari livelli istituzionali nell'implementazione della politica regionale.



Tab. 2.11. QSN 2007-2013. Attuazione finanziaria dei Programmi Operativi dell'obiettivo Convergenza finanziati dai Fondi strutturali (milioni di euro)

Programmi Operativi	Situazione al 28/2/2011		Situazione al 31/5/2011		Differenza maggio-febbraio	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Valori assoluti						
PO FESR	7.551,0	3.383,6	11.862,4	3.692,5	4.311,4	309,3
PO FSE	1.678,7	897,0	2.614,4	1.078,4	935,7	181,4
Totale	9.229,7	4.280,3	14.476,8	4.771,0	5.247,1	490,7
Quote percentuali sul contributo pubblico totale						
PO FESR	21,0	9,4	33,0	10,3	12,0	0,9
PO FSE	21,8	11,7	34,0	14,0	12,2	2,4
Totale	21,2	9,8	33,2	10,9	12,0	1,1

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



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

Il POR FESR 2007-2013

Con una dotazione finanziaria di quasi 3.000 M€ il POR FESR Calabria rappresenta circa il 7% delle risorse destinate all'obiettivo Convergenza in Italia e costituisce lo strumento finanziario più rilevante per il sostegno della politica regionale sul territorio calabrese. Il Programma è finalizzato a sostenere lo sviluppo e la crescita del sistema economico calabrese al fine della convergenza con i livelli medi di sviluppo dell'Ue, attraverso la mobilitazione delle potenzialità endogene regionali, tramite il miglioramento della competitività ed attrattività del sistema territoriale e la diversificazione ed innovazione delle strutture produttive.

In termini di priorità strategiche il POR FESR, assegna il peso specifico maggiore allo sviluppo delle "Reti e dei collegamenti per la mobilità" ed alla valorizzazione delle "Città, aree urbane e sistemi territoriali", cui è destinato complessivamente circa 1/3 dello stanziamento (Tab. 2.12).

Tab. 2.12 – Dotazione finanziaria per Asse del POR FESR Calabria 2007-2013 (valori in euro e in %)

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

Fonte: Regione Calabria, Piano finanziario POR FESR Calabria 2007-2013.

A quasi 4 anni dalla sua approvazione il Programma mostra – come la gran parte dei Programmi dell'Obiettivo Convergenza – uno stato di attuazione ancora limitato; negli ultimi sei mesi si sono tuttavia registrati significativi avanzamenti procedurali e finanziari. In generale, dall'esame dei dati rilevati dal sistema di monitoraggio MONITWEB della Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE al 5 settembre 2011 si rileva che, il livello di impegni si attesta al 36,7% e i pagamenti al 10,3%. In valori assoluti gli impegni hanno oltrepassato la soglia di 1.099 M€, mentre i pagamenti sono pari a 309 M€ (Tab. 2.13).

Con riferimento agli Assi, si evince che, dal punto di vista degli impegni, gli Assi III "Ambiente" e VI "Reti e collegamenti per la mobilità" hanno raggiunto livelli molto soddisfacenti, pari rispettivamente al 95,6% e



all'86,9%. L'Asse "Ambiente", in particolare, raggiunge un avanzamento significativo anche in termini di pagamenti, registrano 85,5 M€ di spesa, pari al 23,7% del totale delle risorse in dotazione. Sotto il profilo dei pagamenti, l'Asse "Reti e collegamenti per la mobilità" manifesta una velocità di utilizzo delle risorse in linea con la *performance* media, per effetto della complessità procedurale ed esecutiva delle opere connesse alla realizzazione delle infrastrutture nel settore dei trasporti.

Per un avanzamento non ancora conforme al raggiungimento degli obiettivi di spesa si segnalano l'Asse IV "Qualità della vita e inclusione sociale" e l'Asse VIII "Città, aree urbane e sistemi territoriali".

Riguardo a quest'ultimo Asse occorre peraltro sottolineare che il ridotto avanzamento è da ricondurre al fatto che le linee di intervento previste nell'ambito dei suoi obiettivi specifici vengono attuate, in larga misura, attraverso i diversi strumenti di progettazione integrata territoriale individuati a livello regionale (PISL e PISR), la cui attivazione comporta complesse e articolate procedure amministrative, allo stato attuale ancora in corso.

Tab. 2.13 Avanzamento finanziario del POR FESR Calabria 2007-2013, per Asse. Situazione al 5 settembre 2011
(valori in euro e in %)

	Assi	Contributo totale (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	Capacità di impegno (B/A)	Capacità di utilizzo (C/A)
I	Ricerca scientifica, innovazione tecnologica e società dell'informazione	299.824.005	79.673.125	22.225.681	26,57	7,41
II	Energia	209.876.804	22.552.877	22.057.213	10,75	10,51
III	Ambiente	359.788.806	343.883.383	85.532.041	95,58	23,77
IV	Qualità della vita e inclusione sociale	269.841.605	2.424.773	2.370.729	0,90	0,88
V	Risorse naturali, culturali e turismo sostenibile	359.788.806	105.261.382	49.377.004	29,26	13,72
VI	Reti e collegamenti per la mobilità	479.718.408	416.761.074	54.737.767	86,88	11,41
VII	Sistemi produttivi	419.753.607	86.712.103	54.897.233	20,66	13,08
VIII	Città, aree urbane e sistemi territoriali	509.700.809	28.643.692	13.784.505	5,62	2,70
IX	Assistenza tecnica e cooperazione interregionale	89.947.202	13.403.447	4.152.266	14,90	4,62
	TOTALE	2.998.240.052	1.099.315.857	309.134.440	36,67	10,31

Fonte: Sistema di monitoraggio RGS-IGRUE.

Giova precisare, inoltre, che i dati relativi all'avanzamento finanziario del Programma mettono in luce sono una parte dell'avanzamento complessivo del Programma la cui valutazione non può prescindere da un'analisi delle precondizioni attivate dalla nuova Giunta regionale per dare concreto avvio alle operazioni



cofinanziate dal POR Calabria FESR 2007/2013 necessarie per rimuovere le principali criticità che, sino a quel momento, ne avevano rallentato l'attuazione.

Innanzitutto, nel secondo semestre 2010 e nei primi mesi 9 mesi dell'anno 2011 sono state avviate cinquanta nuove procedure di selezione per un ammontare complessivo pari a 936,5 milioni di euro, di cui:

- 41 nuove procedure, per un importo pari a 841,9 milioni di euro, avviate entro l'anno in corso;
- 24 procedure, per un importo pari a 693,5 milioni di euro (di cui 406,6 quella relativa ai PISL), avviate negli ultimi tre mesi dell'anno in corso (quindi, dopo il CdS del 15 giugno 2011).

Ciò a dimostrazione dell'ingente sforzo profuso dagli uffici regionali coinvolti nella gestione del POR Calabria FESR 2007/2013.

Con l'entrata a regime delle procedure di selezione attivate, il POR FESR si avvia a produrre un significativo volume di investimenti pubblici, in grado di fornire al sistema produttivo calabrese un sostegno importante in funzione anti-crisi.

Le ulteriori criticità su cui la nuova Giunta è intervenuta hanno riguardato:

- assenza degli atti di pianificazione di settore;
- assenza delle direttive di attuazione per la concessione degli aiuti alle imprese;
- stallo in cui versava la Progettazione Integrata (vedi paragrafo 1.7).

1) I Piani di Settore

Sono lo strumento fondamentale per registrare l'analisi dei fabbisogni, individuare le problematiche e le specificità dei singoli settori, individuare le principali azioni da intraprendere al fine di soddisfare le esigenze rilevate, indicandone le priorità. A tal riguardo, la Giunta Regionale, nel corso dell'ultimo anno, ha approvato i seguenti piani:

- Piano Operativo di Intervento per la Depurazione (DGR n. 335 del 22.07.2011);
- Piano di Marketing Strategico di Marketing Turistico 2010/2012 (DGR n. 787 del 14.12.2010);
- Piano Regionale di Sviluppo del Turismo Sostenibile 2011/2013 (DGR n. 328 del 22.07.2011).

Inoltre, è stato definito ed approvato l'Atto di Indirizzo per la realizzazione di interventi di valorizzazione dei Beni Culturali della Calabria nelle more di approvazione dei Piani previsti dall'obiettivo operativo 5.2.1 (Piano Regionale dei Musei, delle Aree e dei Parchi Archeologici della Calabria, Piano Regionale degli Edifici Storici e di Pregio Architettonico della Calabria, Piano Regionale dei Castelli e delle Fortificazioni Militari della Calabria, Piano Regionale delle Aree e delle Strutture di Archeologia Industriale della Calabria).

Relativamente al Piano Generale Difesa Suolo (di cui all'O.P.C.M. n. 3741 del 18.02.2009) sono stati assunti i primi tre decreti di impegno per un importo complessivo pari a circa 33,4 M€.



2) *Direttive di attuazione per la concessione degli aiuti alle imprese.*

La Giunta regionale, in applicazione della L.R. 40/2008, che prevede la concessione di contributi in regime *de minimis*, finalizzati a sostenere lo sviluppo del sistema produttivo regionale, ha provveduto ad approvare le seguenti **direttive di attuazione**:

- Direttive Confidi (DGR n. 99 del 18.03.2011) per il sostegno ai processi di riorganizzazione e aggregazione e per l'integrazione dei fondi rischi dei confidi operanti sul territorio regionale;
- Direttive per l'innovazione digitale delle imprese (DGR n. 176 del 27.04.2011) per la concessione di contributi finalizzati a realizzare azioni per l'innovazione digitale delle imprese e reti di imprese;
- Direttive per l'Imprenditoria Giovanile (DGR n. 316 del 22.07.2011);
- Direttive per la realizzazione di asili nido e servizi integrativi (DGR n. 149 del 12 aprile 2011) per la concessione di contributi per la realizzazione dei nidi di infanzia, asili nido e servizi integrativi;
- Direttive reti e cluster di imprese (DGR n. 314 del 22/07/2011) per sostenere la creazione e/o il potenziamento delle reti e dei cluster di imprese attraverso i contratti di investimento.

La conferma del fatto che negli ultimi mesi il Programma ha prodotto una decisa accelerazione del processo attuativo è testimoniata anche dal superamento del target di impegni al 25/05/2011 stabilito dal Comitato Nazionale di Coordinamento del QSN del 30 marzo 2011¹³.

II POR FSE 2007-2013

Il POR FSE 2007-2013 rappresenta, dopo il Programma FESR, lo strumento operativo di finanziamento più importante della politica regionale della Calabria, con una dotazione finanziaria che supera gli 860 M€. Il programma si articola in 5 Assi prioritari di intervento mirati a rafforzare a livello regionale l'efficacia delle politiche attive del lavoro e delle politiche sociali e in due Assi trasversali di supporto all'attuazione delle relative *policy*.

In considerazione dei punti di debolezza del mercato del lavoro che caratterizzano la Calabria la priorità strategica e finanziaria è stata assegnata dal Programma FSE all'ampliamento della base occupazionale complessiva (Asse II "Occupabilità"), mediante il sostegno diretto ad azioni mirate alla creazione di nuova occupazione, e all'esigenza di innalzare la qualità dell'istruzione e le competenze specialistiche dei giovani

¹³ Nello specifico, il target era fissato a 740,5 M€, mentre gli impegni effettivamente realizzati hanno raggiunto i 918,5 M€.



(Asse IV “Capitale umano”). I due Assi di intervento coprono insieme oltre i 2/3 della dotazione finanziaria del Programma, segnalando una decisa focalizzazione della strategia di intervento regionale (Tab. 14).

Tab. 2.14 - Dotazione finanziaria del POR FSE Calabria 2007-2013, per Asse (valori in euro e in %)

Assi		Dotazione	%
I	Adattabilità	154.889.776	18,0
II	Occupabilità	318.384.538	37,0
III	Inclusione sociale	68.839.900	8,0
IV	Capitale umano	258.149.626	30,0
V	Transnazionalità e interregionalità	8.604.988	1,0
VI	Assistenza tecnica	17.209.976	2,0
VII	Capacità istituzionale	34.419.950	4,0
TOTALE		860.498.754	100,0

Fonte: Regione Calabria, Piano finanziario POR FSE Calabria 2007-2013.

A settembre 2011, in analogia con quanto rilevabile nelle altre regioni Convergenza, anche il Programma della Calabria finanziato dal Fondo Sociale Europeo registra un avanzamento limitato, seppure i progressi registrati negli ultimi mesi prefigurino un parziale recupero del ritardo attuativo.

Occorre sottolineare come l’attuazione del POR FSE sia stata fortemente indirizzata a mettere in campo interventi di contrasto alla crisi finanziaria scoppiata nel settembre del 2008, finalizzati a contenerne gli effetti sul mercato del lavoro e mantenere quanto più lavoratori possibili all’interno del sistema produttivo.

In particolare, in coerenza con l’Accordo stipulato in data 12 febbraio 2009 tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome e con l’Intesa tra gli stessi sancita l’8 aprile 2009, nonché con l’Accordo Istituzionale tra la Regione e le Parti Sociali Regionali siglato il 12 maggio 2010, la Regione Calabria ha destinato complessivamente alle politiche attive e passive rivolte ai percettori di ammortizzatori sociali – fino al 2010 – un ammontare di risorse pari a 56,9 M€, provenienti dagli Assi “Adattabilità”, “Occupabilità” e “Inclusione Sociale”.

Da un esame dello stato di attuazione al 5 settembre 2011 del POE FSE Calabria, si evince che gli impegni hanno raggiunto la quota del 33,9% del contributo assegnato, mentre i pagamenti si sono attestati al 17,1% (Tab. 15). Più in particolare, da un’analisi dei dati di avanzamento per Asse prioritario si ricava che la capacità d’impegno ha avuto una notevole accelerazione nei primi mesi del 2011 con riferimento agli Assi II “Occupabilità” e III “Inclusione Sociale”, che hanno superato ampiamente la soglia di impegni del 40% delle risorse assegnate. Se si osservano i valori assoluti si evince che anche l’Asse IV “Capitale Umano” presenta un



avanzamento degli impegni rilevanti, con quasi 70 M€ di impegni e 47,6 M€ di pagamenti (pari rispettivamente al 27,1% e al 18,5%).

Tab. 2.15 – Avanzamento finanziario del POR Calabria FSE 2007-2013, per Asse. Situazione al 5 settembre 2011 (valori in euro e in %)

	Assi	Contributo totale (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	Capacità di impegno (B/A)	Capacità di utilizzo (C/A)
I	Adattabilità	154.889.776	39.366.387	18.119.844	25,4	11,7
II	Occupabilità	318.384.538	141.405.618	67.033.338	44,4	21,1
III	Inclusione sociale	68.839.900	33.555.771	8.528.465	48,7	12,4
IV	Capitale umano	258.149.626	69.995.082	47.658.827	27,1	18,5
V	Transnazionalità e interregionalità	8.604.988	24.000	24.000	0,3	0,3
VI	Assistenza tecnica	17.209.976	7.708.109	5.941.864	44,8	34,5
VII	Capacità istituzionale	34.419.950	0	0	0	0
	TOTALE	860.498.754	292.054.966	147.306.338	33,9	17,1

Fonte: Sistema di monitoraggio RGS-IGRUE

Per uno stato di avanzamento ancora insoddisfacente si segnalano gli Assi V “Transnazionalità e interregionalità” e VII “Capacità istituzionale”. Tuttavia, sulla base delle decisioni assunte di recente¹⁴, è prevedibile una forte accelerazione procedurale e, conseguentemente, finanziaria, che – anche in considerazioni della dotazione non particolarmente elevata dei due Assi – dovrebbe consentire di conseguire gli obiettivi definiti in fase di programmazione in tempi congrui con i profili di spesa indicati dal Programma.

Grazie alla recente accelerazione delle procedure di attuazione, la *performance* di realizzazione finanziaria è stata superiore rispetto al *target* di impegni fissato dal Comitato di coordinamento del QSN del 30 marzo 2010¹⁵. Questo risultato rappresenta un segnale incoraggiante rispetto alla capacità del Programma di conseguire i propri obiettivi di spesa.

Al riguardo, sulla base delle previsioni formulate per fine 2011 e per il 2012, costruite tenendo conto della tipologia procedurale, ovvero del ciclo finanziario, previsto per gli *iter* attivati e adottando un atteggiamento prudentiale, il livello di pagamenti atteso in attuazione del POR FSE per il 31/12/2011 è pari ad oltre 221,7 M€, mentre per il 2012 la soglia di spesa prevista è fissata a 356,4 M€. In considerazione di tali

¹⁴ Il riferimento è, nello specifico, alle modifiche alle procedure di attuazione dell'Asse V, che dovrebbero consentire una più veloce attuazione degli 8 progetti di cooperazione interregionale a cui la Regione Calabria ha aderito, e al recente completamento dell'iter di definizione dei progetti tematici previsti dall'Asse VII.

¹⁵ Nello specifico, il *target* era fissato a 212,5 M€, pari al 100% del *target* di spesa comunitario N+2 al 31 dicembre 2011, mentre gli impegni effettivamente realizzati hanno raggiunto i 258,5 M€.



previsioni appare plausibile che la Regione riesca a raggiungere il target dell'N+2 per entrambe le annualità considerate.

2.5 Il Programma Attuativo FAS della Calabria

Il Programma Attuativo Regionale PAR FAS della Calabria costituisce il terzo pilastro, insieme al POR FESR e al POR FSE, su cui si basa il sostegno della politica regionale per il periodo 2007-2013. L'individuazione di questo ulteriore strumento operativo di finanziamento, previsto dal QSN e meglio definito nei suoi contorni dalla delibera CIPE 166/2007, scaturisce dall'attuazione del nuovo disegno strategico di programmazione unitaria che ha inteso rafforzare il coordinamento e l'efficacia della politica regionale per il ciclo di programmazione 2007-2013.

In coerenza con tali indirizzi, la Calabria ha adottato con delibera di Giunta regionale del 24 agosto 2009, n. 564, un PAR FAS il cui obiettivo globale coincide con quello del POR Calabria FESR. In generale, il PAR concentra la sua strategia e le risorse finanziarie per rafforzare alcuni degli Assi prioritari e degli obiettivi specifici già identificati nel POR FESR. In particolare, il PAR focalizza la sua azione su:

- l'Asse "Ambiente", per il miglioramento della dotazione, efficienza ed efficacia del servizio idrico; per la prevenzione e mitigazione dei rischi del territorio; per il miglioramento del servizio di gestione dei rifiuti; per la restituzione all'uso collettivo delle aree compromesse da inquinamento;
- l'Asse "Qualità della vita e inclusione sociale", per il miglioramento della qualità e l'accessibilità delle strutture e dei servizi scolastici e della qualità e dell'equità della partecipazione sociale e lavorativa;
- l'Asse "Risorse naturali, culturali e turismo sostenibile", per l'aumento della competitività internazionale delle destinazioni turistiche regionali;
- l'Asse "Reti e collegamenti", per lo sviluppo dell'accessibilità esterna e interna della Calabria, il potenziamento del Sistema Regionale dell'intermodalità e della logistica, la promozione della mobilità regionale;
- l'Asse "Sistemi produttivi", per il miglioramento delle condizioni di contesto ed il sostegno alla competitività dei sistemi produttivi e delle imprese;
- l'Asse "Città", per la promozione della competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane; per il miglioramento della qualità della vita e il collegamento con le reti materiali e immateriali; per il contrasto al declino dei territori delle aree interne e marginali.



Il quadro programmatico originariamente definito per il PAR FAS Calabria ha subito – come avvenuto anche nelle altre Regioni – significative modifiche, per effetto delle già menzionate decisioni adottate dal Governo – nello specifico attraverso il CIPE – a partire dal 2008, che hanno portato ad un parziale utilizzo delle risorse in dotazione al FAS per fronteggiare situazioni emergenziali aggravate dalla crisi finanziaria e dalla successiva recessione economica internazionale e ad una significativa revisione delle priorità di intervento.

Come indicato nella Tab. 16 le risorse complessive assegnate al PAR dalla delibera CIPE 1/2009, complessivamente pari al 1.773,27 milioni di euro, si concentrano sugli obiettivi degli Assi prioritari “Ambiente” e “Reti e collegamenti per la mobilità”, che assorbono – congiuntamente considerati – circa il 70% della dotazione complessiva.

Tab. 2.16. Ripartizione per Asse delle risorse finanziarie in dotazione al PAR FAS Calabria 2007-2013.
(Valori in euro e in %)

Assi		Risorse assegnate con delibera CIPE 1/2009	%
I	Ricerca scientifica, innovazione tecnologica e società dell'informazione	-	-
II	Energia	-	-
III	Ambiente	758.071.216	42,8
IV	Qualità della vita e inclusione sociale	185.306.297	10,4
V	Risorse naturali, culturali e turismo sostenibile	33.692.054	1,9
VI	Reti e collegamenti per la mobilità	505.380.810	28,5
VII	Sistemi produttivi	58.846.027	3,3
VIII	Città, aree urbane e sistemi territoriali	224.025.365	12,6
IX	Assistenza tecnica e cooperazione interregionale	6.525.619	0,4
	Progetto rafforzamento conti pubblici territoriali,	1.418.613	0,1
	Totale	1.773.266.001	100,0

Fonte: Regione Calabria, Piano finanziario PAR FAS 2007-2013.

Vale sottolineare che, a seguito del taglio lineare del 10% delle risorse assegnate a tutti i PAR FAS, operato dalla più volte ricordata delibera CIPE 1/2011, la dotazione finanziaria del PAR FAS Calabria è stata rideterminata in 1.595,94 milioni di euro.

Tale delibera, nel ridefinire obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse finanziarie in dotazione al FAS, ha anche stabilito che venga data priorità a progetti strategici, la cui concreta individuazione avverrà per le Regioni del Mezzogiorno sulla base delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale per il Sud e



dell'esito di uno specifico processo di concertazione istituzionale tra le Amministrazioni centrali e regionali promosso dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico.

Inoltre, la delibera stabilisce che gli esiti del suddetto processo di concertazione costituiscono revisione e aggiornamento dei PAR già adottati.

In virtù di tali decisioni il processo di attuazione del PAR FAS continua ad essere soggetto a possibili nuovi interventi in grado di modificarne le priorità, con conseguente stallo della fase operativa.

2.6 Il percorso attuativo degli obiettivi di servizio del QSN in Calabria

In ragione della persistente difficoltà delle regioni del Mezzogiorno a offrire servizi collettivi in ambiti essenziali per la qualità della vita dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese, il QSN ha definito per alcuni obiettivi di servizio target vincolanti con lo scopo di dare centralità agli stessi nelle strategie regionali.

Il meccanismo prevede una riserva di premialità¹⁶, destinata alle Regioni, legata al conseguimento di risultati verificabili in termini di erogazione di servizi collettivi in alcuni ambiti di *policy*. Gli obiettivi strategici da perseguire sono:

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

Rispetto a questi obiettivi, sono stati fissati target quantitativi che ciascuna Regione del Mezzogiorno si è impegnata a raggiungere al 2013, sulla base di undici indicatori statistici¹⁷. Essi rappresentano standard minimi per colmare il divario rispetto al Centro-Nord e garantire equità di accesso ai servizi, in coerenza con obiettivi normativi posti dalle leggi o piani di settore e dai processi di coordinamento a livello europeo.

¹⁶ A livello nazionale la definizione del meccanismo premiale è stata il risultato di un processo partenariale avviato agli inizi del 2006, condotto da un gruppo tecnico di lavoro che ha visto la partecipazione delle Regioni del Mezzogiorno, del Dipartimento per le Politiche dello Sviluppo, dei Ministeri interessati per materia, del Dipartimento della Funzione Pubblica e dell'ISTAT che ha identificato gli obiettivi, gli indicatori ed i valori *target* associati.

¹⁷ Per il dettaglio sugli indicatori ed i target si veda: Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/.



La delibera CIPE del 3 agosto 2007, n. 82 ha definito le procedure e le modalità di attuazione del meccanismo premiale collegato agli “obiettivi di servizio” previsto nel Quadro Strategico Nazionale per la politica di sviluppo nel periodo di programmazione 2007-2013, prevedendo l’obbligo a carico delle Regioni di dotarsi di specifici Piani di azione che consentono, anche ai cittadini, di seguire il percorso di avvicinamento ai target degli obiettivi.

In attuazione del meccanismo previsto, la Giunta Regionale ha approvato, con la delibera dell’11 novembre 2008, n. 848 il “Piano di Azione Regionale per il raggiungimento degli obiettivi di servizio 2007-2013”.

All’interno del Piano sono state specificate, per ciascun obiettivo da perseguire, le criticità individuate, le linee di azione e la tipologia di interventi da realizzare, le azioni amministrative propedeutiche all’attuazione, le risorse e le fonti di finanziamento e la tempistica delle linee da porre obbligatoriamente in essere per raggiungere gli obiettivi del Piano.

Nel febbraio 2010 il “Gruppo Tecnico Centrale di accompagnamento”¹⁸, istituito dalla delibera CIPE 82/2007, ha concluso l’istruttoria per il calcolo della premialità intermedia spettante alla Regione Calabria, che ha riguardato tutti gli indicatori coinvolti nel sistema premiale ad eccezione degli indici S02 ed S03 per i quali non risultavano disponibili dati aggiornati.

I risultati raggiunti dalla Calabria sono ampiamente soddisfacenti: la Regione ha infatti meritato il 36% del premio complessivamente previsto (ossia, in termini assoluti, 92,08 M€).

Il quadro attuativo si è nel frattempo ulteriormente aggiornato.

Alla data di chiusura ed invio al Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) (nota n. 2046 del 04/04/2011) del “Rapporto annuale 2010 del Piano d’azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio”, le variazioni registrate da parte dei vari indicatori sono quelle indicate nella successiva Tab. 15, in cui vengono riportati i valori conseguiti sulla base dell’aggiornamento dei dati ufficiali resi disponibili.

Dall’analisi dei dati emerge che la Calabria mostra un’evoluzione positiva per tutti gli indicatori selezionati per monitorare l’attuazione del meccanismo degli obiettivi di servizio.

I progressi maggiori, considerando i dati più recenti disponibili, sono stati raggiunti dalla Calabria nel perseguimento dell’obiettivo della “tutela e del miglioramento della qualità dell’ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani”. In questo ambito, gli indicatori selezionati per il monitoraggio

¹⁸ Il Gruppo Tecnico Centrale, costituito con Decreto del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico del giugno 2008, svolge funzioni di accompagnamento e monitoraggio del sistema, è responsabile dell’istruttoria per l’attribuzione delle risorse premiali alle scadenze del 2009 e del 2013 ed è composto da rappresentanti del DPS, delle Regioni, del MIUR e dell’ISTAT.



dell'avanzamento della specifica azione regionale di intervento pubblico segnalano un forte incremento della percentuale di frazione umida trattata in impianti di compostaggio, passata dallo 0,8% del 2005 al 14,8% del 2009 e una significativa riduzione del quantitativo di rifiuti urbani conferiti in discarica per abitante (da 394 kg del 2005 a 306 kg nel 2009). Per questi due indicatori, se verranno confermati gli attuali ritmi di miglioramento, potranno essere sicuramente centrati i target finali assegnati alla Calabria.

Un avanzamento significativamente positivo si registra anche in relazione all'obiettivo di "aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro". Due dei tre indicatori definiti per misurare il grado di miglioramento della situazione di contesto regionale in questo ambito mostrano progressi rilevanti rispetto alla condizione di partenza, prefigurando anche in questo caso il raggiungimento dei *target* quantitativi fissati (almeno per due indicatori) e, quindi, un effettivo innalzamento quali-quantitativo dei servizi di cura per l'infanzia e per gli anziani.



Tab. 2.16 – Stato di attuazione del Piano d’azione per il conseguimento degli obiettivi di servizio in Calabria. Situazione al 4 aprile 2011

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%	16,2 % (2010)	35%
	S.02 - % di 15-enni con scarse competenze in lettura (OCSEPISA)	n.d.	20.0%	33.0% (2009)	n.d.
	S.03 - % di 15-enni con scarse competenze in matematica (OCSE-PISA)	n.d.	21.0%	39.6% (2009)	n.d.
Aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro	S.04 - % di Comuni con servizi per l'infanzia	6.6% (2004)	35.0%	18.1% (2009)	40%
	S.05 - % di bambini tra 0-3 anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia	2.0% (2004)	12.0%	3.5% (2009)	15%
	S.06 - % di popolazione oltre 65 anni in assistenza domiciliare integrata	1.6% (2005)	3.5%	2.5% (2009)	47%
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	306.8 (2009)	53%
	S.08 - % raccolta differenziata	8.6% (2005)	40.0%	12.4% (2009)	12%
	S.09 - % di frazione umida trattata in impianti di Compostaggio	0.8% (2005)	20.0%	15.4% (2009)	76%
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: Regione Calabria, Rapporto Annuale 2010 del Piano d’Azione per il raggiungimento degli Obiettivi di Servizio

Più incerto appare allo stato attuale il conseguimento dei *target* con riferimento agli altri due obiettivi di servizio.

Relativamente all’obiettivo di “elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione”, per l’unico indicatore per il quale è possibile svolgere considerazioni sull’avanzamento – la *percentuale di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media* – la Calabria denota un cambiamento favorevole non trascurabile, avendo colmato al 2010 il 35% della distanza rispetto al *target* fissato per il 2013,



mentre ancora notevole risulta al 2009 la distanza dal *target* per i due indicatori *percentuale di 15-enni con scarse competenze in lettura e percentuale di 15-enni con scarse competenze in matematica*.

Con riferimento all'obiettivo della "tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato" si rileva un avanzamento positivo ancora limitato, sebbene occorra considerare che l'ultimo dato disponibile per gli indicatori selezionati – al 2008 – non fornisce sicuramente un quadro sufficientemente aggiornato della situazione di contesto regionale.

Nel complesso, considerate le difficoltà di attuazione che i POR FESR ed FSE hanno incontrato fino ad oggi, si può affermare che la Regione Calabria ha avviato, anche sulla scorta dei positivi risultati maturati nell'ambito dell'esperienza della precedente programmazione, un percorso virtuoso di avvicinamento ai *target* finali degli obiettivi di servizio, lungo un sentiero che prefigura, in conseguenza della preventivabile accelerazione della spesa dei suddetti Programmi che avverrà nel corso dei prossimi mesi, una efficace rincorsa alla riduzione dei *gap* che accomunano la Calabria alle altre regioni del Mezzogiorno nella prestazione di servizi essenziali.

D'altra parte, sotto il profilo strettamente finanziario, va rilevato che non è ancora stato possibile utilizzare appieno gli esiti dei positivi traguardi conseguiti a causa della mancata possibilità di impiegare le risorse finanziarie assegnate in fase di verifica intermedia, dal momento che il Governo centrale non ha provveduto alla materiale assegnazione delle risorse spettanti, in ragione di quanto deciso con la delibera CIPE 1/2011. Tale delibera, infatti, in applicazione di quanto disposto dalla delibera del 30 luglio 2010, n. 79, oltre a modificare le modalità di programmazione e attuazione delle risorse FAS, ha determinato una riduzione significativa delle assegnazioni delle risorse FAS 2000-2006 e 2007-2013 con un taglio del *budget* premiale pari al 20% (in valore assoluto si passa da un *budget* disponibile per il meccanismo premiale pari a 3.012.000 euro ad un ammontare di 2.409.600 euro).

L'impossibilità di usufruire delle risorse premiali FAS, nel contesto attuale, ha determinato un vincolo notevole rispetto alla realizzazione degli interventi utili al conseguimento dei diversi obiettivi di servizio. In tale quadro, risulta evidente che il processo potrebbe subire nei mesi e negli anni a venire un sicuro indebolimento, mettendo a rischio il pieno successo finale del progetto strategico "obiettivi di servizio".

2.7 Lo stato di avanzamento della progettazione integrata

La Regione Calabria, avvalendosi delle risorse del POR FESR 2007-2013 e di quelle assegnate al PAR FAS, sostiene la realizzazione di Progetti Integrati di Sviluppo Regionale (PISR) e Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL).



I Progetti Integrati di Sviluppo Regionale (PISR) sono finalizzati al conseguimento di obiettivi strategici per l'intero territorio regionale. Hanno una valenza non circoscritta a specifici ambiti territoriali e vanno considerati come "Progetti di Sistema" riguardanti l'intera Regione.

I Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL) sono finalizzati al conseguimento di obiettivi di sviluppo di specifici ambiti territoriali e sono stati ideati per cogliere le specificità dei Sistemi Territoriali calabresi. Le tipologie di Sistemi Territoriali individuate sono le seguenti:

- A. *Sistemi Territoriali Istituzionali* definibili, nelle more della piena applicazione della Legge Regionale 15/2006, come quei territori all'interno dei quali sono presenti forme consolidate di collaborazione tra Comuni per la gestione associata di servizi pubblici e/o per la programmazione e attuazione unitaria delle politiche di sviluppo locale. I Progetti Integrati di Sviluppo, previsti per questi Sistemi sono:
 - il PISL per la Realizzazione di Sistemi di Mobilità Intercomunale.
 - il PISL per la Realizzazione di Servizi Intercomunalì per la Qualità della Vita.
- B. *Sistemi Territoriali Tematici* individuati sulla base della presenza e concentrazione di specifiche risorse/vocazioni territoriali. Fanno parte di questo tipo di Sistemi:
 - il PISL per la realizzazione dei Sistemi Turistici Locali /Destinazioni Turistiche Locali;
 - il PISL per la realizzazione di Sistemi Produttivi Locali, di Distretti Agroalimentari di qualità e di Distretti rurali.
- C. *Sistemi Territoriali Marginali e in Declino*, costituiti dai territori che presentano un elevato tasso di spopolamento, elevati indici di vecchiaia e declino delle attività economiche. Per contrastare il fenomeno dello spopolamento si prevede la realizzazione di un Progetto Integrato di Sviluppo Regionale, che si attua attraverso PISL, con il massimo coinvolgimento delle popolazioni che ancora vivono nelle aree.

La deliberazione di Giunta regionale del 28 febbraio 2010, n.163 ha dato avvio al processo di attuazione dei PISL e dei PISR, che si attuano tramite PISL, attraverso la definizione del quadro finanziario, per linea di intervento e per Provincia, delle modalità e dei tempi di attuazione.

La nuova Giunta ha successivamente dato un notevole impulso alla Progettazione Integrata, snellendo l'impianto della deliberazione 163/2010 e imprimendo una forte accelerazione al processo di attuazione.

In particolare, in ragione dell'elevata articolazione del quadro programmatico, la Regione Calabria ha approvato con DGR 344 del 22 luglio 2011 il *Quadro Unitario della Progettazione Integrata* (QUPI), quale documento di indirizzo per la realizzazione dei Progetti Integrati di Sviluppo Locale e Regionale nell'ambito del POR Calabria FESR 2007-2013.



Il QUPI ha definito le priorità territoriali e settoriali necessarie per l'individuazione dei Progetti Integrati e tiene conto delle priorità espresse dalle Province attraverso i "Rapporti di priorità strategiche territoriali", elaborati a seguito dell'Avviso pubblico di cui al D.D.G. n. 17808 del 2010.

Al fine di dare attuazione al QUPI è stato predisposto un unico Avviso valido per tutte le tipologie di PISL. Oltre che regolamentare l'iter per la presentazione delle candidature e stabilire la procedura di valutazione e selezione, l'Avviso pubblico per la presentazione delle candidature definisce il quadro finanziario. Le risorse finanziarie disponibili per il finanziamento dei PISL, con esclusione dei PISL relativi alle "Minoranze linguistiche", ammontano ad oltre 410,2 M€, a valere sugli Assi V, VII e VIII del POR FESR. La dotazione finanziaria è ripartita per ciascuna provincia in base ai criteri definiti dalla delibera di Giunta 163/2010.

Per ciò che concerne più nello specifico i PISR, la Regione aveva approvato – nel 2009, con diverse deliberazioni di Giunta – 21 Progetti Integrati di Sviluppo Regionale.

Successivamente, con deliberazione di Giunta regionale del 27 aprile 2011, n. 163 si è proceduto alla rettifica di alcune di tali delibere relative ai Progetti Integrati di Sviluppo Regionale *Grandi Attrattori Culturali della Magna Grecia; Arte Contemporanea in Calabria; Teatro in Calabria; Eventi Culturali* e alla revoca del provvedimento di approvazione del Progetto Integrato di Sviluppo Regionale ***Rete dei Parchi Culturali, letterari e tematici***. Con deliberazione di Giunta regionale del 20 maggio 2011, n. 228 sono state revocate le DGR 198/2009 e 203/2009 di approvazione dei PISR *Giovani Talenti e Rete Regionale per l'Innovazione* e approvato il nuovo PISR *Calabria Innova – Creazione del sistema regionale per l'innovazione in Calabria*.

Ad oggi, pertanto, il quadro aggiornato della Progettazione Integrata Regionale prevede 19 PISR, il cui valore complessivo supera i 1.538 M€.

Di tale ammontare di risorse, in considerazione dell'incertezza del quadro finanziario relativo al PAR FAS, soggetto ancora negli ultimi mesi a decurtazioni e suscettibile di ulteriori rimodulazioni, quasi 400 M€ non sono ancora nella piena disponibilità della Regione. Pertanto, le risorse che attualmente risultano in concreto attivabili per l'attuazione dei PISR ammontano a quasi 1.140 M€.

In tale scenario, l'avviso pubblico per la selezione è stato pubblicato il 12 Agosto 2011 e la **Tab. 2.18** riporta in dettaglio la ripartizione finanziaria prevista per i PISR già dotati di delibera di assegnazione finanziaria.



Tab. 2.18 Quadro programmatico dei PISR e ripartizione finanziaria (valori in 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 ha sottoscritto con il MEF e il Ministero della Salute, nel dicembre 2009, 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, il Consiglio dei Ministri ha decretato il commissariamento della sanità calabrese nel luglio 2010. Il Sistema Sanitario Regionale (SSR), non solo per quanto riguarda l'indebitamento accumulatosi, particolarmente, in questi ultimi dieci anni, ma anche per il notevole abbassamento nella qualità dei servizi erogati al cittadino, è caratterizzato da inefficienza diffusa e comune senso di inaffidabilità.

La Calabria, infatti, non è stata in grado di offrire, servizi sanitari e sociali adeguati, per cui, ancora oggi, si registra una elevatissima emigrazione sanitaria verso altre città italiane o anche verso centri di eccellenza europei e statunitensi.

Queste pesanti criticità continuano a generare extra-costi che, se da un lato sono stati la causa del pesante indebitamento del settore sanitario calabrese, dall'altro rappresentano, ancora oggi, i "grandi inibitori" rispetto al processo di risanamento avviato, in assenza di strumenti trasparenti ed efficaci di controllo e monitoraggio della spesa sanitaria.

Ci si riferisce, in particolare:

- alle piante organiche squilibrate e/o sovradimensionate (unità complesse "inutili"- per servizi e per posti letto- ed assunzioni improprie);
- alla inappropriata prescrizione dei farmaci a livello generale e specialistico;
- all'eccessivo ricorso improprio ai Pronto Soccorsi e la mancanza di monitoraggio dei rientri tariffari per il mancato pagamento del ticket;
- all'inadeguato funzionamento delle farmacie ospedaliere;
- agli accreditamenti non strutturati;
- alla mancata richiesta di rimborso delle spese sostenute dai presidi ospedalieri regionali per il ricovero degli extra-comunitari;
- alla mobilità passiva che incide sul bilancio sanitario regionale per oltre 250 milioni di euro;
- alla scarsa reattività da parte delle Aziende Sanitarie agli input istituzionali;



- all'assenza del Sistema Informativo Sanitario Regionale;
- alla scarsa qualità dei servizi erogati;
- al livello non adeguato di management aziendale;
- all'assenza dell'Osservatorio Epidemiologico (sia animale che vegetale)
- assenza di un piano di comunicazione e trasparenza volto a creare nei cittadini una nuova fiducia verso il sistema sanitario regionale
- carenza di una rete di telemedicina domiciliare integrata con la rete ADI
- alla carenza di un "sistema normativo" di settore ordinato e modulato rispetto alle esigenze delle diverse aree che compongono il Servizio sanitario regionale.

Tutto questo significa che, nel caso della Regione Calabria, non bisogna parlare solo di "risanamento del sistema di tutela della salute", ma di "miglioramento della capacità del sistema di dare risposte di salute più adeguate alle esigenze di chi vive in Calabria".

In tale contesto, al di là del Patto di Stabilità e del Piano di Rientro, esistono delle precondizioni di base (strutturali) che devono essere superate se si vuole avviare un reale processo di discontinuità ed evitare di rimanere vittime, in modo permanente, dell'emergenza e della straordinarietà.

La logica, infatti, deve essere quella di far leva sulle energie positive che esistono, sulle motivazioni delle persone che desiderano e vogliono impegnarsi per un cambiamento reale, nel quadro più generale di lotta agli sprechi ed alle inefficienze del sistema sanitario regionale.

La strategia da seguire deve essere quella di impostare un modello basato su un "doppio binario" di interdipendenze e di complementarità che da un lato assicurino risposte alla straordinarietà dettate dalla particolare situazione in cui versa la situazione sanitaria calabrese e, dall'altro, garantiscano l'avvio di un processo strutturale, anche se di lungo periodo, che superi le sfide imposte dal veloce ritmo dei mutamenti e permetta di definire strategie di adattamento alle regole vigenti prima che queste cambino.

In ambito sanitario, occorre evidenziare che il miglioramento strutturale dell'offerta dei servizi dipende preliminarmente dalla capacità di impostare "progetti di natura pedagogica" in grado di garantire alle future generazioni un modello di vivibilità e socialità molto più elevato rispetto a quello attuale.

Il lavoro svolto dal Commissario ad acta, anche nella sua funzione istituzionale di Presidente della Regione Calabria, durante il 2010, con la collaborazione dei due sub commissari governativi ed attraverso il Dipartimento della Salute della Giunta Regionale, ha consentito di rallentare la dinamica involutiva in atto e di avviare quel processo di discontinuità necessario ed indispensabile per garantire qualità ed incisività all'intera offerta sanitaria regionale.



In particolare, è stata intrapresa da un lato tutta una serie di azioni specifiche e straordinarie nell'ambito delle prescrizioni imposte dal Piano di Rientro (per come indicato nel Capitolo 2) e, dall'altro, è stato individuato un percorso strutturale, ritenuto il più adeguato, per “fertilizzare” l'intero contesto sanitario e per rendere più performanti tutti gli interventi che verranno attivati, in un'ottica di addizionalità, specialmente dopo il regime transitorio di vigenza del Piano di Rientro (2012).

Questa strategia del “doppio binario” consentirà di inquadrare i contenuti del Piano di Rientro non come un “mero strumento coercitivo” per ridurre il debito sanitario che la Regione Calabria ha accumulato in questi anni, ma come segmento funzionale di un programma strutturale di più ampio respiro, attraverso il quale tutti gli attori coinvolti, ai vari livelli istituzionali e sociali, dovranno essere sensibilizzati, in modo permanente e continuativo, affinché la cultura della crescita sociale e del miglioramento della qualità della vita dei cittadini diventi un naturale “modus vivendi” e non una prerogativa di alcuni “segmenti” della popolazione regionale.

Seguendo questa strategia, sarà possibile avviare tutti quegli interventi necessari per alimentare economie di scala ed eliminare gli sprechi, nella consapevolezza che alcuni “progetti/processo” non si esauriscono in tempi brevi, ma assicureranno, nel medio e lungo periodo, il raggiungimento di quegli obiettivi necessari per il pieno rispetto del principio di Prossimità, il quale impone che tutte le decisioni e le conseguenti azioni a sostegno siano prese il più vicino possibile ai reali bisogni del cittadino.

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

Come già sottolineato, 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, quali:

La riorganizzazione ed il rafforzamento della Struttura Dipartimentale

Questo percorso deve partire dalla riorganizzazione mirata della struttura dipartimentale, quale motore etico e produttivo delle migliori performance interne ed esterne nell'erogazione del servizio sanitario ai cittadini.

Ciò impone, in via preliminare, una oculata e trasparente identificazione delle competenze di ciascun Settore e di ciascun Servizio per evitare “accavallamenti” o zone grigie che potrebbero indebolire l'attività dipartimentale.



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

In tale contesto, lo stesso Decreto n. 18/2010 (Allegato 3: "Riordino delle Rete Territoriale") riconosce e sottolinea l'esigenza di un "rafforzamento a livello regionale del Dipartimento Sanità, in modo che abbia le risorse e le competenze per definire il dettaglio delle tempistiche di attuazione, monitorare su base trimestrale l'evoluzione delle rete territoriale, intervenendo con azioni correttive sulle Aziende Sanitarie ove tale evoluzione si discosti dalla programmazione".

Alla luce di quanto sopra, la riorganizzazione dipartimentale (e conseguente rafforzamento delle attività a livello di programmazione, coordinamento e controllo) è in corso di definizione con alla base le seguenti esigenze prioritarie:

- dotare il Dipartimento di persone di elevata competenza tecnica e manageriale;
- migliorare l'"allineamento" qualitativo e quantitativo del personale rispetto alle funzioni svolte;
- adeguare le risorse umane e finanziarie per una migliore presenza del personale del Dipartimento sul territorio ed in ambito extraregionale;
- assicurare una presenza più costante e continua dei rappresentanti regionali ai tavoli romani;
- sviluppare, in modo costante, le interrelazioni tra i Servizi, sia nelle relazioni interpersonali che d'Ufficio;
- migliorare l'organizzazione degli Uffici all'interno dei Servizi;
- accrescere il livello di "cultura intersettoriale", specialmente nelle materie trasversali;
- assicurare un maggiore raccordo funzionale ed operativo tra il Dipartimento e le strutture di sostegno attualmente impegnate nel risanamento del sistema sanitario regionale (Sub-Commissari, Agenas, Kpmg, ecc.);
- attivare un intranet interattivo all'interno del Dipartimento ed un'"extranet" mirata e funzionale allo snellimento delle procedure, alla velocizzazione dei risultati e ad un più efficace dialogo interistituzionale;
- istituzionalizzare gli incontri periodici tra il Dipartimento e le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere;
- mettere in atto azioni idonee affinché Regione e Aziende Sanitarie operino come "gruppo", con indirizzi coerenti e sinergici, e non come "controparti";



- attivare 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;
- completare il “processo di decentramento” di alcune funzioni, ancora oggi di competenza dipartimentale, verso le Aziende Sanitarie.

Le relazioni con le Aziende Sanitarie

Per quanto riguarda le interrelazioni tra i diversi soggetti che operano all'interno del sistema sanitario regionale, esse si presentano ancora scollegate non solo in senso verticale (Istituto Regionale e Aziende), ma anche in senso orizzontale (livello interaziendale) e; cioè in termini di cooperazione sanitaria tra le aziende stesse. Alla luce di tutto ciò, la regione ha rafforzato quell'attività di indirizzo e di coordinamento che, pur nel rispetto dell'autonomia delle ASP/AO, consentirà di raggiungere gli obiettivi di contenimento dei costi e di miglioramento della qualità dei servizi erogati.

Questo permetterà anche di superare i ritardi o i mancati riscontri in merito alle richieste formulate dal Dipartimento della Salute 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 n. 18 del 22 ottobre 2010 del Commissario delegato.

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

Naturalmente, sia la struttura commissariale che quella dipartimentale continuano 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 in corso di elaborazione da parte dei Direttori Generali delle Aziende Sanitarie/Ospedaliere, unitamente all'applicazione della Riforma Brunetta sulla performance e sui sistemi di valutazione, costituiscono gli strumenti fondamentali per istituzionalizzare il processo delle “migliori pratiche” nell'erogazione dei servizi sanitari, a livello regionale, e per consentire l'adozione di un Codice



Etico, quale “carta dei diritti e doveri morali” che definisca la responsabilità etico–sociale di ogni membro dell’organizzazione “aziendale e che risponda prioritariamente ai seguenti obiettivi:

- accomunare, nel metodo di lavoro e nei comportamenti, l’operato manageriale ai diversi livelli;
- prevenire comportamenti irresponsabili o illeciti da parte di chi opera in nome e per conto dell’Amministrazione;
- garantire il rispetto della legge e della normativa vigente, nonché delle norme interne, in un quadro di integrità, correttezza e riservatezza;
- garantire il corretto utilizzo delle risorse disponibili, applicando meccanismi funzionali di controllo, diminuendo sprechi e disfunzioni e valorizzando le risorse professionali disponibili;
- distinzione della funzione di governo da quella di gestione, con attribuzione ai dirigenti di autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo e assunzione della responsabilità della gestione stessa dei risultati;
- autonomia della dirigenza di vertice nell’organizzazione delle strutture aziendali al fine di assicurare l’economicità, la speditezza e la rispondenza al pubblico interesse dell’azione sanitaria/amministrativa;
- migliorare la funzionalità nelle relazioni con le altre Aziende Sanitarie limitrofe, sia a livello di programmazione delle attività, che a livello di individuazione e soddisfazione dei bisogni di salute, in modo da garantire dei percorsi diagnostici-terapeutici completi e rispondenti alle esigenze del cittadino.

Per quanto riguarda il miglioramento della gestione aziendale, il Dipartimento Sanità ha già avviato le attività di omogeneizzazione della contabilità generale presso le aziende, che potranno determinare 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.

Lo Snellimento delle procedure ed il miglioramento della performance del personale sanitario

Il livello politico programmatico, di cui al decreto di riordino del sistema sanitario, pone nel giusto rilievo il fascio dei poteri e delle responsabilità che incombono sul livello regionale. E’ proprio su questo che poggia l’identificabilità di un sistema sanitario al cui interno vanno correttamente dimensionati i profili di autonomia delle ASP/AO.

Per rendere più snello, efficace, funzionale e veloce il processo di erogazione dei servizi sanitari occorre fissare alcune condizioni di base e correlarle ad azioni di sistema in grado di migliorare il contesto in cui deve operare l’intera offerta regionale in materia sanitaria.



In particolare le condizioni di base sono date da:

- indicazione dei principi essenziali, nel rispetto dei diritti e delle le esigenze degli utenti,
- valorizzazione delle risorse umane e tecno-patrimoniali delle aziende;
- criteri e linee d'indirizzo che permettano l'individuazione delle strutture organizzative, che meglio si adattano alle esigenze dell'utenza (tenendo conto delle modificazioni dei sistemi di produzione ed erogazione dei servizi);
- un'integrazione tra le funzioni sanitarie e le funzioni socio-sanitarie;
- un trasferimento di deleghe dalla Regione alle Aziende Sanitarie di alcune attività e di tutti i procedimenti di carattere gestionale (ad es. trasferimenti titolarità farmacie, autorizzazioni gestioni provvisorie ed ereditarie delle farmacie, ecc.);
- una creazione di un Agenzia regionale per le questioni sanitarie e sociali, con l'obiettivo prioritario di supportare tecnicamente sia il Sistema Sanitario che quello Sociale, attraverso attività di ricerca e sviluppo, formazione, divulgazione, comunicazione, accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie e altre azioni di sostegno in grado di migliorare, l'efficacia, l'efficienza e la competitività del SSR
- un migliore coinvolgimento delle associazioni di volontariato nell'ambito dell'offerta socio-sanitaria;
- un'elaborazione di un programma integrato volto al miglior utilizzo del personale aziendale (medico, paramedico, amministrativo e tecnico) che passa da un'idonea formazione che tenga conto dei nuovi bisogni di salute, anche nel contesto della riorganizzazione prevista dal Decreto del Commissario ad acta n. 18 del 22 ottobre 2010, che in relazione alla costruzione dei nuovi quattro ospedali.

3.3 I principali progetti strategici

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

La sanità calabrese non ha ancora un vero è proprio "sistema" informativo sanitario e ciò induce a comportamenti autoreferenziali da parte di alcuni operatori del mondo sanitario, senza la possibilità di riscontri oggettivi.

È superfluo sottolineare l'importanza del sistema informativo nella sanità, atteso che senza le giuste informazioni non si possono governare i processi, né si possono eseguire le verifiche ed i riscontri quali - quantitativi delle prestazioni erogate.



Ecco perché occorre dare priorità all'attivazione di tutte le procedure per accelerare il processo di costruzione del SISR (progetto SEC-SISR), il cui bando di gara è già stato pubblicato ed è in fase di aggiudicazione.

A tale proposito, si è proceduto alla costituzione, presso il Dipartimento della Salute, di un apposito Gruppo di Lavoro per seguire 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 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, resi necessari 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.

In attesa della realizzazione del progetto SEC-SISR, si è ritenuto di dover procedere anche alla standardizzazione della trasmissione dei flussi, soprattutto quelli di interesse nazionale (NSIS), attraverso la "Progettazione, realizzazione e gestione di servizi di interoperabilità evoluta, cooperazione e sicurezza applicativa" (Progetto SPCoop) che consentirà di ottenere importantissimi dati di interesse sanitario ed epidemiologico ed una riduzione dei tempi di analisi ed elaborazione dei dati, anche al fine di fornire tempestive informazioni ai soggetti interessati alla programmazione sanitaria (Ministeri, Giunta Regionale, Organismi di Controllo).

In ambito interregionale, la Calabria, attraverso il Dipartimento Tutela della Salute, ha avviato una collaborazione con la Regione Sicilia per la fornitura di un software di gestione dell'emergenza-urgenza, con la Regione Piemonte per il software sugli screening oncologici e con la Regione Puglia per il software sui vaccini.



In questo contesto, la Regione dovrà sfruttare tutte le opportunità offerte, ai diversi livelli istituzionali, nel comparto sanitario (in particolare nazionale e comunitario), sia in relazione all'utilizzo diretto di risorse finanziarie pubbliche, sia con riferimento alla fruizione di assistenza tecnica da parte degli attuali organismi nazionali "in house" (quali, ad esempio, Agenas e Formez)

3.4 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 530 milioni di euro di risorse recuperate a carico dello Stato, circa 252 milioni di euro sono stati destinati alla costruzione dei nuovi quattro ospedali, mentre la rimanente somma di 278 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 (107 milioni di euro) e per la messa in sicurezza delle strutture ospedaliere delle Aziende sanitarie ed ospedaliere (171 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.



Per quanto concerne la costruzione degli ospedali della Sibaritide, della Piana di Gioia Tauro e della città di Vibo Valentia, è in corso l'esame delle domande di partecipazione da parte dei concorrenti che hanno presentato istanza dopo l'avvio della procedura concorsuale.

Parimenti, e' in corso la redazione del progetto preliminare per la realizzazione del nuovo ospedale di Catanzaro.

Il cronoprogramma relativo alla realizzazione dei nuovi presidi prevede la consegna delle nuove strutture entro la data del 31.12.2015.

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

Al fine di contribuire al consolidamento di un processo di modernizzazione dei servizi sanitari e sociali, è stato deciso, attraverso il POR Calabria 2007/2013, di progettare e sperimentare il modello delle "Casa della Salute", intese quali strutture funzionali e polivalenti in grado di erogare l'insieme delle cure primarie e di garantire la continuità assistenziale, unitamente alle attività di prevenzione, nell'ambito di uno specifico territorio.

Il DPGR n. 18 del 22/10/2010 che ha definito il riordino della Rete Ospedaliera della Regione Calabria, ha previsto, tra l'altro, la riconversione di alcuni presidi ospedalieri in Centri di Assistenza Primari Territoriali (CAPT).

Atteso che molte delle peculiarità e delle specificità delle Case della Salute coincidono con le funzioni assegnate ai C.A.P.T., si è concordata l'opportunità di integrare le Case della Salute nell'ambito del riordino delle reti assistenziali, nel rispetto dei vincoli imposti dalla normativa comunitaria ed in coerenza con le Linee Guida del Ministero della Salute. In questo quadro, sono state avviate le fasi operative per realizzare questi "presidi", attraverso anche l'identificazione dei siti sui quali allocarli ed è in corso di predisposizione un apposito bando integrato (per la logistica e le attrezzature) per consentire l'utilizzo delle risorse comunitarie messe a disposizione dal Por Calabria.



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

Il costo di degenza negli ospedali regionali rappresenta un grosso “nervo scoperto” della sanità calabrese e necessita, pertanto, di ulteriori approfondimenti al fine di ricercare le soluzioni più adeguate per ridurre, al massimo, gli extra costi generati da una non oculata gestione dell’offerta sanitaria regionale. A ciò bisogna aggiungere i costi dell’emigrazione extra regionale (mobilità passiva) che, per il 2010, sono stati stimati in oltre 240 milioni di euro.

La composizione della mobilità passiva è dovuta per il 93% ad episodi di ricovero e per il restante 7% a prestazioni di assistenza specialistica (RSA, Riabilitazione, dipendenze, salute mentale etc.).

Analizzando i dati, si registra una netta riduzione tra il 2009 ed il 2010, frutto di un’idonea politica regionale che ha cercato di ridare fiducia ai cittadini in termini di miglioramento della qualità prestazionale.

Abbatte la mobilità passiva impone una rivisitazione dei percorsi diagnostico terapeutici, per consentire di contenere i costi di degenza, senza appesantirli di indagini strumentali che potrebbero essere fatte prima del ricovero ospedaliero.

L’altissimo numero di pazienti che si reca fuori regione, spesso accompagnati da parenti, attiva nelle regioni riceventi un fenomeno sociale ed economico. Incidere sulla mobilità passiva significa anche recuperare ricchezza nel territorio calabrese.

Per quanto concerne, la “gestione” di tale fenomeno, esiste tutta una serie di questioni che dovranno essere maggiormente monitorate e controllate e che riguardano, in particolare,:

- gli effetti della legge regionale n. 8 del 2003;
- gli accordi interregionali sulla mobilità passiva;
- la capacità di assorbimento in loco degli interventi non effettuati da presidi sanitari extra regionali;
- le “sollecitazioni” di una parte della classe medica ad incrementare l’emigrazione sanitaria, anche per casi non necessari.

Ovviamente, questi approfondimenti 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 hcp naturali, geografici e di sottosviluppo regionali, 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, dalle Guardie mediche e dall’Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), permetta il passaggio graduale ed appropriato verso le strutture di prima accoglienza (CAPT/Case della Salute/Ospedali di zona montana)), per arrivare, attraverso gli Ospedali Generali con specialità di base e quelli Polispecialistici (Spoke), a quelli con elevata specialità (Hub) ed a quelli di Eccellenza (i quattro ospedali). 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. Il servizio informativo aziendale costituirà quel “collegamento funzionale” tra aziende e settori del Dipartimento Tutela della Salute con i quali opererà in stretta collaborazione per garantire l’imparzialità dei dati, attraverso l’applicazione degli strumenti di auditing, la tracciabilità, i relativi controlli qualitativi, formali e di merito.

La creazione dei nuovi quattro ospedali, la riorganizzazione prevista dal Decreto 18 del Commissario ad acta del 22 ottobre 2010, l’ istituzione dei Capt/Case della Salute ed un’organica interazione tra i Servizi Informativi delle ASP/AO con i settori del Dipartimento Tutela della Salute, devono essere visti come segmenti funzionali di un sistema integrato che assolverà a pieno la propria funzione di massima soddisfazione dei bisogni sanitari di ciascun cittadino che deve diventare protagonista attivo nella protezione della propria salute.

3.5 Stato di attuazione del Piano di Rientro nell’ambito del Sistema Sanitario Regionale (SSR)

La fase attuativa vera e propria del Piano di Rientro (recepito dalla Giunta Regionale a seguito dell’accordo sottoscritto tra il Presidente pro-tempore della Regione Calabria ed i Ministeri dell’Economia e Finanze e quello della Salute in data 17 dicembre 2009) ha cominciato a dare i primi concreti risultati a partire dal secondo semestre 2010 e, in particolare, attraverso i decreti emanati dal Presidente della Giunta regionale,



nella sua qualità di Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di Rientro (assistito da due sub-commissari governativi).

La struttura commissariale, infatti, durante questi mesi di attività ha avviato una serie di interventi che hanno consentito di incidere, in maniera adeguata, sul processo di discontinuità necessario per raggiungere a pieno gli obiettivi del Piano di Rientro stesso, nel contesto più generale di un'azione di risanamento della sanità calabrese, non solo dal punto di vista economico/finanziario, ma anche da quello sociale e culturale.

Questi interventi hanno riguardato le diverse aree di competenza del Commissario (assegnategli con deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 30 luglio 2010) quali la certificazione della posizione debitoria regionale, il riassetto della rete ospedaliera, la razionalizzazione e contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi, gli interventi sulla spesa farmaceutica convenzionata ed ospedaliera, la definizione dei contratti con gli erogatori privati accreditati, il completamento del riassetto della rete laboratoristica e di assistenza specialistica ambulatoriale, l'attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, gli interventi sulla spesa relativa alla medicina di base, l'introduzione di misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, eventuali sospensioni di autorizzazioni ed accreditamento di nuove strutture sanitarie pubbliche e private nei sub-livelli assistenziali dove si rileva carenza o si verifica un flusso migratorio fuori Regione. Il tutto deve essere inquadrato nel complessivo riassetto della rete del Sistema Sanitario Regionale.

Il principale punto di valutazione degli effetti dell'attuazione del piano di rientro rimane, a livello dei tavoli di verifica nazionali, l'andamento annuale dei conti economici regionali ed il mantenimento degli obiettivi di perdita e quindi di disavanzo annuali, nel rispetto dei vincoli di erogazione imposti dai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) in condizioni di appropriatezza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse.

Il conto economico della sanità rappresenta, quindi, l'elemento chiave per costatare un cambiamento strutturale nella gestione della sanità regionale che si esprime attraverso ad una razionalizzazione dei costi, in termini strutturali e permanenti tali da consentire alla Regione, la copertura dei propri disavanzi, attraverso l'utilizzo del proprio gettito fiscale dedicato. Questo significa il proprio gettito senza la massimizzazione delle aliquote IRPEF e IRAP, come avvenuto nell'anno 2009 e 2010, ed evitando, dove possibile l'introduzione di forme di compartecipazione, ticket, ulteriori rispetto a quelli previsti a livello nazionale.

Durante il primo anno di vigenza del piano di rientro, l'anno 2010 ha portato ad una riduzione della perdita di esercizio di circa il 16% rispetto all'anno, anche a fronte di una riduzione del fondo sanitario regionale di circa l'1% rispetto a quello programmato in piano di rientro. Tale riduzione del fondo va imputato alle variare



condizioni macroeconomiche nazionali e internazionali che hanno determinato una riduzione dell'indice di adeguamento del fondo sanitario nazionale.

Anche per il 2011 si deve ricordare che il fondo sanitario regionale presenta una riduzione, per i sopracitati motivi, rispetto a quella prevista nel documento programmatico del Piano di Rientro.

Ciononostante, il trend positivo di riduzione delle perdite dovrebbe applicarsi anche all'anno 2011. Si attende, infatti, una ulteriore riduzione della perdita del 30% rispetto all'anno 2010 con un obiettivo di circa 131 milioni di euro.

Al fine di mantenere l'obiettivo del piano di rientro, la Regione ha individuato, ad agosto 2011, ulteriori azioni di contenimento della spesa che vanno ad impattare la spesa per beni e servizi e gli acquisti di prodotti farmaceutici.

In questo caso non si tratta di manovre di taglio, ma di azioni volte sempre ad un maggiore monitoraggio delle attività aziendali con conseguente sostanziale riduzione degli sprechi.

Questa riduzione non ha inciso sui i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), mantenendo il rispetto dei principi della dignità umana, del bisogno di salute, dell'equità dell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza. La Regione si impegna inoltre, al fine di garantire maggiore appropriatezza delle prestazioni, ad adottare specifiche linee guida e una adeguata informazione dei cittadini.

Ovviamente una corretta programmazione sanitaria non può prescindere dall'educazione dei cittadini per un migliore uso della domanda di salute. Infatti oggi vi è un utilizzo distorto alcune prestazioni quali il ricorso al pronto soccorso, la diagnostica per immagini, la diagnostica di laboratorio ed un eccesso di ricorso ai ricoveri. Questo indica che in alcune zone della regione non sono presenti alternative diverse agli utenti del SSR.

Occorre dunque riorientare la domanda di salute, secondo principi di appropriatezza, avviando iniziative di educazione ed informazione rivolte ai cittadini. La strategia dell'informazione deve stimolare ed alimentare tra i cittadini una cultura sanitaria finalizzata alla crescita della consapevolezza della inutilità di una serie di pratiche mediche. Una migliore informazione sulle opportunità terapeutiche e sui fattori di salute, nonché sui rischi derivanti dall'abuso di pratiche mediche non necessarie deve portare ad una riduzione nella richiesta di interventi terapeutici inappropriati. Le ASP sono chiamate ad individuare le azioni volte a promuovere tra i cittadini una maggiore consapevolezza dei criteri di appropriatezza di utilizzo dei livelli assistenziali e di singole prestazioni.



3.6 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.

Particolare attenzione va data alla sanità veterinaria, nella considerazione che la salute del patrimonio zootecnico regionale mantiene il suo peso determinante, sia per la risorsa economica che rappresenta, sia per quella dell'abbattimento del rischio di trasmissione di alcune malattie all'uomo, per contatto diretto o tramite i prodotti di origine animale.

In quest'ambito, va considerata la crescente importanza nell'economia delle aree marginali della produzione di alimenti di origine animale ad uso locale (carni di animali da macello, selvaggina, derivati del latte, uova, miele, prodotti ittici).

A parte quanto già finora fatto a livello di controllo ed eradicazione delle malattie infettive e di razionalizzazione delle risorse di personale ed incremento delle prestazioni, permangono delle criticità che devono essere superate in tempi brevi e che riguardano, in particolare, l'istituzione di un apposito Osservatorio regionale, quale strumento indispensabile per la corretta gestione dei programmi di profilassi nell'area della medicina veterinaria e l'intensificazione delle attività di sorveglianza e di vigilanza epidemiologica e di profilassi ai fini della eradicazione

Bisogna comunque riconoscere che gli atti d'indirizzo per l'attività di controllo e vigilanza sulla distribuzione ed impiego del farmaco veterinario e quelli per garantire l'attività di controllo igienico sanitario nei settori della produzione, trasformazione, conservazione, commercializzazione, trasporto e deposito, distribuzione e somministrazione degli alimenti di origine animale, unitamente ai programmi per la ricerca dei residui di trattamenti illeciti o impropri, costituiscono le condizioni di base per il miglioramento del processo in atto.



3.7 La rete ospedaliera

L'attuazione sul territorio delle Aziende sanitarie delle azioni strategiche promosse dalla Regione, si realizza solo promuovendo la partecipazione degli operatori sanitari e del supporto clinico assistenziale alle decisioni orientate al miglioramento dei livelli di efficienza e di efficacia dei servizi.

La migliore qualità dell'offerta ai cittadini di prestazioni che garantiscano i migliori risultati delle cure, la corretta allocazione delle risorse, la qualità dei servizi prestati e la responsabilità della gestione della sicurezza del paziente, pretende reciproca responsabilità, rispetto delle diverse competenze e coinvolgimento decisionale.

L'analisi della domanda di ricovero della popolazione calabrese, prima dell'emanazione del DPGR 18/201, esprimeva una forte ospedalizzazione che sostituiva, impropriamente, importanti carenze nelle fasi del processo clinico assistenziale a livello di prevenzione, diagnosi precoce, diagnosi e terapia, potendo queste funzioni essere svolte all'esterno di strutture ospedaliere per acuti. L'intesa 23 marzo 2005 prevede un tasso ottimale di utilizzazione dei posti letto del 75 per cento ed un tasso di ospedalizzazione di 180 ricoveri ogni mille abitanti; per raggiungere questo obiettivo è necessario agire sia sul versante della quantità dell'offerta sia sulla qualità ed appropriatezza organizzativa. Sul versante dell'offerta di ricovero, la principale criticità era rappresentata dal numero di strutture, sia pubbliche, che private di piccole e piccolissime dimensioni in termini di posti letto e al tempo stesso di bassissima attività di ricovero che rendevano la casistica frammentata e, quindi, particolarmente a rischio, soprattutto nelle branche chirurgiche e nei punti nascita. A tal proposito, si è provveduto, con apposito DPGR, a disattivare i punti nascita ritenuti a rischio sicurezza da specifiche linee scientifiche nazionali sia della rete pubblica (presidi ospedalieri di San Giovanni in Fiore ed Acri (ASP CS) e nel presidio ospedaliero di Melito Porto Salvo (ASP RC)) sia della rete privata ("Villa Michelino" in Lamezia (ASP CZ) e Casa di cura "Cascini" (ASP CS)). Sul versante della disattivazione/riconversione degli ospedali individuati dal DPGR 18/2010 si è proceduto alla dismissione delle funzioni ospedaliere dei presidi di Palmi, Taurianova e Siderno (ASP RC), Chiaravalle (ASP CZ) e San Marco Argentano (ASP CS). Tali presidi saranno, nel corso dell'anno 2012 riconvertiti in C.A.P.T. (Centri di Assistenza Primaria Territoriale) e/o Case della Salute.

La nuova rete ospedaliera prevede le seguenti tipologie di ospedali:

- HUB: ospedale regionale con elevate specialità sede di Dipartimento di Emergenza Accettazione (DEA) di secondo livello
- SPOKE: ospedale generale polispecialistico sede di DEA di primo livello
- OSPEDALE GENERALE: ospedale con specialità di base



- OSPEDALE DI ZONA MONTANA: ospedale con Pronto Soccorso di base, medicina generale e chirurgia (day surgery)
- C.A.P.T.: punto di primo intervento + attività territoriale

Ai fini di una piena ed esaustiva definizione, anche in termini temporali, della rete di assistenza ospedaliera e delle ricadute sull'assistenza su scala regionale, la Regione ha fissato con il DPGR 18/2010, il fabbisogno di U.O.C., suddivise tra mediche e chirurgiche, da applicarsi nella ridefinizione della rete ospedaliera regionale.

L'operazione di ristrutturazione della Rete ospedaliera riguarda comunque non solo la parte pubblica dell'offerta, ma anche quella privata. La Regione sta lavorando per una definizione puntuale anche delle esigenze di assistenza espresse dal settore privato.

Questo ridisegno sarà la base per la definizione dei budget di acquisto per l'anno 2012.

Particolare attenzione da parte della Regione e del Dipartimento Salute è stata volta alla disponibilità dei dati e delle informazioni utili al processo di monitoraggio e programmazione della attività sanitaria ospedaliera. La Regione, in attuazione del Piano di Rientro, ha emanato specifiche linee guida per la compilazione delle Schede di Dimissione ospedaliera: tale atto è solo il primo passo di un percorso che deve portare il Dipartimento e le aziende sanitarie a coordinare il monitoraggio sulle attività ospedaliere in termini di appropriatezza, non solo rispetto a quanto previsto del DPCM 29.11.2011 e successive integrazioni, ma anche nel rispetto della qualità e della soddisfazione del fabbisogno espresso dalla popolazione.

Una prima fase del cambiamento può essere anche individuato nella attenzione che è stata posta alla appropriatezza organizzativa delle prestazioni ospedaliere. Con DPGR 47/2010 volta alla promozione della appropriatezza organizzativa è stata, infatti, effettuata la definizione e la tariffazione degli accorpamenti di prestazioni ambulatoriali (APA) e dei pacchetti ambulatoriali complessi (PAC) che hanno portato al trasferimento, in regime ambulatoriale, di molte delle prestazioni ad alto rischio di inappropriatezza previste del DPCM 29.11.2001, effettuate, invece, in regime ospedaliero.

La Lungodegenza e la Riabilitazione

Lo sviluppo dei servizi di assistenza in regime di ricovero per Lungodegenza e Riabilitazione costituisce un complemento essenziale del programma di riqualificazione della rete ospedaliera di cui DPGR 18/2010.

Dall'analisi dei dati delle SDO del 2010 si deduce che la rete ospedaliera calabrese assolve in larga parte a funzioni "sostitutive", con prestazioni più propriamente erogabili da un lato in regime ambulatoriale o di day-hospital, dall'altro in strutture di lungodegenza post-acuzie.



Sulla base di questa analisi si evidenzia la necessità di qualificare l'offerta di posti letto di riabilitazione, prevedendo in particolare posti letto di riabilitazione intensiva.

Anche per quanto attiene la lungodegenza si ravvisa la necessità di un aumento dell'offerta, naturalmente dopo il completamento del processo di riconversione di un numero almeno pari di posti letto per acuti.

Inoltre, la localizzazione di dei servizi di riabilitazione e lungodegenza dentro o fuori gli Ospedale per acuti, andrà valutata caso per caso, in rapporto alla vocazione del servizio, alle condizioni strutturali ed organizzative del complesso, ai percorsi assistenziali in esso attivati, garantendo comunque una equilibrata distribuzione territoriale di detti, in grado di garantire il soddisfacimento della domanda.

Prestazioni da privato ospedaliero

La manovra prevedeva un risparmio cumulato rispetto al valore tendenziale di circa 58,316 milioni di euro rispetto al tendenziale. Per l'anno 2011 il tetto per l'ospitalità privata era fissato in circa 180 milioni di euro. La Regione ha mantenuto l'obiettivo previsto da piano, è attraverso un processo coordinato con le aziende, ha provveduto alla definizione di linee guida comuni per la definizione dei contratti e dei singoli tetti degli erogatori privati. A fronte di tale attività ad oggi più del 90% degli erogatori privati hanno sottoscritto i contratti e sono in corso azioni per il costante monitoraggio della produzione ospedaliera sia del privato sia del pubblico.

In caso di non sottoscrizione dei tetti la Regione attuerà quanto previsto dall'articolo 8 quater, comma 2, D. Lgs n. 502 del 30 dicembre 1992, ovvero provvederà ad avviare le azioni di sospensione dell'accreditamento. In linea con gli obiettivi del Piano di Rientro e del DPGR 18 la Regione completerà la rete ospedaliera Regionale anche con la parte degli erogatori privati al fine di giungere in tempi breve alla attuazione definitiva della struttura portante della nuova sanità Regionale.

Emergenza-urgenza

Il Riordino del Sistema di Emergenza-Urgenza in Calabria costituisce uno dei tre pilastri del DPGR n. 18/2010, documento attuativo del Piano di Rientro.

Il DPR 27 marzo 1992 ha trasformato radicalmente i Servizi di emergenza urgenza a livello nazionale sebbene tale dispositivo non ha trovato ancora in Calabria una piena ed organica attuazione.

Il Sistema di Emergenza – Urgenza è un obbligo di offerta di assistenza nei confronti dei cittadini (LEA) ed è caratterizzato dall'essere transmurale (ospedale-territorio) in quanto ha una componente in comune con la rete ospedaliera (DEA di I e II livello, Pronto Soccorso, ecc.) ed una componente in comune con la rete



territoriale (Centrali Operative del 118, PET, Elisoccorso, Continuità Assistenziale ecc.). Tutta la riorganizzazione e riqualificazione della rete ospedaliera prevista nel DPGR n. 18 ricalca il sistema di emergenza-urgenza.

Infatti quando si parla di ospedali HUB, si intendono gli ospedali dove sono collocati i DEA di II livello, mentre per Spoke si intendono gli ospedali dove sono collocati i DEA di I livello.

Analogamente gli Ospedali Generali o quelli di montagna sono quelli dove si prevede l'istituzione del Pronto Soccorso. I PPI sono collocati nei CAPT che saranno istituiti per la maggior parte negli ospedali in riconversione e rappresentano il luogo dove l'assistenza territoriale da cui essi dipendono (sono strutture del Distretto) accoglie il livello più basso di assistenza in emergenza-urgenza con personale di derivazione territoriale (per es. del 118).

Il piano per la rete di emergenza urgenza prevede che le Centrali operative del 118 dipendono dal distretto in cui avranno sede e che queste siano 5 in Calabria (una per Provincia). Le PET (postazioni di emergenza territoriale) sono in numero di 50 dislocate sul territorio delle Aziende Sanitarie Provinciali.

Il coordinamento delle Centrali operative del 118 è collocato presso la C.O. dell'ASP di Catanzaro, in virtù del vigente Piano Sanitario Regionale (2004 – 2007).

Tra gli obiettivi del riordino della Rete dell'emergenza-urgenza vi è anche il potenziamento della dotazione di ambulanze secondo un criterio di distribuzione presso le Centrali Operative, in funzione del numero degli abitanti serviti dal bacino di utenza, dalla superficie dello stesso bacino e dalle vie di comunicazione. In riferimento all'elisoccorso in Calabria anch'esso è coordinato dalla C.O. di Catanzaro.

Il Servizio, attualmente, è dato in gestione ad una A.T.I. in virtù di un contratto del 2009 che lega la Regione Calabria per 6 anni ad un costo totale di circa 58 milioni di euro. Oggi esistono 4 basi operative (Cirò Marina, Cosenza, Lamezia Terme e Locri), mentre la DGR 845/2009 stabilisce, tra gli obiettivi del Piano di Rientro, la riduzione delle basi operative a 3.

Tra le attività del Piano di Rientro vi è il potenziamento delle elisuperfici con realizzazione di esse presso gli Spoke (h12) e presso gli Hub (h24).

Sono altresì necessari le realizzazioni degli Hangar di stazionamento degli elicotteri nel rispetto della normativa sul trasporto aereo (ENAV).

Il contratto attualmente in vigore con l'A.T.I. presuppone l'utilizzo forfettario di 1000 ore di volo, con oneri a carico della SA nel caso di sfioramento di questi limiti.

Si è reso quindi necessario predisporre un documento che fissi i parametri di attivazione del servizio di elisoccorso ai fini dell'appropriatezza (DPGR n.7 del 28.1.2011 -Approvazione modello di attivazione per trasporto secondario con elisoccorso. G.04 Emergenza-Urgenza).



Si è anche provveduto a redigere il documento di fissazione delle tariffe dell'elisoccorso e dell'ambulanza ai fini del recupero della mobilità sanitaria per i cittadini non residenti nella Regione Calabria (Decreto n.38 del 17.12.2010 -Determinazione delle tariffe per le prestazioni di ambulanza ed elisoccorso - Rimodulazione dei flussi informativi dell' Emergenza-Urgenza ai fini del recupero della mobilità-implementazione flusso "G". G.04 Emergenza-Urgenza; Monitoraggio del Sistema; G.10 Livello di conoscenza del Sistema Sanitari).

L'istituzione del tariffario e del sistema di recupero ha consentito alla Regione Calabria di richiedere alle Regioni italiane, in mobilità attiva, circa 880.000,00 euro per il solo anno 2010.

La predetta DGR 845/2009 prevede tra i suoi molti obiettivi anche la realizzazione delle comunicazioni radio per il 118 per superare ostacoli relativi alle comunicazioni tra gli operatori del servizio nel caso di mancata copertura della telefonia mobile.

Ciò presuppone consistenti investimenti da fare, probabilmente, di concerto con la Protezione civile che possiede i nodi delle comunicazioni via radio.

Attualmente il sistema di comunicazione del 118 in Calabria è obsoleto.

A tal fine si è pensato di rinnovare la parte di fonia (centralini, telefoni cellulari, registratori) demandando alle Aziende Sanitarie questa attività nel rispetto dei contratti CONSIP, per le attrezzature, e CNIPA/DigitPA, per il rinnovo delle reti.

La Regione Calabria ha predisposto un Accordo con la Regione Siciliana per il Riuso del loro software dell'emergenza-urgenza attraverso apposita Deliberazione della Giunta Regionale.

Contemporaneamente la Regione Calabria ha inserito tra gli obiettivi del Piano Sanitario per l'anno 2011 il potenziamento delle Cure Primarie attraverso anche una riqualificazione del Servizio del 118.

Il progetto in via di approvazione vale circa 1,2 milioni di euro e consentirà il rinnovo del parco software (Server on Web, cartografia digitalizzata, gestione informatizzata delle chiamate ecc.) e del parco hardware (portatili per le ambulanze, palmari ecc.).

Recentemente, il progetto è stato integrato con una ulteriore richiesta di finanziamento, al ministero della Salute, di 900.000,00 per integrare nel Servizio 118 anche la continuità assistenziale nel rispetto dell'Accordo Stato-Regioni del 17 luglio 2011 (Modello A: integrazione con individuazione di area dedicata alla C.A. nella C.O. 118 provinciale) e secondo il modello che ricalca il tipo di organizzazione della Continuità Assistenziale previsto nel riordino della rete dell'emergenza-urgenza del DPGR 18/2010.

Il nuovo sistema informativo previsto per l'emergenza-urgenza risponderà anche agli obblighi informativi ministeriali dettati dal Decreto Ministeriale 17 dicembre 2008.



Tali obblighi, recepiti con apposti DDG del Dipartimento Tutela della Salute del 2009 (Istituzione del sistema informativo per il monitoraggio delle prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza sanitaria in emergenza urgenza ...), saranno operativi dal 1° gennaio 2012.

In questo caso verrà in aiuto il progetto SEC-SISR che si prefigge di creare un database regionale di tutte le prestazioni sanitarie erogate in Regione prima del loro inoltro agli organi ministeriali competenti.

Naturalmente, il potenziamento e di riordino del Sistema di emergenza-urgenza presuppone ingenti investimenti a cui si sta avviando, per le iniziative in corso, attraverso l'utilizzo di tutte le fonti di finanziamento disponibili (POR-FESR, Obiettivi di Piano Sanitario Nazionale, Riuso ecc.).

Infine con apposito Decreto del Dirigente Generale è stato istituito a settembre 2011 il Coordinamento Regionale dell'emergenza urgenza per come previsto dal DPGR 18/2010. Di esso ne fanno parte i Dirigenti di Settore Del Dipartimento, i Direttori Generali delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere e tutti quei soggetti coinvolti nel processo (Responsabili delle C.O. del 118, Capi del Dipartimento di Emergenza-Urgenza ecc.). Il coordinamento è in capo al Dirigente Generale del Dipartimento.

Assistenza Distrettuale

Il Distretto, quale articolazione territoriale, operativa e organizzativa delle zone dell'Azienda Sanitaria, costituisce centro di responsabilità e di autonomia gestionale ed economica, nell'ambito degli indirizzi della direzione strategica Aziendale, coerentemente con le scelte di programmazione regionale assunte con il DPGR 18/2010 e con le Linee Guida sugli atti aziendali di cui al DPGR n. 54/2011.

In questa nuova e più funzionale configurazione, l'assistenza distrettuale si deve caratterizzare come fattore di promozione dell'integrazione socio-sanitaria, di ottimizzazione dell'organizzazione e gestione dell'offerta, di miglioramento dell'accesso, di concreta valutazione dei bisogni, di progettazione personalizzata delle risposte, di continuità assistenziale, di creazione di alternative positive ai ricoveri, ponendo attenzione in primo luogo alla qualificazione delle cure domiciliari, alla integrazione operativa nel Distretto dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta.

Poiché, ancora oggi, i servizi erogati rilevano che la qualità percepita dei servizi sanitari non risulta soddisfacente per il cittadino utente, è indispensabile migliorare ulteriormente questo processo attraverso l'attivazione di una serie di azioni che consentano, in via prioritaria, l'allargamento degli orari di accesso ai servizi, la costituzione di punti unici di accesso (PUA) e la semplificazione delle procedure di prenotazione e selezione delle risposte



Alternative positive ai ricoveri e qualificazione delle cure domiciliari

L'assistenza domiciliare rappresenta una delle funzioni da potenziare per costituire prestazioni alternative ai ricoveri ospedalieri specie quelli inappropriati.

In quest'ottica, il livello regionale dovrà vigilare sulle ASP affinché attivino, prioritariamente:

- l'assistenza Sanitaria (medica, infermieristica e riabilitativa), resa al domicilio del paziente anche in forma programmata;
- l'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), attraverso prestazioni mediche, infermieristiche, riabilitative e di assistenza sociale, rese al domicilio dell'anziano, in forma "integrata", vale a dire anche con la partecipazione del Comune.
- l'assistenza terapeutica a pazienti affetti da malattie terminali volta a ridurre la sintomatologia dolorosa integrata con i servizi delle Cure Palliative;
- l'Ospedalizzazione Domiciliare;
- l'Assistenza Domiciliare del Comune.

Le prestazioni domiciliari assumono particolare importanza perché consentono all'ammalato di essere curato nelle migliori condizioni psicologiche, di ridurre i ricoveri inappropriati e di "affezionare" il cittadino ad un tipo di servizio sul posto di eguale efficacia rispetto a quello offerto in stato di ospedalizzazione.

Assistenza specialistica ambulatoriale

La corretta erogazione ed appropriatezza delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, di diagnostica strumentale e di laboratorio erogate nei poliambulatori distrettuali e nelle strutture accreditate operanti in ciascuna ASP, nonché le attività specialistiche ambulatoriali per esterni erogate dalle strutture ospedaliere costituiscono uno degli strumenti fondamentali per il miglioramento della salute dei cittadini.

Naturalmente, questo dipende di una serie di azioni propedeutiche che dovranno sviluppare le ASP, quali l'attivazione dei Centri Unici Prenotazione Ambulatoriale, la razionalizzazione delle strutture erogatrici direttamente gestite ed il loro eventuale potenziamento quali-quantitativo, lo sviluppo di percorsi diagnostico-terapeutici che minimizzino la quota di utilizzo improprio di tale livello assistenziale e l'attivazione di un sistema informativo in grado di monitorare le prestazioni e generare un adeguato set di indicatori sull'appropriatezza.

L'obiettivo della erogazione tempestiva e di buona qualità delle prestazioni diagnostiche e specialistiche, in relazione all'effettivo bisogno di salute, necessita per il suo raggiungimento anche di una classificazione della domanda secondo criteri di priorità e urgenza, ma soprattutto tenendo in debito conto il criterio di appropriatezza delle prestazioni.



3.8 Farmaceutica territoriale.

Per la farmaceutica convenzionata, la manovra di risparmio si attesta a 82,832 milioni di euro nel triennio 2010-12 rispetto al tendenziale. Per l'anno 2011 l'obiettivo di spesa per la farmaceutica convenzionata era stato fissato in circa 426 milioni di euro.

Al secondo trimestre 2011, la spesa complessiva era pari a 199 milioni di euro, con una riduzione rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso di circa 38 milioni di euro. Questa riduzione è da imputarsi principalmente alla entrata a regime della distribuzione diretta e soprattutto alla applicazione in tutte le aziende sanitarie della distribuzione in nome e per conto e quindi alla completa attuazione delle delibere 398/10 e 81/10. Sempre al secondo trimestre 2011, il risparmio netto per la Regione ammonta a circa 10 milioni di euro derivanti dall'applicazione delle gare per l'acquisto dei farmaci da parte della regione e la loro distribuzione attraverso il canale delle farmacie.

L'applicazione della DPC (Distribuzione per conto) ha dunque portato a degli effetti maggiori di quelli previsti nel piano di rientro. Si deve anche considerare che attraverso l'analisi dei dati di Tessera Sanitaria, divenuto in tempo breve un elemento fondamentale del monitoraggio delle farmacie convenzionate (anche a seguito del notevole miglioramento dei dati contenuti e quindi della attendibilità delle informazioni), è stato intensificato il monitoraggio sulla tipologia e sulla consistenza della spesa farmaceutica. Dai dati di tessera sanitaria, si evidenzia come vi sia un trend discendente del numero di ricette ma, soprattutto, di valore economico mensile e del costo medio di ricetta passato nel primo semestre 2011 a circa 17 euro, contro i 19 dello stesso periodo del 2010 e i 20 del 2009.

Il fenomeno rimane ancora più evidente se si considera che la spesa media pro-capite è passata da circa 117 euro nel primo semestre del 2010 a 102 euro nello stesso periodo del 2011.

La Regione, nel corso del 2010 e nel 2011, ha emanato alcuni fondamentali atti relativamente alla farmaceutica convenzionata, in linea con il PdR, quali il Dpgr n.32 del dicembre 2010 sulla costituzione della commissione regionale per l'appropriatezza prescrittiva, con il compito del monitoraggio degli iperprescrittori farmaceutici ed il Dpgr n.33 del dicembre 2010 che prevede le modalità di distribuzione diretta della ossigenoterapia domiciliare.

Il rafforzamento della struttura farmaceutica rappresenta il primo passo per la completa attuazione di tali decreti sia per un recupero della spesa, che per un più corretto consumo di farmaci nella regione.

Il coinvolgimento dei medici di medicina generale, pediatri di libera scelta e degli specialisti ospedalieri e territoriali, unitamente a quello delle farmacie pubbliche e private al fine di razionalizzare il servizio reso, rappresenta una condizione imprescindibile per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.



È inoltre necessario rivedere l'assetto organizzativo delle strutture e dei servizi, istituzionalmente preposti alla elaborazione e diffusione delle informazioni indispensabili ad operare scelte razionali e responsabili nell'area del farmaco.

Obiettivo prioritario per il triennio permane, quindi, quello di contenere la spesa farmaceutica entro il tetto di spesa annualmente programmato a livello regionale, nel quadro degli accordi Stato/Regioni.

3.9 Farmaceutica ospedaliera

Per la farmaceutica ospedaliera la manovra di risparmio si attestava complessivamente a 14,836 milioni di euro nel triennio 2010-12 rispetto al tendenziale. Ai fini dell'attuazione della manovra di risparmio prevista su tale voce di costo si dettagliano i seguenti interventi:

- Riduzione consumi per riconversione ospedali acuti in altre forme assistenziali: tale intervento configura un risparmio di 11,9 €/mln nel triennio 2010-12;
- Razionalizzazione acquisti e monitoraggio: tale intervento configura un risparmio complessivo di 25,4 €/mln nel triennio 2010-2012. Tale manovra si realizzerà attraverso la revisione del PTOR, gli accordi con le aziende produttrici e l'avvio delle gare telematiche (per le modalità operative di centralizzazione acquisti attraverso il potenziamento della SUA si rimanda al successivo paragrafo 10 "Beni e servizi"). Inoltre, la Regione avvierà una dettagliata ricognizione sulla spesa farmaceutica ospedaliera nelle singole aziende, al fine di verificare il comportamento di acquisto e il consumo dei farmaci.
- Incremento per spostamento in distribuzione diretta dei farmaci del PHT e dell'ossigenoterapia: si configura un incremento di spesa pari al 70% del valore complessivo dei farmaci e dell'ossigeno terapeutico portato da farmaceutica convenzionata in distribuzione diretta; in virtù della nuova valorizzazione della distribuzione diretta pari a 32 €/mln (invece dei 37 €/mln della precedente versione) tale incremento complessivo di spesa ammonta a 22.400 €/000

Per la realizzazione della manovra di risparmio sulla farmaceutica ospedaliera, le azioni da intraprendere sono:

- l'aggiornamento periodico del PTO, che ha carattere vincolante;
- contrasto alle acquisizioni di farmaci, nell'ambito di attività promozionali, che condizionano la prescrizione territoriale;



- controllo in merito al rispetto delle limitazioni prescrittive previste dalle Note AIFA;
- rafforzamento della farmacovigilanza attiva e iniziative d'informazione indipendente sui farmaci nell'ambito dei progetti regionali approvati dall'AIFA;
- centralizzazione di tutti i flussi informativi relativi al monitoraggio dei consumi farmaceutici e della spesa;
- introduzione dell'obbligo di prescrizione alla dimissione da ricovero e da ambulatorio specialistico di farmaci con brevetto scaduto;
- definizione del piano di razionalizzazione nelle ASP della logistica distributiva anche attraverso la realizzazione di magazzini centralizzati.

Il consumo dei farmaci per l'interno, sono una delle aree che nel corso del 2010 e già nel 2011 rappresentano un livello di crescita che è in parte dovuto al trasferimento dal canale convenzionato all'acquisto diretto di farmaci per la loro distribuzione in DPC o diretta.

A fronte di questo aumento e conscia della necessità di avere dati, informazioni, ma anche un sistema unico di gestione tra le aziende affinché le metodologie operative siano comuni e condivise, la Regione ad Agosto 2011 con DPGR 92 ha costituito una apposito gruppo di lavoro interaziendale con il compito di verifica e uniformità dei processi e delle procedure adottate nella gestione dei farmaci e dei dispositivi medici in ambito aziendale.

Tale gruppo ha quindi anche lo scopo di comprendere eventuali cause di spreco e possibili azioni di risparmio oltre che essere completamente adempienti le aziende relativamente al debito informativo regionale e nazionale.

3.10 Manovra sul personale

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 consente di acquisire mensilmente sia i dati relativi agli aspetti giuridici che economici del rapporto di lavoro di ogni singolo



dipendente, andando così anche oltre alle stesse previsioni del Piano di Rientro e realizzando, per la prima volta nella storia della Regione, un flusso informativo strutturato sul personale della Sanità. L'applicazione, individuata dall'Acronimo @SPE.SA.(Spesa Sanitaria) è accessibile dal Portale tematico Sanità della Regione Calabria. Da segnalare, inoltre, il progetto "R.INNO.VA" - "Valutare Salute". La Regione ha avviato, con il supporto di Formez PA, il Progetto "R.INNO.VA" - "Valutare Salute", un 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, mirata al progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni per mezzo di strumenti idonei a "misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa".

Nell'ambito del Progetto è stata compiuta, preliminarmente, una ricognizione dello "stato dell'arte" della valutazione nel SSR mediante l'acquisizione degli atti che regolamentano e disciplinano nelle Aziende le procedure di valutazione del personale. È stato avviato, quindi, un ciclo di incontri-laboratorio con la partecipazione di due referenti per ogni Azienda al fine di definire e proporre, attraverso un percorso partecipato, le nuove "Linee Guida regionali sulla valutazione", che verranno proposte entro il mese di novembre p.v., in linea con quanto previsto dal Decreto n. 54 del 5 luglio 2011 del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di Rientro.

Il coinvolgimento diretto delle Aziende del SSR ha l'obiettivo di promuovere un approccio comune e condiviso alla tematica della valutazione nelle sanità, attraverso la costituzione di una "rete" tra i referenti e l'armonizzazione dei sistemi di valutazione delle diverse Aziende, allo stato caratterizzati da forte disomogeneità. Ciò consentirà alla Regione di governare e controllare i processi valutativi anche attraverso l'Organismo regionale di coordinamento del sistema di valutazione della performance, previsto dalle Linee Guida per l'adozione degli Atti aziendali (Decreto del commissario ad acta n. 54 del 05/07/2011).

Occorre, ora, trovare nuove fonti di finanziamento per dare continuità al progetto che termina a dicembre 2011. Il rischio che si corre è che, fatto il documento di indirizzo, esso non trovi concreta realizzazione nelle aziende in mancanza di una fase di accompagnamento attuativo.

3.11 Acquisto di beni e servizi

Per l'acquisto di beni e servizi la manovra di risparmio si attesta complessivamente a 67.192 €/000 nel triennio 2010-12. Ai fini dell'attuazione della manovra di risparmio prevista su tale voce di costo, si dettano i seguenti interventi:



- a) riduzione della spesa per beni e servizi, a fronte degli interventi di riconversione di strutture per acuti ad altre forme di assistenza (risparmio stimato nel triennio pari a 44,8 €/mln); per i razionali di manovra e le relative modalità attuative si rimanda alla descrizione della manovra di riconversione.
- b) Fissazione dei budget di spesa relativi ad acquisto di beni per ciascuna azienda, assegnando come tetto massimo per la spesa di beni e servizi e altri componenti di spesa gli importi previsti a conto economico programmatico (risparmio stimato nel triennio pari a 22,3 €/mln).
- c) Definizione di un sistema di monitoraggio gestionale che preveda il monitoraggio dei tetti di spesa aziendali e il controllo degli scostamenti, prevedendo sanzioni ai Direttori Generali nel caso di non rispetto del budget.

Per il raggiungimento degli obiettivi della manovra venivano identificati come rilevanti:

- **il ruolo della Stazione Unica Appaltante**, attraverso il coordinamento delle azioni volte alla emanazione di gare uniche e attraverso la collaborazione con la CONSIP
- **la riorganizzazione delle strutture aziendali**, attraverso l'adozione di specifiche procedure quali:
 - o individuazione in capo ai servizi già presenti, di un referente unico per singola azienda e per ogni tipologia di acquisto, associata a una o più voci contabili di spesa
 - o definizione ad inizio anno un budget di volumi e di spesa per tipologia di acquisto ed inviarlo al vertice aziendale per l'approvazione e per l'invio successivo alla SUA per la predisposizione della gara;
 - o autorizzazione all'emissione degli ordini di acquisto sulla base dei contratti stipulati;
 - o verifica alla fine di ogni mese della congruità degli acquisti svolti con il budget assegnato ed inviare i dati relativi al vertice aziendale;
 - o accertamento mensile che quanto consumato sia correttamente registrato a livello contabile ed eventualmente proporre delle rettifiche alla contabilità;
 - o invio trimestrale ai vertici aziendali di una previsione puntuale per tipologia di acquisto dei valori di fine anno (pre-consuntivo);
 - o in caso di previsioni di sfioramento, individuazione delle azioni concrete che permettano di rispettare a fine anno i budget definiti.
- **i seguenti compiti del vertice aziendale:**



- o nomina di un referente unico per singola azienda e per ogni tipologia di acquisto;
- o far rispettare i compiti dei referenti per tipologia d'acquisto sopra descritti;
- o inviare ad inizio anno un budget di volumi e di spesa per tipologia di acquisto alla Regione ed ottenere una approvazione formale;
- o verificare mensilmente che quanto consumato sia correttamente registrato a livello contabile e inviare alla Regione i dati economici relativi;
- o controllare trimestralmente la previsione puntuale per tipologia di acquisto dei valori di fine anno (pre-consuntivo) e inviarla alla Regione per l'approvazione;
- o in caso di previsioni di sfioramento, inviare alla Regione un piano di azioni concrete che permettano di rispettare a fine anno i budget definiti.

A seguito di questi obiettivi, che comunque trovano nella riqualificazione della rete assistenziale regionale elemento principale di riorganizzazione della spesa. Per i tetti di spesa per l'anno 2010 con DGR n. 484/2010 sono stati stabiliti i tetti di spesa per l'anno 2010 per l'acquisto di beni e servizi delle Aziende sanitarie e ospedaliere del SSR; i tetti si riferiscono a determinate voci di costo del modello CE ministeriale, in coerenza con quanto previsto nel conto economico programmatico 2010-12 del Piano di Rientro. Analogamente con decreto del Commissario ad Acta per l'attuazione del Piano di Rientro n. 88/2011 sono stati definiti i tetti di spesa per l'anno 2011 per gli acquisti di beni e servizi. Con DGR n. 102/2010 è stato definito un sistema di monitoraggio gestionale inerente ai tetti di spesa per acquisti di beni e servizi, attraverso prospetti integrativi ai modelli CE trimestrali, definiti dal Dipartimento Tutela della Salute: È stato altresì predisposto apposito modello previsto dalla DGR n. 102/2010, successivamente inviato alle aziende, anche per via telematica, tramite il quale è stato chiesto di fornire le informazioni riguardanti i beni e servizi acquistati tramite convenzioni CONSIP, quelli acquistati con procedure di gara gestite dalle Aziende e quelli per i quali si è ricorso alla Stazione Unica Appaltante riportando il riferimento alla procedura di gara/assegnazione contratto il prezzo di acquisto, il fornitore e il riferimento, ove applicabile, alla convenzione CONSIP utilizzata; Il sistema di monitoraggio prevede degli incontri trimestrali tra il dipartimento e le singole aziende per constatare l'andamento della spesa rispetto al budget e per individuare le azioni di correzione e contenimento per il raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa. Grazie a queste procedure di monitoraggio costante sulla spesa per beni e servizi la spesa al ii trimestre 2011 ha mostrato una riduzione rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente di circa 4 milioni di euro che permettono di stimare una chiusura a fine anno di circa 27 milioni



sotto l'obiettivo di piano di rientro. Al fine di mantenere l'obiettivo di perdita dell'esercizio la Regione ha attuato, proprio con DPGR 88/2011 una extra manovra che fissa l'obiettivo a 469 milioni di euro.

Le principali componenti che hanno permesso una sostanziale riduzione della voce di beni e servizi sono da riscontrarsi nella riduzione delle spese per consulenze, sanitarie e non sanitarie, delle utenze e degli altri servizi sanitari.

Particolare punto di attenzione rimane l'impatto delle assicurazioni aziendali per la responsabilità civile, che come anche dimostrano i trend nazionali, hanno subito un forte incremento a partire dall'anno 2009. Anche a tale area il dipartimento sta ponendo particolare attenzione sia attraverso una incisiva azione sulle procedure di gestione del rischio clinico sia stimolando le aziende a provvedere a forme di auto assicurazione.

3.12 La gestione del rischio clinico

Il Rischio Clinico può essere definito come o, cioè subisca un qualsiasi danno o disagio imputabile, anche se in modo involontario, alle cure mediche o alle prestazioni sanitarie, che causa un prolungamento del periodo di degenza, un peggioramento delle condizioni di salute o la morte.

Il Rischio Clinico, inteso come probabilità che un paziente sia vittima di un evento avverso, deve essere arginato attraverso iniziative di Risk management non solo per migliorare la qualità delle prestazioni sanitarie, ma anche per garantire la gestione ottimale del rischio clinico, a tutela della sicurezza del paziente.

Nel Dipartimento Tutela della Salute è operativo il Centro Regionale per la gestione del rischio clinico e la sicurezza del paziente ed 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. 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.

Infine si provvederà ad una valutazione del rischio clinico dei singoli punti nascita e l'approvazione, di un provvedimento specifico di riassetto della rete complessiva dei punti nascita in sintonia con il riassetto della rete ospedaliera e di quella dell'emergenza-urgenza al fine di garantire livelli adeguati di appropriatezza e sicurezza clinica degli assistiti, con le conseguenti modifiche dei provvedimenti di autorizzazione ed accreditamento delle strutture sanitarie.



3.13 Adozione di misure di regolarizzazione dei pagamenti dei debiti pregressi

La Regione ha predisposto ed attivato, a partire dal 2010, una procedura e un percorso innovativo finalizzato alla ricognizione e riconciliazione del debito delle Aziende del SSR e della Regione attraverso il coinvolgimento delle aziende stesse e la circolarizzazione dei fornitori e degli istituti tesorieri.

Il percorso innovativo ed integrato del processo, già intrapreso è stato così definito:

- Costituzione della Bad Debt Entity (BDE), che si configura come un'entità indipendente dalle Aziende, la quale prende in carico la gestione del debito pregresso maturato dal SSR curando gli aspetti ed adempimenti di natura amministrativa, contabile, finanziaria e legale necessari per la quantificazione ed estinzione in via definitiva dello stesso;
- Consolidamento delle risultanze delle attività già poste in essere, in particolare è stata utilizzata quale base di partenza la circolarizzazione dei fornitori già effettuata e le informazioni relative alle partite aperte al 31.12. 2009 relative ai debiti maturati al 31.12.2007 e anni antecedenti e alle partite di debito maturate nel corso dell'esercizio 2008;
- Svolgimento da parte delle Aziende del SSR, sotto il controllo ed il coordinamento della BDE, delle attività di verifica per la riconciliazione delle partite di debiti/crediti risultanti dalle richieste inviate dai fornitori già circolarizzati e rilascio delle relative certificazioni circa la sussistenza del debito e della certezza del credito, sia nell'ammontare che nell'indicazione del beneficiario;
- Applicazione, per tutti i fornitori precedentemente circolarizzati che non hanno risposto nei termini previsti dalla comunicazione di richiesta dati inviati dalle strutture regionali, ma di cui si abbia evidenza della ricezione da parte degli stessi, di quanto previsto dall'art. 4, comma 2bis, legge 222 del 29 novembre 2007 e quindi dei termini abbreviati di prescrizione quinquennale dei relativi crediti;
- Avvio e conduzione di una fase di pubblicità con pubblicazione di un avviso mediante mezzi stampa locali e nazionali e Bollettino Ufficiale Regionale (BURC) rivolto a tutti i potenziali creditori commerciali del SSR, che si è conclusa il 31 luglio 2011;
- Ricognizione di tutte le partite di debito che dopo l'espletamento delle attività ancora non risultano riconciliate al fine di identificare eventuali contenziosi in essere;
- Individuazione delle modalità di pagamento della massa debitoria certificata;
- Allineamento della contabilità di ciascuna azienda del SSR con le risultanze del processo.

Le attività svolte e le prime analisi relative allo stato del processo di ricognizione e riconciliazione del debito hanno evidenziato quanto di seguito rappresentato:



SITUAZIONE DEBITO COMMERCIALE	
Debito Commerciale 2005 e ante	Dai dati comunicati dalle Aziende sanitarie si rileva che le partite commerciali 2005 e ante risultano così composte: • Partite aperte 2005 e ante pari a €/mln 231,9; • Pagamenti 2006 –2011 a valere su debito 2005 e ante pari a €/mln 411,8. Dai crediti vantati dai fornitori su partite 2005 e ante, risultano crediti fatturati per un valore di €/mln151.
Debito Commerciale 2006 e 2007	Dai dati comunicati dalle Aziende sanitarie si rileva che le partite commerciali 2006 e 2007 risultano così composte: • Partite aperte 2006 e 2007 pari a €/mln 394,7; • Pagamenti 2008–2011 a valere su debito 2006 e 2007 pari a €/mln504,6. Dai crediti vantati dai fornitori su partite 2006 e 2007, risultano crediti fatturati per un valore di €/mln 211,6.
Debito Commerciale 2008	Dai dati comunicati dalle Aziende sanitarie si rileva che le partite commerciali 2008 risultano così composte: • Partite aperte 2008 pari a €/mln192,8; • Pagamenti 2009–2011 a valere su debito 2008 €/mln 505,9. Dai crediti vantati dai fornitori su partite 2008 risultano crediti fatturati per un valore di €/mln 219,1.

SITUAZIONE DEBITO NON COMMERCIALE	
Debito non Commerciale 2007 e ante*	Dai dati comunicati dalle Aziende sanitarie si rileva che le partite non commerciali 2007 e ante risultano così composte: • Valori di Bilancio al 31/12/2007 pari a €/mln 679,7; • Pagamenti 2008 –2010 a valere sul debito 2007 e ante pari a €/mln 385,9; • Sopravvenienze 2008 –2010 relative al debito 2007 e ante pari a €/mln 23,9; • Insussistenze 2008 –2010 relative al debito 2007 e ante pari a €/mln 3,1; • Potenziali Insussistenze pari a €/mln 62,5; • Debito Residuo al 31/12/2010 pari a €/mln 252,1.
Debito non Commerciale 2008*	Dai dati comunicati dalle Aziende sanitarie si rileva che le partite non commerciali 2008 e ante risultano così composte: • Valori di Bilancio al 31/12/2008 pari a €/mln 324,7 • Pagamenti 2009 –2010 a valere sul debito 2008 pari a €/mln 273,7; • Sopravvenienze 2008 –2010 relative al debito 2008 pari a €/mln 14,6; • Debito Residuo al 31/12/2010 pari a €/mln 65,6.

*Il debito residuo non comprende il dato relativo all'ex AS di Locri, in quanto sono ancora in corso le attività di ricognizione.



Sulla base, quindi, dell'analisi condotta risulta che il debito commerciale al 31/12/2007 è pari a €/mln 1.182 di cui €/mln 626,5 di partite aperte e €/mln 554,9 di pagamenti effettuati a valere su risorse degli anni 2008, 2009, 2010 e 2011.

Il debito non commerciale, che è ancora in fase di analisi ed è in corso la ricognizione risulta così composto: €/mln 252,1 partite aperte e €/mln 385,9 di pagamenti effettuati negli anni 2008, 2009 e 2010.

A seguito di tale attività, il Tavolo Congiunto di Verifica ha valutato che sussistevano le condizioni per accedere all'anticipazione di liquidità di cui all'articolo 2, comma 98, legge 191/2009, fino ad un massimo di €/mln 500, ovvero nella minor misura consentita in relazione all'andamento dei tassi d'interesse e alla copertura predisposta dalla Regione. Successivamente il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in considerazione della richiesta della Regione ha determinato l'erogazione dell'anticipazione nell'ammontare massimo di €/mln 428, che verrà rimborsata dalla Regione attraverso il pagamento di una rata annuale di €/mln 30 (capitale e interessi) vincolata per 30 anni.

3.14 Procedura di accertamento della posizione debitoria e creditoria regionale

Al fine della determinazione dei crediti e debiti della gestione finanziaria del Dipartimento Sanità (c.d. gestione accentrata), più volte richiesta dai Ministeri della Salute e dell'Economia e Finanze 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.

I dati sono stati rilevati dai Conti Consuntivi della Regione Calabria, annualmente, per ogni capitolo di entrata e di uscita, con il dettaglio di tutte le movimentazioni. Contestualmente sono state effettuate anche interrogazioni sullo storico del bilancio regionale e per i residui passivi e perenti sono stati verificati i relativi provvedimenti (decreti e delibere).

Nello specifico sono stati rilevati i seguenti dati:

1. Residui passivi al 31.12.2009;
2. Residui perenti al 31.12.2009;
3. Riepilogo residui passivi e residui perenti e raffronto con la voce "Crediti v/Regione" esposta nei bilanci delle Aziende Sanitarie Provinciali ed Ospedaliere;
4. Residui attivi al 31.12.2009;
5. Riepilogo dati di bilancio 2001-2009 per capitoli di spesa vincolati;
6. Schede riepilogative 2001-2009 per capitoli di spesa vincolati;



7. Rilevazione di tutte le movimentazioni dei capitoli vincolati di entrata e dei perenti per il periodo 2001-2009.

La suddetta attività ha consentito di determinare il debito della Regione nei confronti delle ASP, delle AO e di soggetti terzi, nonché i crediti della Regione verso lo Stato.

Inoltre, il confronto dei dati rilevati con quelli riportati dalle Aziende nei loro bilanci, consente di determinare eventuali scostamenti che si rendono necessari ed indispensabili per procedere ad una eventuale riconciliazione di crediti e debiti tra Regione ed Aziende del SSR.

In particolare, i crediti vantati dalla Regione verso lo Stato per il Servizio Sanitario Regionale al 31.12.2009 ammontano ad € 1.167.200.720,40 come da dettaglio di seguito riportato.

SPETTANZE RESIDUE al 31.12.2009 (valori in €)	
Competenza 2001-2005	
Ripiano disavanzi 1999 e precedenti	
Integrazione anno 2001	124.723.308
Ripiano disavanzi 2001-2003	1.943.000
Ripiano disavanzi 2002-2004	-
Ripiano selettivo dei disavanzi (quota dei 3.000 mln)	-
FSN 2005 - Verifica adempimenti anno 2005	161.315.537
I subtotale	287.981.845
Competenza 2006	
FSN 2006 - Verifica adempimenti anno 2006	149.898.024
II subtotale	149.898.024
Competenza 2007	
FSN 2007 - Verifica adempimenti anno 2007	95.340.221
III subtotale	95.340.221
Competenza 2008	
FSN 2008 - Verifica adempimenti anno 2008	98.391.491
IV subtotale	98.391.491
Competenza 2009	
FSN 2009 - Verifica Adempimenti anno 2009	95.582.936
V subtotale	95.582.936



TOTALE SPETTANZE PERIODO 2009 e PRECEDENTI	727.194.518
Obiettivi PSN anno 2007	45.755.281,00
Obiettivi PSN anno 2008	51.507.880,00
Obiettivi PSN anno 2009	53.286.253,00
Integrazione FSR per l'anno 2006	905.077,91
Riequilibrio disavanzo fondi FAS	29.389.625,00
SUB TOTALE	908.038.635
Maggiori entrate derivanti dall'incremento dell'add.le Irpef l.r. n. 15/2008, art.52 - decreto n. 2/2008	20.870.000,00
Imposta regionale sulle attività produttive Irap di cui all'art.16.c.1 d.lgs. n.446/97 e s.m.i.	48.360.000,00
Maggiori entrate derivanti dall'incremento a decorrere dal periodo d'imposta 1.1.2009 - Irap art.16 c. 1 d.lgs. n.446/97 e s.m.i.	51.120.000,00
Spese per la copertura dei disavanzi di gestione in materia di spesa sanitaria la cui copertura finanziaria è assicurata con provvedimenti tributari assunti in materia di addizionale Irpef - IRPEF di cui alla DGR n.499/2003	9.134.493,38
Spese per la copertura dei disavanzi di gestione in materia di spesa sanitaria la cui copertura finanziaria è assicurata con provvedimenti tributari assunti in materia di addizionale Irpef - Addizionale IRPEF anno 2004	48.012.643,91
Spese per la copertura dei disavanzi di gestione in materia di spesa sanitaria la cui copertura finanziaria è assicurata con provvedimenti tributari assunti in materia di addizionale Irpef – Addizionale IRPEF anno 2008	54.959.511,00
Spese per la copertura dei disavanzi in materia di spesa sanitaria la cui copertura finanziaria è assicurata con provvedimenti tributari assunti in materia di addizionale Irpef / Entrate derivanti dalla manovra regionale sull'imposta delle persone fisiche destinata alla copertura dei disavanzi sanitari - Accertamento 2009	26.705.437,12
TOTALE CREDITI V/STATO AL 31/12/2009	1.167.200.720,40

Le suddette spettanze sono state rappresentate ai Ministeri competenti, i quali hanno ufficialmente preso atto dell'attività e delle risultanze nei verbali del Tavolo Congiunto di Verifica del 22 febbraio e 31 marzo 2011 e del 19 luglio 2011.

Le quote integrative del FSN saranno rese disponibili non appena verranno verificati positivamente gli adempimenti regionali relativi ai singoli anni di riferimento. Le somme che saranno erogate andranno in parte a soddisfare il debito pregresso del SSR e in parte a ricostituire il fondo cassa regionale per le erogazioni effettuate in anticipazione a favore delle Aziende del SSR, per le quote relative agli anni 2005 e 2007.



PARTE 3

Attuazione del federalismo fiscale

LA RIFORMA DEL BILANCIO DELLE REGIONI



4. LA RIFORMA IN MATERIA DI ENTRATA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO E DEGLI ENTI LOCALI (DECRETO LEGISLATIVO 6 MAGGIO 2011, N.68)

Le disposizioni contenute nel decreto legislativo assicurano da un lato l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione di trasferimenti statali e, dall'altro, individuano le compartecipazioni delle regioni a statuto ordinario al gettito di tributi erariali, nonché disciplinano i meccanismi perequativi che costituiscono le fonti di finanziamento del complesso delle spese delle stesse regioni. Il gettito delle compartecipazioni è senza vincolo di destinazione.

4.1 *Rideterminazione dell'aliquota Irpef*

L'**art. 2** stabilisce che a decorrere dal 2013, con riferimento all'anno d'imposta precedente, l'addizionale regionale all'IRPEF è rideterminata con DPCM da adottare entro maggio 2012, **in modo tale da garantire al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti:**

- al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo;
- ai trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'articolo 7 dello stesso decreto ("A decorrere dall'anno 2013 sono soppressi tutti i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, alle regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni");
- alle entrate derivanti dalla compartecipazione all'accisa sulla benzina, soppressa ai sensi dell'articolo 8, comma 4, dello stesso decreto.

All'aliquota così rideterminata si aggiungono le percentuali indicate nell'articolo 6, comma 1, relative alle possibili manovre regionali, condizionate dalle manovre effettuate in precedenza anche per la copertura dei disavanzi in Sanità.

Con l'**art. 6**, si dà la possibilità alle Regioni, a **decorrere dall'anno 2012 (emendamento introdotto con la manovra)** ad aumentare o diminuire, con propria legge, l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base. La predetta aliquota di base è pari allo 0,9 per cento sino al 2013. La maggiorazione non può essere superiore:

- a) a 0,5 punti percentuali, per gli anni 2012 e 2013;
- b) a 1,1 punti percentuali per l'anno 2014;
- c) a 2,1 punti percentuali a decorrere dall'anno 2015.



Non si può oltrepassare il limite della maggiorazione di 0,5 punti percentuali, nel caso in cui la regione abbia disposto la riduzione dell'IRAP. La maggiorazione oltre 0,5 punti percentuali non trova applicazione sui redditi ricadenti nel primo scaglione¹⁹.

Le regioni, nell'ambito dell'addizionale di cui all'articolo 6, possono disporre, con propria legge, a partire dal 2013 detrazioni in favore della famiglia con oneri esclusivamente a carico del bilancio della regione che le dispone e non comporta alcuna forma di compensazione da parte dello Stato. Tale possibilità di disporre le detrazioni è sospesa per le regioni impegnate nei piani di rientro dal deficit sanitario alle quali è stata applicata la misura di cui all'articolo 2, commi 83, lettera b), e 86, della citata legge n. 191 del 2009, per mancato rispetto del piano stesso.

Naturalmente, con lo stesso DPCM sono ridotte, per le regioni a statuto ordinario e a decorrere dall'anno d'imposta 2013, le aliquote dell'IRPEF di competenza statale, mantenendo inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente.

La Regione Calabria non può aumentare nel 2012 e nel 2013 l'IRPEF dello 0,5% previsto poiché rispetto all'aliquota base di 0,9% si trova ora all'1,7%. Dal 2014 si potrà effettuare una manovra massima dello 0,3% e dell'1,3% a partire dall'anno 2015, sempre che non intervengano ulteriori incrementi per i disavanzi in sanità. Ovviamente non può diminuire le aliquote sia per mancanza di copertura finanziaria, poiché gli oneri della riduzione restano a carico del bilancio regionale, sia perché la Regione è sottoposta al piano di rientro in Sanità e gli è stata applicata misura di cui all'articolo 2, commi 83, lettera b), e 86, della legge n. 191 del 2009, per mancato rispetto del piano stesso.

4.2 Compartecipazione regionale all'Iva

L'art. 4 stabilisce che a ciascuna regione a statuto ordinario spetta una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA). L'aliquota di tale compartecipazione per gli anni 2011 e 2012 è calcolata in base alla normativa vigente, al netto di quanto devoluto alle regioni a statuto speciale e delle risorse UE.

A decorrere dall'anno 2013 l'aliquota è determinata con DPCM al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione.

Per il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente, **concorrono le quote del fondo perequativo** di cui all'art. 15, comma 5, del decreto.

¹⁹ articolo 11 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. In ogni caso per assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato, le regioni possono stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale.



A decorrere dall'anno 2013 le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione I.V.A. alle regioni a statuto ordinario sono stabilite in conformità con il principio di territorialità²⁰.

Occorre verificare quali potranno essere per la Regione Calabria le conseguenze di carattere finanziario derivanti dall'attuazione del principio di territorialità. Non resta che aspettare il DPCM nel quale si stabiliranno i criteri di attuazione

4.3 L'Irap

Il gettito dell'IRAP è valutato in base all'aliquota ordinariamente applicabile in assenza di variazioni disposte dalla regione ovvero delle variazioni indicate dall'articolo 5, comma 4. Con l'art 5, infatti, si dà la possibilità alle Regioni, a decorrere dall'anno 2013, di ridurre, con propria legge, le aliquote IRAP fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea. Resta in ogni caso fermo il potere di variazione dell'aliquota di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. Naturalmente gli effetti finanziari derivanti dagli interventi di riduzione **sono esclusivamente a carico del bilancio della regione** e non comportano alcuna forma di compensazione.

Non può essere disposta la riduzione dell'IRAP se la maggiorazione Irpef è superiore a 0,5 punti percentuali.

Restano fermi gli automatismi fiscali previsti dalla vigente legislazione nel settore sanitario nei casi di squilibrio economico, e le disposizioni in materia di applicazione d'incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai Piani di rientro dai deficit sanitari.

La Regione Calabria non può diminuire le aliquote IRAP perché sottoposta al piano di rientro ed ha già effettuato con l'art. 33 della legge regionale 12 giugno 2009, n. 19 una manovra di aumento (+0,92%) e successivamente gli è stata applicata un'ulteriore misura di aumento di cui all'articolo 2, commi 83, lettera b), e 86, della citata legge n. 191 del 2009, per mancato rispetto del piano stesso (+0,15%)

²⁰ Il principio di territorialità tiene conto del luogo di consumo, identificando il luogo di consumo con quello in cui avviene la cessione di beni; nel caso dei servizi, il luogo della prestazione può essere identificato con quello del domicilio del soggetto fruitore. Nel caso di cessione di immobili si fa riferimento alla loro ubicazione. I dati derivanti dalle dichiarazioni fiscali e da altre fonti informative in possesso dell'Amministrazione economico-finanziaria vengono elaborati per tenere conto delle transazioni e degli acquisti in capo a soggetti passivi con I.V.A. indetraibile e a soggetti pubblici e privati assimilabili, ai fini IVA, a consumatori finali. I criteri di attuazione del principio di territorialità sono stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri, su 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 territoriale, sentite la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale oppure, ove effettivamente costituita, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e previo parere delle Commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario. Allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è allegata una relazione tecnica concernente le conseguenze di carattere finanziario derivanti dall'attuazione del principio di territorialità.



4.4 Soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni e da queste ai comuni

L'art. 7, come già detto, stabilisce che a decorrere dall'anno 2013 sono soppressi tutti i trasferimenti statali di parte corrente e in conto capitale (tranne quelli finanziati con l'indebitamento) aventi carattere di generalità e permanenza, compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni ed esclusi quelli relativi al fondo perequativo di cui all'articolo 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

L'art. 12 stabilisce che **ciascuna regione a statuto ordinario sopprime**, a decorrere dal 2013, i **trasferimenti regionali** di parte corrente ed in conto capitale (tranne quelli finanziati con l'indebitamento) **diretti al finanziamento delle spese dei comuni** aventi carattere di generalità e permanenza.

Con efficacia a decorrere dal 2013, ciascuna regione determina con legge, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con i comuni del proprio territorio, **una compartecipazione ai tributi regionali, e prioritariamente all'addizionale regionale all'IRPEF, o individua tributi che possono essere integralmente devoluti**, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi.

L'individuazione dei trasferimenti regionali fiscalizzabili è oggetto di condivisione nell'ambito della **Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale** ovvero, ove effettivamente costituita, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Per realizzare tutto ciò in forma progressiva e territorialmente equilibrata, ciascuna regione istituisce un **Fondo sperimentale regionale** di riequilibrio, di durata triennale, in cui confluisce una percentuale non superiore al 30 per cento del gettito IRPEF.

4.5 Ulteriori tributi regionali

Con l'art. 8 si dà la possibilità alle Regioni a decorrere dal 1° gennaio 2013 di sopprimere, o trasformare in tributi propri regionali

- 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;



Fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le Regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale.

A decorrere dall'anno 2013, e comunque dalla data in cui sono soppressi i trasferimenti statali a favore delle regioni in materia di trasporto pubblico locale, è soppressa la compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina. E' contestualmente rideterminata l'addizionale regionale IRPEF di cui all'articolo 2, in modo da assicurare un gettito corrispondente a quello assicurato dalla compartecipazione soppressa.

4.6 *Attribuzione alle regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale*

Con l'**art. 9** viene assicurato, con specifico DPCM con cui ne vengono stabilite le modalità, il 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 recupero fiscale in materia di IVA, commisurata all'aliquota di compartecipazione prevista dallo stesso decreto²¹.

La gestione dei tributi regionali verrà regolamentata con un atto d'indirizzo (art. 10). Le regioni possono 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. L'atto convenzionale, sottoscritto a livello nazionale, riguarda altresì la compartecipazione al gettito dei tributi erariali. La convenzione deve prevedere la condivisione delle basi informative e l'integrazione dei dati di fonte statale con gli archivi regionali e locali.

4.7 *Il nuovo quadro delle spese regionali*

Le spese delle Regioni sono classificate in due tronconi:

- quelle di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1), della legge n. 42 del 2009 che sono quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni nelle seguenti materie:
 - a) sanità;
 - b) assistenza;
 - c) istruzione;
 - d) trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale;
 - e) ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della stessa legge;

²¹ Ai sensi dell'articolo 25, comma 1, lettera b), della medesima legge n. 42 del 2009, le modalità di condivisione degli oneri di gestione della predetta attività di recupero fiscale sono disciplinate con specifico atto convenzionale sottoscritto tra regione ed Agenzia delle entrate.



- le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 2) sono individuate nelle spese diverse da quelle sopra indicate e da quelle indicate nell'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 3), della medesima legge n. 42 del 2009 (fondi speciali)

4.8 *I nuovi criteri di riparto in Sanità*

Al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento degli attuali criteri di riparto, il decreto disciplina a decorrere dall'anno 2013 la determinazione dei costi standard e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. I costi e i fabbisogni standard come determinati costituiscono il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa sanitaria, nel rispetto della programmazione nazionale e dei vincoli di finanza pubblica. I costi standard sono calcolati su tre Regioni benchmark (una per area geografica, Nord, Centro e Sud) scelte tra una rosa di 5 Regioni indicate dal ministero della Salute e individuate sulla base della capacità di garantire i Lea mantenendo l'equilibrio economico.

Questi i principali contenuti di interesse sanitario disciplinati dal decreto:

Fabbisogno sanitario per l'anno 2012

Con l'art. 3 si stabilisce che per l'anno 2012 il fabbisogno sanitario nazionale standard corrisponde al livello, stabilito dalla vigente normativa, del finanziamento del Servizio sanitario nazionale al quale ordinariamente concorre lo Stato, ferme restando le disposizioni in materia di quota premiale e di relativa erogabilità in seguito alla verifica degli adempimenti in materia sanitaria di cui all'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché le disposizioni in materia di realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario, di rilievo nazionale e di relativa erogabilità delle corrispondenti risorse ai sensi dell'articolo 1, commi 34 e 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni, e in materia di fondo di garanzia e di recuperi, di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, rispettivamente per minori ovvero maggiori gettiti fiscali effettivi rispetto a quelli stimati ai fini della copertura del fabbisogno sanitario regionale standard.

Fondo perequativo

Dall'anno 2013 è istituito un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni Regione il finanziamento integrale delle spese per sanità, oltre che quelle ritenute essenziali e cioè assistenza, istruzione e trasporto



pubblico locale in conto capitale. 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.

Fabbisogno sanitario nazionale standard

Per il 2012 resta la cifra già stanziata nell'intesa Stato Regioni per il triennio 2010-2012 e confermata dalla legge di stabilità 2011. A partire dal 2013 è prevista una nuova determinazione tramite intesa Stato Regioni, in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza.

Le macro aree di finanziamento sanitario

Sono previste tre macro aree assistenziali quali indicatori della programmazione nazionale per l'attuazione del federalismo fiscale alle quali sono attribuite i seguenti livelli percentuali di finanziamento:

- a) 5 per cento per l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro;
- b) 51 per cento per l'assistenza distrettuale;
- c) 44 per cento per l'assistenza ospedaliera.

Costi standard sanitari e fabbisogno regionale

Il fabbisogno sanitario standard delle singole regioni a statuto ordinario, cumulativamente pari al livello del fabbisogno sanitario nazionale standard, è determinato, in fase di prima applicazione a decorrere dall'anno 2013, applicando a tutte le regioni i valori di costo rilevati nelle regioni di riferimento. Per la determinazione dei costi standard si prenderanno a riferimento tre Regioni (una del Nord, una del Centro e una del Sud e delle quali almeno una deve essere di piccole dimensioni geografiche), scelte dalla Conferenza Stato Regioni tra le cinque migliori indicate dal ministro della Salute. Le cinque saranno quelle che avranno garantito l'erogazione dei Lea in condizioni di equilibrio economico, senza essere assoggettate a piani di rientro e con livelli di erogazione dei servizi ritenuti appropriati, efficienti e di qualità.

Il costo standard sarà quindi computato a livello aggregato per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza: assistenza collettiva, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera. Il valore di costo standard è dato, per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza erogati in condizione di efficienza e appropriatezza dalla media pro-capite pesata del costo registrato dalle regioni di riferimento. A tal fine il livello della spesa delle tre macroaree delle regioni di riferimento:

- a) è computato al lordo della mobilità passiva e al netto della mobilità attiva extraregionale;
- b) è depurato della quota di spesa finanziata dalle maggiori entrate proprie rispetto alle entrate proprie



considerate ai fini della determinazione del finanziamento nazionale. La riduzione è operata proporzionalmente sulle tre macroaree;

- c) è depurato della quota di spesa che finanzia livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali;
- d) è depurato delle quote di ammortamento che trovano copertura ulteriori rispetto al finanziamento ordinario del Servizio sanitario nazionale, nei termini convenuti presso i Tavoli tecnici di verifica.

Interventi strutturali straordinari in materia di sanità

In sede di attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, nel rispetto dei principi stabiliti dalla citata legge n. 42 del 2009, sono previsti specifici interventi idonei a rimuovere carenze strutturali presenti in alcune aree territoriali e atte ad incidere sui costi delle prestazioni. Le carenze strutturali sono individuate sulla base di specifici indicatori socio-economici e ambientali, tenendo conto della complementarietà con gli interventi straordinari di edilizia sanitaria previsti dall'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67.

La valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza

Il Ministro della Salute, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, implementa un sistema adeguato di valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza in tutte le Regioni ed effettua un monitoraggio costante dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi.

Le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome fuori dai costi standard

Le Regioni a statuto speciale e le due Province autonome saranno escluse dal benchmark previsto per la determinazione dei costi standard. Sicilia, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Trento e Bolzano potranno, infatti, avviare il sistema dei costi standard in autonomia con il solo obbligo di garantire la comunicazione al Governo sugli atti intrapresi.

Le Regioni virtuose premiate

Le Regioni più virtuose saranno inoltre premiate poiché gli eventuali risparmi (nell'ambito del SSN) effettuati dalle Regioni rimarranno nella disponibilità delle regioni stesse.

4.9 Livelli essenziali delle prestazioni nelle materie diverse della sanità

Dovrà essere la legge dello Stato a stabilire, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, nonché della specifica cornice finanziaria dei settori interessati relativa al finanziamento dei rispettivi fabbisogni standard nazionali, le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità.



Per **assistenza, istruzione e TPL** i livelli essenziali delle prestazioni sono stabiliti prendendo a riferimento macroaree di intervento, per ciascuna delle quali sono definiti i costi e i fabbisogni standard, nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti.

Fino alla determinazione, con legge, dei livelli essenziali delle prestazioni, tramite intesa conclusa in sede di Conferenza unificata sono stabiliti i servizi da erogare, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, e il relativo fabbisogno, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Sarà la Società per gli studi di settore - SOSE S.p.A., in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) delle regioni, ad effettuare una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi. SOSE S.p.A. trasmette i risultati della ricognizione effettuata al Ministro dell'economia e delle finanze, che li comunica alle Camere. Sulla base delle rilevazioni effettuate da SOSE S.p.A., il Governo adotta linee di indirizzo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in apposito allegato al Documento di economia e finanza ai fini di consentire l'attuazione dell'articolo 20, comma 2, della legge n. 42 del 2009, dei relativi costi standard e degli obiettivi di servizio.

4.10 La fase a regime e il fondo perequativo

A decorrere dal 2013, in conseguenza dell'avvio del percorso di graduale convergenza verso i costi standard, **le fonti di finanziamento delle spese delle regioni di cui all'articolo 14, comma 1**, (sanità, assistenza, istruzione, TPL) sono le seguenti:

- a) la compartecipazione all'IVA di cui all'articolo 4 del decreto;
- b) quote dell'addizionale regionale all'IRPEF, come rideterminata secondo le modalità dell'articolo 2, comma 1, del decreto;
- c) l'IRAP, fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;
- d) quote del fondo perequativo come specificato nell'art. 15, comma 5, del decreto;
- e) le entrate proprie

Le fonti di finanziamento delle spese di cui all'articolo 14, comma 2, (quelle diverse da Sanità, assistenza, istruzione e TPL) sono le seguenti:

- a) i tributi propri derivati di cui all'articolo 8, comma 3 del decreto (vedi sopra);
- b) i tributi propri di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), n. 3), della citata legge n. 42 del 2009 e cioè quelli istituiti con proprie leggi dalle Regioni;



- c) quote dell'addizionale regionale all'IRPEF, come rideterminata secondo le modalità dell'articolo 2, comma 1 del decreto;
- d) quote del fondo perequativo di cui all'art. 15, comma 7, del decreto.

FONDO PEREQUATIVO DESTINATO AL FINANZIAMENTO INTEGRALE DEI LIVELLI ESSENZIALI

E' istituito, dall'anno 2013, **un fondo perequativo (art. 15, comma 5)** alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il **finanziamento integrale delle spese di cui all'articolo 14, comma 1**, sopra precisate

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. Le modalità della convergenza sono stabilite con DPCM cui è allegata una relazione tecnica concernente le conseguenze di carattere finanziario. Per il settore sanitario, la spesa coincide con il fabbisogno sanitario standard, come definito ai sensi dell'articolo 26.

FONDO PEREQUATIVO PER LE ALTRE SPESE

Per il finanziamento delle spese di cui all'articolo 14, comma 2, le quote del fondo perequativo sono assegnate alle regioni sulla base dei seguenti criteri:

- a) le regioni con maggiore capacità fiscale, in altre parole quelle nelle quali il gettito per abitante dell'addizionale regionale all'IRPEF supera il gettito medio nazionale per abitante, alimentano il fondo perequativo, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante;
- b) le regioni con minore capacità fiscale, in altre parole quelle nelle quali il gettito per abitante dell'addizionale regionale all'IRPEF è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato dalle regioni di cui alla lettera a), in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante;
- c) il principio di perequazione delle differenti capacità fiscali dovrà essere applicato in modo da ridurre le differenze, in misura non inferiore al 75 per cento, tra i territori con diversa capacità fiscale per abitante senza alternarne la graduatoria in termini di capacità fiscale per abitante;
- d) la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le regioni con popolazione al di sotto di un numero di abitanti determinato con le modalità previste al comma 8, ultimo periodo, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa.



Le quote del fondo perequativo che risultano dall'applicazione di questi criteri dovranno essere distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione. Nel primo anno di funzionamento la perequazione fa riferimento alle spese di cui all'articolo 14, comma 2, computate in base ai valori di spesa storica; nei successivi quattro anni la perequazione deve gradualmente convergere verso le capacità fiscali.

4.11 Autonomia di entrata delle province

Nel capo II del decreto, si dettano disposizioni al fine di assicurare, in attesa della loro soppressione o razionalizzazione, l'autonomia di entrata delle province ubicate nelle regioni a statuto ordinario e la **conseguente soppressione di trasferimenti statali e regionali**.

A decorrere dall'anno 2012 sono infatti soppressi i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale alle province aventi carattere di generalità e permanenza.

Le nuove fonti di finanziamento, senza vincolo di destinazione, sono:

- l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, che a decorrere dall'anno 2012 costituisce tributo proprio derivato delle province. L'aliquota dell'imposta di cui al comma 1 è pari al 12,5 per cento. Le province possono aumentare o diminuire l'aliquota in misura non superiore a 3,5 punti percentuali.
- Entrate derivanti dal riordino dell'IPT, già di competenza delle Province;
- La compartecipazione provinciale all'IRPEF, stabilita con DPCM al fine di assicurare entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi ai sensi del comma 2 nonché le entrate derivanti dall'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 che viene soppressa ed il cui gettito spetta allo Stato.

A decorrere dall'anno 2013, sono soppressi tutti i trasferimenti regionali, aventi carattere di generalità e permanenza, di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale diretti al finanziamento delle spese delle province.

Con efficacia a decorrere dall'anno 2013, **ciascuna regione a statuto ordinario determina con atto amministrativo, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con le province del proprio territorio, una compartecipazione delle stesse alla tassa automobilistica** spettante alla regione, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi.



Ciascuna Regione può altresì adeguare l'aliquota di compartecipazione sulla base delle disposizioni legislative regionali sopravvenute che interessano le funzioni delle province. La predetta compartecipazione può, inoltre, essere successivamente incrementata, con le modalità indicate nel decreto, in misura corrispondente all'individuazione di ulteriori trasferimenti regionali suscettibili di riduzione.

In caso di incapienza della tassa automobilistica rispetto all'ammontare delle risorse regionali sopprese, **le regioni assicurano una compartecipazione ad altro tributo regionale**, nei limiti della compensazione dei trasferimenti soppressi alle rispettive province. L'individuazione dei trasferimenti regionali fiscalizzabili è oggetto di condivisione nell'ambito della commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, ove effettivamente costituita, della conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

In caso di mancata fissazione della misura della compartecipazione alla tassa automobilistica di cui al comma 2 **entro la data del 30 novembre 2012**, lo Stato interviene in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata delle disposizioni sopra indicate, **ciascuna regione a statuto ordinario istituisce un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio**. Il Fondo ha durata di tre anni ed è alimentato da una quota non superiore al 30 per cento del gettito della compartecipazione della tassa automobilistica ripartita secondo le modalità stabilite dal decreto.

Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attribuzione alle province dell'autonomia di entrata, è istituito, a decorrere dall'anno 2012, un fondo sperimentale di riequilibrio. Il Fondo, di durata biennale, cessa a decorrere dalla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009. Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 18, comma 6, il Fondo è alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF di cui all'articolo 18, comma 1.

Il Fondo perequativo è alimentato, per le province e per le città metropolitane, dalla quota del gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF di cui all'articolo 18 del decreto non devoluto alle province e alle città metropolitane competenti per territorio. Tale fondo è articolato in due componenti, la prima delle quali riguarda le funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane, la seconda le funzioni non fondamentali. Le predette quote sono divise in corrispondenza della determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali e riviste in funzione della loro dinamica. Per quanto attiene alle funzioni non fondamentali, la perequazione delle capacità fiscali non deve alterare la graduatoria dei territori in termini di capacità fiscale per abitante.



Ai sensi dell'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009, sono istituiti nel bilancio delle regioni a statuto ordinario due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province e delle città metropolitane, alimentati dal sopra indicato fondo perequativo dello Stato

Il decreto legislativo 68/2011 conteneva in coda delle norme che in parte avevano tranquillizzato le Regioni sia sulla possibilità di attuazione del federalismo fiscale, sia sulla possibilità di avere un minimo di autonomia di entrata, pur in un quadro di tagli e sacrifici.

Era infatti previsto (art. 39) che a decorrere dall'anno 2012 nei confronti delle regioni a statuto ordinario non si sarebbe tenuto conto dei tagli previsti dal decreto legge n. 78/2010.

Le manovre approvate successivamente con effetti anche negli anni successivi non vanno assolutamente in tale direzione.



5. L'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI DI REGIONI, PROVINCE, COMUNI E DEI LORO ENTI ED ORGANISMI.

5.1 Premessa

Nell'ambito del processo di "normalizzazione dei conti pubblici", più volte oggetto d'intervento da parte del legislatore, il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 ha introdotto il nuovo **impianto normativo sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle autonomie locali**.

Il decreto legislativo definisce il quadro complessivo di riferimento dei principi contabili generali per regioni, province autonome ed enti locali (titolo I) nonché per il settore sanitario (titolo II), dando attuazione all'articolo 2, comma 1, lettera h, della legge n. 42 del 2009, il cui obiettivo è **armonizzare i bilanci degli enti territoriali** per renderli maggiormente confrontabili sulla base di alcuni principi e **criteri direttivi** che hanno costituito e costituiscono ancora, ai fini della concreta applicazione, oggetto di confronto serrato a livello tecnico in ambito COPAFF.

5.2 I criteri direttivi

Le disposizioni contenute nel decreto costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione. Esse si sono basate sui seguenti criteri direttivi:

- adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato;
- adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite;
- adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune;
- affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione;
- raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi;



- definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche di cui alla presente legge tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi;
- definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi enti territoriali.

L'armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali costituisce un'esigenza imprescindibile al fine di disporre di dati di bilancio omogenei e confrontabili per il consolidamento dei conti delle pubbliche amministrazioni, oltre che per soddisfare le esigenze informative connesse all'attuazione del federalismo fiscale.

5.3 *I nuovi principi contabili generali per regioni, province e comuni (titolo I)*

Oggetto e ambito di applicazione

L'**articolo 1** individua l'oggetto e l'ambito di applicazione del titolo I stabilendo che **i principi di armonizzazione ivi contenuti si applicano ai sistemi contabili e agli schemi di bilancio delle Regioni**, degli enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e **dei loro enti e organismi strumentali**, esclusi gli enti del settore sanitario cui si applicano le disposizioni di cui al titolo II. Si prevede, poi, che le Regioni adeguino con legge i propri ordinamenti contabili ai predetti principi e che, qualora non provvedano all'adeguamento entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione le disposizioni di cui al titolo I del presente decreto, sino all'adozione delle disposizioni regionali.

Affiancamento alla contabilità finanziaria della contabilità economico patrimoniale

L'**articolo 2** pone norme in materia di sistemi contabili omogenei prevedendo che le Regioni, gli enti locali e i relativi enti strumentali in contabilità finanziaria adottino la contabilità finanziaria cui affiancano, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario sia sotto il profilo economico-patrimoniale. Si procederà alla graduale estensione della disciplina adottata in applicazione dell'articolo 42 della legge n. 196 del 2009 a seguito del riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa.



Il nuovo principio della competenza finanziaria

L'articolo 3 prevede che le Regioni, gli enti locali e i relativi enti strumentali conformino la propria gestione ai seguenti principi contabili generali contenuti in apposito allegato al decreto, concernenti, tra l'altro, la definizione dei postulati di competenza finanziaria ed economica, oltre che ai principi contabili applicati che verranno definiti con successivi decreti legislativi integrativi, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009. Per gli enti strumentali in contabilità economico patrimoniale si applicano i principi contabili generali di cui allo stesso allegato 1 e i principi del codice civile. In particolare il principio della competenza finanziaria costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni). Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. E' in ogni caso, fatta salva la piena copertura finanziaria degli impegni di spesa giuridicamente assunti a prescindere dall'esercizio finanziario in cui gli stessi sono imputati.

L'accertamento costituisce la fase dell'entrata con la quale si perfeziona un diritto di credito relativo ad una riscossione da realizzare e si imputa contabilmente all'esercizio finanziario nel quale il diritto di credito viene a scadenza.

Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate per le quali non sia venuto a scadere nello stesso esercizio finanziario il diritto di credito. E' esclusa categoricamente la possibilità di accertamento attuale di entrate future in quanto ciò darebbe luogo ad un'anticipazione di impieghi (ed ai relativi oneri) in attesa dell'effettivo maturare della scadenza del titolo giuridico dell'entrata futura, con la conseguenza di alterare gli equilibri finanziari dell'esercizio finanziario.

L'impegno costituisce la fase della spesa con la quale viene registrata nelle scritture contabili la spesa conseguente ad una obbligazione giuridicamente perfezionata e relativa ad un pagamento da effettuare, con imputazione all'esercizio finanziario in cui l'obbligazione passiva viene a scadenza.

Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le spese per le quali non sia venuta a scadere nello stesso esercizio finanziario la relativa obbligazione giuridica.

In ogni caso, per l'attività di investimento che comporta impegni di spesa che vengono a scadenza in più esercizi finanziari, deve essere dato specificamente atto - al momento dell'attivazione del primo impegno - di aver predisposto la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa



dell'investimento, anche se la forma di copertura è stata già indicata nell'elenco annuale del piano delle opere pubbliche di cui all'articolo 128 del decreto legislativo n. 163 del 2006.

La copertura finanziaria delle spese di investimento è costituita da risorse accertate esigibili nell'esercizio in corso di gestione o la cui esigibilità è nella piena discrezionalità dell'ente o di altra pubblica amministrazione e dall'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Inoltre, in sede di provvedimento di salvaguardia degli equilibri di bilancio e anche di provvedimento di assestamento generale di bilancio, è necessario dare atto del rispetto degli equilibri di bilancio non solo per la gestione di competenza e la gestione dei residui, ma altresì dell'equilibrio delle successive annualità contemplate dal bilancio pluriennale.

E' prevista la coesistenza di documenti contabili finanziari ed economici, in quanto una rappresentazione veritiera della gestione non può prescindere dall'esame di entrambi gli aspetti.

Adozione del Piano dei conti integrato e codificazione delle transazioni elementari

L'articolo 4 prevede l'adozione di un piano dei conti integrato, la cui definizione avverrà con successivi decreti legislativi integrativi, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009. Tale strumento, volto a consentire il consolidamento ed il monitoraggio dei conti pubblici, nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali nell'ambito delle rappresentazioni contabili, è costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economici-patrimoniali, definito in modo da consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali.

L'articolo 5 contiene la definizione di transazione elementare cui è attribuita una codifica che deve consentire di tracciare le operazioni contabili e di movimentare il piano dei conti integrato. Prevede che i sistemi informativo – contabili siano organizzati in modo da non consentire l'esecuzione delle transazioni in assenza di una codifica completa che ne permetta l'identificazione.

L'articolo 6 rinvia ai successivi decreti legislativi integrativi, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009 la definizione della struttura della codifica della transazione elementare.

L'articolo 7 stabilisce le modalità con cui le transazioni elementari dovranno essere codificate. E' vietata l'adozione del criterio della prevalenza; l'imputazione provvisoria di operazioni alle partite di giro/servizi per conto terzi e l'assunzione di impegni sui fondi di riserva.



L'**articolo 8** prevede l'aggiornamento delle codifiche SIOPE secondo la struttura del piano dei conti integrato e sulla base delle modalità di cui all'articolo 14, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Il nuovo sistema di bilancio per missioni e programmi

L'**articolo 9** definisce le finalità del sistema di bilancio delle amministrazioni pubbliche individuate all'articolo 2. Il sistema di bilancio, infatti, costituisce lo strumento essenziale per il processo di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione ed è finalizzato a fornire informazioni in merito ai programmi futuri, a quelli in corso di realizzazione ed all'andamento dell'ente, a favore dei soggetti interessati al processo di decisione politica, sociale ed economico-finanziaria.

L'**articolo 10** sancisce il carattere autorizzatorio del bilancio di previsione finanziario annuale e del bilancio di previsione finanziario pluriennale, prevedendo che quest'ultimo sia almeno triennale e sia aggiornato annualmente in sede di approvazione del bilancio di previsione.

L'**articolo 11** prevede l'adozione da parte delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2 di comuni schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali e **comuni schemi di bilancio consolidato** con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate e altri organismi controllati. E' altresì prevista l'elaborazione di rendiconti semplificati per il cittadino. Tali schemi di bilancio saranno definiti con successivi decreti legislativi integrativi, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009.

L'**articolo 12** prevede l'adozione da parte delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2 di **uno schema di bilancio articolato per missioni e programmi** che evidenzia le finalità della spesa. Ciò, al fine di assicurare maggiore trasparenza delle informazioni riguardanti il processo di allocazione delle risorse pubbliche e la destinazione delle stesse alle politiche pubbliche settoriali, e al fine di consentire la confrontabilità dei dati di bilancio.

L'**articolo 13** fornisce una definizione del contenuto di missione e programma dove le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni, utilizzando le risorse ad esse destinate, mentre i programmi rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni e costituiscono l'unità di voto per l'approvazione del bilancio di previsione.

L'**articolo 14** stabilisce i criteri per la specificazione e classificazione delle spese, che dovranno essere ripartite per missioni, definite in relazione al riparto di competenza di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione; programmi, da raccordare alla relativa codificazione COFOG di secondo livello (Gruppi); macroaggregati, che costituiscono un'articolazione dei programmi, secondo la natura economica della spesa. I



macroaggregati si raggruppano in titoli e, ai fini della gestione, sono ripartiti in capitoli i quali costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e possono essere ripartiti in articoli. E' altresì previsto un apposito allegato al bilancio consuntivo che includa una rappresentazione riassuntiva dei costi per funzioni, anche al fine di consentire una comparazione con i costi e i fabbisogni standard.

L'articolo 15 stabilisce i criteri per la specificazione e classificazione delle entrate, che sono classificate in titoli, definiti secondo la fonte di provenienza delle entrate; tipologie, definite secondo la natura delle entrate nell'ambito di ciascuna fonte di provenienza, ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto; categorie, definite in base all'oggetto dell'entrata nell'ambito della categoria di appartenenza, dando separata evidenza alle entrate non ricorrenti. I capitoli, eventualmente suddivisi in articoli secondo il rispettivo oggetto, costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione.

L'articolo 16 consente di effettuare, in sede di gestione, variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione, e variazioni tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma ovvero rimodulazione compensative tra programmi di diverse missioni. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti.

L'articolo 17 prevede che gli enti e gli organismi strumentali debbano predisporre un budget economico e riclassificare i propri dati contabili attraverso la rilevazione SIOPE di cui all'articolo 14, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, al fine di consentire il consolidamento dei propri dati di cassa con quelli delle altre amministrazioni pubbliche. Si prevede, inoltre, che tali enti elaborino un apposito prospetto concernente la ripartizione della propria spesa per missioni e programmi, accompagnata dalla corrispondente classificazione secondo la nomenclatura COFOG di secondo livello. Tale prospetto è allegato al budget e al bilancio di esercizio.

L'articolo 18 stabilisce i termini di approvazione del bilancio: il bilancio di previsione o il budget economico entro il 31 dicembre dell'anno precedente; il rendiconto o il bilancio di esercizio entro il 30 aprile dell'anno successivo; il bilancio consolidato entro il 30 giugno dell'anno successivo.

5.4 I nuovi principi contabili per la gestione della spesa sanitaria (Titolo II)

L'intero Titolo II è diretto a disciplinare le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci degli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse del SSN, nonché a dettare principi contabili cui devono attenersi gli enti stessi. Le disposizioni contenute nel succitato Titolo II, **la cui applicazione decorre dal 2012, comportano tempestive e ponderate determinazioni a carico dell'Amministrazione regionale**, con



conseguente attivazione di procedure e assetti organizzativi adeguati a garantire la sostenibilità delle scelte effettuate.

Gli enti destinatari

Gli enti destinatari delle suddette norme sono:

- a)** Le Regioni, per la parte del bilancio regionale che riguarda il finanziamento e la spesa del SS, rilevata attraverso scritture di contabilità finanziaria;
- b)** Le Regioni:
 - i. Per la parte del finanziamento del SS regionale direttamente gestito (gestione sanitaria accentrata presso la Regione), rilevata attraverso scritture di contabilità economico-patrimoniale;
 - ii. Per il consolidamento dei conti degli enti sanitari e della gestione accentrata, ove presente;
- c)** Aziende sanitarie, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici anche se trasformati in fondazioni, aziende ospedaliere universitarie integrate con il SSN;
- d)** Istituti Zooprofilattici.

I nuovi modelli gestionali

Il decreto legislativo n. 118/2011 delinea due differenti modelli gestionali in base alla scelta operata dalla Regione di gestire direttamente una quota del finanziamento del proprio SS, ovvero di demandare la gestione integrale del predetto finanziamento agli altri enti del SSR.

IPOTESI A) GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA PRESSO LA REGIONE

La Regione che esercita la scelta di gestire direttamente una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario, è tenuta ad individuare nella propria struttura organizzativa uno specifico centro di responsabilità deputato all'implementazione ed alla tenuta di una contabilità di tipo economico-patrimoniale, atta a rilevare i rapporti economici, patrimoniali e finanziari, intercorrenti fra la Regione stessa e lo Stato, le altre Regioni, le aziende sanitarie, gli altri enti pubblici ed i terzi vari, inerenti alle operazioni finanziate con le risorse del proprio servizio sanitario regionale.

Il responsabile della gestione sanitaria accentrata è tenuto a:

- a)** l'elaborazione e l'adozione del bilancio di esercizio della gestione sanitaria accentrata;
- b)** la coerente compilazione, con il bilancio di esercizio, dei modelli ministeriali CE e SP;



- c) la redazione del bilancio sanitario consolidato (dei conti della gestione accentrata e dei conti degli enti). Il responsabile della gestione sanitaria accentrata e il responsabile della predisposizione del bilancio regionale assicurano l'integrale raccordo e riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico-patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria.

La Regione individua un responsabile regionale che, con riferimento alla gestione sanitaria accentrata, certifichi:

- i. In sede di rendicontazione trimestrale, la regolare tenuta dei libri contabili (libro giornale e libro degli inventari) e della contabilità, la riconciliazione dei dati della gestione accentrata con le risultanze del bilancio finanziario, la riconciliazione dei dati di cassa, la coerenza dei dati inseriti nei modelli ministeriali di rilevazione dei conti con le risultanze della contabilità;
- ii. In sede di rendicontazione annuale, quanto indicato al punto precedente, nonché la corrispondenza del bilancio alle risultanze della contabilità.

La Regione, nell'ipotesi di gestione accentrata, predispone **il bilancio preventivo economico annuale**, in coerenza con la programmazione sanitaria e con la programmazione economico-finanziaria della Regione, e **il bilancio d'esercizio**.

Il bilancio preventivo economico annuale include:

- Un conto economico preventivo, al quale è allegato il conto economico dettagliato secondo lo schema CE;
- Un piano dei flussi di cassa prospettici.

Il bilancio preventivo economico annuale è corredato da:

- Una nota illustrativa, che esplicita i criteri impiegati nell'elaborazione del bilancio preventivo economico annuale;
- Il piano degli investimenti, che definisce gli investimenti da effettuare nel triennio e le relative modalità di finanziamento;
- Una relazione del responsabile della gestione accentrata, che evidenzia i collegamenti con gli altri atti di programmazione regionale.



La Giunta regionale approva il bilancio preventivo economico annuale entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce. Entro 60 gg. Dall'approvazione è pubblicato integralmente sul sito internet della Regione.

Il bilancio d'esercizio è redatto con riferimento all'anno solare e si compone di:

- Lo stato patrimoniale;
- Il conto economico;
- Il rendiconto finanziario;
- La nota integrativa, contenente anche i modelli CE e SP per l'esercizio in chiusura e per l'esercizio precedente.

Il bilancio d'esercizio è corredato da una relazione sulla gestione, contenente anche il modello di rilevazione LA, sottoscritta dal responsabile della gestione accentrata.

Il bilancio d'esercizio è adottato dal responsabile della gestione accentrata entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento.

Per la redazione del bilancio di esercizio si applicano gli artt. Da 2423 a 2428 del codice civile.

IPOTESI B) GESTIONE SANITARIA INTEGRALE PRESSO GLI ALTRI ENTI DEL SSR

La Regione che non esercita la scelta di gestire direttamente una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario:

- a) Ne dà preventivamente comunicazione ai Ministeri dell'economia e delle finanze e della salute;
- b) Tratta presso la Regione le sole operazioni di consolidamento dei conti sanitari degli enti del servizio sanitario. A tal fine, è comunque formalmente individuato un responsabile presso la Regione.
- c) **Non può effettuare, a valere sui capitoli di spesa del servizio sanitario regionale, operazioni di gestione diverse dal mero trasferimento delle somme agli enti del SSR.** A tal fine, destinano in ciascun esercizio ai predetti enti l'intero importo del finanziamento previsto nell'esercizio di riferimento.



Gli altri enti del SSR

Gli altri enti coinvolti nella gestione della spesa del SS, anche nell'ipotesi di gestione accentrata sanitaria presso la Regione, sono tenuti a conformarsi alle disposizioni di cui al Titolo II del decreto legislativo n. 118/2011, descritte sinteticamente nel presente documento. I documenti contabili sono sottoscritti dai direttori generali degli stessi enti.

La Giunta regionale approva i bilanci preventivi economici annuali di tutti gli enti del SSR entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui i bilanci si riferiscono. Entro 60 gg. dall'approvazione sono pubblicati integralmente sul sito internet della Regione.

Gli enti trasmettono al responsabile regionale il bilancio d'esercizio e la relazione del collegio sindacale ai fini della predisposizione delle operazioni di consolidamento. Entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento, i bilanci sono trasmessi al Ministero della Salute.

La Giunta regionale approva i bilanci di esercizio di tutti gli enti del SSR entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello cui i bilanci si riferiscono. Entro 60 gg. dall'approvazione sono pubblicati integralmente sul sito internet della Regione.

Il bilancio consolidato del Servizio Sanitario Regionale

Il decreto legislativo n. 118/2011 introduce espressamente l'obbligo di redigere un bilancio preventivo e un bilancio di esercizio consolidato del Servizio Sanitario Nazionale.

L'area di consolidamento comprende tutti gli enti del SS, incluse le Regioni nelle ipotesi di gestione sanitaria accentrata. Ciascuna Regione è responsabile del Bilancio consolidato del proprio Servizio Sanitario Regionale. Nell'ipotesi di gestione sanitaria accentrata presso la Regione, il responsabile di quest'ultima è responsabile del consolidamento.

In ogni caso, il responsabile presso l'Amministrazione regionale predispone e sottopone all'approvazione della Giunta regionale:

- 1. Il bilancio preventivo economico annuale consolidato del SSR;**
- 2. Il bilancio d'esercizio consolidato del SSR.**

Il bilancio preventivo economico annuale consolidato del SSR include:

- Un conto economico preventivo, al quale è allegato il conto economico dettagliato secondo lo schema CE;
- Un piano dei flussi di cassa prospettici.



Il bilancio preventivo economico annuale consolidato del SSR è corredato da:

- Una nota illustrativa, che esplicita i criteri impiegati nell'elaborazione del bilancio preventivo economico annuale;
- Il piano degli investimenti, che definisce gli investimenti da effettuare nel triennio e le relative modalità di finanziamento;
- Una relazione del responsabile della gestione accentrata che evidenzia i collegamenti con gli altri atti di programmazione regionale o aziendale.

La Giunta regionale approva il bilancio preventivo economico annuale consolidato del SSR entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce. Entro 60 gg. dall'approvazione è pubblicato integralmente sul sito internet della Regione.

Il bilancio d'esercizio consolidato del SSR si compone di:

- Lo stato patrimoniale;
- Il conto economico;
- Il rendiconto finanziario;
- La nota integrativa, contenente anche i modelli CE e SP per l'esercizio in chiusura e per l'esercizio precedente.

Il bilancio d'esercizio consolidato del SSR è corredato da una relazione sulla gestione, contenente anche il modello di rilevazione LA, sottoscritta dal responsabile della gestione accentrata.

La Giunta regionale approva il bilancio di esercizio consolidato del SSR entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello cui il bilancio si riferisce. Entro 60 gg. dall'approvazione è pubblicato integralmente sul sito internet della Regione.

Per favorire la compatibilità e l'uniformità dei bilanci da consolidare il responsabile della gestione sanitaria accentrata presso la Regione può stabilire specifici obblighi informativi a carico degli enti e prescrivere trattamenti contabili omogenei.



5.5 *La fase di sperimentazione sull'applicazione delle norme contenute nel Titolo I*

L'articolo 36 prevede, a decorrere dall'anno 2012, una fase di sperimentazione della durata di due esercizi finanziari volta a verificare l'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile definito dal presente decreto alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e ad individuare eventuali criticità del sistema e le conseguenti modifiche intese a realizzare una più efficace disciplina della materia. La sperimentazione riguarda in particolare anche la tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una nuova configurazione del principio della competenza finanziaria, secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono contabilizzate con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza, fermo restando la necessità di predisporre, sin dal primo anno, la copertura finanziaria della spesa complessiva. Le modalità di sperimentazione sono definite con apposito DPCM prevedendo la possibilità di sistemi di contabilità e di schemi di bilancio semplificati per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Lo schema di DPCM è trasmesso alle Camere ai fini dell'acquisizione dei pareri della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni competenti.

Con successivo DPCM sono individuate le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione, secondo criteri che tengano conto della collocazione geografica e della dimensione demografica. Sulla base degli esiti della sperimentazione, verranno emanati i successivi decreti legislativi correttivi per la definizione dei principi contabili applicati, del livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune e del piano dei conti integrato di ciascun comparto, della codifica della transazione elementare, degli schemi di bilancio, dei criteri di individuazione dei Programmi sottostanti le Missioni, delle metodologie comuni ai diversi enti per la costruzione di un sistema di indicatori di risultato semplici. I predetti decreti legislativi definiscono altresì i contenuti specifici del principio della competenza finanziaria di cui al punto 16 dell'allegato n. 1.

5.6 *Armonizzazione dei bilanci degli Enti strumentali*

A decorrere dal 1^a gennaio 2012, gli enti sub regionali della Regione provvedono al graduale adeguamento dei rispettivi sistemi contabili e schemi di bilancio ai principi contenuti nel decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 e successivi provvedimenti di attuazione.

Si tratta di misure di armonizzazione che riguardano principalmente l'adozione del bilancio, l'affiancamento a fini conoscitivi della contabilità economico-patrimoniale alla contabilità finanziaria, il carattere autorizzatorio dei bilanci di previsione pluriennale, la classificazione del bilancio finanziario per missioni e programmi e la tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una definizione del principio della



competenza finanziaria secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale vengono a scadenza.

Le misure indicate negli allegati al DPCM sulla sperimentazione dovranno essere attuate nell'esercizio finanziario successivo a quello in cui le omologhe variazioni saranno attuate dall'Amministrazione regionale, e comunque non oltre l'esercizio finanziario 2014.

A decorrere dell'esercizio finanziario successivo a quello in cui le omologhe variazioni saranno attuate dall'Amministrazione regionale, e comunque non oltre l'esercizio finanziario 2014, gli enti sub regionali della Regione che adottano la contabilità finanziaria affiancano, a fini conoscitivi, la contabilità economico-patrimoniale alla contabilità finanziaria, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario sia sotto il profilo economico. Gli stessi enti, nella fase di previsione, gestione e rendicontazione, fanno riferimento ad un comune piano dei conti integrato. Il piano dei conti integrato, costituito dall'elenco delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali, rappresenta la struttura di riferimento per la predisposizione dei loro documenti contabili e di finanza pubblica e dovrà essere conforme a quella adottata dall'Amministrazione regionale.

A partire dall'esercizio finanziario 2012 tutti gli enti sub regionali adottano la codifica SIOPE vigente per gli enti del proprio comparto.

Sempre a decorrere dall'esercizio 2012 gli enti sub regionali in contabilità economico patrimoniale non tenuti all'adozione della contabilità finanziaria adeguano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 del decreto legislativo n. 118/2011 e ai principi del codice civile.

I suddetti enti, partecipano alla rilevazione SIOPE individuando, tra le codifiche gestionali vigenti, quella corrispondente alle caratteristiche della propria gestione e allegano al bilancio di esercizio 2012 e 2013 e al budget 2013 un prospetto concernente la ripartizione della propria spesa per missioni, programmi, macroaggregati e raccordati secondo la classificazione COFOG in conformità alla medesima ripartizione della spesa dell'amministrazione regionale. Il prospetto allegato al bilancio di esercizio è elaborato in coerenza con i risultati della tassonomia effettuata attraverso la rilevazione SIOPE.

Al fine di illustrare gli obiettivi della gestione, misurarne i risultati e monitorarne l'effettivo andamento in termini di servizi forniti e di interventi realizzati, gli enti sub regionali, contestualmente al bilancio di previsione o al budget di esercizio e al bilancio consuntivo o al bilancio di esercizio, presentano un documento denominato "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio", d'ora in avanti denominato "Piano", il quale:



- a) in riferimento al contenuto di ciascun programma e agli obiettivi individuati nei documenti di programmazione dell'ente espone informazioni sintetiche relative ai principali obiettivi da realizzare con riferimento agli stessi programmi del bilancio per il triennio della programmazione finanziaria e riporta gli indicatori individuati per quantificare tali obiettivi, nonché la misurazione annuale degli stessi indicatori per monitorare i risultati conseguiti;
- b) è parte integrante dei documenti di programmazione e di bilancio. Esso viene divulgato anche attraverso pubblicazione sul sito internet istituzionale dell'amministrazione stessa nella sezione "Trasparenza, valutazione e merito", accessibile dalla pagina principale (home page);
- c) è coerente e si raccorda al sistema di obiettivi e indicatori adottati da ciascuna amministrazione ai sensi del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Gli indicatori autonomamente individuati dagli enti sub regionali, conformemente a quanto disposto dal su menzionato d.lgs. 118/2011, devono essere coerenti a quelli dell'Amministrazione regionale e devono costituire un sistema comune di indicatori di risultato tra tutte le Regioni e tutti gli enti locali ente e devono essere inseriti nel proprio Piano al fine di consentire la confrontabilità degli indicatori di risultato.

Gli enti sub regionali della Regione provvedono ad adeguare i rispettivi sistemi informativi di contabilità, assicurandone la compatibilità con il sistema informativo dell'amministrazione regionale.

5.7 Decorrenza

L'articolo 38 prevede che le disposizioni contenute nel decreto **si applicano a decorrere dal 2014**, ad eccezione delle disposizioni concernenti gli enti del settore sanitario che **si applicano a decorrere dall'anno 2012**. La Regione, se decide di partecipare alla sperimentazione, deve adottare fin da subito (bilancio 2012) almeno una parte dei principi contabili contenuti nel DPCM sulla sperimentazione che è al momento è in discussione nei tavoli tecnici avviati presso il Ministero del Tesoro, cui fanno parte le Regioni ed i rappresentanti degli Enti locali. Esiste la possibilità di "entrare" nella sperimentazione anche a partire dal 2013. In ogni caso, appare necessario per la Regione, indipendentemente dalla partecipazione alla fase di sperimentazione, di avviare tempestivamente tutte le procedure necessarie, sia di natura contabile sia organizzativo, compreso il necessario adeguamento del sistema informativo, al fine di trovarsi pronti per settembre 2012.



PARTE 4

LA SITUAZIONE DELLA FINANZA REGIONALE: PROBLEMI E PROSPETTIVE



6. L'IMPATTO DELLE MANOVRE DEL GOVERNO SUL BILANCIO DELLA REGIONE

6.1 Premessa

Il presente capitolo analizza **le disposizioni di particolare interesse regionale** contenute nel decreto legge 6/7/2011, n. 98 (convertito dalla legge 15/7/2011, n. 111) e nel decreto legge 13/8/2011, n. 138 (conv. legge n. 148/2011) che costituiscono il secondo e terzo provvedimento di correzione dei conti pubblici, emanati nell'ultimo anno, dopo il decreto legge 78/2010.

Nel corso dell'iter di approvazione delle manovre finanziarie, le Regioni hanno più volte ribadito come le stesse siano state costruite dal Governo senza il necessario confronto né sulle misure né sull'entità dei tagli, nonostante il percorso di condivisione delineato dall'art.119 della Cost. e dalla legge di contabilità e finanza pubblica (L.196/2009).

La manovra finanziaria è stata presentata con decreto legge senza l'approvazione della Decisione di finanza pubblica, né la condivisione con la Conferenza permanente per la finanza pubblica (Conferenza Unificata) delle linee guida per la ripartizione fra le amministrazioni degli obiettivi di bilancio: indebitamento netto, saldo di cassa, debito delle Pubbliche amministrazioni, entità del Patto di stabilità che è previsto essere diverso per ogni singolo ente in ragione della categoria di appartenenza (art.8 L.196/2009) e in coerenza con il contenuto del Patto di Convergenza (art.18 L.42/2009).

6.2 L'entità delle manovre finanziarie del Governo

La somma dei tagli ai trasferimenti e al patto di stabilità contenute nelle tre manovre complessivamente ammonta a 104,75 miliardi di cui 25,5 a carico dello STATO (24,34%); 60,45 a carico delle REGIONI (57,7%); 4,1 a carico delle PROVINCE (3,91%); 14,7 a carico dei COMUNI (14,03%). Se si pensa che le Regioni gestiscono meno del 20% della spesa pubblica, risulta chiaro che sulle Regioni si scarica un peso triplo del dovuto, compromettendo la possibilità di erogare servizi fondamentali.

La manovra-bis approvata a settembre costituisce una ulteriore "stretta" su Regioni ed Enti locali già pesantemente colpite dalle precedenti manovre ed in particolare:

- a) pesante inasprimento dei vincoli del patto di stabilità interno per ulteriori 6 miliardi nel 2012 e 3,2 nel 2013;
- b) mancata fiscalizzazione delle risorse per il trasporto pubblico locale ex art. 32, del decreto legislativo 68/2011;
- c) mancato reintegro dei "tagli" operati con il decreto legge 78/2010, di cui all'art. 39 del decreto legislativo n. 68/2011.



Le Regioni hanno concorso (vedi tabella sotto) alle manovre di rientro in maniera particolarmente pesante e sicuramente sproporzionata rispetto al loro peso sulla spesa pubblica:

Concorso delle Regioni alle manovre di rientro

Descrizione intervento	Totale Regioni			
	2011	2012	2013	2014
Manovra DL 78/2010	-9518	-11732	-10000	-10000
Fondo sanitario-Farmaceutica (*)	-600	-600		
Fondo sanitario-Personale (*)	-418	-1132		
Patto di stabilità interno	-4500	-5500	-5500	-5500
Trasferimenti erariali	-4000	-4500	-4500	-4500
(*) Le riduzioni dovrebbero venire compensate da risparmi				
Manovra DL 98/2011	-400	0	-4300	-9100
Fondo sanitario			-2500	-5500
Fondo sanitario-Tickets	-400			
Patto di stabilità interno			-1800	-3600
Manovra DL 138/2011	0	-3600	-1800	0
Patto di stabilità interno		-3600	-1800	
TOTALE EFFETTI MANOVRE	-9918	-15332	-16100	-19100

Tutto ciò costituisce, probabilmente, un “colpo mortale” al processo di federalismo avviato con la legge n. 42/2009. Come si ricorda, la legge delega prevede esplicitamente, all’art 2, comma 2, lettera ee, che il meccanismo per l’attivazione del federalismo fiscale consiste nella trasformazione delle risorse annualmente trasferite dallo Stato alle Regioni in cespiti tributari (addizionale IRPEF) con corrispondente diminuzione della quota statale stessa. Tale principio è stato poi declinato, come precisato al paragrafo 4.1, dall’art. 7 del decreto legislativo 68/2011.

La manovra finanziaria del 2010 e quelle successive hanno pressoché azzerato i trasferimenti a partire dall'anno 2011 e non si è provveduto al reintegro dei tagli così come previsto dal DLgs n. 68/2011.

Ne consegue che il federalismo fiscale per le Regioni non può essere applicato.

Occorre precisare che nel momento in cui è stata approvata la legge 42/2009 questi trasferimenti ammontavano, in termini strutturali, a circa 5 miliardi di euro e che la COPAFF aveva stimato, in relazione alle competenze regionali, come fiscalizzabili poco più di 6,4 miliardi di euro.

Le regioni hanno presentato 2 emendamenti specifici per dar seguito al punto 5 dell’Accordo Governo - Regioni del 16 dicembre 2010 e consentire l’applicazione alle norme previste dagli articoli 7 del decreto legislativo 6 maggio 2001, n. 68 e 14, comma 2 della legge 30 luglio 2010, n.122, dando piena attuazione al “federalismo fiscale” previsto dal DLgs 68/2011. Uno, in particolare riguarda il finanziamento continuativo del Trasporto pubblico locale per 1.100 mld annui. Tutto ciò non è stato accolto.



6.3 Anticipazione al 2012 dell'inasprimento delle regole del patto di stabilità interno

L'art. 1, comma 8, del decreto legge 13 agosto 2011, n.138, inoltre, modificando il comma 5 dell'articolo 20 del decreto legge n. 98 del 2011, in termini di concorso degli enti territoriali, **anticipa al 2012 la decorrenza dell'inasprimento delle regole del patto di stabilità interno**, già disposte per gli anni 2013 e 2014. Più precisamente, il comma in parola dispone che le autonomie territoriali concorrano, complessivamente, per ulteriori 6 miliardi di euro per l'anno 2012 e per ulteriori 3,2 miliardi di euro per l'anno 2013. Il concorso alla manovra è ripartito tra Regioni a statuto ordinario, Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e di Bolzano, Province e Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, come indicato nella tabella che segue:

Concorso PSI enti territoriali dopo DL 138/2011				
Enti	2012	2013	2014	
REGIONI SO	6.100	6.100	6.100	
DL 78/2010	4.500	4.500	4.500	
DL 98/2011	0	800	1.600	
Totale pre manovra correttiva	4.500	5.300	6.100	
DL 138/2011	1.600	800	0	
REGIONI SS	3.000	3.000	3.000	
DL 78/2010	1.000	1.000	1.000	
DL 98/2011	0	1.000	2.000	
Totale pre manovra correttiva	1.000	2.000	3.000	
DL 138/2011	2.000	1.000	0	
PROVINCE	1.200	1.300	1.300	
DL 78/2010	500	500	500	
DL 98/2011	0	400	800	
Totale pre manovra correttiva	500	900	1.300	
DL 138/2011	700	400	0	
COMUNI	4.200	4.500	4.500	
DL 78/2010	2.500	2.500	2.500	
DL 98/2011	0	1.000	2.000	
Totale pre manovra correttiva	2.500	3.500	4.500	
DL 138/2011	1.700	1.000	0	

*Gli effetti per ogni singolo ente sono al momento di difficile quantificazione in quanto dipenderanno anche dall'applicazione dei criteri di virtuosità di cui all'art. 20 del decreto legge 98/2011. Ciò, infatti, potrebbe determinare conseguenze molto negative per quegli enti non virtuosi che dovranno farsi carico anche del "concorso" degli enti virtuosi. Proprio con l'art. 1, comma 9, del decreto 138 viene anticipata al 2012 (prima era 2013) anche la **decorrenza dei termini per l'applicazione dei criteri di virtuosità** stabiliti dall'articolo 20, commi 2 e 3, del D.L. n. 98/2011, dettagliatamente descritti al paragrafo 7.3.4*



6.4 Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del Piano Sud

Con l'art. 5 bis della manovra bis di settembre sembra si possa aprire una svolta, già a decorrere dal corrente esercizio finanziario, sulla possibilità di utilizzare appieno i fondi comunitari, detraendoli interamente dalla spesa che incide sul patto di stabilità. Tale possibilità verrebbe estesa, ai fini dell'attuazione del Piano per il Sud, solo alle regioni dell'obiettivo convergenza.

Il comma 1 dell'art. 5 bis recita testualmente: "la spesa in termini di competenza e di cassa effettuata annualmente da ciascuna delle predette regioni a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, sui cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale, nonché 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, può eccedere i limiti di cui all'articolo 1, commi 126 e 127, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, nel rispetto, comunque, delle condizioni e dei limiti finanziari stabiliti ai sensi del comma 2 del presente articolo."

Il comma 2 dispone però che sarà un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, non solo a stabilire i limiti finanziari per l'attuazione del comma 1, ma anche le modalità di attribuzione allo Stato ed alle restanti regioni dei relativi maggiori oneri, dovendo comunque in ogni caso garantire il rispetto dei tetti complessivi, fissati dalla legge per il concorso dello Stato e delle predette regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento.

Tale dispositivo ha naturalmente trovato l'opposizione delle altre Regioni, che non vogliono "caricarsi" il peso dello sfioramento del patto delle altre Regioni, a meno che non sia lo Stato ad accollarsi il maggiore costo, e che la detrazione della quota di cofinanziamento nazionale sia concessa a tutte. E' stato presentato anche un emendamento su tale questione con l'accordo di tutte le Regioni, ma la norma è rimasta immutata.



6.5 Le altre misure di contenimento della spesa

Riduzione dei costi della politica e degli apparati istituzionali

Con l'**articolo 1** del decreto-legge 98/2011 si dispone che il trattamento economico omnicomprensivo annualmente corrisposto, in funzione della carica ricoperta o dell'incarico svolto, ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice o quali componenti, comunque denominati, degli organismi, enti e istituzioni, anche collegiali, **ivi compresi Presidenti delle regioni e delle province, i sindaci, i consiglieri regionali, provinciali e comunali** non può superare la media ponderata rispetto al PIL degli analoghi trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e incarichi negli altri sei principali Stati dell'Area Euro²².

Con la manovra di settembre è disposto che tale disposizione si applica anche ai segretari generali, ai capi dei dipartimenti, ai dirigenti di prima fascia, ai direttori generali degli enti e ai titolari degli uffici a questi equiparati delle amministrazioni centrali dello Stato. Per trattamento economico omnicomprensivo s'intende il complesso delle retribuzioni e delle indennità a carico delle pubbliche finanze percepiti dal titolare delle predette cariche, ivi compresi quelli erogati dalle amministrazioni di appartenenza.

Disponendo il decreto che le disposizioni di cui sopra costituiscono, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica, **le regioni devono adeguare conseguentemente la propria legislazione, entro il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto.**

Le norme in questione si applicano a decorrere dalle prossime elezioni, nomine o rinnovi e, comunque, per i compensi, le retribuzioni e le indennità che non siano stati ancora determinati alla data di entrata in vigore del medesimo decreto.

Con l'**art. 14** della manovra-bis approvata a settembre sono state introdotte ulteriori disposizioni **per la riduzione dei costi degli apparati istituzionali ed in particolare per la riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali.**

²² Con DPCM, adottato in sede di prima applicazione entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, è istituita una Commissione, presieduta dal Presidente dell'ISTAT e composta da quattro esperti di chiara fama, tra cui un rappresentante di Eurostat, che durano in carica quattro anni, la quale entro il 1° luglio di ogni anno e con provvedimento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, provvede alla ricognizione e all'individuazione della media dei trattamenti economici in questione riferiti all'anno precedente ed aggiornati all'anno in corso sulla base delle previsioni dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo contenute nel Documento di economia e finanza. La ricognizione e la individuazione riferite all'anno 2010 sono provvisoriamente effettuate entro il 31 dicembre 2011 ed eventualmente riviste entro il 31 marzo 2012.



Praticamente le Regioni, entro sei mesi, debbono adeguare il proprio ordinamento prevedendo che il numero dei consiglieri e degli assessori, a partire dalla prossima legislatura, sia contenuto nei seguenti limiti:

Popolazione		N. massimo di consiglieri	N. massimo di assessori
0	1.000.000	20	4
1.000.001	2.000.000	30	6
2.000.001	4.000.000	40	8
4.000.001	6.000.000	50	10
6.000.001	8.000.000	70	14
8.000.001	Oltre	80	16

- riduzione degli emolumenti e delle utilità, comunque denominate, prevista già dall'articolo 13 del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, tenendo conto della rideterminazione del trattamento economico dei parlamentari operata dall'articolo 1 del decreto;
- trattamento economico dei consiglieri regionali commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale;
- passaggio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto e con efficacia dalla prossima legislatura regionale, al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali.
- istituzione, a decorrere dal 1 gennaio 2012, di un **Collegio dei revisori dei conti**, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente. I componenti devono essere scelti mediante estrazione fra gli iscritti, a livello regionale, al Registro dei revisori contabili. I revisori devono dare dimostrazione di essere in possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria degli enti territoriali;

*Il comma 1, lettera e), dell'articolo 14, istituisce, di fatto, un **nuovo organo nelle Regioni**, non previsto dalla Costituzione, con compiti e funzioni che appaiono in contrasto con la natura, le competenze e il ruolo regionale, diverso da quello degli enti locali.*

La Costituzione, infatti, stabilisce che:

- *sono organi della regione il Consiglio regionale, la Giunta ed il suo Presidente (art. 121, comma 1);*
- *il Consiglio regionale esercita la potestà legislativa (art. 121, comma 2);*
- *ciascuna regione approva con legge uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento (art. 123, comma 1)*



Tali adempimenti costituiscono condizioni per essere considerati “enti virtuosi”, ai fini, cioè della collocazione nella classe più virtuosa di enti territoriali di cui all’articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, trattato precedentemente.

Riduzione del numero dei consiglieri e assessori provinciali

All’art. 15 del decreto legge 138 è stabilito anche che a decorrere dal primo rinnovo degli organi di governo delle Province successivo alla data di entrata in vigore del decreto, il numero dei consiglieri provinciali e degli assessori provinciali previsto dalla legislazione vigente e’ ridotto della metà, con arrotondamento all’unità superiore.

Le unioni dei comuni: obblighi delle Regioni

All’art. 16 si dispone che i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti devono esercitare obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante **un’unione di comuni** in base alla procedura delineata nello stesso articolo 16.

Le unioni sono istituite in modo che la complessiva popolazione residente nei rispettivi territori sia di norma superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti qualora i comuni che intendono comporre una medesima unione appartengano o siano appartenuti a comunità montane. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge 138, **ciascuna regione ha facoltà di individuare diversi limiti demografici.**

Nel termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (aprile 2012), i comuni di cui al comma 1, con deliberazione del consiglio comunale, da adottare, a maggioranza dei componenti, avanzano alla regione una proposta di aggregazione di identico contenuto per l’istituzione della rispettiva unione.

A ciascuna unione hanno facoltà di aderire anche comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, al fine dell’esercizio in forma associata di tutte le funzioni fondamentali loro spettanti sulla base della legislazione vigente.

Nel termine perentorio del 31 dicembre 2012, **la regione provvede, secondo il proprio ordinamento, a sancire l’istituzione di tutte le unioni del proprio territorio come determinate nelle su indicate proposte.** La regione provvede anche qualora la proposta di aggregazione manchi o non sia conforme alle disposizioni contenute nello stesso articolo 16.

A decorrere dall’anno 2013, le disposizioni vigenti in materia di patto di stabilità interno per i comuni trovano applicazione nei riguardi di tutti i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti.



Pubblicazione dell'elenco delle partecipate da parte di organismi pubblici

Con l'**articolo 8** del decreto legge 98/2011 si stabilisce che entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto, tutti gli enti e gli organismi pubblici, comprese le Regioni, inseriscono sul proprio sito istituzionale curandone il periodico aggiornamento, l'elenco delle società di cui detengono, direttamente o indirettamente, quote di partecipazione anche minoritaria indicandone l'entità, nonché una rappresentazione grafica che evidenzia i collegamenti tra l'ente o l'organismo e le società ovvero tra le società controllate e indicano se, nell'ultimo triennio dalla pubblicazione, le singole società hanno raggiunto il pareggio di bilancio.

Eliminazione di fondi statali con vincolo di destinazione

Con l'art. 10, comma 10, del decreto legge 98/2011 lo Stato, al fine di ridurre la spesa dei Ministeri, procede all'abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di tutte le norme che dispongono la conservazione nel conto dei residui, per essere utilizzate nell'esercizio successivo, di somme iscritte negli stati di previsione dei Ministeri, non impegnate ai sensi dell'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, al termine dell'esercizio precedente, con l'esclusione delle norme relative ai fondi del personale, al fondo occupazione, al fondo opere strategiche e al fondo per le aree sottoutilizzate.

Ciò potrebbe comportare la perdita di risorse con vincolo di destinazione per la Regione, nei casi in cui la stessa, nel caso di assegnazione con vincoli di destinazione, non abbia ottemperato ad eventuali adempimenti necessari alla effettuazione dell'impegno a carico del bilancio dello Stato. Si corre il rischio, cioè, di spendere fondi iscritti a seguito di assegnazione statale nel bilancio regionale e non erogati dallo Stato, in quanto soggetti ad adempimenti o vincoli procedurali da parte della Regione. Tali somme potrebbero non essere più nella disponibilità della Regione stessa in quanto non riprodotti nella competenza 2012 del bilancio statale. **Per tale motivo è necessario introdurre nel collegato al bilancio 2012 una norma che imponga ai dirigenti dei Dipartimenti regionali una verifica ed una assunzione di responsabilità riguardo all'utilizzazione di fondi statali vincolati al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio.**

A tal fine occorre verificare anche cosa può comportare, per il bilancio regionale, la modifica apportata con il comma 33-bis del decreto 138/2011 che ha abrogato il terzo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, ed ha sostituito il secondo comma con il seguente:

«Le somme stanziare per spese in conto capitale non impegnate alla chiusura dell'esercizio possono essere mantenute in bilancio, quali residui, non oltre l'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, salvo che si tratti di stanziamenti iscritti in forza di disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio precedente. In tale caso il periodo di conservazione è protratto di un anno».



Razionalizzazione della spesa sanitaria

Con l'**articolo 17** del decreto 98/2011, al fine di assicurare per gli anni 2013 e 2014 che le regioni rispettino l'equilibrio di bilancio sanitario, sono introdotte, tenuto conto delle disposizioni in materia di spesa per il personale di cui all'articolo 16, le seguenti disposizioni negli altri ambiti di spesa sanitaria:

comma 1, lett. a) Acquisto di beni e servizi

L'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, fornisce alle regioni un'elaborazione dei prezzi di riferimento, ivi compresi quelli eventualmente previsti dalle convenzioni Consip, alle condizioni di maggiore efficienza dei beni, ivi compresi i dispositivi medici ed i farmaci per uso ospedaliero, delle prestazioni e dei servizi sanitari e non sanitari individuati dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico del Servizio sanitario nazionale. Ciò, al fine di mettere a disposizione delle regioni ulteriori strumenti operativi di controllo e razionalizzazione della spesa. **Le regioni adottano tutte le misure necessarie a garantire il conseguimento degli obiettivi di risparmio programmati, intervenendo anche sul livello di spesa per gli acquisti delle prestazioni sanitarie presso gli operatori privati accreditati;**

comma 1, lett. b) Razionalizzazione della spesa farmaceutica

In materia di assistenza farmaceutica ospedaliera, a decorrere dall'anno 2013, con regolamento da emanare da parte del Ministero competente entro il 30 giugno 2012, sono disciplinate le procedure finalizzate a porre a carico delle aziende farmaceutiche l'eventuale superamento del tetto di spesa a livello nazionale nella misura massima del 35% di tale superamento, in proporzione ai rispettivi fatturati per farmaci ceduti alle strutture pubbliche, con modalità stabilite dal medesimo regolamento. Qualora entro la predetta data del 30 giugno 2012 il Ministero non abbia emanato tale regolamento, l'Agenzia italiana del farmaco, a decorrere dall'anno 2013, aggiorna le tabelle di raffronto ivi previste, al fine di consentire alle regioni di garantire il conseguimento degli obiettivi di risparmio. **In ogni caso a decorrere dall'anno 2013 il tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale è rideterminato nella misura del 12,5%;**

comma 1, lett. c) Razionalizzazione della spesa per dispositivi medici

Nelle more dell'avvento dei costi standard a decorrere dal 1° gennaio 2013 la spesa sostenuta dal Servizio sanitario nazionale per l'acquisto dei dispositivi medici, tenuto conto dei dati riportati nei modelli di



conto economico (CE), compresa la spesa relativa all'assistenza protesica, è fissata entro un tetto a livello nazionale e a livello di ogni singola regione. Il valore assoluto dell'onere a carico del Servizio sanitario nazionale per l'acquisto di tali dispositivi, a livello nazionale e per ciascuna regione, è annualmente determinato dal Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. **Le regioni devono monitorare l'andamento della spesa per acquisto dei dispositivi medici, poiché l'eventuale superamento del predetto valore è recuperato interamente a carico della regione attraverso misure di contenimento della spesa sanitaria regionale o con misure di copertura a carico di altre voci del bilancio regionale.** Non è tenuta al ripiano la regione che abbia fatto registrare un equilibrio economico complessivo;

comma 1, lett. d) Ulteriore introduzione di ticket

A decorrere dall'anno 2014, con apposito regolamento da emanare da parte dei Ministeri competenti, sono introdotte **misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle altre prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale.** Le misure di compartecipazione sono aggiuntive rispetto a quelle eventualmente già disposte dalle regioni e sono finalizzate ad assicurare, nel rispetto del principio di equilibrio finanziario, l'appropriatezza, l'efficacia e l'economicità delle prestazioni. La predetta quota di compartecipazione non concorre alla determinazione del tetto per l'assistenza farmaceutica territoriale. Le regioni possono adottare provvedimenti di riduzione delle predette misure di compartecipazione, purché assicurino comunque, con misure alternative, l'equilibrio economico finanziario, da certificarsi preventivamente da parte del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui agli articoli 9 e 12 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005.

comma 4, lett. a)-b) Piani di rientro dei disavanzi sanitari

Al fine di assicurare, per gli anni 2011 e 2012, l'effettivo rispetto dei piani di rientro dai disavanzi sanitari, nonché dell'intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009, sono introdotte ulteriori disposizioni. In particolare:

- Viene rafforzata la previsione di cui all'articolo 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, che già disponeva che gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro. Con il decreto si precisa che **nel caso in cui, in corso di attuazione del piano gli organi di attuazione del piano o il commissario**



ad acta rinviando ostacoli derivanti da provvedimenti legislativi regionali, li trasmettono al Consiglio regionale, indicandone puntualmente i motivi di contrasto con il Piano di rientro o con i programmi operativi. Il Consiglio regionale, entro i successivi sessanta giorni, apporta le necessarie modifiche alle leggi regionali in contrasto, o le sospende, o le abroga. Qualora il Consiglio regionale non provveda ad apportare le necessarie modifiche legislative entro i termini indicati, ovvero vi provveda in modo parziale o comunque tale da non rimuovere gli ostacoli all'attuazione del piano o dei programmi operativi, il Consiglio dei Ministri adotta, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, le necessarie misure, anche normative, per il superamento dei predetti ostacoli.

- **È prorogato al 31 dicembre 2012 il termine entro cui non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni soggette al piano di rientro.** Pertanto, i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni alle aziende sanitarie locali e ospedaliere effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010 non producono effetti e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesoreri, i quali possono continuare a disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo.
- Per le regioni sottoposte ai piani di rientro per le quali è stato applicato il **blocco automatico del turn over** del personale del servizio sanitario regionale, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, su richiesta della regione interessata, può essere disposta, in deroga al predetto blocco del turn over, l'autorizzazione al conferimento di incarichi di dirigenti medici responsabili di struttura complessa, previo accertamento, in sede congiunta, della necessità di procedere al predetto conferimento di incarichi al fine di assicurare il mantenimento dei livelli essenziali di assistenza, nonché della compatibilità del medesimo conferimento con la ristrutturazione della rete ospedaliera e con gli equilibri di bilancio sanitario, come programmati nel piano di rientro, ovvero nel programma operativo, da parte del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, di cui rispettivamente agli articoli 9 e 12 dell'intesa Stato - regioni del 23 marzo 2005, sentita l'AGENAS.



Altri provvedimenti di natura finanziaria

Adeguamento del Finanziamento del Servizio sanitario nazionale per l'anno 2011

Per l'anno 2011 il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre ordinariamente lo Stato, e' incrementato di 105 milioni di euro.

Risorse per gli accertamenti medico-legali

Per far fronte agli oneri da sostenere per gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali, per gli esercizi 2011 e 2012 e' trasferita annualmente una quota delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale, non utilizzata in sede di riparto nel limite di 70 milioni di euro annui. A decorrere dall'anno 2013, la dotazione annua, comunque non superiore a 70 milioni annui, è fissata con la legge di bilancio con contestuale riduzione del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Gli effetti della manovra in Calabria

In Calabria, come nelle altre Regioni, le tre manovre hanno effetti devastanti, soprattutto in ordine a tre problemi:

1) Ulteriori tagli ai trasferimenti statali

Dopo l'approvazione della legge 122/2010 i trasferimenti statali destinati nell'anno 2011 alla Regione Calabria, si erano ridotti a soli 25 milioni, contro i 214,7 milioni previsti nel 2010 (vedi tabella 6.2). A partire dal 2012 a seguito del taglio complessivo alle Regioni di 1,6 miliardi di euro, i trasferimenti statali da tagliare alla Regione Calabria, applicando il metodo lineare, dovrebbero ammontare a 256 milioni di euro. Pertanto, non solo saranno azzerate tutte le voci indicate nella tabella in argomento (al netto di quello che potrà succedere sul TPL), ma ci sarà la concreta possibilità che l'incidenza degli stessi vada ad intaccare le risorse per i forestali o il fondo perequativo di cui alla legge 549/95, anche se quest'ultimo sembrerebbe garantito dalla legge 42/2009.



Tabella 6.2 – Stima sulla riduzione dei trasferimenti statali a seguito dei tagli di 1,6 miliardi disposti dalla manovra-bis

Altri Trasferimenti dello Stato			Somme	Legge 59/1997			Somme
Rimborso tasse automobilistiche	MEF	CAP. 2760	1.066.778	TPL art. 9	CAP. 2856	MEF	64.004.245
Difesa incendi	MEF	CAP. 2820	236.653	TPL art. 8	CAP. 7547	MEF	2.909.202
Borse di studio	MEF	CAP. 3044	5.396.636	Mercato lavoro	CAP. 2856	MEF	2.963.493
Contratti TPL	MEF	CAP. 7554	12.779.708	Polizia amm.va	CAPP. 2856/7547	MEF	-
Politiche sociali	Lavoro	CAP. 3539	5.820.802	Incentivi imprese	CAPP. 2856/2857/7547	MEF	16.231.206
Lavoro disabili	Lavoro	CAPP.3892/3893/3975	338.487	Protezione civile	CAPP. 2856/7547	MEF	558.206
Consiglieri di parità	Lavoro	CAP. 3971	78.536	Serv. Maregrafico	CAPP. 2856/7547	MEF	386.948
Procreazione assistita	Salute	CAP. 2440	125.392	Demanio idrico	CAPP. 2856/2857	MEF	107.219
Prevenzione della cecità	Salute	CAP. 4400	47.179	Energia e miniere	CAPP. 2856/2857	MEF	8.704
Lotta al randagismo	Salute	CAP. 5340	73.195	Trasporti	CAPP. 2856/2857/7547	MEF	641.852
Celiachia	Salute	CAP. 5399	5.415	Invalidi civili	CAPP. 2856/2857	MEF	920.411
Lattanti	Salute	CAP. 4385/1	918	Salute umana	CAPP. 2856/2857/7547	MEF	7.068.489
Formazione del personale sanitario	Salute	CAP. 4385/3	3.846	Opere pubbliche	CAPP. 2856/7547	MEF	668.379
Prestiti d'onore	MIUR	CAP. 1695	2.538.547	Agricoltura	CAP. 7547	MEF	13.076.596
Miglioramento qualità dell'aria	Ambiente	CAP. 8405	1.420.181	Viabilità	CAP. 7547	MEF	610.210
Risanamento atmosferico ed acustico	Ambiente	CAP. 8433	13.449	Ambiente	CAP. 7547		9.892.055
Edilizia residenziale agevolata	MEF	CAP. 2858	18.143.092	Totale			120.047.214
Sostituzione autobus	MIT	CAP. 7241	5.747.581				
Sviluppo TPL	MIT	CAP. 7254	4.396.961				
Fondo affitti	MIT	CAP. 1690	2.568.720				
Trapianti	Salute	CAPP. 4380/4387	55.598				
Sicurezza sul lavoro	Lavoro	CAP. 7984	-	Totale complessivo trasferimenti			214.731.770
Fondo politiche per la famiglia e servizi educativi	PCM	CAPP.2102/858/859	5.027.812				
Turismo	PCM	CAP. 2107/ 990	643.448				
Politiche giovanili	PCM	CAP. 2106/ 853	3.145.234				
Edilizia sanitaria pubblica	MEF	CAP. 7464	25.010.388				
Totale			94.684.556				256.598.805

In definitiva appare evidente come l'effetto complessivo delle manovre 2010 e 2011 non sia pertanto sostenibile, poiché sarà la causa di una forte contrazione delle prestazioni pubbliche sul territorio:

- I servizi ai cittadini, alle famiglie e alle imprese (TPL, Sanità, Sociale, Istruzione, Formazione, Lavoro, Ambiente, Viabilità) finanziati con fondi statali saranno azzerati, poiché non potranno essere sostituiti da risorse regionali. Alcuni di questi settori potranno inoltre essere oggetto di un forte aumento delle tariffe, con conseguente effetto negativo sulle fasce più deboli della popolazione;



- b) la spesa per investimenti subirà un'ulteriore sensibile contrazione, provocando effetti molto negativi sulla qualità della vita delle comunità locali e un'accentuazione della crisi economica e produttiva e con conseguenti gravi problemi per le imprese e per l'occupazione;
- c) l'ulteriore appesantimento del Patto di stabilità interno avrà effetti ancora più depressivi sull'economia e non consentirà alle amministrazioni, a partire dalla Regione e poi a cascata a province e Comuni, di poter erogare servizi e realizzare opere pubbliche;
- d) il blocco alla spesa per investimenti comporta un ulteriore impoverimento del territorio calabrese ed un'ancora più accentuata contrazione della liquidità per le imprese.

Per non parlare del fatto che tale taglio mette seriamente in discussione la stessa attuazione del federalismo, poiché la fiscalizzazione dei trasferimenti statali soppressi e la loro sostituzione con l'addizionale Irpef non hanno più, evidentemente, ragion d'essere.

2) Patto di stabilità: limitazione delle spese

Sono ulteriormente ridotte le possibilità di spesa della Regione, in termini di impegni e di pagamenti. Il combinato disposto delle due manovre 2011, che prevede un contributo di 1,6 miliardi annui delle Regioni per il triennio 2012-2014, oltre a quelli già disposti con il decreto legge n. 78/2010 di 4 miliardi per il 2011, di 4,5 miliardi per il 2011 e successivi, comporterà un ulteriore peggioramento degli obiettivi programmatici.

Gli effetti per la Calabria sono al momento di difficile quantificazione in quanto dipenderanno anche dall'applicazione dei criteri di virtuosità di cui all'art. 20 del decreto legge n. 98/2011. Ciò, infatti, potrebbe determinare conseguenze ancora più negative per quegli enti non virtuosi che dovranno farsi carico anche del "concorso" degli enti virtuosi.

Lo scenario diventa insostenibile. Considerando, seppur sommariamente, gli effetti dell'applicazione del meccanismo di virtuosità combinato con gli ulteriori tagli, l'impatto sugli obiettivi programmatici per l'anno 2012 potrebbe essere quello delineato nella tabella 6.3.



Tabella 6.3 – Stima degli effetti dei tagli e dell'applicazione dei criteri di virtuosità

anno	pagamenti				impegni			
	obiettivo programmatico a legislazione vigente	riduzione percentuale dell'obiettivo rispetto all'anno 2010 a legislazione vigente	stima dei nuovi obiettivi programmatici per il periodo 2012-2014	riduzione % stimata rispetto al 2010	obiettivo programmatico a legislazione vigente	riduzione percentuale dell'obiettivo rispetto all'anno 2010	stima dei nuovi obiettivi programmatici per il periodo 2012-2014	riduzione % stimata rispetto al 2010
2005	1.644.785				1.881.373			
2010	1.420.309				1.674.832			
2011	1.195.987	-15,79%	1.195.987	-15,79%	1.471.949	-12,11%	1.471.949	-12,11%
2012	1.158.612	-18,43%	1.076.388	-24,21%	1.433.346	-14,42%	1.348.420	-19,49%
2013	1.146.154	-19,30%	1.036.522	-27,02%	1.418.241	-15,32%	1.300.082	-22,38%
2014	1.146.154	-19,30%	1.036.522	-27,02%	1.418.241	-15,32%	1.300.082	-22,38%

Come si può notare, l'obiettivo programmatico 2012 in termini di pagamenti potrebbe diminuire di circa 120 milioni di euro in valore assoluto, il 24,2% in meno rispetto al 2010, di 160 milioni nel 2013 (-27%). In termini di impegni l'obiettivo programmatico scenderebbe nel 2012 di 123 milioni circa (-19,5%) e di 171 circa nel 2013 (-22,3%).

La riduzione della possibilità di spesa si abbatte inesorabilmente sul tentativo di ripresa degli investimenti che la Regione sta cercando di riavviare, vista la disponibilità di risorse POR e FAS, che proprio per tale motivo rischiano di perdersi. Se si pensa che nel 2011 rispetto al 2005 la Regione può pagare il 35% in meno si comprende tutta la drammaticità del problema. La limitazione delle spese pregiudica quindi i trasferimenti agli Enti locali, vanificando le possibilità di ripresa economica e acuendo in maniera irreversibile la recessione di questi ultimi anni.

Una via d'uscita a questa situazione potrebbe essere rappresentata, come già sottolineato al precedente paragrafo 6.5, dalla concreta attuazione dell'art. 5 bis del decreto legge 138/2011, nel quale si prevede di neutralizzare dalla spesa che incide sul patto la quota di cofinanziamento nazionale del POR, i FAS e le risorse liberate. Ma i limiti di tale operazione dovranno essere stabiliti con apposito DPCM, da emanare entro il 30 settembre. Appare realistico pensare che tale norma possa servire da contrappasso a quella, particolarmente dannosa per le Regioni del Sud, sulla virtuosità.

Un piccolo miglioramento della situazione potrebbe derivare da un'attenuazione dei tagli che incidono sui limiti di spesa del patto grazie alla "spartizione" fra Regioni, Province e Comuni delle entrate derivanti dalla Robin Tax, valutate in 1,8 miliardi di euro. Occorre verificare quanto di questo importo potrebbe spettare alle Regioni, tenendo conto dei sacrifici che in termini percentuali le Regioni stesse hanno sostenuto in ambito manovre



3) I tagli nel settore del Trasporto pubblico locale

L'importo dei trasferimenti soppressi dalla legge 122/2010 relativi ai trasporti è di 1.635 milioni (vedi tabella 6.4). Di questa somma al momento è recuperato per tutte le Regioni solo l'importo di 400 milioni, stanziati dall'art.21, comma 3, del D.L. n. 98/2011 a decorrere dal 2011, ma la cui ripartizione è soggetta a criteri **premiali**. Tali criteri dovranno essere individuati da una costituenda struttura paritetica e dovranno prevedere che il 50% deve essere attribuito a favore degli enti più virtuosi. **Uno dei criteri deve essere costituito dall'attribuzione della gestione dei servizi di trasporto con procedura ad evidenza pubblica.**

Dei 90,4 milioni di euro circa la Regione nel 2011 al momento ne ha riscossi solo 12 per TPL ferro e 3 circa per IVA. Ulteriori trasferimenti per lo stesso anno dovrebbero avvenire in base ai seguenti criteri di premialità:

- programmazione e realizzazione di investimenti con risorse regionali proprie nel periodo 2009-2011 e nel triennio precedente;
- aumenti tariffari negli esercizi 2010 e 2011 da cui risulti l'incremento del rapporto tra ricavi da traffico e corrispettivi;
- razionalizzazione dei servizi nell'ottica di una più efficiente programmazione, nel periodo di efficacia dei contratti, in rapporto ai servizi resi nell'anno precedente, con conseguente incremento del carico medio annuo dei passeggeri trasportati nel primo periodo di applicazione del contratto;
- ammontare del cofinanziamento annuo regionale per il contratto di servizio.

Pertanto, al momento la perdita sul trasporto è di circa 70 milioni che la Regione non può coprire con risorse regionali.

Resta da verificare l'attuazione dell'art. 40 del decreto legislativo 68/2011, con il quale il Governo proroga al 31 dicembre 2012 la possibilità di utilizzare il FSE, previa intesa con le Regioni, per la copertura finanziaria della spesa per gli ammortizzatori sociali, al fine di garantire, in cambio dell'accordo medesimo, un'integrazione straordinaria delle risorse finanziarie da destinare al trasporto pubblico locale.



Tabella 6.4

	TAGLI LEGGE 122/2010 sul trasporto pubblico locale						
	TPL art.9 - CAP. 2856	TPL art.8 - CAP. 7547	TRASPORTI - CAPP. 2856/2857/7547	CONTRATTI TPL - CAP. 7554 - IVA	SOSTITUZIONE AUTOBUS- CAP. 7241	SVILUPPO TPL - CAP. 7254	TOTALE COMPLESSIVO
Piemonte	161.408.016	1.969.250	0	11.728.547	14.277.324	8.520.149	197.903.286
Lombardia	167.347.271	4.803.049	0	19.462.943	25.061.118	21.058.298	237.732.678
Liguria	65.553.616	1.101.603	301.284	4.479.275	8.348.153	3.988.483	83.772.413
Veneto	86.573.412	723.040	1.607.633	6.226.403	13.454.337	7.915.258	116.500.081
Emilia-Romagna	64.159.182	4.242.177	296.315	5.899.707	11.431.855	6.780.919	92.810.155
Toscana	142.608.985	877.977	0	11.970.948	12.786.284	6.003.601	174.247.796
Marche	28.213.782	0	1.544.655	2.344.273	5.837.543	2.815.185	40.755.438
Abruzzo	31.570.752	1.927.934	336.208	3.979.866	5.532.671	2.624.850	45.972.280
Umbria	27.025.931	1.721.351	0	2.259.437	3.820.059	1.468.546	36.295.324
Lazio	141.162.906	4.880.001	2.946.395	28.900.420	23.085.283	9.190.793	210.165.797
Campania	120.556.276	8.047.948	371.758	19.534.714	11.905.907	9.801.720	170.218.322
Molise	17.678.061	0	182.081	1.130.636	2.783.828	604.548	22.379.154
Puglia	42.726.221	7.445.243	2.089.374	15.349.945	11.022.027	7.318.838	85.951.648
Basilicata	20.518.574	1.230.717	32.718	2.178.814	4.806.310	1.546.857	30.313.989
Calabria	64.004.245	2.909.202	641.852	12.779.708	5.747.581	4.396.961	90.479.547
Totale	1.181.107.232	41.879.490	10.350.270	148.225.633	159.900.278	94.035.006	1.635.497.909



7. L'ANDAMENTO DELLA FINANZA REGIONALE NEGLI ULTIMI ANNI

7.1 Le entrate

Nel 2010 (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 5.169,5 meuro, inferiore del 3,1% a quello registrato l'anno precedente a consuntivo e addirittura del 9% rispetto all'anno 2008.

Tale tendenza sarà ancora più accentuata nell'anno 2011, a seguito dei tagli dei trasferimenti statali di circa 200 milioni di euro previsti dal decreto legge 78/2010, ed ulteriormente aggravata nel triennio 2012-2014 dalle manovre finanziarie approvate nel 2011.

Se si analizzano i dati a consuntivo delle entrate, si rileva che i minori accertamenti del 2010 sono la risultanza di una contrazione sia dell'indebitamento che di un'ulteriore sensibile riduzione delle entrate in conto capitale (- 7,3% rispetto al 2009 e addirittura -47% rispetto al 2008), che non hanno mai raggiunto un livello così basso da quando sul bilancio regionale confluiscono le risorse comunitarie e i FAS.

Tabella 7.1 - Entrate totali destinate per tipologia nel periodo 2004-2010 (valori assoluti)

valori assoluti	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
entrate correnti	3.755,8	3.791,7	3.805,3	4.425,3	4.309,7	4.415,0	4.412,4
entrate in conto capitale	1.006,3	996,0	1.372,3	910,5	1332,4	761,8	706,4
mutui	85,0	10,0	306,7	211,6	38,0	156,8	50,7
totale entrate	4.847,0	4.797,7	5.484,3	5.547,4	5.680,1	5.333,6	5.169,5
AVANZO CONTABILE	2.985,9	3.047,0	3.349,0	3.748,8	3.807,2	3.910,7	4.132,7

Tabella 7.2 - Entrate totali destinate per tipologia nel periodo 2004-2010 (valori percentuali)

valori percentuali	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
entrate correnti	77,5	79,0	69,4	79,8	75,9	82,8	85,4
entrate in conto capitale	20,8	20,8	25,0	16,4	23,5	14,3	13,7
mutui	1,8	0,2	5,6	3,8	0,7	2,9	1,0
totale entrate	100	100	100	100	100	100	100

In termini di composizione percentuale, nel 2010, le entrate totali (sempre al netto delle partite di giro e dell'avanzo di amministrazione) sono rappresentate per l'85,4% da entrate correnti, per il 13,7% dalle entrate in conto capitale e per l'1% 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 7.3 - Entrate correnti distinte per tipologia (valori assoluti)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
entrate correnti	3.755,80	3.791,7	3.805,3	4.425,3	4.309,7	4.415,1	4.412,4	4.318,9
tributi propri	928,1	1.030,8	1.103,8	1.154,0	1.170,70	1.119,30	1.109,18	1.162,84
altre entrate proprie	2.312,30	2.352,6	2.373,8	2.599,7	2.693,3	2.893,2	2.864,1	2.862,1
trasferimenti da Stato e da UE	427,6	386,1	306,0	631,2	417,1	371,8	390,6	275,3
entrate extratributarie	87,8	22,3	21,7	40,4	28,6	30,7	48,5	18,6

Dalla tabella 7.3 si può notare come il valore complessivo delle entrate correnti relative all'anno 2010 a consuntivo resta sostanzialmente immutato rispetto all'anno precedente. Tale livello non sarà però raggiunto nel 2011, che presenta già a preventivo un valore ben al disotto delle entrate accertate nel 2010 a consuntivo; ciò non è altro che l'effetto dei tagli operati con il decreto legge 78/2010 nei confronti della Regione. Se si esamina l'andamento delle diverse voci che compongono il totale delle entrate correnti si nota:

- per la prima volta nella storia della Regione, a consuntivo 2010 rispetto all'anno 2009, un decremento in valore assoluto delle "Altre entrate proprie", relative alle voci di entrata che finanziano per intero il Servizio Sanitario Regionale (IVA e Fondo di solidarietà interregionale);
- il decremento secco dei **trasferimenti da Stato ed UE** a partire dall'anno 2011 per i motivi su esposti, allorquando si prevede che essi rappresentino solo il 6,4% delle entrate correnti complessive, contro l'8,9% del 2010 ed il 14,3% registrato nell'anno 2007;
- l'aumento delle entrate extratributarie registrato nel 2010 a consuntivo rispetto al 2009;
- andamento leggermente decrescente dei **tributi propri**, dovuto principalmente alle minori entrate registrate a titolo di tassa automobilistica.

Tabella 7.4 -Entrate correnti distinte per tipologia (valori percentuali)

valori percentuali	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
entrate correnti	100	100	100	100	100	100	100	100
tributi propri	24,7	27,2	29,0	26,1	27,2	25,4	25,1	26,9
altre entrate proprie	61,6	62,0	62,4	58,7	62,5	65,5	64,9	66,3
trasferimenti da Stato e da UE	11,4	10,2	8,0	14,3	9,7	8,4	8,9	6,4
entrate extratributarie	2,3	0,6	0,6	0,9	0,7	0,7	1,1	0,4

In termini percentuali il volume totale delle entrate correnti della Regione nel 2010 è rappresentato da **tributi propri** per il 25,1%, dalle voci che finanziano la **Sanità** (sostanzialmente l'IVA) per il 64,9% del totale, dai **trasferimenti da Stato e UE** per l'8,9%, dalle **entrate extratributarie** per l'1,1%.

Ma si deve considerare, come sopra specificato, che una quota dell'Irap, pari a 119,2 milioni di euro, ed una quota dell'Irpef pari a 125,2 milioni di euro, sono destinate al finanziamento del servizio sanitario regionale, mentre un'altra parte dell'addizionale Irpef, quantificata in 71,5 milioni di euro e derivante dai provvedimenti fiscali in materia di addizionale IRPEF assunti con la legge regionale 7 agosto 2002, n. 30 e



successive modifiche ed integrazioni, nonché i 51,1 milioni di euro derivanti dall'incremento dell'aliquota IRAP, sono destinati alla copertura dei disavanzi di gestione in materia di spesa sanitaria.

Tabella 7.5 - I tributi propri distinti per tipologia (valori assoluti)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
tributi propri	928,3	1.030,8	1.103,8	1.154,1	1.170,6	1.119,2	1.109,2	1.162,8
Irap per sanità	129	173,10	177,9	180,5	183,7	169,4	170,4	179,4
Irap libera disponib	446	446,00	458	446	446,2	446,2	446,2	446,2
tassa automobilistica	121,90	106,22	136,24	203,7	156	149,6	129,6	125,0
irpef	9,3	9,3	9,3	9,3	-	-	-	-
irpef sanità	77,5	157,40	160,2	155,2	187,3	128,1	125,2	125,2
irpef per disavanzi	48,2	46,5	46,5	59,5	46,5	69,6	71,5	115,3
accisa benzina	60,80	68,85	60,85	60,8	45,0	45,0	56,0	56,0
accisa gasolio per trasferimenti	-	-	-	-	55,6	55,6	55,6	55,6
accisa gasolio	-	-	-	-	27,6	27,9	29,8	27,2
imposta reg. su benzina per autotrazione	-	-	-	-	-	-	-	10,1
concessioni idrocarburi	13,80	6,46	7,14	8,5	6,7	7,4	6,9	6,5
tributo deposito rifiuti	4,50	4,50	3,54	3,9	3,0	2,5	2,0	2,5
add imposta consumo gas metano	9,10	7,47	7,53	5,8	5,3	10,7	9,7	7,0
altri tributi propri	8,20	4,97	36,61	20,8	7,7	7,2	6,4	6,8

In più se si considerano le ulteriori entrate derivanti dall'ulteriore aumento di 0,15% dell'aliquota IRAP (9 milioni), 43,8 milioni per l'aumento dell'ulteriore 0,30% dell'addizionale regionale Irpef, introdotti direttamente dal Governo centrale, ci si rende conto che le entrate tributarie scendono a **604 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", pari a **158 milioni di euro** circa (1,6% delle entrate complessive al netto delle contabilità speciali, il 15,4% 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 4.6 - I tributi propri distinti per tipologia (valori percentuali)

tributi propri	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Irap per sanità	13,9	16,8	16,1	15,6	15,7	15,1	15,4	15,4
Irap libera disponib	48,0	43,3	41,5	38,6	38,1	39,9	40,2	38,4
tassa automobilistica	13,1	10,3	12,3	17,6	13,3	13,4	11,7	10,7
irpef	1,0	0,9	0,8	0,8	-	-	-	-
irpef sanità	8,3	15,3	14,5	13,4	16,0	11,4	11,3	10,8
irpef per disavanzi	5,2	4,5	4,2	5,2	4,0	6,2	6,4	9,9
accisa benzina	6,5	6,7	5,5	5,3	3,8	4,0	5,0	4,8
accisa gasolio per trasferimenti	-	-	-	-	4,7	5,0	5,0	4,8
accisa gasolio	-	-	-	-	2,4	2,5	2,7	2,3
imposta regionale sulla benzina per autot	-	-	-	-	-	-	-	0,9
concessioni idrocarburi	1,5	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6
tributo deposito rifiuti	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
add imposta consumo gas metano	1,0	0,7	0,7	0,5	0,5	1,0	0,9	0,6
altri tributi propri	0,9	0,5	3,3	1,8	0,7	0,6	0,6	0,6



Per quanto riguarda queste ultime, occorre rilevare che:

- **la tassa automobilistica**, dopo un sostanziale incremento fino al 2007 (a parte l'anno 2005), il cui valore di 203 milioni di euro è stato elevato per via di accertamenti legati al recupero dell'evasione, ma anche per l'aumento delle tariffe, registra minori introiti a partire dal 2008, e ciò è apparentemente inspiegabile o comunque attribuibile al combinato disposto di più fattori, fra i quali, oltre all'evasione e all'elusione, i più rilevanti sembrano essere:
 - ✓ la mancanza di un'efficiente e completa anagrafe tributaria in grado di fornire una chiara visione del gettito fiscale;
 - ✓ la concessione di incentivi statali per la rottamazione e per l'acquisto di auto ecologiche;
 - ✓ 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.

Le cose potrebbero migliorare grazie ad alcune azioni intraprese nel corso dell'anno, e in particolare:

- ✓ 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, porterà a una bonifica dell'anagrafe contribuenti e dell'archivio regionale dei veicoli;
- ✓ la creazione di un portale internet Tributi, che consente un rapporto più diretto coi contribuenti e tramite il quale è stata attivata una procedura di pagamento on line delle tasse automobilistiche, che garantisce una gestione ottimale e un immediato riscontro dei pagamenti effettuati;
- ✓ l'introduzione, in accordo con Equitalia SpA, della possibilità di rateizzazione dei debiti iscritti a ruolo al fine di agevolare i pagamenti, e quindi contrastare l'evasione, in un momento di generalizzata crisi economica;
- ✓ l'attuazione di misure di supporto all'attività defensionale in materia di contenzioso tributario, tramite un'esternalizzazione di incarichi professionali;



- ✓ un'attività di controllo serrato sui riversamenti degli agenti della riscossione delle Tasse Automobilistiche, che ha prodotto in meno di un anno un recupero di somme per quasi 20.000.000€;
- ✓ 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;
- ✓ un'attenta programmazione dei tempi di emissione degli accertamenti tributari e di iscrizione dei debitori a ruolo, che nell'arco del prossimo biennio produrrà un effetto positivo sul rispetto dei termini prescrizionali e di notifica degli atti, nonché una progressiva bonifica dell'anagrafe tributaria, così da consentire un aumento del gettito tributario, e una diminuzione del contenzioso tributario, che spesso si traduce in un corrispondente danno erariale.

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. Un aumento delle entrate è atteso anche per effetto del termine degli ecoincentivi governativi a partire dal 2012.

- **l'accisa sulla benzina** ha un trend costante fino al 2003; a partire dal 2004 si registra un andamento altalenante, dovuto al livello di accertamento reale dell'accisa indipendentemente dalla reale competenza annua. Il trend comunque si presenta tendenzialmente decrescente, sia per le diverse esenzioni effettuate dal Governo centrale, compensate in termini di cassa in annualità successive, che per effetto della diminuzione della vendita delle auto a benzina rispetto a quelle diesel;
- per quanto riguarda i tributi minori, **sia l'imposta sul consumo del gas metano** che il **tributo sul deposito dei rifiuti conferiti in discarica** registrano un calo costante negli ultimi anni, probabilmente anche qui dovuto a fenomeni di evasione generalizzata. Considerata la condizione di grave disagio economico in cui versano i Comuni debitori della tassa di deposito dei rifiuti conferiti in discarica, necessiterebbe una soluzione legislativa tesa ad una possibile rateizzazione del debito, già in fase di accertamento tributario.

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 7.7 - le entrate in conto capitale distinte per tipologia (valori assoluti)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
entrate c/capitale	1.006,3	996,0	1.372,3	910,5	1.332,4	761,8	706,4
alienazione di beni	-	-	-	-	-	-	-
trasferimento in conto capitale	982,0	971,7	1.348,0	886,2	1.308,1	737,5	682,1
rimborso crediti e anticipazione	-	-	-	-	-	-	-
altre entrate in c/capitale	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3	24,3

7.2 Le spese

Nel 2010 il volume complessivo degli impegni (al netto delle partite di giro) è di 5,038 miliardi di euro, di entità nettamente inferiore rispetto al 2009 (-7,3%) ed al 2008 (5,88 miliardi di euro; -14,3%). Come si ricorda il patto di stabilità nel 2008 non è stato rispettato, mentre nel 2009 ed ancora di più nel 2010 si è operato un deciso contenimento della spesa per rientrare nei parametri previsti dalla normativa vigente. Il calo rispetto al 2009 è stato consistente sia per gli impegni in conto capitale (-115 Meuro; -10,8%), che per quanto riguarda la spesa corrente (-288 Meuro; -6,7%).

Tabella 7.8 - L'andamento della spesa complessiva distinta per tipologia nel periodo 2004-2010 (valori assoluti)

Spese	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
spese correnti	3.398,70	3.620,43	3.830,13	4.087,12	4.382,18	4.295,70	4.007,00
spese in conto capitale	1.351,30	1.059,29	1.243,15	1.024,30	1.458,73	1.081,01	964,34
Rimborso mutui	100,60	81,35	345,78	170,01	40,20	74,72	67,14
totale spese	4.851	4.761	5.419	5.281	5.881	5.451	5.038

Tabella 7.9-L'andamento della spesa complessiva distinta per tipologia nel periodo 2002-2010(valori percentuali)

Spese	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
spese correnti	70,1	76,0	70,7	77,4	74,5	78,8	79,5
spese in conto capitale	27,9	22,2	22,9	19,4	24,8	19,8	19,1
Rimborso mutui	2,1	1,7	6,4	3,2	0,7	1,4	1,3
totale spese	100	100	100	100	100	100	100

Se si esamina l'andamento delle spese distinte per tipologia, si rileva che il peso delle spese correnti sulle spese complessive non è mai sceso ad un livello inferiore al 70%, grazie al grosso peso che riveste il fondo sanitario regionale, quantificato nel 2010 in oltre 3 miliardi di euro.



In termini di composizione percentuale, nel 2010, le spese totali (al netto delle partite di giro) sono costituite per il 79,5% dalle spese correnti; per il 19,1% dalle spese in conto capitale e per la restante parte (1,3%) dal rimborso per i mutui.

Se si analizza la **struttura delle spese** correnti si nota, nel periodo considerato, un andamento crescente nel periodo 2004-2008, dovuto all'aumento pressoché costante della dotazione del fondo sanitario regionale. Infatti, se si depura il totale delle spese correnti dalle spese per la sanità si scopre che la spesa regionale di parte corrente decresce in maniera costante. Dal 2008 in poi l'abbassamento degli obiettivi programmatici imposti dalle nuove regole del patto comporta nel 2010 una riduzione notevole della spesa, quantificata in - 6,7% rispetto al 2009 ed in 8,7% rispetto al 2008. Naturalmente nel 2011 tali percentuali di riduzione saranno molto più consistenti, per via dei tagli introdotti dal D.L. n. 78/2010.

Tabella 7.10 - L'andamento della spesa corrente distinta per tipologia (valori assoluti)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
spese correnti	3.398,7	3.620,4	3.830,1	4.087,1	4.382,2	4.295,8	4.007,0
Personale	183,2	182,6	189,6	158,4	151,1	119,2	118,6
Acquisto beni e servizi	71,2	58,2	64,3	69,8	59,8	41,9	37,4
Trasferimenti correnti	2.994,6	3.258,9	3.431,4	3.697,46	3.978,50	3.958,1	3.688,9
Interessi passivi	32,8	28,2	32,4	31,0	35,2	32,1	42,2
Altre spese correnti	116,9	92,5	112,5	130,4	157,6	144,5	119,9

Tabella 7.11-L'andamento della spesa complessiva distinta per tipologia nel periodo 2002-2010 (valori perc.)

spese correnti	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Personale	5,4	5,0	5,0	3,9	3,4	2,8	3,0
Acquisto beni e servizi	2,1	1,6	1,7	1,7	1,4	1,0	0,9
Trasferimenti correnti	88,1	90,0	89,6	90,5	90,8	92,1	92,1
Interessi passivi	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	1,1
Altre spese correnti	3,4	2,6	2,9	3,2	3,6	3,4	3,0

Più in dettaglio si rileva che:

- **la spesa per il personale** presenta un andamento sostanzialmente stabile fino al 2006, poi scende per via dell'esodo anticipato e per il trasferimento del personale alle Province, contabilizzato nei trasferimenti. Il peso percentuale sul totale delle spese correnti è pari al 3,9% nel 2007, a 3,4% nel 2008, al 2,8% nel 2009 e risale al 3% nel 2010;
- **presenta una curva sostanzialmente decrescente nel periodo considerato la spesa per l'acquisto di beni e servizi**, che rappresenta nel 2010 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 90% 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, risale nel 2010 per effetto dei nuovi mutui contratti.

Tabella 7.12 - L'andamento della spesa in conto capitale distinta per tipologia (valori assoluti)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
spese c/capitale	1.351,3	1.059,3	1.243,2	1.024,3	1.458,7	1.081,0	964,3
Investimenti diretti Regione	371,9	338,76	60,94	91,31	77,6	82,0	123,9
Trasferimenti c\capitale	956,2	707,41	1.167,2	925,30	1.351,5	953,1	810,9
partecipazioni	3,9	2,53	8,23	1,95	9,0	1,0	0,4
Concessioni di crediti e anticipazioni	0,0	-	0	2,00	1,5	2,5	8,1
Altre spese c\capitale	19,3	10,60	6,75	3,74	19,1	42,4	21,0

Tabella 7.13 - L'andamento della spesa in conto capitale distinta per tipologia (valori percentuali)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010
spese c/capitale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Investimenti diretti Regione	28%	32%	5%	9%	5%	8%	13%	8%
Trasferimenti c\capitale	71%	67%	94%	90%	93%	88%	84%	89%
partecipazioni	0%	0%	1%	0%	1%	0%	0%	0%
Concessioni di crediti e anticipazioni	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
Altre spese c\capitale	1%	1%	1%	0%	1%	4%	2%	3%

Gli impegni a valere sulle risorse in conto capitale presentano un andamento discontinuo e altalenante. 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 2010, anno in cui si assiste ad un grosso rallentamento, probabilmente dovuto in parte all'insediamento della nuova Giunta ed alla conseguente ristrutturazione organizzativa e alla nomina di nuovi dirigenti, ma anche per via del blocco intervenuto negli ultimi mesi dell'anno per consentire il rispetto del patto di stabilità.



7.3 Il Patto di stabilità

Prima di addentrarsi nel problema specifico inerente alle nuove regole disposte con il recente decreto ministeriale per il patto di stabilità 2011-2013, è opportuno riepilogare brevemente la storia degli ultimi anni, al fine di facilitare la comprensione dei meccanismi sottesi alle regole del patto stesso, essendo esse determinate e condizionate negativamente da tutto quello che è successo negli ultimi 7 anni.

Il patto fino all'anno 2010

La Regione Calabria **fino all'anno 2006** compreso ha sempre rispettato gli obiettivi di spesa fissati dal patto, poiché la logica sottesa alle regole in vigore era quella di limitare la spesa cosiddetta discrezionale e non necessaria delle Regioni, valutata al netto, quindi, di quella legata alla Sanità, ai fondi comunitari, ai trasferimenti alle altre Amministrazioni (Comuni e Province) di fondi per investimento, considerata da tutti di carattere sostanzialmente obbligatorio (sanità) e/o comunque necessaria allo sviluppo economico e sociale della Regione (Por e fondi FAS).

Le regole nuove introdotte sul “patto” a partire **dall'anno 2007** (art. 1, commi 657-659²³), hanno rappresentato per la Regione Calabria un ostacolo molto difficile da superare poiché non è stato più possibile sottrarre dalla spesa complessiva i fondi comunitari e quelli destinati allo sviluppo infrastrutturale della regione, ma sostanzialmente solo quella destinata al SSR.

La cosa si è rivelata più grave del previsto per la nostra Regione poiché l'anno di riferimento preso come base per il calcolo è stato il 2005 (anno di insediamento della Giunta Loiero), anno in cui la spesa regionale è stata mediamente inferiore al triennio precedente di circa 200 milioni di euro.

Già a giugno 2007, dall'attività di monitoraggio della spesa effettuata dal Dipartimento Bilancio ai fini del controllo del rispetto dei vincoli imposti dalla nuova normativa, è emerso in maniera evidente che la Regione mai e poi mai avrebbe potuto “rispettare” il Patto, se non bloccando la spesa relativa ai fondi comunitari, cosa assolutamente non accettabile perché avrebbe significato perdere le relative risorse. I dati di spesa ci davano fuori a fine 2007 di ben 213 milioni in termini di pagamenti e di 87 milioni in termini di

²³ **Legge 27 dicembre 2006, n. 29 Art. 1, comma 657.** In attesa dei risultati della sperimentazione di cui al comma 656, per il triennio 2007-2009, il complesso delle spese finali di ciascuna regione a statuto ordinario, determinato ai sensi del comma 658, non può essere superiore, per l'anno 2007, al corrispondente complesso di spese finali dell'anno 2005 diminuito dell' 1,8 per cento e, per gli anni 2008 e 2009, non può essere superiore al complesso delle corrispondenti spese finali dell'anno precedente, calcolato assumendo il pieno rispetto del patto di stabilità interno, aumentato, rispettivamente, del 2,5 per cento e del 2,4 per cento.

Comma 658. Il complesso delle spese finali e' determinato dalla somma delle spese correnti ed in conto capitale, al netto delle:

a) spese per la sanità, cui si applica la specifica disciplina di settore;
b) spese per la concessione di crediti.

Comma 659. Le spese finali sono determinate sia in termini di competenza sia in termini di cassa.



impegni. Grazie al lavoro svolto in sede di Conferenza Stato Regioni, si riuscì comunque a “strappare”, insieme alle altre Regioni del Sud, una modifica della normativa vigente²⁴ e fu quindi possibile detrarre dalla spesa i fondi di investimento UE (217 milioni di pagamenti e 166 milioni di impegni) che ci consentirono di non subire le sanzioni.

Non fu invece preso in considerazione l’emendamento che consentiva di prendere come riferimento non il 2005, ma la media del triennio 2003-2005 oppure 2004-2006. Purtroppo tale fatto ci ha penalizzato in maniera determinante, poiché il 2005 costituisce la base di partenza per il calcolo non solo del 2007, ma anche degli anni successivi.

Per **l’anno 2008** la situazione si presentava ancora più complicata, sia perché il citato art. 7 bis prevedeva il **recupero dello scostamento 2007**, sia perché nell’anno veniva a scadere il termine ultimo per l’attuazione del Por 2000-2006, sia perché infine bisognava impegnare i fondi FAS per il rischio tagli previsti con il decreto 112/2008.

Dall’andamento della spesa 2008, era già chiaro nel mese di giugno dello stesso anno che a **legislazione vigente** la Calabria, come altre Regioni, non avrebbe rispettato i limiti di spesa imposti dal Patto di stabilità; si è deciso, pertanto, che era più opportuno non bloccare la spesa e proseguire negli impegni POR ed APQ perché altrimenti si correva il rischio sia di non rispettare il patto che di perdere i fondi comunitari e i Fondi FAS.

Naturalmente, così come per il patto 2007, è iniziata, sia in sede di coordinamento tecnico che in sede politica, una discussione infinita sul problema della **nettizzazione dei fondi comunitari** che ha portato, infine, all’adozione di norme che andavano, in via di principio, nella direzione di “rendere neutrali” ai fini del calcolo del patto **il 50% dei fondi comunitari per investimento**²⁵, e poi di strappare la possibilità, solo per il 2008, di non applicare le sanzioni nel caso in cui il superamento dell’obiettivo di spesa fosse determinato dalla

²⁴

Legge 222/2007 Art. 7-bis. 1. Dopo il comma 658 dell’articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e’ inserito il seguente: «658-bis. Nei casi in cui la regione o la provincia autonoma non consegua per l’anno 2007 l’obiettivo di spesa determinato in applicazione del patto di stabilità interno e lo scostamento registrato rispetto all’obiettivo non sia superiore alle spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell’Unione europea, con esclusione delle quote di finanziamento nazionale, non si applicano le sanzioni previste per il mancato rispetto del patto di stabilità, a condizione che lo scostamento venga recuperato nell’anno 2008».

²⁵

Art2, c 42, legge 22.12.2008, n. 203. “Dopo il comma 5 dell’articolo 77-ter del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, m 133, sono inseriti i seguenti:

“5-bis. A decorrere dall’anno 2008, le spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell’Unione europea, con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale, non sono computate nella base di calcolo e nei risultati del patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome.

5-ter. Nei casi in cui l’Unione europea riconosca importi inferiori a quelli considerati ai fini dell’applicazione di quanto previsto dal comma 5-bis, l’importo



maggiore spesa in conto capitale registrata per il 2008 rispetto al 2007 per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione Europea²⁶.

L'introduzione di tale normativa però, avvenuta assurdamente a fine anno, e cioè ad esercizio finanziario concluso, non ha comunque consentito il rispetto del patto, sia perché gravava sul 2008 la quota di fondi comunitari di 213 milioni spesa nell'anno precedente e che doveva essere detratta dall'obiettivo programmatico sia perché non fu accolta la proposta di poter detrarre dalla spesa complessiva anche **la spesa comunitaria corrente FSE**, cosa avvenuta poi l'anno successivo, per favorire le Regioni del Nord alle prese con la crisi e quindi con la spesa per gli ammortizzatori sociali.

Le regole per il patto 2009 si sono ulteriormente modificate. Oltre alle spese per la sanità, alle spese per il rinnovo del contratto del settore trasporto pubblico locale ed alle spese per la concessione di crediti, sono state escluse per la sola parte comunitaria anche le spese di parte corrente (comma 15, art. 7-quater decreto-legge 5/2009), le spese effettuate ai sensi dell'Accordo del 12 febbraio 2009 tra Governo e Regioni sugli ammortizzatori sociali (art. 7 quater, comma 15, della legge n. 33/2009), i pagamenti effettuati agli Enti locali a valere sui residui passivi di parte corrente.

Grazie a tali "agevolazioni", non presenti nel 2008, al fatto di aver bloccato negli ultimi mesi dell'anno la spesa corrente a causa delle sanzioni applicate per il non rispetto del patto 2008, al rinvio a gennaio 2010 di almeno 150 milioni di euro di pagamenti relativi a decreti già esecutivi, su fondi FAS e POR 2000-2006 non a rischio di disimpegno, si è riusciti a rispettare l'obiettivo programmatico fissato in 1.406 milioni circa per i pagamenti e 1.658 milioni per gli impegni.

Le regole per il patto relativo **all'anno 2010** sono rimaste le stesse; solo che il fardello della spesa rinviata alla fine del 2009 all'anno successivo ha di fatto aggiunto una criticità ulteriore ad una situazione già pesante derivante da un obiettivo programmatico troppo basso (= obiettivo 2009 + 0,6%).

Rispettare il patto nel 2010 diventava però indispensabile e necessario ancor più che in passato, a causa delle **ulteriori gravi sanzioni** introdotte dall'articolo 14, commi 4, 5 e 6 del decreto-legge 31 maggio

²⁶ **Articolo 7-quater, commi 13 e 14, del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 33/2009**

"13. Non si applicano le sanzioni previste per il mancato rispetto del patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome nel caso in cui il superamento dell'obiettivo di spesa stabilito in applicazione del patto di stabilità interno relativo all'anno 2008 sia determinato dalla maggiore spesa in conto capitale registrata per il 2008 rispetto al 2007 per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea.

14. Non si applicano, altresì, le sanzioni nel caso in cui la regione o la provincia autonoma non consegua per l'anno 2008 l'obiettivo di spesa determinato in applicazione del patto di stabilità interno e lo scostamento registrato rispetto all'obiettivo non sia superiore alla differenza, se positiva, tra le spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea, con esclusione delle quote di finanziamento nazionale, relative al 2007 e le corrispondenti spese del 2008."



2010, n. 78, Conv. nella legge 122/2010, che sono andate ad aggiungersi a quelle già note (divieto di indebitamento, assunzioni, limitazioni alla spesa corrente), in quanto il citato decreto "Tremonti" stabilisce che *"le Regioni che non rispettino il patto di stabilità interno relativo agli anni 2010 e successivi sono tenute a versare all'entrata del bilancio statale entro 60 giorni dal termine stabilito per la certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità, l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. Per gli enti per i quali il patto di stabilità 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 60 giorni successivi, al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale"*.

In considerazione del fatto che la Regione, nel caso del mancato rispetto, non avrebbe avuto la possibilità alcuna di far fronte a tale sanzione, è stato assolutamente necessario, ai fini della "tenuta" del bilancio regionale, rispettare gli obiettivi programmatici già fissati per l'anno 2010 dalla normativa vigente in euro **1.420 milioni** di euro in termini di pagamenti ed **1.675 milioni di euro** in termini di impegni, al netto naturalmente della spesa che non incide sul patto (sanità, trasferimento di residui di parte corrente ad enti locali, spesa POR corrente e capitale – solo per la quota comunitaria - ammortizzatori sociali).

L'obiettivo è stato raggiunto grazie all'adozione del piano dei pagamenti, disciplinato dall'articolo 1 della manovra collegata all'assestamento 2010, approvato con la DGR n. 620/2010 che ha costretto i dipartimenti della Giunta Regionale a monitorare, di concerto con le competenti strutture del Dipartimento Bilancio, gli impegni ed i pagamenti da attuare a valere sulle risorse assegnate con il bilancio dipartimentale, dando da un lato priorità alle spese che non incidono negativamente sul risultato del Patto (spese per la sanità, trasferimento agli enti locali su impegni di parte corrente assunti negli esercizi precedenti, spese per ammortizzatori sociali) o che incidono solo parzialmente (spese comunitarie), e prevedendo invece il rinvio all'esercizio successivo delle spese non obbligatorie ed indifferibili.

Il patto per l'anno 2011

La situazione di grave rallentamento della spesa dovuto ad un meccanismo di calcolo estremamente penalizzante per la nostra Regione a causa dei fattori summenzionati, primo fra tutti il fatto di legare per sempre il destino del patto ad un solo anno di riferimento in cui la spesa, per vari motivi, è stata per la Calabria più bassa di oltre 200 milioni rispetto alla media, è diventato difficilmente gestibile alla luce della nuova normativa.



Partendo dal fatto che il decreto 78/2010 impone un concorso delle Regioni a risparmiare come spesa 4,5 miliardi per il 2011, la legge di stabilità n. 220/2010 ridefinisce le regole specifiche per il patto, stabilendo, **all'art. 1, commi 126 e 127**, che il complesso delle spese finali **in termini di impegni** deve diminuire del **12,3 per cento** nel 2011, del **14,6 per cento** nel 2012 e del **15,5** nel 2013 ed **in termini di pagamenti** del **13,6 per cento** nel 2011, del **16,3% per cento nel 2012**, del **17,2 per cento** nel 2013.

Il meccanismo di ricalcolo dei nuovi obiettivi 2011-2013

Il comma 128 stabilisce che ai fini dell'applicazione di quanto stabilito dai commi 126 e 127, le regioni a statuto ordinario calcolano le medie della spesa finale del triennio 2007-2009 in termini di competenza e di cassa rettificando, per ciascun anno, la spesa finale con la differenza tra il relativo obiettivo programmatico e il corrispondente risultato ottenuto in ciascun anno, ed eventualmente con la relativa quota del proprio obiettivo di cassa ceduta agli enti locali.

Il comma 129 precisa che il complesso delle spese finali di cui ai commi da 126 a 128 è determinato, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, dalla somma delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal consuntivo, al netto:

- a. delle spese per la sanità, cui si applica la specifica disciplina di settore;
- 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 Gian 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 citato 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. Ai fini del calcolo della media 2007-2009 in termini di cassa si assume che i pagamenti in conto residui a favore degli enti locali risultanti nei consuntivi delle regioni per gli anni 2007 e 2008 corrispondano agli incassi in conto residui attivi degli enti locali;
- g. delle spese concernenti i censimenti previsti dall'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 finanziate con le risorse di cui ai commi 6, 7 e 38. L'esclusione delle spese di cui al comma 38 opera nel limite di 200 milioni di euro".



L'art. 8 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 prevede di sottrarre dalle spese finali, in termini di competenza e di cassa, ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità anche le seguenti spese: 1) spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni, nei limiti dei maggiori incassi di entrate derivanti dai provvedimenti di maggiorazione di tributi, addizionali e maggiorazioni previste dalla citata legge n. 225/1992, acquisiti in apposito capitolo di bilancio; 2) 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.

Applicando queste nuove regole il risultato che ne deriva in termini di obiettivi programmatici per il patto 2011-2013, senza considerare le due ultime manovre, è illustrato nel prospetto seguente:

anno	pagamenti		impegni		note
	obiettivo programmatico	riduzione percentuale dell'obiettivo rispetto all'anno 2010	obiettivo programmatico	riduzione percentuale dell'obiettivo rispetto all'anno 2010	
2005	1.644.785		1.881.373		
2010	1.420.309		1.674.832		
2011	1.195.987	-15,79%	1.471.949	-12,11%	
2012	1.158.612	-18,43%	1.433.346	-14,42%	
2013	1.146.154	-19,30%	1.418.241	-15,32%	

Come si può notare il livello della spesa che può essere realizzata nel 2011 in termini di pagamenti è inferiore di **225 milioni di euro** (-15,8%) rispetto al 2010, di ben 450 milioni circa rispetto al 2005 (-28%) e si abbassa ancora di più negli anni successivi (-29,6%;-30,3%)

A parte la manovra di tagli cui tutte le Regioni hanno contribuito, il nuovo meccanismo si basa su due principi che penalizzano ulteriormente la Calabria. Da un lato passa per espressa volontà del Governo, sulla spinta delle Regioni del Nord il principio della virtuosità. Chi ha sempre rispettato il patto viene premiato, chi non ha rispettato le regole (la Calabria ha sfiorato nel 2008 ma paga anche lo sfioramento 2007 poi recuperato con la detrazione dei fondi comunitari) viene penalizzato. Principio teoricamente condivisibile se i risultati non fossero condizionati dalla necessità di realizzare una maggiore spesa di risorse comunitarie per evitare il disimpegno automatico delle stesse.



Meno condivisibile è il fatto che pur dichiarando di voler eliminare l'elemento congiunturale del 2005 come anno di riferimento, prendendo come base di calcolo la spesa del triennio 2007-2009, il meccanismo di calcolo prevede l'utilizzo degli obiettivi programmatici già cristallizzati e calcolati in riferimento proprio al 2005 e quindi gli effetti congiunturali ed aleatori di quell'anno continuano ad essere determinanti nell'abbassare ulteriormente, rispetto al 2010, il limite di spesa realizzabile negli anni successivi.

Anche il nuovo meccanismo di calcolo, quindi, spacciato come neutrale e come risultato di una mediazione fra le varie esigenze manifestate da tutte le Regioni nel corso degli ultimi anni, introduce ulteriori elementi distorsivi che contribuiscono a perpetuare le disparità fra le diverse regioni.

Gli obiettivi programmatici, già molto bassi, diventano quindi praticamente insostenibili, se non pagando un gravissimo prezzo alla possibilità di sviluppo della regione per via di un ammontare di risorse bloccate sempre più imponente che non può essere trasferito agli enti locali e sub regionali.

In tale situazione la Regione Calabria si trova di fronte a scelte specifiche. Per rispettare il patto la Regione dovrà rinunciare ad effettuare gran parte della spesa POR e quella dei FAS, negando alle generazioni future ogni possibilità di sviluppo e di cambiamento. Se fa invece la scelta di spendere comunque tali risorse di investimento, ne deve comunque restituire, in base al decreto Tremonti, la parte equivalente all'investimento realizzato.

Basti pensare che nel 2011 la sola quota del POR 2011 vale **500 milioni**, cui si aggiungono altri **2,5 miliardi di risorse** inerenti alle annualità 2007-2010 ancora non spese, ai FAS e alle risorse liberate del Por 2000-2006. Pur operando tutte le riduzioni possibili della spesa realizzata con le altre risorse del bilancio, eliminando sprechi e razionalizzando la spesa regionale, oppure rinviando pagamenti ad anni successivi, si comprende facilmente la grossa difficoltà di raggiungere l'obiettivo.

Fra l'altro il rinvio di anno in anno della spesa fa accumulare risorse non spese per l'anno successivo e ciò provoca un accumulo di risorse tale che poi a conclusione del Programma sarà difficile spendere e che quindi la Calabria ed il sistema Paese comunque perderanno.

Le sanzioni per l'anno 2011

Il **comma 147** dell'art. 1 della 220/2010 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.



Le suddette disposizioni si applicano in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2010 e seguenti.

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."

Alcune opzioni che non è possibile sfruttare

Il comma 148 dell'art.1 della legge 220/2010 stabilisce che a decorrere dall'anno 2011, la sanzione di cui al comma 4 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, 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 2007-2009** (poi modificato con il triennio precedente).

E' disposto, comunque, che le regioni che si trovano nelle condizioni di cui sopra si considerano adempienti al patto di stabilità interno a tutti gli effetti se, nell'anno successivo, procedono ad applicare le prescrizioni di cui ai punti b), c) e d). A tal fine, il rappresentante legale e il responsabile del servizio finanziario certificano trimestralmente il rispetto di tali condizioni. La certificazione è trasmessa, entro i dieci giorni successivi al termine di ciascun trimestre, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. In caso di mancata trasmissione della certificazione le regioni si considerano inadempienti a tutti gli effetti. Lo stato di inadempienza e le sanzioni previste, ivi compresa quella di cui all'articolo 14, comma 4, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, hanno effetto decorso il termine perentorio previsto per l'invio della certificazione.

Da una verifica fatta sulla spesa comunitaria effettuata nel triennio 2007-2009 si evince che il tetto di spesa comunitaria complessiva che si deve superare per poter cominciare a sfiorare senza pagare la sanzione



più grave (restituzione allo Stato dell'importo pari alla quota sforata), deve superare i 616 milioni di euro per gli impegni ed i 600 milioni circa per i pagamenti, così come si evince dai modelli inviati al Ministero del Tesoro per la definizione degli obiettivi programmatici per l'anno 2011. Solo da queste quote in poi sarà possibile sforare e non pagare dazio. Dal livello di spesa raggiunto nel mese di settembre e dalle prospettive per gli ultimi tre mesi, non si ritiene raggiungibile questo target di spesa, strettamente inteso come spesa movimentata sui capitoli POR nell'anno in corso e non come spesa rendicontata ai fini del disimpegno automatico, che è ovviamente superiore poiché include anche per esempio la spesa certificata da parte di Province o Comuni erogata in esercizi precedenti. Naturalmente, ai fini della spesa comunitaria, occorre valutare se e quanto inciderà l'attuazione dell'art. 5 bis del decreto legge 138, così come già specificato nel paragrafo 6.4.

Compensazione degli obiettivi cassa-competenza

Il comma 135 dà la possibilità alle regioni di ridefinire il proprio obiettivo di cassa attraverso una corrispondente riduzione dell'obiettivo degli impegni di parte corrente relativi agli interessi passivi e oneri finanziari diversi, alla spesa di personale, "ai trasferimenti correnti e continuativi a imprese pubbliche e private, a famiglie e a istituzioni sociali private,"; alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture calcolati con riferimento alla media dei corrispondenti impegni del triennio 2007-2009. **Entro il 31 luglio di ogni anno** le regioni comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, per ciascuno degli esercizi compresi nel triennio 2011-2013, l'obiettivo programmatico di cassa rideterminato, l'obiettivo programmatico di competenza relativo alle spese compensate e l'obiettivo programmatico di competenza relativo alle spese non compensate, unitamente agli elementi informativi necessari a verificare le modalità di calcolo degli obiettivi.

Si è pensato di non percorrere tale strada per almeno 4 motivi, fra essi strettamente legati:

- a) il livello degli impegni nel monitoraggio di luglio aveva raggiunto già livelli abbastanza elevati rispetto all'obiettivo programmatico come rideterminato e quindi non sarebbe stato consigliabile ridurlo ulteriormente;
- b) il livello molto basso della disponibilità di cassa registrato a luglio. Non sarebbe stato opportuno avere un obiettivo più alto dei pagamenti se poi le difficoltà di cassa avrebbero comunque impedito di effettuare pagamenti;
- c) le difficoltà di registrare diminuzioni certe negli impegni relativi alla spesa corrente, di difficile controllo e monitoraggio;



- d) il termine ultimo per comunicare al Ministero del Tesoro se e quanto si sarebbe dovuto compensare fra competenza e cassa fissato al 31 luglio, data giudicata troppo prematura per prendere decisioni nel merito. E' stata richiesta una deroga di tale data per avere un quadro dell'andamento della spesa corrente in termini di impegni ma non è stata concessa.

Diversa pesatura spese correnti - spese in capitale

L'art. 130-bis, ai fini della determinazione degli obiettivi di ciascuna regione, dà la possibilità di valutare le spese correnti riclassificate secondo la qualifica funzionale 'Ordinamento degli uffici. Amministrazione generale ed organi istituzionali' ponderate con un coefficiente inferiore a 1 e le spese in conto capitale ponderate con un coefficiente superiore a 1. La modalità della ponderazione è determinata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, assumendo a riferimento i dati comunicati da tutte le Regioni alla COPAFF. Tali disposizioni si applicano però nell'anno successivo a quello di emanazione del DPCM in questione.

Il patto per l'anno 2012: l'introduzione dei parametri di virtuosità

A decorrere dall'anno 2012 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e ove non istituito con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali.

Le predette modalità si conformano a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il patto di stabilità interno.

Le regioni e le province autonome rispondono nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al primo periodo, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo e il risultato complessivo conseguito.

Restano ferme le vigenti sanzioni a carico degli enti responsabili del mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e il monitoraggio a livello centrale, nonché il termine perentorio del 31 ottobre per la comunicazione della rimodulazione degli obiettivi.

La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, con il supporto tecnico della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, monitora l'applicazione del presente comma. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza



Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro il 30 novembre 2011, sono stabilite le modalità per l'attuazione del presente comma, nonché le modalità e le condizioni per l'eventuale esclusione dall'ambito di applicazione del presente comma delle regioni che in uno dei tre anni precedenti siano risultate inadempienti al patto di stabilità e delle regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari.

Come già specificato in altra sezione, ai sensi dell'art. 20 del decreto legge 98/2011, gli enti sono ripartiti (con decreto del ministro dell'Economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata) in **quattro classi**, sulla base di specifici **parametri di virtuosità** (comma 2):

- prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard;
- rispetto del patto di stabilità interno;
- incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente in relazione al numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente, alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio; per la valutazione di questo parametro si tiene conto del suo andamento nell'intera legislatura;
- autonomia finanziaria;
- equilibrio di parte corrente;
- tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli enti locali;
- rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali, per le regioni;
- effettiva partecipazione degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale;
- rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accettate;
- aver operato dismissioni di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente.

Si considerano, tra i parametri di virtuosità indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi (comma 2-bis) ;

Il decreto ministeriale dovrà, tra l'altro, individuare un coefficiente di correzione che tenga conto per l'andamento dei parametri nel tempo, del miglioramento conseguito dalle singole amministrazioni rispetto a quelle precedenti (comma 2-ter);

In base a questi parametri, con modalità al momento poco chiare, le Regioni saranno divise in quattro classi di virtuosità. **Le Regioni che risultano collocate nella classe più virtuosa non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati.** Per le regioni "virtuose" l'obiettivo da conseguire sarà pari a quello risultante dall'applicazione alle spese finali medie 2007-2009 della percentuale annua di riduzione stabilita per il calcolo dell'obiettivo 2011 dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con



modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Le spese finali medie di cui al periodo precedente sono quelle definite dall'articolo 1 commi 128 e 129 della legge 13 dicembre 2010, n. 220.

Come già detto, gli effetti per la Calabria dall'applicazione dei criteri di virtuosità sono al momento di difficile quantificazione in quanto è difficile non solo capire la collocazione nelle quattro classi delle diverse Regioni in base ai criteri sopra delineati (dovrà discuterne un'apposita commissione tecnica) ma anche individuare quanto pesa il "concorso" degli enti virtuosi che dovrebbe passare a carico degli Enti meno virtuosi. A ciò si dovrà aggiungere l'ulteriore ridimensionamento degli obiettivi programmatici derivante dal combinato disposto delle due manovre 2011, che prevede un contributo di 1,6 miliardi annui delle Regioni per il triennio 2012-2014, oltre a quelli già disposti con il 78/2010 di 4 miliardi per il 2011, di 4,5 miliardi per il 2011 e successivi, comporterà un ulteriore peggioramento degli obiettivi programmatici.

7.4 L'indebitamento

Al 31 dicembre 2010 la consistenza del debito a carico della Regione è complessivamente pari a 1,41 miliardi di euro e registra un decremento complessivo di 62,4 milioni derivante dalla sommatoria tra il pagamento delle quote capitale dei mutui e la concessione di nuovi contributi regionali a favore di mutui degli Enti locali (incremento pari a € 28,3 Meuro).

Nell'esercizio 2010 l'Amministrazione regionale non ha contratto nuovi mutui.

Dall'analisi della composizione del debito (individuata nella tabella seguente) emerge, però, che la quota di indebitamento effettivamente a carico della Regione Calabria è pari a 585,4 milioni di euro 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.

Tabella 7.14

Struttura dell'indebitamento(mln di euro)	2006	2007	2008	2009	2010
Stock di debito al 31 dicembre	1.208,50	1.263,20	1.212,60	1.475,30	1.413,20
di cui: a carico Regione	350,4	375,6	354,3	639,8	585,4
con contributo Stato	275,9	258	239	219,1	198,3
a carico EE.LL. con contributo Regione	3,9	36,4	39,7	51,3	79,6
a carico Stato (transito bilancio regionale)	0	0	0	0	0
a carico Stato	578,2	593,2	579,5	565,1	549,9
Debito regionale/Entrate correnti	9,20%	8,50%	8,20%	14,51%	13,27%



Più dettagliatamente :

- La quota a carico del bilancio regionale, pari a 585,4 Meuro, è composta dall'indebitamento "proprio" a carico della Regione per 410,3 Meuro, dall'indebitamento a carico della Regione ma con contributo a carico dello Stato - pari a 198,3 Meuro - e da mutui a titolarità Enti locali ma con contributi regionali per 175 Meuro
- il debito a carico Regione con contributo dello Stato (€ 198,3 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 o decidesse di indebitarsi per importi maggiori rispetto a quelli coperti dallo Stato ovvero il contributo statale fosse ridimensionato, la differenza da rimborsare sarebbe da considerarsi quale debito direttamente a carico della Regione.
- Il debito derivante dai mutui a titolarità Enti locali, su cui ci si è diffusamente dilungati nell'ambito del DPFR 2011, 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 contributi²⁷ regionali direttamente all'Ente erogatore, ossia alla Cassa Depositi e Prestiti.
- il debito a carico Stato, nel 2010 pari a € 549,9 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 (€ 79,6 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 seguente 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.

²⁷ Ex art. 19 della legge regionale n. 31 del 2005.



Tab. 7.15 (Valori in euro)

CONSISTENZA DEL DEBITO DELLA REGIONE CALABRIA ANNO 2010		
AREA DI INTERVENTO	DESCRIZIONE	IMPORTO
USO E SALVAGUARDIA DEL TERRITORIO	COSTRUZIONE ACQUEDOTTI (1)	110.867,41
	FINANZIAMENTO ENTI LOCALI PER OPERE DI CULTO (1)	
	FINANZIAMENTO ENTI LOCALI PER OPERE PUBBLICHE (1)	37.863.637,90
	* DANNI ALLUVIONALI (1)	151.216.840,15
SERVIZI ALLA PERSONA	DISAVANZI SANITA' ANNO 2000 (1)	200.369.322,45
	RIPIANO MAGGIORE SPESA SANITARIA (2)	62.351.243,39
	EMERGENZA SOCIO ECONOMICA SANITARIA	101.750.000,00
ISTRUZIONE FORMAZIONE PROFESSIONALE E LAVORO	EDILIZIA SCOLASTICA (1)	7.822.789,28
SVILUPPO ECONOMICO	* SOSTITUZIONE AUTOBUS PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE (1)	47.084.423,42
TOTALE		608.569.124,00
di cui		
(1) a carico della regione a tasso fisso		347.916.617,04
(2) a carico della regione a tasso variabile		62.351.243,39
* a carico della regione con contributo della Stato		198.301.263,57

Per valutare l'entità dell'indebitamento regionale va tenuto conto che il ricorso all'indebitamento ha un limite, costituito dall'impossibilità che l'importo complessivo delle annualità di ammortamento, per capitale e interesse, e delle altre forme di indebitamento, a carico della Regione, in estinzione nell'esercizio di riferimento, superi il 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione.

Alla fine dell'esercizio finanziario 2010 (tabella seguente), il livello di indebitamento regionale comprensivo anche dei mutui assunti da terzi i cui oneri gravano sul bilancio regionale, è salito al 19,38%.

Il livello di indebitamento "giuridico", che considera solo i mutui sottoscritti dalla Regione alla fine dell'esercizio finanziario 2009, è pari invece al 15,53%.



Tab. 7.16 – Conto Consuntivo 2010 - Prospetto dimostrativo della capacità di indebitamento

Bilancio 2010 Prospetto dimostrativo della capacità di indebitamento			
Consuntivo			
A	Totale Entrate Titolo I		3.973.262.795,93
A'	Entrate titolo IV destinate alla copertura anche parziale di mutui a titolarità regionale		33.653.271,19
B	capitoli	a detrarre	
	1101105	Tassa concessione rilascio esercizio venatorio	2.027.057,65
	1101108	Tassa sui rifiuti (trasferimenti a Provincie e ambiente)	557.179,49
	1101111	IRAP per Sanità	119.277.339,19
	1101112	Addizionale IRPEF (quota per Sanità)	125.229.000,00
	11050002	Addizionale regionale IRPEF (quota per disavanzi Sanità)	71.537.000,00
	12010003	Accisa sul gasolio per autotrazione	55.551.232,85
	1101110	Royalties	6.850.585,58
	12010004	Ulteriore accisa sul gasolio per autotrazione	9.051.637,00
	11040003	IRAP per disavanzi	51.120.000,00
	1202108	Iva destinata al finanziamento del S.S.r	2.862.069.468,08
	Totale tributi con vincolo di destinazione		3.303.270.499,84
C	Entrate tributarie nette (A+A'-B)		703.645.567,28
D	Limite di indebitamento (25% di C)		175.911.391,82
E	Indebitamento a carico del bilancio regionale per mutui già contratti a titolarità regionale		111.759.369,37
	Mutui sanità (capitale + interessi)		32.052.447,83
	Mutui calamità naturali		24.523.088,62
	per		7.073.646,46
	Rate mutui opere pubbliche enti locali a titolarità regionale		24.094.917,26
	Mutui regionali edilizia scolastica		4.203.443,67
	Programma urbano dei parcheggi a titolarità regionale		780.740,68
	Indebitamento art. 26 per divanzo (investimenti)		0,00
	Indebitamento per mutuo Ferrovie della Calabria (investimenti)		2.500.000,00
	Interessi su eventuali anticipazioni di cassa		0,00
	Acquedotti		117.142,11
	Commercio		745.908,76
	Opere di culto		2.012.001,59
	Mobilità ciclistica		51.541,44
	Sicurezza Sociale		410.644,80
	Differenziali negativi derivanti da operazioni di swap		3.054.403,65
	Mutuo per Investimenti Sanità nuovi Ospedali		10.139.442,50
	Indebitamento a carico del bilancio regionale per mutui non ancora perfezionati		0,00
F	Mutuo Opere di culto per 1,35 Meuro (ancora non perfezionato)		
	Mutuo Cittadella per 34,2 (ancora non perfezionato)		-
	Ulteriore mutuo per ospedali per 80 milioni (ancora non perfezionato)		
	Mutui per indebitamento in disavanzo 107,80 (contrattualizzati ma non erogati)		
	Indebitamento per cofinanziamento POR 420 Meuro (contrattualizzati ma non erogati)		-
Totale indebitamento			111.759.369,37
I	Livello di indebitamento E+F (compresi quelli non ancora perfezionati)		15,88%
L	Livello di indebitamento E (puro)		15,88%

Il livello di indebitamento previsto per l'esercizio finanziario 2011, al netto dell'eventuale anticipazione di cassa autorizzata per un importo massimo di 250 milioni di euro, è pari a 433 milioni di euro circa, di cui:

- circa 256 milioni di euro circa autorizzati con la legge di bilancio sono imputabili per il cofinanziamento del POR 2007-2013, che comprende anche la quota di debito autorizzata negli anni precedenti non utilizzata e quindi non accertata negli esercizi precedenti ai sensi dell'art. 27, comma 4, della legge di contabilità. La destinazione di tali entrate è specificatamente evidenziata, per UPB e per capitolo, nell'apposito allegato n. 3 al bilancio 2010 ed è evidenziata nella tabella 7.17. A tale importo 12,5 milioni circa di indebitamento per spese regionali di investimento, autorizzati con la



legge di assestamento del bilancio 2011, per un totale complessivo di 268,4 miliardi di euro circa.

Indebitamento autorizzato anno 2011 per programma				
Programma di spesa	Riveniente da annualità precedenti	Quota 2011	Importo complessivo competenza 2011	Quota impegnata in anni precedenti ed erogabile
Programma FESR 2007-2013:	122.495.096	36.319.572	158.814.668	15.790.131,21
Programma FSE2007-2013:	44.285.275	12.528.862	57.164.137	3.376.107,43
Programma FEASR 2007-2013:	22.576.000	15.000.000	37.576.000	11.424.000,00
Programma FEP 2007-2013:		2.263.761	2.263.761	0,00
Altri Programmi regionali di spesa:	0	12.585.247,05	12.585.247	98.622.232,85
totale	189.356.371	78.697.442	268.403.812	129.212.471

- circa 64,5 milioni di euro, autorizzati con l'art. 3, commi 1 e 2 della legge regionale 12 dicembre 2008, n. 40, sono destinati ad interventi di potenziamento del programma di investimenti di cui all'Accordo fra la Regione e i Comuni indicati nell'articolo 20 della legge regionale 17 agosto 2005, n. 13, finalizzato allo sviluppo dell'occupazione e delle attività economiche e la riqualificazione ambientale e la cui rata è finanziariamente coperta dalle entrate per royalties, a partire dall'anno 2007.
- 80 milioni di euro autorizzati con l'art. 1 della legge regionale 6 aprile 2011, n. 9, destinati alla realizzazione dei nuovi ospedali. Tale quota si aggiunge al mutuo di 110 milioni di euro, già erogati nel 2009 sul conto del Commissario per l'emergenza sanitaria e non ancora utilizzati,
- 20 milioni di euro per investimenti per Ferrovie della Calabria, autorizzati con la legge di assestamento del bilancio 2011.

L'indebitamento contratto nel 2011, aggiunto a quello autorizzato negli esercizi precedenti, porta il limite di indebitamento potenziale (vedi tab. 7.18) molto vicino alla fatidica soglia del 25%. Occorre, pertanto, bloccare la tendenza manifestatasi negli ultimi anni in sede di approvazione del bilancio, allorché si ricorre al debito, per soddisfare le esigenze del territorio, spostando gli oneri sugli esercizi futuri in carenza di risorse autonome immediatamente disponibili.



Tab 7.18 – Prospetto dimostrativo del limite di indebitamento potenziale

Bilancio 2012 Prospetto dimostrativo della capacità di indebitamento			
Preventivo potenziale 2012			
A	Totale Entrate Titolo I		3.973.262.795,93
A'	Entrate titolo IV destinate alla copertura anche parziale di mutui a titolarità regionale		33.653.271,19
B	capitoli	a detrarre	
	1101105	Tassa concessione rilascio esercizio venatorio	2.027.057,65
	1101108	Tassa sui rifiuti (trasferimenti a Provincie e ambiente)	557.179,49
	1101111	IRAP per Sanità	119.277.339,19
	1101112	Addizionale IRPEF (quota per Sanità)	125.229.000,00
	11050002	Addizionale regionale IRPEF (quota per disavanzi Sanità)	71.537.000,00
	12010003	Accisa sul gasolio per autotrazione	55.551.232,85
	1101110	Royalties	6.850.585,58
	12010004	Ulteriore accisa sul gasolio per autotrazione	9.051.637,00
	11040003	IRAP per disavanzi	51.120.000,00
	1202108	Iva destinata al finanziamento del S.S.r	2.862.069.468,08
	Totale tributi con vincolo di destinazione		3.303.270.499,84
C	Entrate tributarie nette (A+A'-B)		703.645.567,28
D	Limite di indebitamento (25% di C)		175.911.391,82
E	Indebitamento a carico del bilancio regionale per mutui già contratti a titolarità regionale		109.259.369,37
	Mutui sanità (capitale + interessi)		32.052.447,83
	Mutui calamità naturali		24.523.088,62
	per		7.073.646,46
	Rate mutui opere pubbliche enti locali a titolarità regionale		24.094.917,26
	Mutui regionali edilizia scolastica		4.203.443,67
	Programma urbano dei parcheggi a titolarità regionale		780.740,68
	Interessi su eventuali anticipazioni di cassa		0,00
	Acquedotti		117.142,11
	Commercio		745.908,76
	Opere di culto		2.012.001,59
	Mobilità ciclistica		51.541,44
	Sicurezza Sociale		410.644,80
	Differenziali negativi derivanti da operazioni di swap		3.054.403,65
	Mutuo per Investimenti Sanità nuovi Ospedali		10.139.442,50
	Indebitamento a carico del bilancio regionale per mutui non ancora perfezionati		59.834.916,00
F	Mutuo Opere di culto per 1,35 Meuro (ancora non perfezionato)		124.433,00
	Indebitamento per mutuo Ferrovie della Calabria (investimenti)		1.843.535,00
	Mutuo Cittadella per 34,2 (ancora non perfezionato)		3.152.307,00
	Ulteriore mutuo per ospedali per 80 milioni (ancora non perfezionato)		6.452.091,00
	Mutui per indebitamento in disavanzo 101,80 (contrattualizzati ma non erogati)		9.550.000,00
	Indebitamento per cofinanziamento POR 420 Meuro (contrattualizzati ma non erogati)		38.712.550,00
	Totale indebitamento		169.094.285,37
I	Livello di indebitamento E+F (compresi quelli non ancora perfezionati)		24,03%
L	Livello di indebitamento E (puro)		15,53%

7.5 Il Rating della Regione

I rating assegnati da due delle maggiori agenzie internazionali, Moody's e Fitch Rating, pur in regresso negli ultimi 2 anni soprattutto per il problema legato ai disavanzi del settore sanitario, sono comunque tra i più elevati tra le regioni del centro sud, così come si può notare nella tabella DEXIA di seguito riportata

Entrambe le Agenzie hanno valutato che il merito di credito della Regione Calabria è a livello di "Investment grade", ovvero adeguato per un investimento non speculativo. In particolare, per l'anno 2010 a consuntivo, Moody's ha assegnato un rating A3 e Fitch un rating A+, riconoscimenti che consentono alla Regione di ricorrere teoricamente a nuove fonti di approvvigionamento e di avere accesso ai mercati internazionali di capitali, anche attraverso emissioni di obbligazioni, a condizioni più competitive rispetto agli strumenti tradizionali finora utilizzati.



Il rating, com'è noto, è oggetto di un monitoraggio permanente, il che implica almeno un incontro annuale con gli analisti e i rappresentanti dell'amministrazione regionale per l'aggiornamento delle informazioni finanziarie. Per il 2010, FitchRatings ha confermato il rating di lungo termine "A+" ed il rating di breve termine "F1", pur modificando le prospettive da stabili a negative, mentre Moody's effettuerà l'analisi definitiva dopo aver ricevuto le informazioni necessarie sulle sorti del piano di rientro del Settore sanitario. Per il 2011 le sedute decisive per l'assegnazione sono previste nei mesi di novembre e dicembre.

Il rating della Regione per Fitch

FitchRatings ha confermato il rating di lungo termine 'A+' al debito per mutui e prestiti della Regione Calabria, pari a circa €800 milioni di euro, e futuro indebitamento. Le prospettive rimangono negative.

Il rating considera i progressi nel riequilibrio del disavanzo sanitario che hanno sostenuto il bilancio corrente della Regione, il rilevante supporto finanziario dello Stato e UE ed il moderato, seppur crescente, livello di indebitamento. Le prospettive negative riflettono il potenziale impatto dell'implementazione del federalismo fiscale sui futuri risultati di bilancio della Regione come pure l'impatto che la lenta ristrutturazione degli ospedali/posti letto potrà avere sul contenimento dei costi.

Il rating potrebbe essere ridotto qualora non fosse conclusa nei tempi previsti la copertura dei disavanzi sanità pregressi e/o i potenziali ritardi nel riequilibrio del deficit strutturale determinino margini operativi non in grado di coprire le rate annue di mutui e prestiti.

I risultati di bilancio della Regione Calabria continuano ad essere in linea con le previsioni di Fitch. La riduzione dei costi sanitari del 2% nel 2010 ha contribuito a ridurre il deficit del sistema sanitario regionale e riportare l'avanzo di bilancio corrente, riclassificato per le spese inerenti ai forestali, sopra i €100m, pari a circa il 3% delle entrate. Le crescenti risorse da tributi regionali destinate alla sanità, che hanno raggiunto circa €180m dopo gli aumenti dell'IRAP (0,15%) e dell'addizionale Irpef (0,3%) di Ottobre 2010, dovrebbero contribuire a riportare i conti della sanità in pareggio entro il 2012. L'accelerazione nella riorganizzazione della rete ospedaliera regionale prevista nel piano di rientro concordato con lo Stato, unitamente al blocco degli aumenti salariali e del turnover del personale, dovrebbero contribuire a mantenere il tasso di crescita dei costi sanitari in linea con l'atteso incremento dell'1% annuo del fondo sanitario nazionale nel periodo 2011-2013. Tuttavia la riduzione del numero degli ospedali/posti letto procede a rilento, mettendo a rischio l'efficacia delle misure di razionalizzazione.



La regione continua a beneficiare del supporto finanziario dello Stato e dell'Unione Europea (EU). I rilevanti trasferimenti statali e comunitari, che coprono circa l'80% della spesa complessiva, allentano la correlazione delle entrate regionali con l'economia locale, debole secondo gli standard internazionali e che, nel 2011- 2012, dovrebbe crescere nelle previsioni di Fitch ad un tasso dello 0.5%, metà circa della media nazionale. Investimenti regionali medi annui per circa €1mld nel periodo 2011-2013, dovrebbero esser in larga misura coperti da fondi statali ed europei prevalentemente destinati ai settori dell'acqua dei rifiuti e dei sistemi di trasporto, limitando, nelle previsioni di Fitch, il fabbisogno di finanziamento a ca. €100m medi annui, ovvero il 2% delle entrate. La lentezza dei processi di spesa regionali ha contribuito all'accumulo di ingenti risorse non spese per circa €3.9mld che riducono la necessità di un rilevante futuro ricorso all'indebitamento. La Regione ha un modesto livello di indebitamento di circa €800m a fine 2010, pari al 18% delle entrate correnti, che si riduce a €590m considerando che il 25% è rappresentato da mutui con oneri di ammortamento interamente a carico dello Stato. Il debito complessivo per mutui e prestiti dovrebbero raggiungere circa €1mld entro il 2013, prevalentemente per il cofinanziamento dei programmi europei, e crescere fino a €1.4mld qualora si consideri anche il finanziamento dello Stato, in corso di finalizzazione, destinato a coprire parte dei circa €1mld di disavanzo sanitario pregresso. La disponibilità di tali risorse finanziarie, unitamente al progressivo sblocco dei circa €1.2mld di crediti sanitari che la Regione vanta nei confronti dello Stato, dovrebbero allentare la pressione sulla liquidità regionale e ridurre gli elevati debiti commerciali delle ASL che, nelle stime di Fitch, hanno raggiunto circa €1.8mld a fine 2010.

Nel medio termine il profilo di credito della Calabria potrebbe essere negativamente influenzato dall'implementazione del federalismo fiscale che dovrebbe accrescere la correlazione fra entrate ed economia regionale. Anche se le risorse dello Stato dovrebbero continuare ad integrare i tributi propri regionali garantendo l'integrale copertura delle funzioni essenziali come la sanità, la minore capacità fiscale della Regione rispetto alla media nazionale potrebbe potenzialmente tradursi in una riduzione di risorse attribuite alle altre funzioni quali ad esempio lo sviluppo economico e l'ambiente. In tale contesto, il conseguente indebolimento dei risultati di bilancio potrebbe, nel tempo, rendere necessario un maggior ricorso all'indebitamento diretto e/o degli enti e aziende regionali.



DEXIA

RATING ASSEGNATI AD ENTI TERRITORIALI ITALIANI - 3 OTTOBRE 2011

REGIONI E PROVINCE AUTONOME		 Moody's Investors Service	STANDARD & POORS		FitchRatings		
		DOMESTIC	FOREIGN	DOMESTIC	FOREIGN	DOMESTIC	FOREIGN
REGIONE ABRUZZO		A2	A2				
REGIONE BASILICATA		Aa3					
REGIONE CALABRIA		A3				A+	A+
REGIONE CAMPANIA		A3	A3	A-	A-		
REGIONE EMILIA ROMAGNA				A	A		
REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA				A	A	AA	AA
REGIONE LAZIO		A2	A2	BBB	BBB	A-	A-
REGIONE LIGURIA		Aa3	Aa3	A	A		
REGIONE LOMBARDIA		Aa1	Aa1			AA-	AA-
REGIONE MARCHE		Aa3	Aa3	A	A		
REGIONE MOLISE		A2					
REGIONE PIEMONTE		A1	A1			AA-	AA-
REGIONE PUGLIA		A1					
REGIONE SARDEGNA		A1	A1			AA-	AA-
REGIONE SICILIA		A1	A1	A	A	A	A
REGIONE TOSCANA		Aa2	Aa2				
REGIONE UMBRIA		Aa3	Aa3	A	A		
REGIONE VALLE D'AOSTA						AA+	AA+
REGIONE VENETO		Aa2	Aa2				
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO		Aaa				AAA	AAA
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO			Aaa			AAA	AAA
REPUBBLICA ITALIANA		Aa2	Aa2	A	A	AA-	AA-
DEXIA CREDIOP S.p.A.		Baa2	Baa2	A-	A-	A	A



8. IL QUADRO DELLA FINANZA REGIONALE NEL PROSSIMO TRIENNIO

8.1 Il problema: lo squilibrio fra entrate e spese autonome

La situazione finanziaria regionale continua a presentare una caratteristica dicotomica e contraddittoria; a fronte di un quantitativo ingente di risorse di natura vincolata per investimenti (POR, FAS), la disponibilità di risorse autonome per spese sostanzialmente di natura corrente non è sufficiente a garantire la copertura del fabbisogno finanziario determinato dalla legislazione vigente

Essendo storicamente la manovra di bilancio centrata quasi esclusivamente sulle risorse autonome, il potere decisionale e quindi discrezionale della Giunta e del Consiglio si è concentrato su questo tipo di spesa, più facile da realizzare e soggetta a minori vincoli e controlli, e ciò ha aumentato la pressione su tali risorse.

La situazione che dimostra come il fabbisogno a legislazione vigente sia annualmente superiore alle entrate autonome è chiaramente esposta nella seguente tabella, dove si può notare che le entrate libere da vincoli da destinare a finalità autonomamente definite dalla Regione ammontano attualmente a 685 milioni di euro, somma assolutamente insufficiente a coprire il fabbisogno di spesa finanziato con risorse autonome, stimato per il 2011 intorno a 1,035 miliardi di euro.

Tipologia Entrata	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Fabbisogno teorico attuale a legislazione vigente	1035	1060	1052	1019	1000	980	920
LIVELLO DI SPESA AUTORIZZATO	870	862,4	925,2	965,1	904,1	943,1	847,6
Totale Entrate della Regione in libera disponibilità	685	686,8	693	702,3	724,4	694,6	670,2

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 perenti (al 51% nel 2011) e con il ricorso all'indebitamento per "coprire" il disavanzo derivante dall'attuazione di investimenti ai sensi degli artt. 26 e 27 della legge regionale di contabilità.

Tali pratiche, assolutamente legittime, se utilizzate oltre le soglie della prudenza, rischiano di creare stress agli equilibri di bilancio poiché:

- Le risorse rivenienti dal definanziamento dei perenti vanno sostanzialmente a finanziare spese di carattere ricorrente e non "una tantum" e ciò comporta che l'anno successivo si renda necessario ricorrere nuovamente, ed in misura maggiore, a tale pratica;



- b) Alla fine dell'esercizio, occorre rifinanziare integralmente i fondi in perenzione amministrativa e ciò provoca un disavanzo di gestione nelle risorse autonome che, per essere coperto necessita di un ulteriore e più corposo definanziamento dei perenti nell'esercizio successivo, fino ad arrivare al punto in cui, alla lunga, l'avanzo di amministrazione non sarà sufficiente a rifinanziare tutte le risorse con vincolo di destinazione;
- c) Il ricorso all'indebitamento, che ha comunque un limite, comporta in ogni caso il pagamento degli interessi e ciò erode la quota di disponibilità delle risorse autonome.

Le norme di contenimento della spesa operata ad agosto 2010 (legge regionale n. 22/2010) ha, 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, ma evidentemente ciò non basta. Il percorso delle riforme strutturali è stato avviato ma non completato in ampi settori dell'organizzazione regionale.

In sede di predisposizione del bilancio 2011, 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".

Senza un risolutivo intervento di natura strutturale teso ad incidere sui meccanismi della spesa da realizzare con risorse autonome, l'equilibrio di bilancio è stato raggiunto grazie ad un'operazione di tagli effettuata su molte voci di bilancio, non garantendo, però, come peraltro già successo negli ultimi esercizi finanziari, l'intera copertura della spesa disposta dalle leggi regionali vigenti.

8.2 *La più difficile situazione di contesto*

Tale situazione è ulteriormente aggravata dalle decisioni adottate per far fronte alla grave crisi economica mondiale 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 bis del 2011, già descritte nei capitoli precedenti e che riguardano sostanzialmente il taglio drastico dei trasferimenti statali alle Regioni e l'ulteriore restringimento delle regole fissate per il patto di stabilità:



I tagli dei trasferimenti statali

I tagli ai trasferimenti statali, come già specificato al capitolo 6 disposti prima con la legge n. 122/2010 e poi con le due manovre del 2011, azzerano, di fatto, a partire dal 2012 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, come si evince facilmente dalla tabella 6.2.

Queste risorse statali che erano destinate a funzioni essenziali non potranno essere sostituite da risorse regionali se non per qualche voce specifica ed in piccolissima parte e, pertanto, la pressione su queste ultime sarà ancora maggiore, in quanto sull'affidamento della disponibilità perpetua delle stesse, si sono costruiti nel tempo, in alcuni casi, rapporti ed obbligazioni giuridicamente vincolanti nei confronti di terzi che adesso sarà difficile onorare. Si prendano ad esempio i fondi per l'edilizia agevolata e per gli investimenti sui trasporti, sui quali si era costruita una linea di indebitamento che adesso resta in capo alla Regione, la mancata copertura dei contratti di servizio di FS Spa, le obbligazioni assunte con le RSA per la copertura del 30% a carico del fondo delle politiche sociali. Molti servizi 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.

L'ulteriore riduzione dei limiti di spesa per il rispetto del patto di stabilità

Dopo il grosso contributo richiesto nel 2011 alle Regioni per il concorso al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa fissati con la 122/2010 (4,5 miliardi per il 2011 e 5,5 miliardi per il 2012 e 2013), che ha visto gli obiettivi programmatici diminuire rispetto al 2010 di oltre quindici punti, la situazione per l'anno 2012 diventa ancora più complessa per via dell'introduzione dei **meccanismi di virtuosità** introdotti dall'art. 20 del decreto 98/2011. **Gli effetti per la Calabria** dall'applicazione dei criteri di virtuosità sono al momento, come già detto, di difficile quantificazione in quanto è arduo non solo capire la collocazione nelle quattro classi delle diverse Regioni in base ai criteri delineati dalla normativa precedentemente illustrata (dovrà discuterne un'apposita commissione tecnica) ma anche individuare quanto pesa il "concorso" degli enti virtuosi che dovrebbe passare a carico degli Enti meno virtuosi.



A ciò si dovrà aggiungere l'ulteriore ridimensionamento degli obiettivi programmatici derivante dal combinato disposto delle due manovre 2011, che prevede un ulteriore contributo di altri 1,6 miliardi di euro annui delle Regioni per il triennio 2012-2014.

Considerando, seppur sommariamente, gli effetti dell'applicazione del meccanismo di virtuosità combinato con gli ulteriori tagli, l'impatto sugli obiettivi programmatici per l'anno 2012 potrebbe essere quello delineato al capitolo 6 nella tabella 6.3.

La situazione è quindi molto complicata. La spesa da realizzare con risorse autonome (870 milioni autorizzati nel 2011) è molto veloce ma incide sul patto, quella comunitaria per investimenti richiede procedure più articolate ma è quella invece che dovrebbe essere preferita poiché incide sul patto al 50%, al netto di quello che potrà succedere con l'applicazione dell'art. 5 bis del decreto legge 138/2011, che, come già detto, potrebbe, si spera, nettizzare anche la quota di cofinanziamento comunitario.

In ogni caso il livello di spesa autorizzata con le risorse autonome può essere speso solo in parte, tenendo conto che avranno diritto di precedenza gli impegni non liquidati nell'esercizio successivo. Con obiettivi programmatici così bassi, occorrerà, ancora più che in passato, effettuare fin dall'inizio dell'esercizio finanziario un'attenta programmazione della spesa, dando la precedenza alla spesa virtuosa, al fine di non perdere le risorse comunitarie, o peggio ancora sfiorare il patto.

Il debito e i disavanzi della sanità

La regione Calabria, commissariata e sottoposta al Piano di rientro, sta cercando con grande volontà di individuare le soluzioni più adeguate per cercare di arginare il disavanzo corrente, al fine di non dover ricorrere ulteriormente a manovre fiscali oltre a quelle già adottate in precedenza.

Da notizie fornite dal Dipartimento Sanità, nel 2010 e nel 2011 (tendenziale) i disavanzi, rispetto al 2009 e precedenti sono stati ridotti, e la loro copertura continua a essere garantita dalle crescenti risorse provenienti dalle manovre regionali effettuate sui tributi regionali, il cui ammontare ha raggiunto circa 180 milioni di euro dopo gli aumenti dell'IRAP (0,15%) e dell'addizionale Irpef (0,3%) di Ottobre 2010.

Considerando che il livello di tassazione in Calabria è, quindi, per colpa della passata gestione imprudente della spesa sanitaria, uno dei più elevati fra le Regioni italiane, senza che in corrispondenza siano garantiti ai cittadini calabresi servizi, non solo quelli sanitari, adeguati, si impone la necessità di adottare i necessari provvedimenti al fine di **ridurre sempre di più i disavanzi prima della copertura**, anche al fine di poter destinare una quota di tali tributi alla sostituzione dei tagli che hanno azzerato per esempio l'assistenza socio-sanitaria, o almeno di



restituire al bilancio (risorse autonome) la quota di 30 milioni l'anno (per 30 anni) che dovrà servire a "pagare" il prestito di 428 milioni anticipato dallo Stato per ripianare i debiti ante 2005. Tale rata annuale è finanziata con l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione di cui all'art. 17 del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, nella misura massima possibile di euro 0.0258 per litro di benzina e con le entrate accertate e riscosse a valere sulla Tassa automobilistica. **Ciò restringe ulteriormente le possibilità di manovra sulle risorse regionali e impone per forza ulteriori tagli alla spesa.**

Resta completamente aperta tutta la questione relativa alla copertura della restante parte del debito pregresso e alle soluzioni di ordine finanziario che si rende necessario adottare a tale fine. Purtroppo la regione Calabria non ha potuto usufruire di alcun finanziamento statale a fondo perduto per coprire almeno una parte dei disastri del passato e, pertanto, sia una parte del debito commerciale maturato fino al 2005, stimato ancora in via non definitiva, intorno ad 1,1 miliardi di euro circa, che quello degli anni successivi al 2005 e fino al 2010 compreso, resta senza copertura. Reperire ulteriori risorse all'interno della disponibilità delle risorse autonome, dopo i 30 milioni suddetti, sarebbe, per quanto detto al paragrafo 1, oltremodo complicato e non solo per l'esiguità delle risorse autonome ma anche e soprattutto in relazione al fatto che già di per sé le risorse autonome non sono sufficienti a finanziare il fabbisogno.

Gli effetti della riforma inerente alla armonizzazione dei bilanci sugli equilibri finanziari

Come evidenziato nel capitolo 3, la riforma disegnata dal decreto legislativo n. 118 del 2011 non è solo un restyling degli schemi di bilancio o una diversa tecnica di rappresentazione degli stessi. La logica che sta dietro alla riforma, che comunque comporterà uno sforzo tecnico ed organizzativo notevole, andrà da quasi subito ad incidere in maniera sostanziale sugli equilibri del bilancio regionale, per tutta una serie di questioni, le cui più importanti si possono di seguito riassumere:

- **Il principio della competenza finanziaria** applicato a regime dal 2014 o dal 2013 se si entrerà nella sperimentazione al secondo anno, impedisce la creazione di residui passivi e quindi anche il transito degli stessi in perenzione amministrativa, che andranno così ad esaurimento. Tale effetto, senz'altro virtuoso, comporterà, di fatto, una sempre minore possibilità di definanziamento dei perenti stessi e quindi una minore possibilità di coprire di anno in anno la differenza fra fabbisogno ed entrate in libera disponibilità. A regime non si potrà quindi contare su un importo di 150-160 milioni di euro l'anno, con effetti facilmente immaginabili sulla copertura del fabbisogno, senza l'intervento di riforme strutturali;
- L'applicazione del principio della competenza finanziaria avrà come effetto anche quello di dover per forza **rivisitare i residui attivi**, con la conseguenza che l'eventuale trasposizione negli anni in relazione



alla cadenza della riscossione di quelli più critici (ad esempio quelli relativi alle somme dovute dai comuni per la gestione degli acquedotti regionali ante 2005) non potranno che essere coperti, ai fini del mantenimento degli equilibri finanziari, con risorse regionali che non esistono;

- **la diversa gestione delle partite di giro** impedirà la collocazione nelle stesse dei pignoramenti regionali registrati anno per anno a fine esercizio in attesa di regolarizzazione contabile. Occorrerà perciò trovare immediatamente la copertura finanziaria degli stessi nella parte effettiva di bilancio, con un apposito accantonamento su un fondo di riserva, naturalmente finanziato con risorse autonome, la cui disponibilità pertanto sarà ancora più bassa e più distante dal fabbisogno, se lo stesso non viene ridotto con riforme di tipo strutturale;

La situazione finanziaria degli Enti strumentali della Regione e delle società partecipate

La situazione finanziaria degli Enti strumentali della regione, più volte posta sotto l'attenzione della magistratura contabile, 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 e continuano ad essere, 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.**

Del resto con la riforma del bilancio (cfr capitolo 5), a partire dal 2014 (o dal 2013 se la Regione Calabria decide di partecipare alla sperimentazione a partire dal secondo anno) occorre redigere un bilancio consolidato che rappresenti in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale e il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate.

In particolare, il bilancio consolidato deve consentire di:



- ✓ sopperire alle carenze informative e valutative dei bilanci degli enti che perseguono le proprie funzioni anche attraverso enti strumentali e detengono rilevanti partecipazioni in società, dando una rappresentazione, anche di natura contabile, delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo;
- ✓ attribuire alla amministrazione capogruppo un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il proprio gruppo comprensivo di enti e società;
- ✓ ottenere una visione completa delle consistenze patrimoniali e finanziarie di un gruppo di enti e società che fa capo ad un'amministrazione pubblica, incluso il risultato economico.

8.3 *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 all'assestamento 2010 ed in quella del bilancio 2011.

La Regione è obbligata adesso ad affrontare, in maniera molto più energica che rispetto al passato, sia una profonda revisione del proprio assetto organizzativo 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 tutto quello esplicitato nei precedenti paragrafi, **appare una priorità che l'Amministrazione deve assolutamente affrontare.**

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 contenimento della spesa che investe ormai tutta l'Europa e non solo la Calabria sarebbe politicamente miope ed avrebbe effetti molto negativi sulla tenuta dei conti della Regione.

D'altra parte i vincoli di bilancio descritti nel precedente paragrafo impongono una svolta molto più decisa, che 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 tre esercizi finanziari, ed in modo sempre crescente, l'intera copertura della spesa disposta dalle leggi regionali vigenti, generando, quindi, ulteriori debiti fuori bilancio e contenzioso, portandoli a livelli insostenibili.



8.4 *Le direttive per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014.*

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 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 (vedi paragrafo 8.4.6) 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 2011 in 1,050 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.

Come già esplicitato in precedenza, la necessità di finanziare la differenza fra entrate e spese con il definanziamento dei perenti e con il ricorso all'indebitamento, ha degli effetti molto negativi sugli equilibri di bilancio, in quanto:



- a) genera un disavanzo di gestione sempre crescente, che richiede obbligatoriamente in sede di assestamento una copertura finanziaria con risorse autonome o con ulteriore definanziamento dei perenti nell'anno successivo, con ulteriore aggravamento della situazione
- b) produce effetti negativi sul limite di indebitamento
- c) sottrae disponibilità di risorse autonome per far fronte al costo del debito.

Ciò premesso, anche alla luce della normativa precedentemente illustrata e considerando l'impatto che la stessa avrà sul bilancio regionale per il triennio 2012-2014, 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, nel periodo 2012-2014 dovrà essere definito secondo i parametri fissati nella seguente tabella:

Obiettivi	2011	2012	2013	2014
FABBISOGNO A LEGISLAZIONE VIGENTE	1050	950	850	750
LIVELLO DI SPESA AUTORIZZATO	870,0	800	770	750
ENTRATE IN LIBERA DISPONIBILITA'	685	700	710	750

Il pareggio di bilancio, da raggiungere nel 2014, anno di avvio del federalismo fiscale e di introduzione della nuova legge di contabilità, va quindi perseguito attraverso tre direttrici:

- a) Aumento delle entrate in libera disponibilità, ottenuto soprattutto attraverso una più efficace azione di controllo e di lotta all'evasione dei tributi strettamente regionali che negli ultimi anni hanno registrato una diminuzione preoccupante;
- 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

La manovra sulle entrate

Il nuovo ruolo affidato alle Regioni per effetto del federalismo fiscale impone un atteggiamento più attivo rispetto alle politiche relative alle entrate regionali, tributarie e 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 (1,7%), per effetto dei provvedimenti assunti per il ripiano dei disavanzi in Sanità. Dal 2014 si potrà effettuare una manovra massima dello 0,3%, che può comportare un incremento di entrate pari a 50 milioni circa di euro e dell'1,3% a partire dall'anno 2015, sempre che non intervengano ulteriori incrementi per i disavanzi in sanità.

In tal senso si confida in **una forte riduzione di disavanzi in Sanità prima della copertura**, in maniera tale da utilizzare i cosiddetti "super massimi" (+ 0,15 di Irap e +0,3 di Irpef) imposti dal Governo ad ottobre 2010 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 2005.

Pertanto, allo stato attuale, lo sforzo dell'Amministrazione regionale dovrà essere incentrato soprattutto su una più efficace azione di controllo e di lotta all'evasione dei tributi strettamente regionali che negli ultimi anni hanno registrato un calo, come si può verificare nella tabella 8.1.

Tab. 8.1 L'andamento dei tributi regionali nel periodo 2004-2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
tributi propri	928,1	1.030,7	1.103,8	1.154,0	1.170,7	1.119,2	1.109,2	1.162,8
Irap	574,90	619,06	635,86	626,5	630,0	615,6	616,6	625,6
tassa automobilistica	121,90	106,22	136,24	203,7	156	149,6	129,6	125,0
irpef	134,90	213,21	216,00	223,9	233,8	197,7	196,8	240,6
accisa benzina	60,80	68,85	60,85	60,8	45,0	45,0	56,0	56,0
accisa gasolio	0,00	0,00	0,00	0,00	83,2	83,5	85,3	82,8
imposta reg benzina autotrazione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	10,1
concessioni idrocarburi	13,80	6,46	7,14	8,5	6,7	7,4	6,9	6,5
tributo deposito rifiuti	4,50	4,50	3,54	3,9	3,0	2,5	2,0	2,5
add imposta consumo gas metano	9,10	7,47	7,53	5,8	5,3	10,7	9,7	7,0
altri tributi propri	8,20	4,97	36,61	20,8	7,7	7,2	6,4	6,8

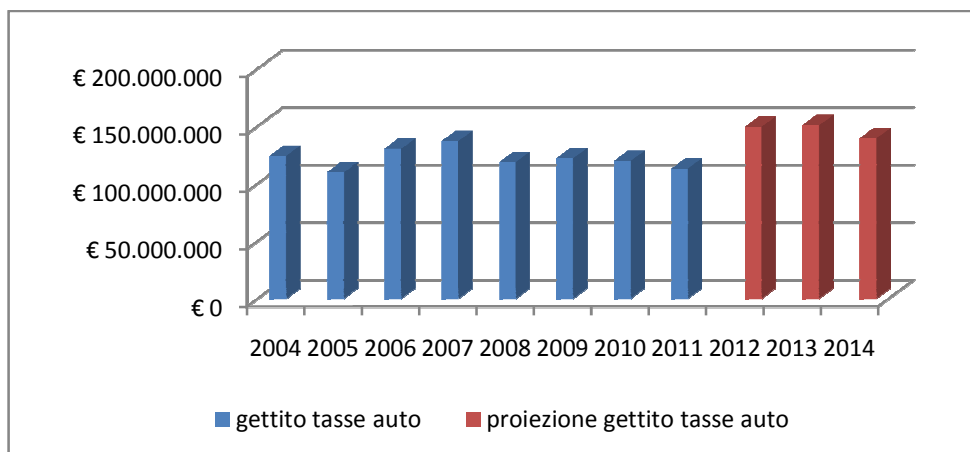
In materia di Tassa automobilistica, fermo restando il trend dei pagamenti spontanei, che si attesta in media sui 128 milioni di euro l'anno, gli interventi attuati o in via di attuazione da parte del settore Tributi, così come descritti nel paragrafo 7.1, porteranno ad un incremento degli accertamenti 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.



Tab. 8.2 – Proiezione della riscossione della tassa automobilistica nel periodo 2012-2014

anno	gettito tasse auto	proiezione accertamenti al netto sanzioni e interessi	proiezione accertamenti con sanzioni e interessi	proiezione gettito accertamenti (netto sanzioni e interessi)	proiezione gettito tasse auto
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	€ 113.000.000,00				
2012		106.591.406,00	€ 138.568.827,80	€ 21.318.281,20	€ 149.318.281,20
2013		113.591.406,00	€ 147.668.827,80	€ 22.718.281,20	€ 150.718.281,20
2014		56.795.703,00	€ 73.834.413,90	€ 11.359.140,60	€ 139.359.140,60



Con riguardo alle altre tipologie di tributo, nonostante la ristretta discrezionalità regionale in materia di aumento degli stessi, è, però, auspicabile un intervento legislativo teso da un lato ad aumentare le aliquote relative ad ARCUAP, TSDD, ARISGAN (aliquote inalterate ormai da decenni), dall'altro ad istituire nuovi tributi propri (quali IRESA, Tassa Fitosanitaria, IRES e Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni demaniali e patrimonio indisponibile). Inoltre, si dovrà prevedere una revisione della legge regionale 16/2000, sia riguardo all'adeguamento delle tariffe che all'applicazione delle sanzioni.

Gli interventi programmati dal punto di vista organizzativo e legislativo, oltre che ad un diretto aumento del gettito tributario, mirano ad un'estensione dell'anagrafe contribuenti, così da contrastare



l'aspetto più problematico dell'evasione, che riguarda proprio i 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 della società, 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 che le potenzialità delle entrate tributarie regionali sono decisamente più alte rispetto agli attuali livelli e, pertanto, non è più procrastinabile in tal senso l'avvio di un'azione mirata a valutare il potenziale di entrate tributarie e, quindi, l'attuale gap di riscossione della Regione Calabria, per poi prevedere tutti gli interventi necessari per avviare le necessarie attività di accertamento e riscossione dei tributi.

Riguardo alla **valorizzazione del patrimonio immobiliare** di proprietà, attraverso l'attuazione di azioni volte alla riqualificazione, razionalizzazione e dismissione, dopo anni d'immobilismo, il percorso è proficuamente avviato.

L'iter del censimento dei beni immobili regionali attraverso un piano di ricognizione del patrimonio si è bloccato per qualche anno, poiché la gara per esternalizzare il servizio del censimento, bandita nel 2008, più volte impugnata, è stata bloccata fino adesso al Tar Calabria e poi presso il Consiglio di Stato, la cui sentenza ha poi disposto l'annullamento dell'aggiudicazione.

La Giunta, nel mese di settembre, ha rinnovato l'interesse a portare a termine la procedura, utilizzando le risorse già impegnate dalla passata Amministrazione – per 1,3 milioni di euro – a mai impiegate.

Si ricorda che senza il puntuale completamento del censimento del demanio e del patrimonio immobiliare, l'analisi di tutti i flussi attivi relativi al demanio ed al patrimonio e recupero delle posizioni pregresse, la definizione di un piano di utilizzo e riqualificazione dei beni, la razionalizzazione della spesa e delle ubicazioni degli uffici regionali territoriali, non si potrà giungere, se non in maniera episodica, alla dismissione degli asset non strategici, compresi quelli di rilevante entità posto in capo agli Enti strumentali e alle Aziende Sanitarie Locali che possono recuperare importanti risorse per la riqualificazione della loro attività.

La manovra sulle entrate dovrà comportare nel 2012 un aumento di almeno 15 milioni di euro rispetto al 2011 assestato. Nell'anno 2013 si dovrà realizzare un ulteriore incremento di 10 milioni di euro



per via delle maggiori entrate derivanti dai tributi statali attribuiti alla Regione ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 68/2011 (cfr paragrafo 4.5) 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. Dal 2014 il livello delle entrate cresce per via dell'aumento dello 0,3% dell'aliquota dell'addizionale IRPEF, che dovrebbe comportare un incremento di entrate per circa 50 milioni di euro.

Il tetto di spesa da finanziare con risorse autonome

Il limite massimo di spesa da finanziare con risorse autonome è fissato per il 2012 in 800 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 85 milioni di euro come dato di chiusura 2011. 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 2012-2014 necessarie al raggiungimento dell'equilibrio finanziario sono indicate nella tabella 8.3.

Nel 2013 il limite massimo di spesa non può superare i 770 milioni di euro e la differenza di 60 milioni di euro 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.

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.



Tabella 8.3 – La proiezione della manovra

Tipologia Entrata	2014	2013	2012	2011
Tributi propri liberi	154,70	164,7	154,71	139,41
IRAP (quota libera)	446,20	446,2	446,2	446,2
IRPEF (quota libera)	126,70	0	0	0
Accisa benzina	0,00	56	56	56
Accisa su gasolio per autotrazione (quota libera)	0,00	20,7	20,7	20,7
Imposta regionale sulla benzina	10,10	10,1	10,1	10,1
Entrate extratributarie	12,33	12,33	12,33	12,33
Totale Entrate della Regione in libera disponibilità	750,0	710,0	700,0	684,7
Avanzo/Disavanzo libero	-75	-80	-85	-90
Disponibilità compreso l'avanzo/disavanzo	675,0	630,0	615,0	594,7
Definanziamento dei perenti in libera disponibilità	0	60	100	160
Definanziamento dei perenti per copertura disavanzi	70	70	70	41,1
Economie da residui passivi o di stanziamento	5	10	15	59,2
Indebitamento per spesa regionale in conto capitale	0	0	0	15
LIVELLO DI SPESA AUTORIZZATO	750,0	770,0	800,0	870,0

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.

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 da 1,035 miliardi del 2011 ai 750 miliardi del 2014. 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 possono essere così riassunte:

✓ **Stop ai disavanzi in sanità**

Come già successo in questi anni, ogni disavanzo di gestione si è trasformato in maggiore tasse a carico dei cittadini calabresi o con quote delle risorse autonome da destinare al ripiano dei disavanzi pregressi. Senza un deciso intervento di razionalizzazione della spesa sanitaria, non ha senso neanche parlare delle altre riforme, vista l'entità delle somme in gioco in confronto alla scarsa disponibilità di risorse autonome. L'azzeramento dei disavanzi dovrebbe essere portato a prima della copertura delle manovre regionali, in maniera tale da liberare queste ultime per incrementare le entrate in libera disponibilità. Appare ovvio che è molto più facile o comunque meno difficile risparmiare su un budget di 3,0 miliardi che su uno di 800 milioni di euro.

✓ **Stop all'indebitamento regionale**

Il costo del debito grava sulle risorse autonome e non è più sostenibile. Per effettuare gli investimenti sono più che sufficienti le risorse già presenti nel bilancio regionale a titolo di POR e FAS.

✓ **Revisione degli Enti strumentali**

Occorre incidere sulle spese sempre crescenti degli Enti sub regionali, in attesa di aprire un tavolo per risolvere in via definitiva la questione di quegli Enti che presentano notevoli problemi in termini di sostenibilità finanziaria. Essi al momento rappresentano solo un centro di spesa limitandosi, di fatto, ad erogare le retribuzioni del personale dipendente e precario; tutti gli aumenti dei fondi di dotazione erogati negli ultimi anni hanno infatti riguardato quasi esclusivamente incrementi dei costi per il personale. Una buona parte (Arssa, Afor) presentano bilanci con forti disavanzi, che inevitabilmente graveranno prima o poi sul bilancio regionale. Anche quelli istituiti più recentemente (Ardis Catanzaro, Arpacal, Arcea, Azienda Calabria Lavoro) presentano una situazione per cui i fondi di dotazione a carico del bilancio regionale non coprono il costo del personale a regime. La situazione è molto complessa, difficilmente risolvibile, senza un'azione sinergica che coinvolga in maniera complessiva la politica, gli enti e tutte le forze sociali. Pur in questa situazione si continua nel tentativo di aumentare il precariato all'interno degli Enti strumentali, non tenendo



conto che le risorse regionali non bastano ormai da tempo a soddisfare le esigenze di quelli già in organico.

La riforma non è più rinviabile anche alla luce di quanto esplicitato al capitolo 5, ed in particolare al paragrafo 5.6.

✓ **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 ai 120 milioni annui (all'incirca 20 milioni al mese, contando tredicesima e quattordicesima). Tale importo, così come negli esercizi precedenti, non può essere finanziato nel bilancio 2012 ed in quello degli anni successivi (70 milioni nel bilancio 2011).

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 2011 lo stanziamento è stato pari a 24 milioni di euro.

Tale aspetto rende ormai improcrastinabile intervenire in più direzioni al fine di condurre il trend di spesa, ormai fuori controllo, in ambiti compatibili con gli equilibri di bilancio. 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;
- incentivi all'esodo, per la riduzione del numero dei lavoratori, senza incremento di costo per il bilancio regionale, anche in attuazione della norma recentemente approvata con il collegato alla manovra 2011;
- procedere alla completa revisione del riconoscimento di oneri per servizi generali agli Enti attuatori e cioè i Consorzi (10%) e l'AFOR (7%), portandolo quanto meno al 5%.

✓ **Razionalizzazione della spesa nel settore dei trasporti**

In questo Settore sono venute meno importanti risorse statali che non possono essere sostituite con risorse regionali. **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.

Riforme dirette a migliorare gli indici di virtuosità della spesa

Negli ultimi due anni si è accentuata la tendenza ad attribuire nei comportamenti virtuosi delle Amministrazioni Regionali una rilevante importanza, sia nei criteri di attribuzione delle risorse, quali per esempio quelle del trasporto pubblico locale, che nel determinare la quantità di tagli da applicare ai limiti di spesa imposti dal patto di stabilità. In particolare rivestono importanza a questo fine:

- ✓ ***La riduzione dei costi della politica e degli apparati istituzionali***



In linea con le norme statali recentemente approvate, significa intervenire sui costi sostenuti per il funzionamento del Consiglio Regionale, sugli incarichi e sulle cariche elargite negli Enti strumentali, nelle Agenzie regionali, nelle partecipate, nelle fondazioni e negli organismi in house e negli altri Enti sub regionali

✓ ***La prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard***

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.

✓ ***L'incidenza 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, a favore delle Regioni, sia destinata alle Regioni a statuto ordinario che hanno 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 e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati dal patto di stabilità interno e che hanno rispettato il patto di stabilità interno.

✓ ***L'aver operato dismissioni di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente.***

Negli ultimi anni esse hanno comportato notevoli esborsi per la copertura di perdite e per la ricapitalizzazione di enti strutturalmente deficitari. Il bilancio della Regione non può continuare ad accollarsi, oltre che le proprie, anche le inefficienze altrui. Pur volendo non ne ha più le possibilità. Si continua invece imperterriti ad aumentare le partecipazioni, anziché dismettere. L'ultima tendenza è quella della creazione degli organismi in house, anch'essi riempiti di consigli di amministrazione, commissari e, naturalmente personale precario che prima o poi chiederà il conto al bilancio regionale.



8.5 Una motivazione ancora più forte per accelerare il cambiamento

La necessità di rafforzare ancora di più il cammino già avviato sulla strada delle riforme è legato alle disposizioni contenute nel **decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149**, recante “Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni”, emanato ai sensi degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Tale decreto introduce nel nostro ordinamento disposizioni dirette ad una maggiore responsabilizzazione e trasparenza del governo degli enti territoriali, prevedendo **anche meccanismi sanzionatori e premiali per Regioni**, Province e Comuni. Si riportano di seguito le disposizioni rilevanti per l'ordinamento delle regioni a statuto ordinario.

La relazione di fine legislatura

L'**art. 1 del decreto legislativo** prevede l'obbligo per le Regioni di redigere una relazione di fine legislatura. Tale relazione è sottoscritta dal Presidente della Giunta regionale entro e non oltre i 3 mesi antecedenti la scadenza della legislatura. Tale relazione, che deve essere certificata dagli organi di controllo interno regionale e trasmessa al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica per una valutazione di attendibilità, deve contenere la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura, con specifico riferimento a:

- a) *sistema ed esiti dei controlli interni;*
- b) ***eventuali rilievi della Corte dei conti;***
- c) *eventuali mancanze riscontrate nella **gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della regione**, nonché degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio;*
- d) ***eventuali azioni intraprese per contenere la spesa***, con particolare riguardo a quella sanitaria, e stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi;
- e) *situazione economica e finanziaria, in particolare del settore sanitario, quantificazione certificata della misura del relativo **indebitamento regionale**;*
- f) *individuazione di eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili **effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio**;*
- g) ***stato certificato del bilancio regionale.***



Il rapporto del tavolo interministeriale e la relazione di fine legislatura sono pubblicati sul sito istituzionale della Regione entro il giorno successivo alla data di ricevimento del rapporto del citato Tavolo tecnico interistituzionale da parte del Presidente della Giunta regionale. Entrambi i documenti sono inoltre trasmessi dal Presidente della Giunta regionale alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

La responsabilità politica del presidente della Giunta regionale

L'art. 2 disciplina la fattispecie di grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario, in una regione assoggettata a piano di rientro. Tale ipotesi si realizza al verificarsi congiuntamente delle seguenti condizioni:

- a) il Presidente della Giunta regionale, nominato Commissario ad acta, non abbia adempiuto, in tutto o in parte, all'obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi operativi, anche temporali, derivanti dal piano stesso;
- b) si riscontri, in sede di verifica annuale, il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano medesimo o suo aggravamento;
- c) sia stato adottato per due esercizi consecutivi, in presenza del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro e del conseguente incremento delle aliquote fiscali, un ulteriore incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef al livello massimo previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.

Il grave dissesto finanziario sopra descritto, costituisce grave violazione di legge e in tal caso con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 126, comma primo, della Costituzione, sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale nonché la rimozione del Presidente della Giunta regionale per responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione della Regione, ove sia accertata dalla Corte dei conti la sussistenza delle predette condizioni e la loro riconduzione alla diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale.

Il Presidente rimosso è incandidabile alle cariche elettive a livello locale, regionale, nazionale ed europeo per un periodo di tempo di dieci anni. Il Presidente rimosso non può essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle Regioni, dello Stato e dell'Unione europea per un periodo di tempo di dieci anni.



La decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti

Secondo le prescrizioni contenute all'**art. 3**, il verificarsi del grave dissesto finanziario sopra descritto, determina l'applicazione delle disposizioni in materia di decadenza automatica dei direttori generali e, previa verifica delle rispettive responsabilità del dissesto, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del Servizio sanitario regionale, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale competente, nonché dei componenti del collegio dei revisori dei conti.

Ai suddetti soggetti si applica, altresì, l'interdizione da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di tempo di dieci anni. La sanzione dell'interdizione è irrogata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale. Il giudizio sulla relativa impugnazione è devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori delle Regioni, ove costituito, e degli enti alle medesime riconducibili, i componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio della predetta Corte non possono essere nominati nel collegio dei revisori delle regioni, degli enti locali e di altri enti pubblici per un periodo fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata. La Corte dei conti trasmette l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari.