

Finanza Locale Monitor

Servizio Studi

Marzo 2007

INTESA  SANPAOLO

INDICE

Executive Summary	3
I deficit sanitari e i piani di rientro	4
I piani di rientro	8
La spesa sanitaria italiana nel contesto internazionale (box)	12
La finanza pubblica delle Regioni*	14
Le entrate	14
Le uscite	22
Alcuni indicatori di sintesi	28
Il debito delle Regioni*	31
Le differenze regionali	33
Il limite di indebitamento	36

A cura di Laura Campanini

Tel. 02 8796 2074

e-mail: laura.campanini@intesasanpaolo.com

*** in collaborazione con Ref.**

Executive Summary

I deficit sanitari e i piani di rientro

I deficit del comparto sanitario sono strutturali: in tutti gli anni di vita del SSN i finanziamenti sono stati inferiori alle spese. Alla formazione dei disavanzi concorrono almeno due componenti: da un lato, sembra essere stata seguita una deliberata politica di sottofinanziamento della spesa sanitaria; dall'altro, emergono significative differenze nelle performance regionali ad indicare l'incapacità di alcune Regioni di contenere i costi e conseguire l'efficienza. In attesa di una piena responsabilizzazione delle amministrazioni regionali, nella spesa sanitaria si evidenziano infatti comportamenti più o meno virtuosi. Negli ultimi anni si è assistito ad un processo di concentrazione del deficit sanitario su un numero limitato di Regioni. Il Patto per la salute del settembre 2006 prevede un fondo transitorio per ripianare i debiti pregressi e un meccanismo di "affiancamento" da parte dello Stato che dovrebbe portare all'azzeramento del disavanzo entro il 2010.

La finanza pubblica delle Regioni

Nonostante l'approvazione della riforma costituzionale del 2001, i primi anni del nuovo millennio si caratterizzano per il sostanziale immobilismo delle finanze regionali, conseguente alla sostanziale non applicazione della riforma federale. Sul versante delle entrate, si evidenzia un incremento dell'autonomia tributaria che però si è realizzata a parità di risorse e in modo differenziato lungo il territorio. Decisamente più sostenuta risulta essere la dinamica delle uscite, con importanti differenze territoriali che hanno portato a una convergenza nei livelli di spesa-procapite.

Il debito delle Regioni

Nell'ultimo decennio le Regioni a statuto ordinario hanno registrato un'espansione consistente della propria esposizione debitoria, ma nel complesso i livelli di indebitamento rimangono contenuti. Inoltre, è opportuno considerare che parte del debito regionale anche se formalmente a carico delle Regioni è finanziariamente a carico dello Stato. Nel 2005 si registra un'incidenza dell'onere del debito sulle entrate tributarie libere pari al 3,2%, ben inferiore al limite del 25% consentito. Anche la Regione con il maggior onere (la Campania) risulta essere ben al di sotto del tetto legale (9,9%).

I deficit sanitari e i piani di rientro

In attesa di una piena responsabilizzazione delle amministrazioni regionali nella spesa sanitaria, si evidenziano comportamenti più o meno virtuosi: lo strutturale deficit tende a concentrarsi in un numero ristretto di Regioni. Il Patto per la salute del settembre 2006 prevede un fondo transitorio per ripianare i debiti pregressi e un meccanismo di "affiancamento" da parte dello Stato che dovrebbe portare all'azzeramento del disavanzo entro il 2010.

I deficit del comparto sanitario sono strutturali: in tutti gli anni di vita del Sistema Sanitario Nazionale i finanziamenti sono stati inferiori alle spese. I disavanzi risultano compresi fra l'1% e lo 0,1% del Pil (in media tra il 1982 e il 2005 il disavanzo è stato pari allo 0,41% del Pil). **Negli anni 2000 il disavanzo risulta compreso fra lo 0,45% e lo 0,17% del Pil.** Nel 2005 il disavanzo è stato pari a quasi 4,4 miliardi di euro, corrispondente a circa allo 0,3% del prodotto interno lordo.

Tabella 1 - I conti della Sanità (milioni di euro)

	Spesa effettiva	Risorse stanziare	Deficit	Deficit/Pil
2001	75.999	71.878	4.121	0,35
2002	79.549	76.658	2.891	0,22
2003	82.220	79.968	2.252	0,17
2004	90.510	84.256	6.254	0,45
2005	95.242	90.855	4.387	0,31

Fonte: Ministero della Salute e Istat

La dinamica della spesa sanitaria risulta accentuata in particolare nel 2004 quando il costo della sanità fa un balzo superiore al 10%, negli altri anni il trend di crescita è compreso fra il 3,7% e il 5,2%. I finanziamenti mostrano una dinamica più stabile, registrando una crescita media annua pari al 6%.

I risultati della sanità nel 2005 mostrano un'Italia divisa in due: più della metà delle Regioni raggiunge, infatti, sostanzialmente il pareggio o limita il deficit su valori procapite decisamente sotto controllo. Le altre Regioni evidenziano, invece, significative difficoltà con disavanzi procapite decisamente consistenti.

Appartengono al primo gruppo tutte le Regioni del Centro-Nord con l'eccezione della Val d'Aosta, della Liguria e del Lazio e anche tre Regioni meridionali (Puglia, Calabria e Basilicata). Le altre Regioni del Mezzogiorno e le citate Regioni del Centro-Nord chiudono l'esercizio ancora in pesante perdita, con deficit pro capite superiori ai 100 euro.

Dall'analisi dinamica dei risultati di esercizio emergono le difficoltà incontrate dalla quasi totalità delle Regioni nel 2004, anno in cui la stragrande maggioranza delle Regioni mostra un netto peggioramento dei conti.

Tra il 2002 e il 2005 il deficit tende a concentrarsi in un numero inferiore di Regioni: nel 2005 le 4 Regioni che mostrano i conti peggiori (Campania, Lazio, Sicilia e Sardegna) realizzano una perdita superiore all'80% del deficit complessivo, nel 2002 l'indicatore assumeva un valore pari al 65%.

Alla formazione dei disavanzi concorrono almeno due componenti: da un lato sembra essere stata seguita una deliberata politica di sottofinanziamento della spesa sanitaria, dall'altro emergono significative

differenze nelle performance regionali ad indicare l'incapacità di alcune Regioni di contenere i costi e conseguire l'efficienza.

A supporto della prima componente si pongono i dati relativi al confronto fra la dinamica del finanziamento e della spesa per il personale dipendente del SSN dal quale emerge che **il disavanzo è cresciuto di più negli anni in cui il finanziamento non si è allineato con la dinamica del costo del lavoro**, a indicare la mancata considerazione degli oneri per i rinnovi contrattuali (peraltro facilmente prevedibili). Se da un lato tale evidenza potrebbe indicare la scarsa attenzione alla programmazione, dall'altro permette anche di individuare nella sottostima dei fabbisogno sanitario una deliberata politica volta ad indurre i centri di spesa ad una maggiore attenzione alla dinamica dei costi e all'efficienze del sistema.

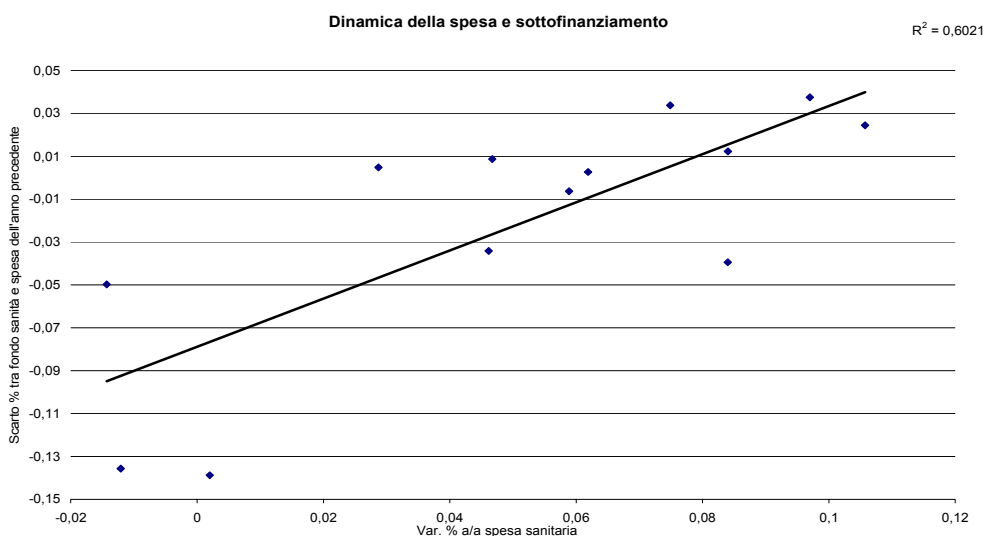
Tabella 2 - Var. % disavanzo, finanziamento e spesa per il personale SSN rispetto all'anno precedente

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Spesa per il personale SSN	+1,37	+7,99	+10,63	-4,37	+0,39	+9,24	+4,96	+2,71	+1,14	+5,51	+5,54
Finanziamento	+4,98	+6,35	+3,04	+5,95	+7,88	+12,69	+8,38	+6,77	+4,39	+5,40	+7,79
Disavanzo	73,13	+106,8	+134,7	-9,21	-18,48	-13,46	+44,85	-31,23	-25,76	+109,6	-29,50

Fonte: Rapporto Ceis, 2006

Lo strumento dell'incertezza del finanziamento e il sottodimensionamento delle risorse per tentare di contenere la dinamica di spesa discendono anche dalla difficoltà nel pervenire a misure condivise dei costi.

Per valutare il grado di efficacia della politica del sottofinanziamento è possibile porre a confronto la relazione tra la severità del sottofinanziamento (misurato dalla distanza tra il fondo stanziato e la spesa dell'anno precedente) e il tasso di crescita della spesa sanitaria registrato in quell'anno. Come si può osservare dal grafico che pone in relazione la severità del sottofinanziamento e la crescita della spesa, tra le due grandezze esiste un correlazione positiva nel periodo 1995-2005, ad indicare come **dinamiche di spesa più moderate siano associabili ad una maggiore asprezza nella politica dell'assegnazione dei fondi.**



Con riferimento alla componente di responsabilità regionale, dall'analisi della dinamica dei costi a livello regionale si evincono consistenti differenze: posta pari a 100 la spesa nel 2002 a livello nazionale la spesa nel 2005 si attesta a 119, con Regioni che superano ampiamente tale valore (Molise 132, Lazio 126,3, Piemonte 124,8). Inoltre, dall'analisi dei costi e dei ricavi nel periodo 2002-2005 si evidenzia come alla base dei risultati conseguiti si pongano non tanto le dinamiche di entrata delle singole Regioni quanto la dinamica dei costi. Nei grafici seguenti si mette in relazione la variazione cumulata dei risultati con la dinamica dei costi e dei finanziamenti. Come atteso si evidenzia una relazione negativa fra dinamica dei costi e variazione dei risultati ad indicare come le Regioni che meno aumentano la propria spesa più migliorano la propria posizione finanziaria. Anche la crescente concentrazione del deficit in un numero limitato di Regioni evidenzia la differente capacità delle singole amministrazioni regionali di contenere i costi e conseguire l'efficienza del sistema.

Tabella 3 - Costi e ricavi del SSN (milioni di euro)

	2002		2003		2004		2005	
	risultato di esercizio*	procapite euro	risultato di esercizio*	procapite euro	risultato di esercizio*	procapite euro	risultato di esercizio*	procapite euro
Piemonte	-40,379	-9	-100,469	-24	-671,132	-156	-0,209	-0
V. Aosta	-6,747	-56	-10,435	-86	-13,302	-109	-13,654	-111
Lombardia	-322,575	-35	63,661	7	131,324	14	0,000	0
Pa bolzano	-70,732	-152	-25,245	-54	25,211	53	23,358	49
Pa trento	0,975	2	-5,039	-10	-8,970	-18	-2,041	-4
Veneto	-204,220	-45	-145,273	-32	5,679	1	-190,981	-41
Friuli	33,859	28	19,391	16	9,363	8	14,359	12
Liguria	-44,231	-28	-48,431	-31	-328,910	-208	-252,715	-159
E. Romagna	-49,956	-12	-39,995	-10	-380,096	-92	56,177	14
Toscana	-43,832	-12	20,351	6	-240,356	-67	18,444	5
Umbria	-9,784	-12	-45,892	-55	-52,376	-61	6,637	8
Marche	-97,832	-66	-71,708	-48	-162,769	-108	-16,139	-11
Lazio	-574,142	-110	-710,581	-137	-1.854,839	-354	-1.396,830	-265
Abruzzo	-135,581	-106	-216,478	-169	-130,482	-101	-197,994	-152
Molise	-18,546	-57	-73,011	-227	-50,505	-157	-79,478	-247
Campania	-637,945	-111	-555,998	-97	-1.302,832	-226	-1.433,181	-248
Puglia	-4,220	-1	108,877	27	41,634	10	-66,425	-16
Basilicata	-0,586	-1	-19,152	-32	-31,186	-52	-31,678	-53
Calabria	-147,947	-73	11,568	6	-168,631	-84	-53,550	-27
Sicilia	-341,663	-68	-264,453	-53	-829,517	-166	-515,971	-103
Sardegna	-174,552	-106	-143,210	-87	-241,621	-147	-255,245	-155
Totale	-2.890,635	-50	-2.251,522	-39	-6.254,311	-108	-4.387,116	-75

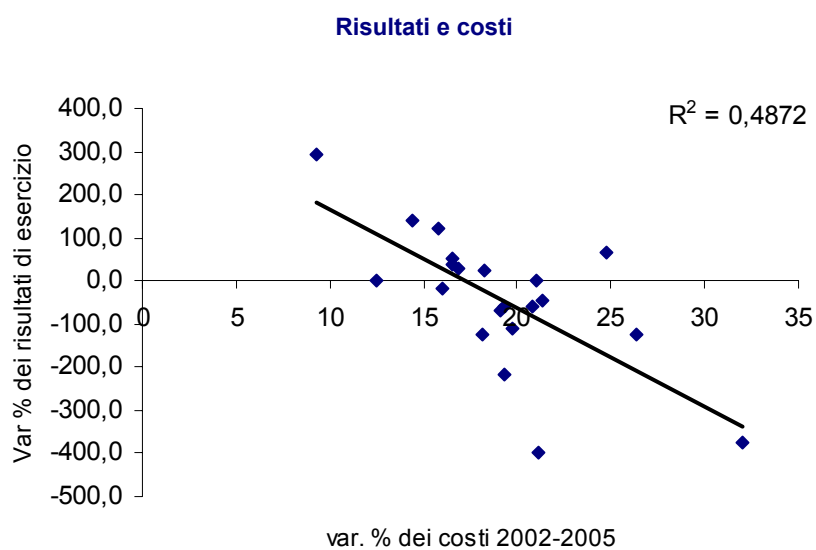
Risultato di esercizio* = ricavi - costi + Saldi Mobilità Sanitaria interregionale

Fonte: Ministero della Salute

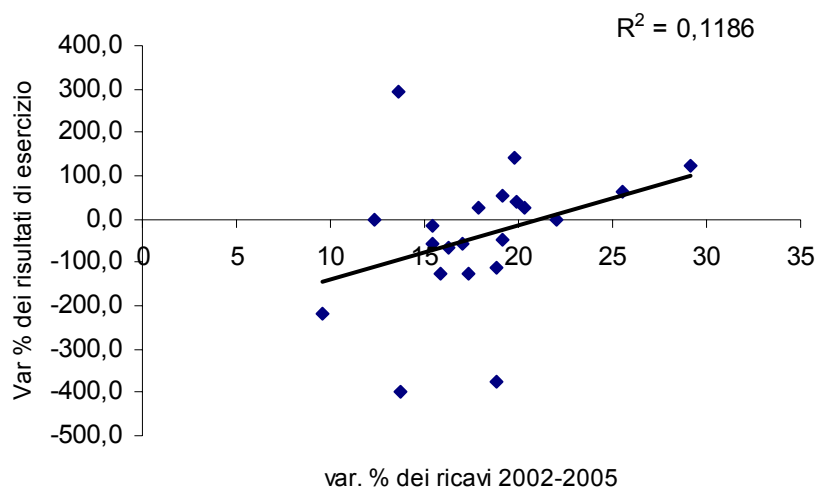
Tabella 4 - La dinamica dei costi e dei ricavi del SSN (2002=100)

	Costi			Ricavi		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Piemonte	105,2	122,0	124,8	104,2	111,5	125,5
V. Aosta	103,8	109,6	119,4	102,5	107,7	117,0
Lombardia	100,8	105,4	116,6	103,9	109,1	119,9
Pa bolzano	105,7	110,0	115,8	111,9	123,0	129,1
Pa trento	105,7	109,8	112,5	104,9	108,7	112,3
Veneto	104,4	111,6	121,0	105,3	115,4	122,0
Friuli	103,8	114,4	119,7	103,2	113,3	118,9
Liguria	103,2	119,1	121,1	103,5	108,5	113,7
E. Romagna	104,1	113,5	118,2	104,1	107,8	120,3
Toscana	102,4	112,7	116,8	103,5	108,5	117,8
Umbria	106,5	111,7	116,5	103,5	109,1	119,2
Marche	101,5	112,3	114,4	103,3	110,4	119,8
Lazio	107,6	128,1	126,3	106,6	112,7	117,3
Abruzzo	108,9	107,5	121,4	104,7	108,1	119,2
Molise	116,5	116,5	132,0	103,5	109,4	118,9
Campania	100,9	113,8	119,4	101,9	105,4	109,6
Puglia	103,3	109,3	116,0	105,8	110,9	115,4
Basilicata	106,5	113,7	120,8	104,0	109,0	115,5
Calabria	98,1	108,2	109,3	104,4	108,1	113,6
Sicilia	101,6	114,3	118,2	102,9	107,1	115,8
Sardegna	102,7	110,4	119,1	104,3	107,7	116,3
Italia	103,3	113,5	119,1	104,2	109,7	117,9

Fonte: Ministero della Salute



Risultati e finanziamenti



I piani di rientro

A fronte di disavanzi strutturali l'amministrazione centrale ha sempre previsto meccanismi di ripiano dei debiti sanitari. Solo di recente sono stati introdotti nel sistema di finanziamento elementi tali da aumentare la **responsabilizzazione degli enti territoriali.**

A partire dalla finanziaria 2005 (L. 311/04) il soccorso del bilancio statale a favore delle Regioni con disavanzi pregressi attraverso fondi integrativi è subordinato alla stipula di specifiche intese a garanzia delle necessarie misure di riequilibrio¹. Fra i provvedimenti necessari per il ripianamento, vengono **inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente**, in deroga alla sospensione della manovrabilità disposta anche per il 2005. Gli aumenti ai livelli massimi dell'imposizione locale viene poi reso automatico dalla finanziaria 2006 nei confronti delle Regioni in deficit sanitario. Il dl 206/2006 chiarisce che gli aumenti Irap *si applicano limitatamente alle Regioni che non abbiano raggiunto, entro il 30 giugno 2006, un accordo con il Governo sulla copertura dei disavanzi di gestione del servizio sanitario regionale e si interpretano nel senso che l'IRAP e' calcolata maggiorando di un punto percentuale l'aliquota, ordinaria o ridotta, vigente nelle Regioni interessate, fatti salvi comunque i regimi di esenzione.* Con la Finanziaria 2007 si introduce la possibilità per le Regioni in deficit di innalzare le aliquote al di sopra dei limiti stabiliti dalla legge.

¹ *Comma 180. La regione interessata, nelle ipotesi indicate ai commi 174 e 176, anche avvalendosi del supporto tecnico dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, procede ad una ricognizione delle cause ed elabora un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, di durata non superiore al triennio. I Ministri della salute e dell'economia e delle finanze e la singola regione stipulano apposito accordo che individui gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e degli adempimenti di cui alla intesa prevista dal comma 173. La sottoscrizione dell'accordo è condizione necessaria per la riattribuzione alla regione interessata del maggiore finanziamento anche in maniera parziale e graduale, subordinatamente alla verifica della effettiva attuazione del programma.*

La Finanziaria 2006 prevede anche una penalità ritenuta particolarmente intrusiva, ovvero il commissariamento delle Regioni in deficit al 31 maggio, termine successivamente slittato al 30 giugno. A quella data Piemonte, Veneto e Basilicata avevano coperto i disavanzi con risorse proprie della Regione; Liguria, Molise e Abruzzo avevano chiesto l'affiancamento del Governo e anche le Regioni con i deficit maggiori, Lazio e Campania, che da sole hanno cumulato 3 miliardi dei 4,3 totali, avevano chiesto l'affiancamento ed evitato così il commissariamento.

Il Patto per la salute del settembre 2006 prevede per le Regioni che presentano elevati disavanzi un significativo sforzo di contenimento dei costi. Tali Regioni vengono sostenute con un 'fondo transitorio' che consente loro un rientro progressivo e con misure di 'affiancamento' da parte del Governo per l'attuazione delle misure di razionalizzazione necessarie. Viene attivato inoltre un gruppo di lavoro composto da esperti del Ministero della Salute e da esperti regionali che accompagni e sostenga l'azione di risanamento delle autorità regionali e che promuova accordi tra Regioni per la diffusione delle migliori pratiche.

La Finanziaria 2007 stanziava un Fondo transitorio per le Regioni con disavanzi elevati: 1.000 milioni di euro per l'anno 2007; 850 milioni di euro per l'anno 2008; 700 milioni di euro per l'anno 2009 ripartiti con decreto del Ministro della Salute di concerto con il Ministro dell'Economia e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (tabella seguente). L'accesso è subordinato ad apposito Accordo comprensivo del Piano di rientro contenente sia le misure di riequilibrio erogativo dei LEA sia le misure per l'**azzeramento del disavanzo entro il 2010.**

Tabella 5 - Il fondo per gli elevati disavanzi (milioni di euro)

Regione	2007	2008	2009	Tot 2007-09
Liguria	50	43	35	128
Lazio	378	321	264	963
Abruzzo	47	40	33	120
Molise	29	25	20	74
Campania	355	302	248	905
Sicilia	141	120	98	359
Totale	1.000	850	700	2.550

La prima applicazione di tale meccanismo è stata il recente piano di rientro stipulato dalla regione Lazio nel febbraio scorso.

Il Piano della Regione Lazio si configura come un vero e proprio programma di ristrutturazione industriale che incide sui fattori di spesa e assistenziali critici (superamento dello standard dei posti letto e del tasso di ospedalizzazione, i consumi farmaceutici, la spesa del personale, il superamento del numero e del valore delle prestazioni acquistate da strutture private, il controllo dell'appropriatezza delle prescrizioni mediche, qualificazione dei servizi territoriali, ecc.). Per ogni fattore di spesa critico il Piano prevede obiettivi di contenimento e azioni concrete, con il conseguente dettaglio dell'impatto finanziario, che dovranno conseguire un risparmio di circa 2 miliardi di euro.

In particolare, tra le misure da adottare, il Piano contempla:

- Riorganizzazione della rete ospedaliera (riduzione dei posti letto nel triennio).

- Immediata adozione e determinazione dei budget degli erogatori di servizi privati, con l'attivazione di procedure di programmazione e monitoraggio.
- Contenimento del sistema tariffario, riconducendo le tariffe regionali superiori entro i limiti del DM 12.09.2006.
- Riduzione della spesa farmaceutica, anche attraverso la distribuzione diretta da parte della Regione di alcuni farmaci.
- Contenimento della spesa per il personale.
- Incremento delle aliquote fiscali IRAP e addizionale IRPEF.

Relativamente al debito cumulato fino al 31 dicembre 2005, si prevede un contributo dello Stato diretto, subordinato alla realizzazione del Piano e alla approvazione di un apposito provvedimento legislativo che sarà adottato dal prossimo Consiglio dei Ministri.

Nel corso del corrente mese anche Abruzzo, Liguria e Campania hanno trovato un accordo per il rientro del debito 2001-2005 e siglato il relativo piano di rientro.

Caratteristica comune ai Piani fino ad oggi sottoscritti è lo stretto monitoraggio cui le Regioni saranno sottoposte. Le fasi e il livello di attuazione del piano saranno controllati in modo continuativo dai tecnici dei ministeri competenti e il mancato rispetto dei tempi e dei modi implicherà la restituzione delle somme fino a quel momento ricevute e l'abbandono del programma concordato, con un totale addebito alle finanze regionali.

Ma non è tutto. Le erogazioni seguiranno una tempistica predefinita e saranno subordinate all'attuazione delle misure previste nel Piano.

Per quanto la definizione dei piani di rientro risulti stringente nello stabilire e scadenzare l'erogazione delle risorse a specifici obiettivi di budget, la logica sottostante rimane immutata con lo Stato che continua a ripianare i debiti "a piè di lista". La bontà e l'efficacia dell'approccio potranno essere verificati solo attraverso la reale applicazione delle sanzioni e dei tempi previsti. E' proprio alla prova dei fatti che i precedenti tentativi di responsabilizzare le amministrazioni regionali sono falliti. Tra gli incentivi varati con gli accordi del 2001, tra l'altro, c'erano anche quelli riguardanti l'accesso a maggiori finanziamenti per le Regioni che avessero attivato la leva fiscale per ripianare i debiti. Tuttavia, a partire dal 2002, tale facoltà è stata inibita alle Regioni con il blocco delle aliquote.

L'aspetto più preoccupante dell'assetto che è si venuto maturando sulle modalità di finanziamento della sanità e il cui superamento è cruciale per l'efficientamento del sistema si riferisce al consolidamento di attese di ripiano dei debiti. Tali aspettative hanno fino ad ora indebolito le pressioni finanziarie sulla gestione regionale delle risorse.

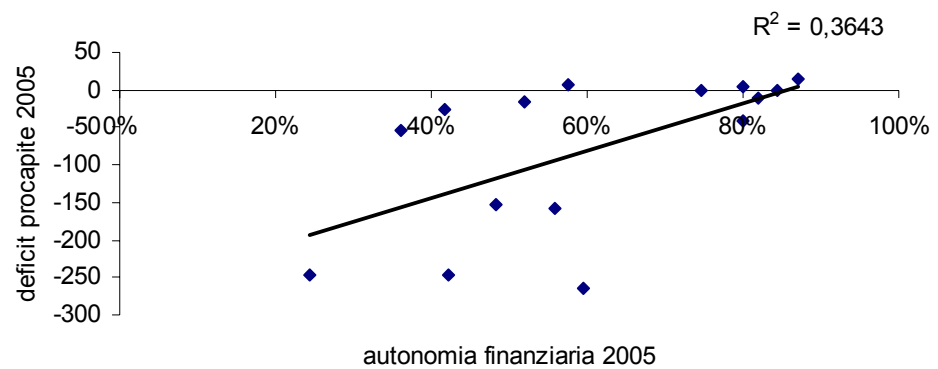
Dal 2001 in avanti, infatti, a fronte di un iniziale sottofinanziamento della spesa, il Governo ha sempre provveduto ex post a ripianare (seppur parzialmente) i debiti accumulati. Con la Finanziaria per il 2005, ad esempio, si provvede ad un ulteriore ripiano dei deficit da parte dello Stato per il periodo 2001-2003 per un valore di circa 2 miliardi di euro. **La presenza di contributi straordinari di ripiano è altamente correlata alla crescita della spesa sanitaria, avvalorando l'ipotesi che lo strumento del finanziamento statale si ponga come garanzia implicita dei disavanzi creati dalle Regioni, così allentando il vincolo finanziario a cui sono sottoposte.**

Rimane il fatto che attraverso il criterio della spesa storica nel definire i finanziamenti di fatto si continuano a premiare le Regioni con livelli di spesa più

elevati e che meno hanno fatto per ridurre i costi. Pertanto fino ad ora **sono sempre state premiate le amministrazioni locali meno virtuose**.

Qualche debole segnale positivo si evidenzia dall'analisi del legame fra autonomia finanziaria e deficit sanitario. In linea teorica l'attuazione del federalismo fiscale e la conseguente responsabilizzazione delle Regioni dovrebbero comportare una migliore gestione dei conti e una maggiore attenzione alle dinamiche dei costi. In effetti, l'evidenza conferma che le Regioni dotate di maggiore autonomia fiscale realizzano nel 2005 un minore deficit procapite.

Autonomia finanziaria e deficit pro-capite



La spesa sanitaria italiana nel contesto internazionale

Dal confronto internazionale emergono le similitudini del trend e della composizione della spesa sanitaria nazionale

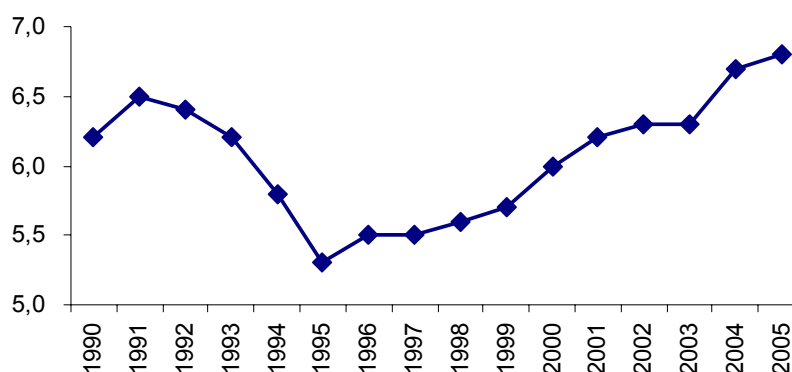
Una prima evidenza riguarda l'ammontare complessivo della spesa: **in Italia si spende meno per la sanità rispetto ai principali paesi industrializzati**. Gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2004, in quell'anno la spesa sanitaria pubblica e privata in Italia si attesta all'8,4% del Pil, in media i paesi europei hanno speso il 9,1% della propria ricchezza². Gli Stati Uniti confermano il valore più elevato al 15,3% del Pil. I principali paesi europei mostrano un'incidenza compresa fra il 7,1% dell'Irlanda e il 10,9% della Germania. Vicino al dato italiano è quanto registrato nel Regno Unito.

I dati riferiti alla spesa sanitaria pro-capite confermano che la spesa sanitaria italiana è inferiore a quella dei principali paesi europei, nel 2004 si sono spesi 2.467 dollari per abitante contro una media europea di 2.896.

Tra il 1995 e il 2004 in tutti i paesi esaminati la dinamica della spesa sanitaria risulta più accentuata rispetto alla crescita economica e pertanto si registra un aumento dell'incidenza sul Pil: particolarmente accentuata è la dinamica registrata negli USA +2%. In Italia il rapporto spesa sanitaria Pil è passato dal 7,1% all'8,4%. **La crescita registrata è lievemente inferiore a quella dei principali paesi europei.**

Dal confronto internazionale emerge come **anche la composizione della spesa sanitaria in spesa pubblica e privata del nostro paese risulti in linea** con quanto registrato nei principali paesi europei: in Italia nel 2004 l'incidenza della spesa pubblica è pari al 75,1%, in Francia al 78,4%, in Germania al 76,9%, in Spagna 70,9%, Regno Unito 86,3%. Notoriamente diverso è il sistema sanitario statunitense dove solo il 44,7% della spesa sanitaria è pubblica, comunque l'incidenza della spesa sanitaria pubblica rispetto al Pil risulta pari al 6,8%, valore basso ma non eccessivamente lontano da quello registrato nei paesi europei.

Italia: spesa sanitaria pubblica rispetto al PIL



² Valore medio di Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svezia, Regno Unito

La spesa sanitaria nei paesi OCSE

	Spesa sanitaria		Spesa sanitaria pubblica		Tasso medio di crescita annuo	Spesa sanitaria	
	% del PIL		% della spesa totale			Pro capita USD PPP	
	2004	1995	2004	1995		2004	1995
Australia	9,2 ⁻¹	8,0	67,5 ⁻¹	66,7	4,3 ⁻¹	2 876 ⁻¹	1 741
Austria	9,6	9,7	70,7	69,3	1,7	3 124	2 229
Belgio	10,1 ⁻¹	8,2	71,1 ⁻¹	..	5,9 ⁻¹	3 044 ⁻¹	1 828
Canada	9,9	9,2	69,8	71,4	4,0	3 165	2 055
Repubblica Ceca	7,3	7,0	89,2	90,9	5,2	1 361	902
Danimarca	8,9	8,1	82,9 ⁻²	82,5	2,2	2 881	1 844
Finlandia	7,5	7,4	76,6	75,6	4,4	2 235	1 430
Francia	10,5	9,4	78,4	76,3	4,4	3 159	2,028
Germania	10,9 ⁻¹	10,3	78,2 ⁻¹	80,5	1,9 ⁻¹	3 005 ⁻¹	2 271
Grecia	10,0	9,6	52,8	52,0	4,9	2 162	1 250
Ungheria	8,3	7,4	72,5	..	7,3	1 323	685
Islanda	10,2	8,4	83,4	83,9	4,2	3 331	1 854
Irlanda	7,1	6,7	79,5	71,6	7,4	2 596	1 216
Italia	8,4	7,1	76,4	71,9	3,3	2 392	1 534
Giappone	8,0 ⁻¹	6,8	81,5 ⁻¹	83,0	2,7 ⁻¹	2 249 ⁻¹	1 541
Corea	5,6	4,2	51,4	35,3	8,2	1 149	540
Lussemburgo	8,0	5,6	90,4	92,4	10,1	5 089	2 033
Messico	6,5	5,6	46,4	42,1	4,1	662	388
Paesi Bassi	9,2	8,1	62,3	71,0	3,6	3 041	1 822
Nuova Zelanda	8,4	7,2	77,4	77,2	4,4	2 083	1 246
Norvegia	9,7	7,9	83,5	84,2	2,3	3 966	1 893
Polonia	6,5	5,6	68,6	72,9	5,5	805	423
Portogallo	10,1	8,2	71,9	62,6	3,2	1 813	1 096
Slovacchia	5,9 ⁻¹	5,8	88,3 ⁻¹	91,7 ⁺²	4,2 ⁻¹	777 ⁻¹	546 ⁺²
Spagna	8,1	7,4	70,9	72,2	4,2	2 094	1 193
Svezia	9,1	8,1	84,9	86,6	3,9	2 825	1 734
Svizzera	11,6	9,7	58,4	53,8	2,8	4 077	2 573
Turchia	7,7	3,4	72,1	70,3	6,3	580	187
Regno Unito	8,3	7,0	85,5	83,9	5,4	2 546	1 385
USA	15,3	13,3	44,7	45,3	4,8	6 102	3 670

.. dato non disponibile

- / + il dato si riferisce ad n anni precedenti / successivi

Fonte: OECD Health Data 2006, OECD, Paris, June 2006

La finanza pubblica delle Regioni

Sostanziale stato di impasse nelle finanze regionali: le differenze territoriali si confermano significative nei livelli di autonomia tributaria e finanziaria. Sul fronte della spesa si evidenzia invece un processo di convergenza nei valori procapite.

Nonostante l'approvazione della riforma costituzionale nel 2001, i primi anni del nuovo millennio si caratterizzano per il sostanziale immobilismo delle finanze locali conseguente alla sostanziale non applicazione della riforma federale. La presente nota è dedicata alla disamina dei principali fatti stilizzati che hanno connotato le finanze pubbliche regionali negli anni seguenti alla riforma federale, ma che sono stati caratterizzati da un **sostanziale stato d'impasse nella fase di concreta attuazione**. L'esercizio permette di definire le tendenze in atto e di costruire il quadro empirico su cui valutare l'impatto delle misure varate con la recente Finanziaria.

Nel passare in rassegna le principali grandezze di bilancio, si terrà conto sia dei processi gestionali che conducono alla formazione dei dati a consuntivo, attraverso l'analisi del passaggio tra accertamenti/impegni e realizzazioni di cassa, sia dell'evoluzione dei principali indicatori sintetici di bilancio, riprendendo le definizioni utilizzate nel Finanza locale monitor del dicembre scorso, nel quale l'analisi era dedicata agli Enti locali. Nel primo caso, l'obiettivo è quello di **valutare l'effettivo spazio di autonomia raggiunto dalle Regioni** nel corso del quinquennio in osservazione, nel secondo si tratta di valutare **lo stato di salute** di siffatti enti territoriali all'interno delle dinamiche che caratterizzeranno la finanza pubblica.

Le entrate

La dinamica più recente delle entrate regionali mostra nel passaggio **dal 2004 al 2005 una crescita complessiva per l'insieme delle Regioni a statuto ordinario del 2,1%, in linea con la crescita nominale del Pil registrata in quell'anno**. Tuttavia, alla formazione di tale crescita si perviene attraverso una composizione alquanto variegata tra i saggi di crescita dei singoli titoli di entrata e le variazioni sperimentate nelle singole Regioni. Nel primo caso, si può notare dalla tabella 1 come, a fronte di **una crescita significativa delle entrate proprie (titolo 1) si sia contrapposta una caduta verticale dei trasferimenti (titolo 4) e dell'accensione di mutui (titolo 5)**. Nel 2005, infatti, una parte consistente del risultato di bilancio nazionale è stata ottenuta attraverso un blocco dei finanziamenti agli enti decentrati, che si è poi riverberato sulla spesa per investimenti. A questo evento si lega anche il calo dei prestiti osservato per l'intero aggregato. Si tratta di andamenti che, pur con tonalità differenti, caratterizzano anche le dinamiche territoriali. Al Nord, tuttavia, l'aumento delle risorse proprie è stato tale da più che bilanciare il declino degli altri titoli di entrata, producendo complessivamente una crescita del 3,9% su base annua. Al Centro, invece, un risultato analogo è stato conseguito grazie alla progressione delle entrate patrimoniali (titolo 2), mentre al Sud si è registrata una variazione negativa complessiva delle entrate, che ha **ridotto il divario esistente in termini di volume di risorse pro-capite**. Infatti, mentre **fino al 2004 le Regioni meridionali conservavano un discreto vantaggio sul resto d'Italia, alla fine del 2005 si riscontra una sostanziale uniformità lungo il territorio**. Per poter valutare quanto ciò costituisca il passaggio conclusivo di un percorso maturato a partire dalla riforma federale, è opportuno estendere l'orizzonte temporale dell'analisi. Ciò è stato fatto sul periodo 2001-2005.

Tabella 1- Le entrate delle Regioni (accertamenti)

	Variazioni % 2005/2004						Valori pro-capite entrate totali		
	titolo I	titolo II	titolo III	titolo IV	titolo V	totale	2004	2005	Variazione
Piemonte	8,4%	1,5%	-7,0%	163,1%	25,9%	10,0%	2.419,4	2.624,9	205,5
Lombardia	8,1%	-14,9%	29,4%	-16,5%	32,5%	5,0%	1.951,5	2.016,3	64,7
Veneto	9,2%	2,9%	-17,4%	-18,3%	-47,5%	4,1%	1.949,2	2.003,7	54,5
Liguria	-10,0%	-2,4%	84,1%	-20,3%	-100,0%	-15,8%	2.759,0	2.302,5	-456,5
E. Romagna	9,5%	-14,5%	-32,8%	-10,8%	-20,2%	4,3%	2.075,2	2.126,8	51,5
Toscana	9,0%	41,0%	0,2%	3,3%	-74,7%	10,1%	2.005,2	2.188,0	182,8
Umbria	6,8%	-0,7%	43,5%	-58,8%	-62,7%	-5,2%	2.447,0	2.289,6	-157,4
Marche	8,6%	-10,6%	3,4%	12,5%	-11,0%	6,0%	2.131,1	2.237,4	106,3
Lazio	0,4%	8,3%	15,9%	-7,0%	-96,8%	-1,6%	2.085,6	2.026,0	-59,5
Abruzzo	0,1%	16,8%	202,4%	19,5%	-50,7%	4,0%	2.306,7	2.373,4	66,6
Molise	-0,4%	20,0%	72,9%	34,8%		27,8%	2.627,4	3.355,4	728,1
Campania	0,1%	11,5%	-36,0%	-41,9%	-9,7%	-3,8%	2.008,8	1.922,2	-86,6
Puglia	9,0%	-9,7%	-51,2%	26,7%	-87,0%	1,0%	2.181,0	2.188,2	7,2
Basilicata	4,4%	6,9%	258,4%	-33,7%	-50,4%	-9,7%	3.055,3	2.761,1	-294,2
Calabria	8,1%	-3,5%	-52,7%	-23,8%	-34,5%	-4,8%	2.410,2	2.296,4	-113,8
Totale	6,1%	1,2%	-0,6%	-11,6%	-18,8%	2,1%	2.132,4	2.153,4	21,0
NORD	7,4%	-6,0%	2,3%	-16,1%	-1,4%	3,9%	2.109,6	2.160,7	51,1
CENTRO	4,7%	13,5%	14,0%	-9,7%	-60,1%	2,7%	2.093,5	2.126,5	33,0
SUD	4,0%	3,0%	-22,2%	-10,0%	-32,0%	-1,3%	2.202,1	2.162,4	-39,8

Fonte: nostre elaborazioni su dati Corte dei Conti 2006

Alla fine del 2005, il complesso delle Regioni registrava un ammontare di risorse pari a circa 106,5 miliardi di euro, in crescita del 6,5% rispetto al 2001 (tabella 2), ovvero con una dinamica reale negativa (circa il -2,5% se deflazionata con l'indice dei prezzi al consumo). Un andamento così fiacco trova spiegazione nel combinato disposto di una crescita economica debole e di una sostanziale disapplicazione delle norme attuative del federalismo volte ad incrementare la capacità fiscale delle Regioni. Se si guarda alla scomposizione per titoli, infatti, si può notare come la crescita dei tributi propri (titolo I), pari al 16,5% e in linea con la dinamica del Pil nominale (pari al 16% nello stesso periodo), sia stata completamente compensata, in termini assoluti, da un riduzione dei trasferimenti correnti (titolo II), che hanno fatto registrare una contrazione del 35,6% nel quinquennio 2001-2005. In sostanza, **gli anni del federalismo sono stati caratterizzati da un incremento dell'autonomia tributaria, che però si è realizzata quasi a parità di risorse.** Se si considera, inoltre, che l'unico comparto di entrata in cui si è verificata una variazione apprezzabile è quella delle risorse per funzioni devolute, si arguisce che a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, **la dotazione di risorse effettive delle Regioni è rimasta pressoché invariata.**

Tali dinamiche non sono state uniformi lungo il territorio, ma sono la composizione di fenomeni eterogenei. **Se si considera la ripartizione territoriale, si può osservare come le entrate proprie siano cresciute maggiormente al Centro, mentre sia al Nord che al Sud abbiano registrato una crescita inferiore al Pil.** In effetti anche il Pil per ripartizione ha mostrato

Tabella 2 - Le entrate delle Regioni per tipo

Accertamenti (milioni di euro)

	Titolo I			Titolo II			Titolo III			Titolo IV			Titolo V			Totale		
	2001	2005	var. %	2001	2005	var. %	2001	2005	var. %	2001	2005	var. %	2001	2005	var. %	2001	2005	var. %
Piemonte	6.232	7.534	20,9%	1.790	1.620	-9,5%	229	109	-52,4%	6	12	106,8%	1.084	2.092	93,0%	9.341	11.366	21,7%
Lombardia	15.250	15.732	3,2%	2.650	1.475	-44,4%	91	135	48,9%	1.021	1.008	-1,3%	516	589	14,1%	19.529	18.939	-3,0%
Veneto	6.080	7.799	28,3%	2.261	919	-59,4%	83	80	-4,0%	1	381	45326,6%	254	239	-5,9%	8.679	9.417	8,5%
Liguria	2.199	2.202	0,1%	720	964	33,8%	338	103	-69,7%	0	398	94517,8%	386	0	-100,0%	3.644	3.666	0,6%
E. Romagna	5.861	7.313	24,8%	1.038	807	-22,3%	100	84	-16,1%	556	465	-16,2%	118	159	34,7%	7.673	8.829	15,1%
Toscana	5.001	6.303	26,0%	1.850	863	-53,3%	102	63	-38,2%	18	620	3366,0%	204	24	-88,4%	7.174	7.873	9,7%
Marche	1.927	2.650	37,5%	267	175	-34,4%	35	65	83,6%	365	270	-25,9%	8	238	2857,4%	2.602	3.398	30,6%
Umbria	1.210	1.302	7,6%	414	490	18,2%	7	37	396,4%	215	127	-41,0%	174	11	-93,8%	2.021	1.967	-2,7%
Lazio	6.817	8.444	23,9%	3.527	1.066	-69,8%	72	480	569,0%	48	677	1309,7%	558	10	-98,2%	11.021	10.677	-3,1%
Abruzzo	1.411	1.505	6,6%	743	891	19,8%	395	82	-79,2%	0	467	123392,9%	371	139	-62,6%	2.921	3.084	5,6%
Molise	333	330	-0,8%	403	311	-22,9%	5	21	294,4%	13	327	2347,6%	11	92	765,0%	765	1.080	41,2%
Campania	4.748	5.386	13,4%	5.349	3.801	-28,9%	143	106	-25,8%	0	953		998	882	-11,7%	11.238	11.128	-1,0%
Puglia	3.540	4.438	25,4%	3.782	2.420	-36,0%	59	72	21,0%	18	1.920	10480,0%	57	52	-8,3%	7.457	8.902	19,4%
Basilicata	482	645	33,9%	794	557	-29,9%	8	25	207,0%	75	331	339,7%	6	88	1335,1%	1.366	1.647	20,6%
Calabria	1.931	1.956	1,3%	2.581	1.794	-30,5%	97	42	-57,1%	5	767	14751,9%	0	56		4.614	4.614	0,0%
TOTALE	63.020	73.540	16,7%	28.172	18.152	-35,6%	1.766	1.504	-14,8%	2.342	8.722	272,5%	4.746	4.670	-1,6%	100.046	106.587	6,5%
NORD	35.622	40.579	13,9%	8.460	5.784	-31,6%	841	510	-39,3%	1.584	2.264	42,9%	2.359	3.080	30,6%	48.866	52.218	6,9%
CENTRO	14.955	18.699	25,0%	6.059	2.595	-57,2%	217	645	197,3%	645	1.694	162,4%	944	282	-70,1%	22.819	23.915	4,8%
SUD	12.444	14.261	14,6%	13.653	9.773	-28,4%	708	348	-50,8%	112	4.764	4140,5%	1.443	1.309	-9,3%	28.360	30.455	7,4%

Valori pro-capite (euro)

	Titolo I			Titolo II			Titolo III			Titolo IV			Titolo V			Totale		
	2001	2005	variazione	2001	2005	variazione	2001	2005	variazione	2001	2005	variazione	2001	2005	variazione	2001	2005	variazione
Piemonte	1453	1740	287	417	374	-43	53	25	-28	1	3	1	253	483	230	2178	2625	447
Lombardia	1668	1675	6	290	157	-133	10	14	4	112	107	-4	57	63	6	2137	2016	-120
Veneto	1335	1659	324	497	195	-301	18	17	-1	0	81	81	56	51	-5	1906	2004	97
Liguria	1359	1383	23	445	605	160	209	64	-145	0	250	250	239	0	-239	2253	2303	50
E. Romagna	1458	1762	304	258	194	-64	25	20	-5	138	112	-26	29	38	9	1909	2127	218
Toscana	1408	1752	344	521	240	-281	29	18	-11	5	172	167	57	7	-51	2020	2188	168
Marche	1309	1745	436	182	116	-66	24	43	19	248	178	-70	5	156	151	1768	2237	470
Umbria	1438	1516	78	492	570	78	9	43	34	255	148	-108	207	13	-194	2401	2290	-111
Lazio	1284	1602	318	665	202	-462	14	91	78	9	128	119	105	2	-103	2077	2026	-51
Abruzzo	1100	1158	58	580	686	106	308	63	-245	0	359	359	289	107	-182	2278	2373	95
Molise	1019	1026	7	1233	965	-268	17	66	50	41	1014	973	32	284	252	2341	3355	1014
Campania	822	930	108	926	657	-269	25	18	-6	0	165	165	173	152	-21	1945	1922	-23
Puglia	866	1091	225	926	595	-331	15	18	3	4	472	467	14	13	-1	1825	2188	363
Basilicata	798	1082	284	1315	934	-381	13	42	28	125	555	430	10	148	138	2262	2761	499
Calabria	948	974	25	1268	893	-375	48	21	-27	3	382	379	0	28	28	2266	2296	31
TOTALE	1289	1486	197	576	367	-209	36	30	-6	48	176	128	97	94	-3	2046	2153	108
NORD	1508	1679	171	358	239	-119	36	21	-14	67	94	27	100	127	28	2069	2161	92
CENTRO	1339	1663	324	542	231	-312	19	57	38	58	151	93	84	25	-59	2042	2127	84
SUD	882	1013	131	968	694	-274	50	25	-25	8	338	330	102	93	-9	2010	2162	153

Fonte: nostre elaborazioni su dati Corte dei Conti 2006

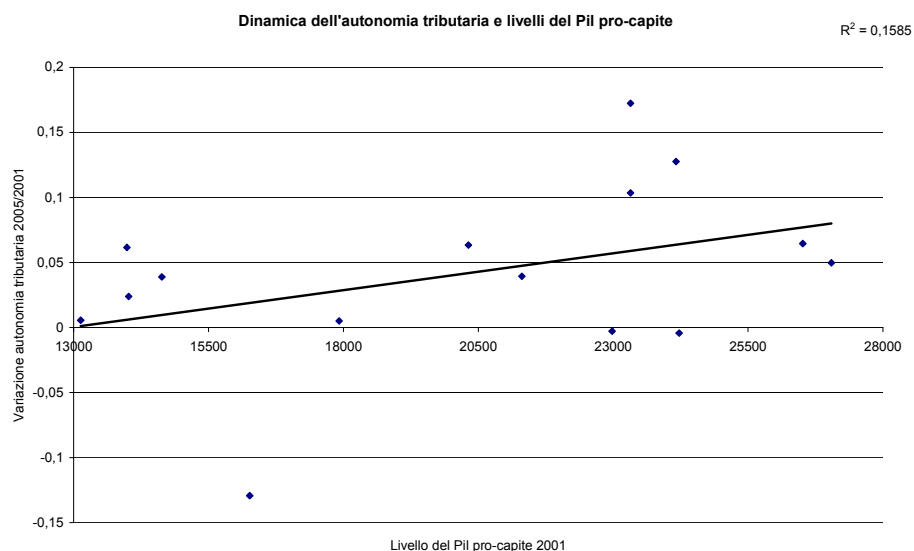
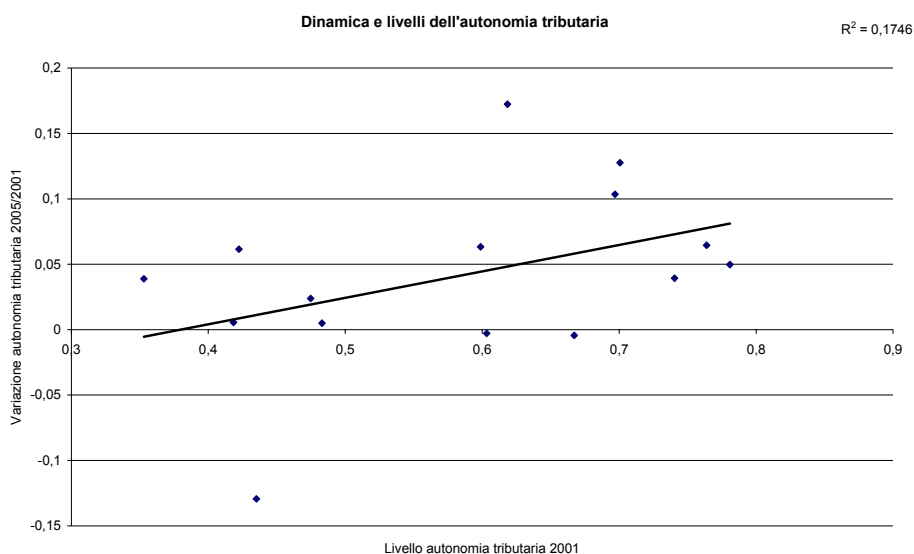
una crescita maggiore al Centro che al Nord e al Sud, ma anche considerando questa differenziazione, **al Centro la pressione fiscale è aumentata, mentre al Nord e al Sud è diminuita**. Tra i fattori che hanno generato tale andamento va sicuramente ricordato l'esplicarsi degli **effetti della manovra sull'Irpef** realizzata nella scorsa legislatura, che ha sgravato sia i redditi più bassi (primo modulo), che quelli più alti (secondo modulo), rispettivamente concentrati al Sud e al Nord. Nonostante questa maggiore dinamicità delle risorse proprie al Centro, **il complesso delle entrate al Centro è cresciuto in misura significativamente più bassa, rispetto alla media nazionale. L'anomalia è spiegata dall'andamento dei trasferimenti correnti, che al Centro e al Sud sono stati ridotti in misura largamente superiore rispetto al Nord**. Infatti, mentre in quest'ultima ripartizione territoriale la riduzione dei trasferimenti ha dato un contributo negativo alla crescita del 5,5%, al Sud e al Centro la sottrazione di risorse ha comportato una minore crescita complessiva delle entrate, rispettivamente, del 13,7 e del 15,2%. Da segnalare, però, **come il Sud abbia beneficiato di un sostanziale contributo positivo in conto capitale proveniente dai fondi comunitari** (che si aggiungono alle altre risorse assegnate per funzioni devolute), registrati nel titolo IV delle entrate, sicché, complessivamente, sono proprio le regionali meridionali ad aver sperimentato i tassi di crescita delle risorse più sostenuti.

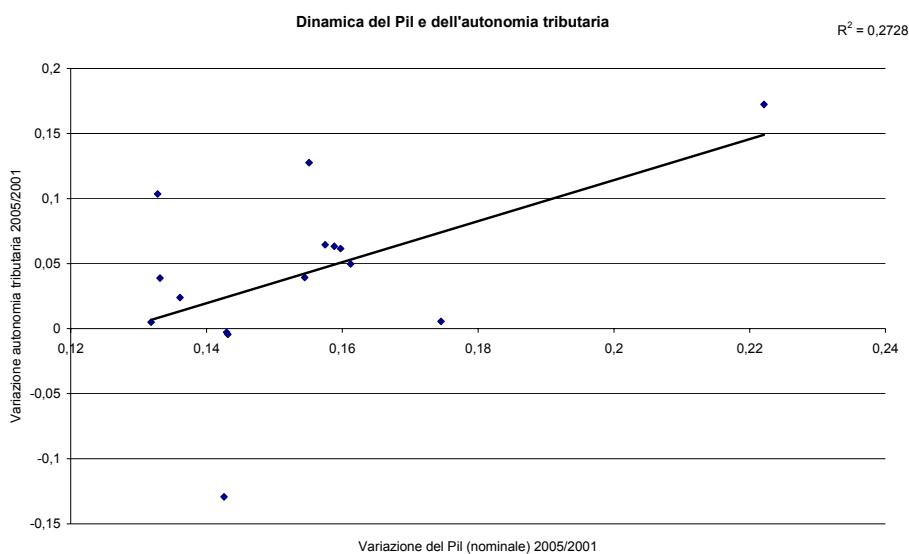
Le dinamiche osservate sottintendono un aumento dell'autonomia tributaria, che si è prodotto in modo differenziato lungo il territorio. Se complessivamente il rapporto tra entrate proprie e totali è passato dal 63 al 69%, tale incremento è stato più marcato al Centro, dal 65,5 al 78,2%, e appena percettibile al Sud, dove comunque l'autonomia non supera il 50% delle risorse totali. Nel passaggio dal 2001 al 2005, inoltre, la struttura di bilancio delle Regioni del Centro diventa più "federale" di quella del Nord, dato che l'autonomia tributaria di queste ultime, nonostante l'immutato primato della Regione Lombardia, risulta inferiore di 5 decimi a quella delle Regioni del Centro (tabella 3).

Tabella 3 - L'autonomia tributaria delle Regioni

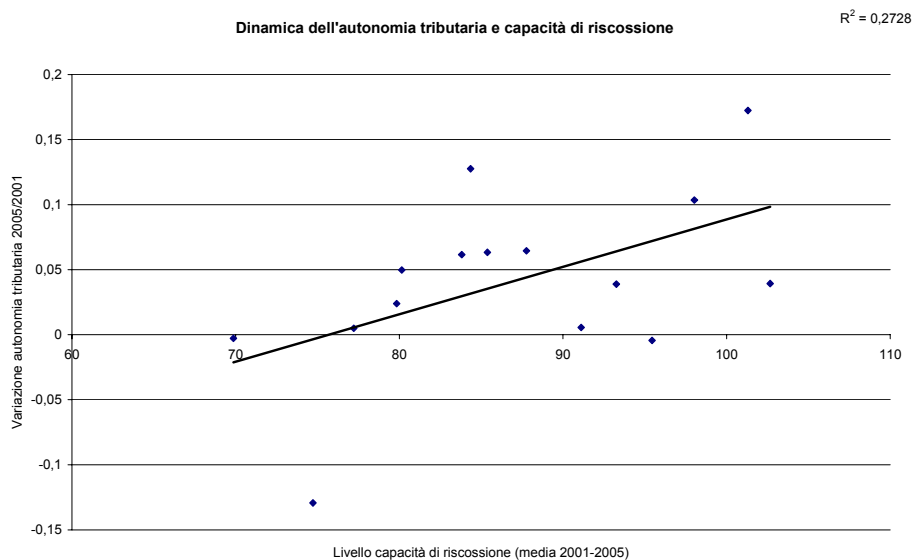
	Autonomia tributaria		
	2001	2005	Variazione
Piemonte	66,7%	66,3%	-0,4%
Lombardia	78,1%	83,1%	5,0%
Veneto	70,1%	82,8%	12,8%
Liguria	60,3%	60,0%	-0,3%
E. Romagna	76,4%	82,8%	6,5%
Toscana	69,7%	80,1%	10,4%
Marche	74,0%	78,0%	3,9%
Umbria	59,9%	66,2%	6,3%
Lazio	61,8%	79,1%	17,2%
Abruzzo	48,3%	48,8%	0,5%
Molise	43,5%	30,6%	-12,9%
Campania	42,2%	48,4%	6,2%
Puglia	47,5%	49,9%	2,4%
Basilicata	35,3%	39,2%	3,9%
Calabria	41,8%	42,4%	0,6%
TOTALE	63,0%	69,0%	6,0%
NORD	72,9%	77,7%	4,8%
CENTRO	65,5%	78,2%	12,7%
SUD	43,9%	46,8%	2,9%

In sostanza, le evidenze che si delineano sul versante della competenza mostrano un approccio al federalismo non uniforme tra le Regioni e non necessariamente correlato al grado di ricchezza o autonomia tributaria iniziale. Come si evince dai grafici seguenti, questi due fattori, pur rimanendo tra le principali determinanti dell'evoluzione dell'autonomia tributaria, giustificano solo in parte i fenomeni osservati. Ciò perché, anche interventi su base nazionale esplicano nel medio periodo effetti differenziati su scala regionale, come accaduto per il primo e il secondo modulo dell'Irpe. A questi, inoltre, bisogna aggiungere il concorso sia delle dinamiche economiche sottostanti, sia il decorso effettivo delle risorse, ovvero quanto riscosso e effettivamente incamerato a bilancio. Come mostrato dal grafico sottostante, Regioni che sperimentano una crescita maggiore tendono anche ad aumentare la propria autonomia tributaria.





Per quanto riguarda il legame tra capacità di riscossione e autonomia tributaria, si può arguire che quanto più l'amministrazione è in grado di trasferire la propria autonomia in risorse effettivamente disponibili, tanto più sarà incentivata ad alimentare tale leva tributaria. In effetti, esiste una correlazione positiva tra capacità di riscossione e autonomia tributaria, che ancora una volta sottolinea la rilevanza della possibilità di gestire risorse autonome come driver per il corretto funzionamento dell'amministrazione



Sotto questo aspetto, l'intervallo temporale non fornisce informazioni univoche. Come illustrato nella tabella 4, la capacità di riscossione mostra tra le Regioni e nel corso del tempo un'elevata variabilità, costituendo un significativo freno alla programmabilità delle risorse. D'altronde la più volte rilevata volatilità della normativa di bilancio (Patto di Stabilità, *in primis*), nonché l'altalenante attribuzione delle risorse ex decreto legislativo 56/2000, hanno introdotto nella struttura di bilancio delle Regioni una **forte aleatorietà riguardo al legame tra previsioni e riscossioni effettive**, come è possibile desumere sempre dalla

stessa tabella. Tuttavia, mentre nei primi anni del periodo considerato, di fronte a questo stato di cose, il comportamento delle Regioni aveva assunto toni diversi a seconda delle necessità, ovvero Regioni con una minore dotazione pro-capite registravano una maggiore capacità di riscossione, se si considera l'intero quinquennio tale correlazione scompare, quasi ad indicare una stabilizzazione di tale parametro rispetto alla normativa vigente. Sarà quindi interessante verificare se le modifiche introdotte con la recente finanziaria saranno in grado di alterare questo *status quo*.

Tabella 4 - La capacità di riscossione delle Regioni

	<i>Riscos./Accert.</i>				
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Piemonte	97,5%	91,8%	88,7%	101,8%	97,5%
Lombardia	107,4%	56,0%	137,4%	65,3%	34,6%
Veneto	94,5%	72,1%	122,2%	73,5%	59,5%
Liguria	93,9%	53,4%	98,3%	81,0%	22,7%
E. Romagna	103,9%	65,3%	136,7%	71,6%	61,4%
Toscana	92,6%	112,2%	91,0%	100,7%	93,6%
Marche	109,3%	53,5%	154,7%	100,2%	95,7%
Umbria	110,1%	65,2%	79,9%	98,9%	72,8%
Lazio	90,1%	122,2%	88,2%	107,0%	99,0%
Abruzzo	87,8%	61,9%	77,3%	98,1%	61,0%
Molise	90,4%	62,0%	79,7%	98,1%	43,4%
Campania	76,8%	81,9%	89,9%	93,5%	77,0%
Puglia	82,3%	60,7%	130,5%	93,8%	31,8%
Basilicata	117,6%	65,0%	94,0%	135,1%	54,6%
Calabria	89,7%	48,1%	125,5%	96,0%	96,2%
TOTALE	95,0%	75,9%	111,1%	88,7%	66,8%
NORD	101,7%	67,6%	121,1%	76,7%	56,5%
CENTRO	94,9%	103,6%	97,5%	103,4%	94,6%
SUD	83,8%	67,5%	105,9%	97,0%	62,7%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Corte dei Conti 2006

Infine, l'ultimo aspetto da considerare con riferimento alle entrate è il **grado di sforzo fiscale che ciascuna amministrazione ha imposto nel tempo ai propri residenti** e verificare se, nel corso del tempo, questo abbia influenzato la dinamica complessiva delle risorse. Se si guarda all'evoluzione (e ai livelli) della pressione fiscale, intesa come incidenza delle entrate del Titolo I sulla popolazione residente, si può asserire che, oltre alle succitate modifiche della normativa fiscale, la bassa dinamica di crescita delle entrate proprie al Nord sia stata indotta dall'elevato livello iniziale di pressione fiscale, quasi il 20% in più della media nazionale, mentre al Sud permangono i divari rispetto alle altre ripartizioni territoriali connessi essenzialmente alla debolezza del sistema produttivo. Si riduce, comunque, il divario tra la Regione più ricca, che adesso è l'Emilia Romagna, e quella più povera di risorse pro-capite, la Campania, anche se la variabilità complessiva aumenta leggermente, lasciando sempre aperti i problemi di un'eventuale perequazione delle risorse.

Le uscite

Nell'analizzare la spesa regionale nel periodo 2001-2005 non si possono trascurare il **gran numero di vincoli cui sono state sottoposte le Regioni al fine di contenerne i disavanzi, specie nel comparto sanitario**. Alcuni di essi hanno avuto carattere strutturale, come il **Patto di stabilità, il tetto del 2% e le disposizioni in materia sanitaria e di costo per il personale**, altri sono stati transitori, come il cosiddetto "**decreto taglia-spese**". L'efficacia di questi vincoli è difficile da testare, perché, se spesso essi sono stati necessari e utili come commitment verso comportamenti economicamente virtuosi, altrettanto spesso si sono inseriti bruscamente nei complessi meccanismi che regolano la formazione degli impegni di spesa e si sono limitati a rimandare al bilancio dell'anno successivo esborsi per servizi cui non è possibile rinunciare. Non è agevole pertanto dare una lettura univoca dei risultati di bilancio e degli indicatori sintetici che, specie nel 2002 ma anche nel 2004, hanno risentito dell'applicazione di tali provvedimenti spesso di natura transitoria. Viceversa, risulta chiaro come il tetto del 2% sia stato largamente disatteso e, di fatto, successivamente rimosso come regola di bilancio della Pubblica Amministrazione.

Tabella 5 - Le uscite delle Regioni

(milioni di euro)	Impegni					Pagamenti				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	9.162	10.389	10.507	10.571	11.236	8.968	9.265	9.392	10.647	10.910
Lombardia	19.393	17.460	18.202	19.350	19.394	19.457	17.072	17.387	18.425	19.225
Veneto	10.928	9.005	9.358	10.376	9.888	7.711	7.823	8.634	9.231	9.261
Liguria	3.542	3.642	3.580	4.387	4.010	3.607	3.250	3.443	4.114	3.448
E. Romagna	7.669	9.115	9.227	8.544	8.730	7.511	8.482	9.008	8.569	8.623
Toscana	6.932	7.323	7.283	8.107	7.952	6.724	6.759	7.038	7.426	7.820
Marche	2.602	3.564	3.418	3.477	3.453	2.782	2.852	3.714	3.040	3.371
Umbria	1.891	1.799	1.890	1.875	2.318	2.023	1.789	1.890	1.831	2.060
Lazio	10.856	11.101	13.426	13.467	14.396	10.385	10.015	11.155	10.808	10.752
Abruzzo	2.756	2.765	2.903	3.035	3.161	2.473	2.184	2.747	2.723	2.848
Molise	954	1.043	1.119	974	1.433	760	576	707	744	916
Campania	11.622	10.651	12.082	13.103	12.923	10.611	10.802	10.693	11.313	10.258
Puglia	6.260	6.490	7.279	7.018	8.715	7.319	6.641	8.155	7.824	7.737
Basilicata	1.301	1.421	1.407	1.869	1.832	1.618	1.387	1.454	1.553	1.724
Calabria	4.396	4.509	4.907	4.808	4.786	4.293	4.095	4.309	4.466	4.555
TOTALE	100.267	100.277	106.587	110.960	114.228	96.243	92.993	99.725	102.713	103.509
NORD	50.695	49.611	50.874	53.227	53.259	47.255	45.892	47.864	50.986	51.467
CENTRO	22.282	23.787	26.017	26.926	28.118	21.915	21.416	23.797	23.105	24.003
SUD	27.290	26.879	29.696	30.807	32.851	27.074	25.685	28.063	28.622	28.039

Fonte: nostre elaborazioni su dati Corte dei Conti 2006

Alla fine del 2005 le uscite complessivamente impegnate dall'insieme delle Regioni hanno superato i 114 miliardi di euro, distribuite per quasi metà al Nord (oltre 53 miliardi di euro), il 24,6% al Centro (circa 28 miliardi di euro) e il 28,7% al Sud (quasi 33 miliardi di euro). La crescita rispetto all'anno precedente è stata di quasi il 3%, ma con andamenti largamente differenziati a livello territoriale. Al Nord si rileva un andamento piatto, mentre le dinamiche del Centro e del Sud si

collocano, rispettivamente, al 4,4 e al 6,6%, con evidente violazione della regola del 2% in queste due ultime ripartizioni territoriali. Il dettaglio della scomposizione per tipologia di spesa, inoltre, lascia trasparire importanti elementi costitutivi delle dinamiche osservate in aggregato. Infatti, dal 2004 al 2005 il contenimento della spesa totale deriva dalla parziale compensazione della crescita della spesa corrente, che è stata pari al 4,4%, con una sensibile contrazione di quella in conto capitale (circa il -4,3%). All'interno della contrapposizione tra spesa corrente e in conto capitale emergono anche delle significative differenze territoriali. **La spesa corrente, in effetti, con un progresso di oltre il 9% nell'ultimo anno considerato, registra una dinamica esplosiva solo al Sud, mentre sia al Nord che al Centro la dinamica si mantiene al di sotto del 3%. Rispetto a tali andamenti, le uscite in conto capitale sono completamente compensative solo al Nord, dove l'arretramento complessivo del -21,2%, che ha azzerato la dinamica della spesa totale, ha interessato tutte le Regioni. Viceversa, la modesta crescita della spesa in conto capitale al Sud ha solo debolmente rallentato la dinamica della spesa totale, mentre al Centro la spesa in conto capitale ha costituito il driver della crescita delle uscite nel 2005.** Difficile individuare i fattori specifici alla base di tali andamenti, che risentono di una molteplicità di elementi tra essi concatenati e non separabili, specie nella valutazione circoscritta ad un singolo anno. Anche scendendo nel dettaglio e valutando la dinamica della spesa sanitaria, che in media incide per quasi l'80% della spesa corrente complessiva, non si riscontrano andamenti, se non in parte, in grado di esplicitare le determinanti dell'evoluzione della spesa tra le ripartizioni territoriali, ma si può solo evidenziare come, nonostante i limiti imposti, anche nel 2005 la spesa sanitaria corrente abbia fatto registrare un diffuso progresso, in media attorno al 4%, pari al doppio della regola di bilancio, con picchi superiori al 10% in almeno quattro Regioni.

Informazioni più significative, invece, si possono ricavare estendendo l'orizzonte temporale dell'analisi. **Se si guarda al periodo 2002-2005** (i dati in dettaglio per il 2001 non sono disponibili), **la crescita della spesa regionale è stata in media del 14%, di circa 2 punti sopra la dinamica del Pil**, ma alla formazione di tale dato hanno concorso andamenti contrapposti. Da un lato, **le Regioni del Nord hanno fatto segnare un sostanziale contenimento, con una crescita cumulata del 7,4%, dall'altro, le Regioni centro-meridionali hanno manifestato un'evidente difficoltà nel controllare le spese, vista la dinamica del 18,2 e 22,2% osservata, rispettivamente, al Centro e al Sud.** Tra le singole Regioni spicca, in senso virtuoso, il comportamento dell'Emilia Romagna, che ha ridotto il complesso delle spese del 4,2%, e, sul versante opposto, se si eccettua il piccolo Molise, quello della Puglia, la cui spesa è cresciuta del 34,3%. In linea di principio, vista la rilevanza all'interno del bilancio, uno dei fattori determinanti l'eterogenea crescita della spesa tra le Regioni è stato sicuramente l'andamento degli esborsi nel comparto sanitario. Come mostrato nel grafico, **la correlazione tra crescita totale della spesa e quella sanitaria è positiva, ma se si tiene conto che la spesa sanitaria corrente costituisce oltre il 60% della spesa totale, tale correlazione non appare molto robusta.** Viceversa, se ci si limita all'analisi delle dinamiche delle uscite correnti, si scorge **una chiarissima convergenza nei livelli di spesa pro-capite, che alla fine del periodo considerato conduce ad una sostanziale omogeneità delle risorse pro-capite di parte corrente lungo il territorio nazionale.** È questo un aspetto su cui riflettere, in quanto, nelle more dell'applicazione di un sistema di perequazione, i meccanismi di attribuzione preesistenti hanno generato un risultato perequativo quasi perfetto. Rispetto alla situazione di partenza, le Regioni con una minore spesa corrente pro-capite (ove peraltro si annida la maggior parte di quelli che vengono definiti Livelli essenziali delle prestazioni, da

garantire in modo uniforme lungo il territorio) hanno registrato dinamiche più accentuate, che hanno loro consentito di uniformare quasi completamente la spesa corrente pro-capite alla fine del 2005. L'altro lato della medaglia, però, è che la mancata applicazione del federalismo fiscale non ha controllato che tale processo fosse accompagnato da un'adeguata attivazione della leva fiscale propria. Pertanto, sebbene non si rilevi nel periodo intercorso una stretta correlazione tra reddito pro-capite e dinamica della spesa corrente, per alcune Regioni del Mezzogiorno **il saldo corrente di bilancio ha subito un sostanziale deterioramento**, come si evince dalla tabella allegata.

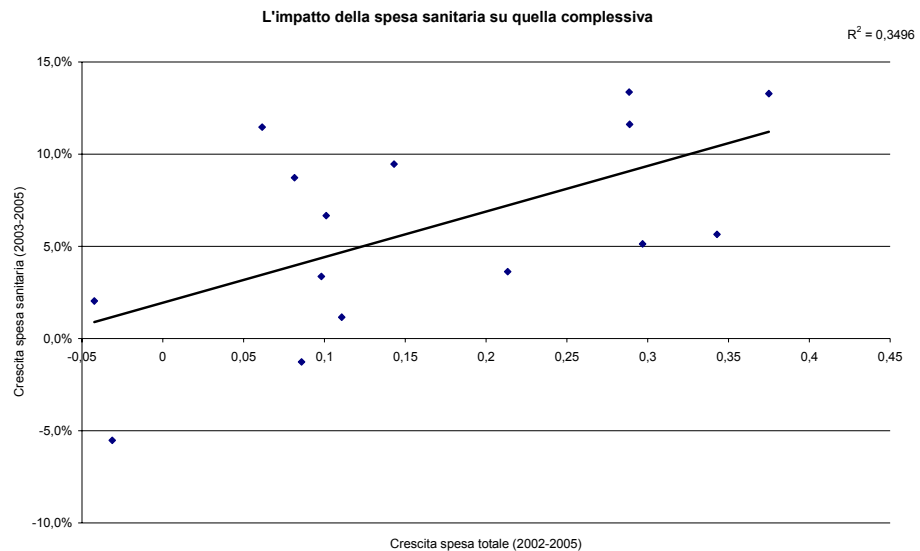


Tabella 6 - Le uscite delle Regioni per tipologia

Impegni

<i>(milioni di euro)</i>	Uscite correnti				Uscite conto capitale				Rimborso prestiti				Totale			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Piemonte	8.152	7.880	7.864	8.658	1.576	1.478	1.896	1.424	661	1.149	811	1.153	10.389	10.507	10.571	11.236
Lombardia	14.424	15.561	16.471	16.506	2.422	2.168	2.213	2.132	614	474	666	756	17.460	18.202	19.350	19.394
Veneto	7.620	7.609	8.149	8.448	1.261	1.624	2.004	1.300	124	126	223	140	9.005	9.358	10.376	9.888
Liguria	2.732	2.958	3.538	3.470	827	525	733	466	83	97	116	74	3.642	3.580	4.387	4.010
E. Romagna	8.153	8.009	7.343	7.513	844	1.074	1.047	895	119	144	154	321	9.115	9.227	8.544	8.730
Toscana	6.004	6.108	6.932	6.863	810	959	1.094	1.006	509	216	81	83	7.323	7.283	8.107	7.952
Marche	3.079	2.597	2.853	2.687	421	402	434	546	65	419	190	220	3.564	3.418	3.477	3.453
Umbria	1.454	1.588	1.556	1.782	292	243	266	481	53	59	54	54	1.799	1.890	1.875	2.318
Lazio	9.575	10.933	10.173	10.745	1.310	2.236	3.003	3.482	215	257	292	169	11.101	13.426	13.467	14.396
Abruzzo	1.809	2.133	2.176	2.277	678	738	713	830	278	32	146	55	2.765	2.903	3.035	3.161
Molise	538	567	559	615	495	540	402	731	10	12	13	87	1.043	1.119	974	1.433
Campania	8.616	9.817	9.219	9.812	1.876	2.032	3.694	2.973	159	233	190	138	10.651	12.082	13.103	12.923
Puglia	6.112	6.130	6.264	7.256	179	931	587	1.272	199	218	167	187	6.490	7.279	7.018	8.715
Basilicata	1.037	1.015	1.031	1.127	352	364	759	662	32	28	79	43	1.421	1.407	1.869	1.832
Calabria	3.457	3.508	3.400	3.624	969	1.294	1.307	1.081	83	105	101	81	4.509	4.907	4.808	4.786
TOTALE	82.762	86.412	87.527	91.384	14.310	16.608	20.152	19.283	3.205	3.567	3.281	3.561	100.277	106.587	110.960	114.228
NORD	41.080	42.016	43.365	44.595	6.930	6.868	7.893	6.218	1.601	1.990	1.970	2.445	49.611	50.874	53.227	53.259
CENTRO	20.113	21.226	21.513	22.077	2.832	3.841	4.797	5.516	842	950	616	526	23.787	26.017	26.926	28.118
SUD	21.569	23.170	22.649	24.712	4.548	5.899	7.463	7.549	762	627	695	590	26.879	29.696	30.807	32.851

<i>Euro pro-capite</i>	Uscite correnti				Uscite conto capitale				Rimborso prestiti				Totale			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Piemonte	1.935	1.862	1.842	2.000	374	349	444	329	157	272	190	266	2.466	2.483	2.476	2.595
Lombardia	1.584	1.708	1.781	1.757	266	238	239	227	67	52	72	81	1.917	1.998	2.093	2.065
Veneto	1.665	1.662	1.755	1.797	275	355	432	277	27	27	48	30	1.967	2.044	2.235	2.104
Liguria	1.737	1.881	2.243	2.179	526	334	465	293	53	62	73	47	2.316	2.277	2.781	2.518
E. Romagna	2.023	1.987	1.799	1.810	209	266	256	216	29	36	38	77	2.262	2.289	2.094	2.103
Toscana	1.707	1.737	1.944	1.907	230	273	307	280	145	61	23	23	2.083	2.071	2.273	2.210
Marche	2.074	1.749	1.896	1.769	283	271	289	360	43	282	126	145	2.401	2.302	2.310	2.273
Umbria	1.743	1.904	1.835	2.075	350	291	313	561	63	70	63	63	2.156	2.266	2.211	2.698
Lazio	1.861	2.125	1.954	2.039	255	435	577	661	42	50	56	32	2.157	2.609	2.587	2.732
Abruzzo	1.421	1.675	1.692	1.752	533	580	555	638	218	25	114	42	2.172	2.280	2.360	2.433
Molise	1.674	1.765	1.738	1.912	1.540	1.683	1.250	2.271	33	36	39	270	3.247	3.485	3.027	4.452
Campania	1.505	1.715	1.600	1.695	328	355	641	514	28	41	33	24	1.860	2.110	2.275	2.232
Puglia	1.519	1.523	1.550	1.784	44	231	145	313	49	54	41	46	1.613	1.809	1.737	2.142
Basilicata	1.738	1.701	1.727	1.889	590	609	1.271	1.110	54	47	132	71	2.382	2.357	3.130	3.071
Calabria	1.722	1.747	1.691	1.804	483	645	650	538	42	52	50	40	2.246	2.444	2.391	2.382
TOTALE	1.709	1.784	1.788	1.846	295	343	412	390	66	74	67	72	2.071	2.200	2.266	2.308
NORD	1.748	1.786	1.821	1.845	295	292	331	257	68	85	83	101	2.111	2.163	2.235	2.204
CENTRO	1.832	1.933	1.934	1.963	258	350	431	490	77	87	55	47	2.166	2.369	2.421	2.500
SUD	1.546	1.661	1.616	1.755	326	423	532	536	55	45	50	42	1.927	2.129	2.198	2.332

Fonte: nostre elaborazioni su dati Corte dei Conti 2006

Tabella 7 - Il disavanzo corrente delle Regioni (Milioni di euro)

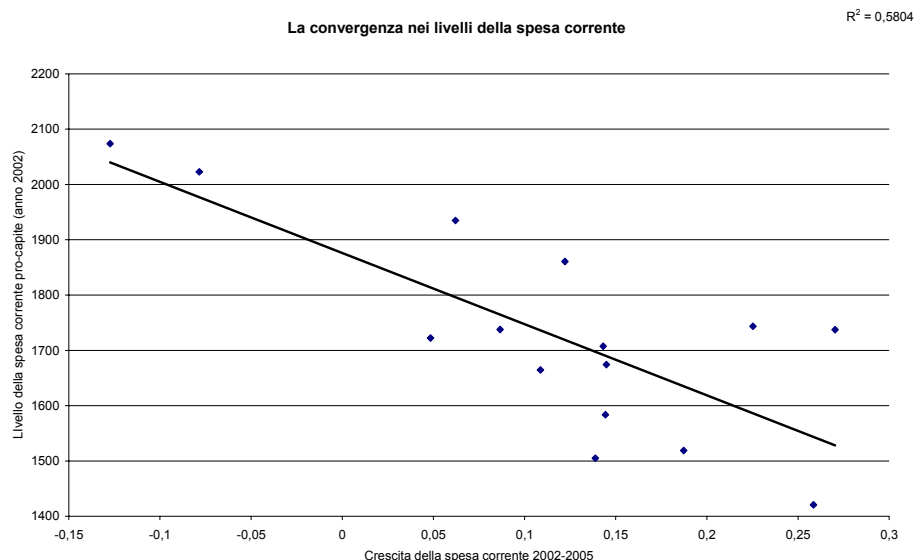
	2002	2005	Differenza (2005-2002)
Piemonte	98	604	505
Lombardia	3.567	835	-2.732
Veneto	805	350	-455
Liguria	525	-202	-728
E. Romagna	-1.153	691	1.845
Toscana	949	367	-582
Marche	-849	203	1.053
Umbria	178	47	-131
Lazio	840	-755	-1.595
Abruzzo	741	201	-539
Molise	203	47	-157
Campania	1.623	-519	-2.142
Puglia	1.270	-326	-1.596
Basilicata	248	101	-147
Calabria	1.151	167	-984
TOTALE	10.196	1.811	-8.385
NORD	3.843	2.279	-1.564
CENTRO	1.117	-138	-1.255
SUD	5.236	-330	-5.566

Fonte: nostre elaborazioni su dati Corte dei Conti 2006

Ovviamente, le dinamiche della spesa aggregata nel periodo considerato, nonostante il più rilevante peso, non risentono delle sole uscite correnti. In effetti, in alcune Regioni, specificatamente al Centro e al Sud, il contributo dato alla crescita della spesa totale da parte delle **uscite in conto capitale** è stato uguale (Sud) o addirittura superiore (Centro) a quello dato dalla spesa corrente. D'altro canto, il contributo alla crescita della spesa complessiva dato dalla spesa in conto capitale è superiore di circa 11 punti percentuali per le Regioni centro-meridionali; tale dinamica è determinata da una pluralità di fattori.

Innanzitutto, bisogna considerare che **fino al 2004 la spesa in conto capitale veniva esclusa dal Patto di Stabilità interno**, sicché comportamenti elusivi mirati a spostare poste di bilancio dalla parte corrente a quella in conto capitale devono essere presi in considerazione tra le determinanti di questo tipo di spesa.

Un altro, e sicuramente più rilevante, aspetto riguarda **invece la trasformazione dei fondi per gli investimenti da statali a regionali**. Poiché tali fondi avevano come maggiori beneficiari le Regioni centro-meridionali, nel passaggio di attribuzione dallo Stato alle Regioni, quelle del Centro e del Sud hanno dovuto sopportare bilanci più pesanti. Tale interpretazione trova riscontro nel simmetrico aumento rilevato sul versante delle entrate, nel capitolo delle risorse per funzioni devolute (titolo IV). Come si può vedere dal grafico, la correlazione tra crescita delle entrate del titolo IV e spesa in conto capitale è positiva e molto robusta. Per le stesse ragioni, come già segnalato a commento delle entrate, la maggior dinamica del Sud è imputabile alla spesa co-finanziata con fondi europei, anch'essi contabilizzati nel titolo IV dell'entrata.



Infine, tra i fattori che possono giustificare le dinamiche così differenziate sono da considerare una serie di **elementi che incidono sulla capacità di spesa, ovvero l'attitudine a trasformare in pagamenti effettivi le somme impegnate**. Difatti, in un'ottica di medio periodo, la dinamica della spesa risente della capacità di pagamento, come testimoniato dalla correlazione positiva che traspare dal grafico allegato. Tuttavia, i fattori che possono essere associati ad una maggiore capacità di spendere le somme impegnate, quali la capacità di riscossione, in quanto indicatore di liquidità, e il livello di reddito pro-capite dei residenti, in qualità di proxy della capacità di prendere a prestito e delle capacità gestionali di un'amministrazione, non mostrano una chiara relazione con le dinamiche osservate e questo può essere imputabile alla stratificazione di normative di bilancio, che ha condizionato i comportamenti delle Regioni in tutto il periodo considerato.

Alcuni indicatori di sintesi

A completamento dell'analisi sulla struttura e dinamica dei bilanci delle Regioni, giova discutere l'evoluzione di due importanti indicatori come **l'autonomia finanziaria e il grado di rigidità della spesa**. Per quanto riguarda la prima, espressa come rapporto tra entrate proprie (approssimate dal titolo I delle entrate) e spesa totale al netto dei rimborsi dei prestiti, valutata a partire dall'anno 2003, la combinazione di un aumento della pressione tributaria, ma anche dell'incidenza della uscite realizzate nel periodo considerato, producono un **aumento marginale dell'autonomia finanziaria, ovvero della capacità di finanziare con risorse proprie il complesso delle uscite**. A livello nazionale, infatti, il coefficiente di autonomia finanziaria passa dal 65,4% del 2003 al 66,5% nel 2005. Per quanto detto in precedenza, però, l'andamento differenziato lungo il territorio di entrate e spese si riflette in variazioni non omogenee dell'autonomia finanziaria tra le ripartizioni territoriali. **Al Nord, tale indicatore segna un miglioramento di 5 punti percentuali, portandosi all'80%, un livello di gran lunga superiore alle media nazionale e quasi doppio rispetto a quanto osservato al Sud, dove l'autonomia si riduce di quasi 2 punti.**

Come si può arguire sinteticamente dai livelli e dall'evoluzione di questo indicatore, **la struttura di bilancio iniziale, in assenza di elementi correttivi,**

tende a cristallizzare le differenze tra i territori. Le Regioni più ricche di risorse proprie e con minore spesa per investimenti mantengono e ampliano il divario di autonomia con quelle più povere, sui cui bilanci pesa la necessità di finanziare maggiori spese per investimenti.

Differenze della stessa natura sono rinvenibili anche nell'analisi della rigidità della spesa, ma di tono opposto rispetto a quanto osservato con riferimento all'autonomia finanziaria. Infatti, depurando dal calcolo il peso della spesa sanitaria, si evince una **rigidità della spesa maggiore e in aumento al Nord, mentre questa, già bassa, sembra ridursi ulteriormente al Centro e al Sud. Sulle Regioni del Nord, in particolare, incide sensibilmente l'onere del rimborso dei prestiti, connesso essenzialmente all'esistenza "manifesta" di debito sanitario. Viceversa, nelle Regioni centro-meridionali è la spesa per il personale a registrare una maggiore incidenza, anche se in riduzione nel periodo 2003-2005.**

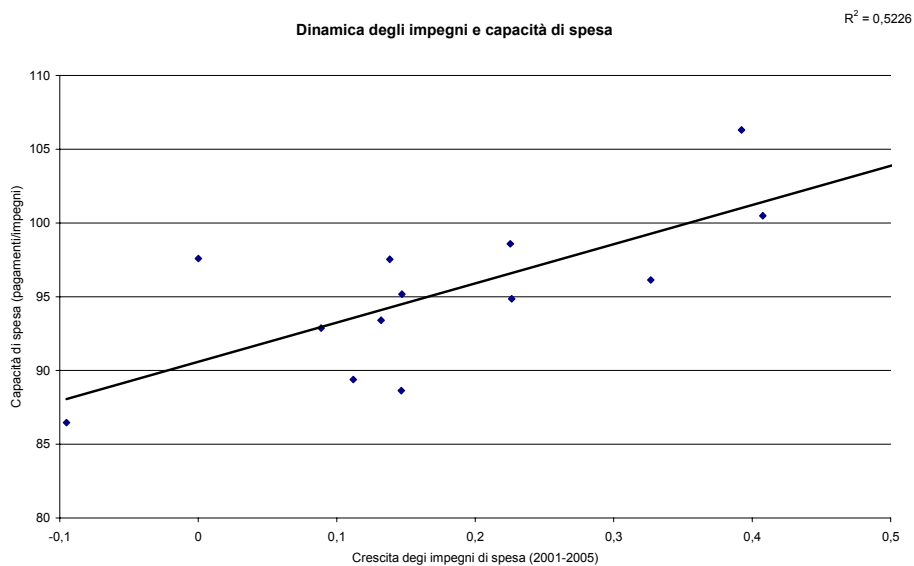
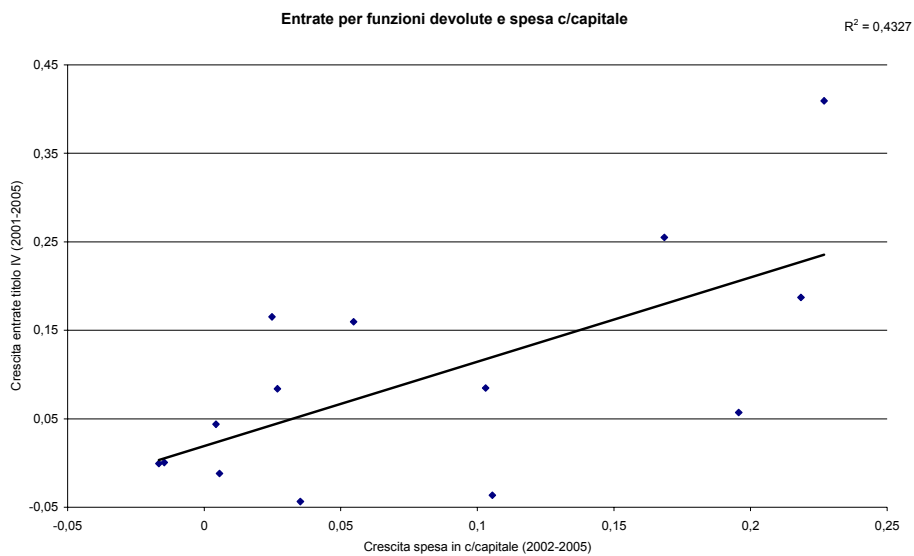
Tabella 8 - Autonomia finanziaria e rigidità di bilancio

	Autonomia finanziaria			Rigidità della spesa (*)			Rigidità della spesa (**)		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Piemonte	73,5%	71,2%	74,7%	41,3%	27,4%	39,5%	4,8%	4,7%	5,1%
Lombardia	78,5%	77,9%	84,4%	12,5%	16,4%	19,3%	3,5%	3,7%	4,2%
Veneto	75,2%	70,3%	80,0%	8,5%	10,7%	10,6%	4,1%	3,9%	5,3%
Liguria	69,3%	57,3%	55,9%	12,4%	9,8%	10,5%	3,6%	2,6%	3,8%
E. Romagna	71,2%	79,6%	87,0%	7,0%	10,9%	18,2%	3,0%	4,8%	5,0%
Toscana	79,7%	72,0%	80,1%	14,0%	8,1%	8,4%	4,4%	4,7%	4,8%
Umbria	63,6%	66,9%	57,5%	21,5%	21,1%	12,7%	11,5%	12,5%	6,7%
Marche	78,6%	74,2%	82,0%	57,0%	29,3%	29,6%	10,0%	10,0%	8,8%
Lazio	62,5%	63,8%	59,4%	8,1%	9,6%	6,3%	3,7%	4,2%	3,5%
Abruzzo	52,2%	52,0%	48,4%	7,2%	17,6%	9,2%	4,5%	6,0%	5,0%
Molise	30,7%	34,5%	24,5%	6,6%	9,3%	14,3%	4,9%	6,9%	4,3%
Campania	43,5%	41,7%	42,1%	14,2%	9,6%	9,3%	8,6%	6,3%	6,7%
Puglia	56,9%	59,4%	52,0%	18,9%	21,3%	12,8%	8,0%	10,6%	6,5%
Basilicata	42,1%	34,5%	36,1%	12,5%	13,6%	10,9%	8,3%	6,1%	6,4%
Calabria	38,0%	38,4%	41,6%	12,4%	13,4%	13,3%	7,8%	8,8%	9,0%
Totale	65,4%	64,4%	66,5%	15,0%	14,1%	14,7%	5,2%	5,4%	5,4%
NORD	74,9%	73,7%	79,9%	16,2%	16,2%	21,5%	3,8%	4,0%	4,7%
CENTRO	69,4%	67,9%	67,8%	14,9%	12,0%	9,7%	4,9%	5,5%	4,6%
SUD	46,1%	45,5%	44,2%	13,4%	12,9%	11,1%	7,6%	7,3%	6,6%

(*) Incidenza della spesa per il personale e per il rimborso prestiti sulla spesa totale, al netto di sanità e rimborso prestiti

(**) Incidenza della spesa per il personale sulla spesa totale, al netto di sanità e rimborso prestiti

Fonte: nostre elaborazioni su dati Corte dei Conti 2006



Il debito delle Regioni

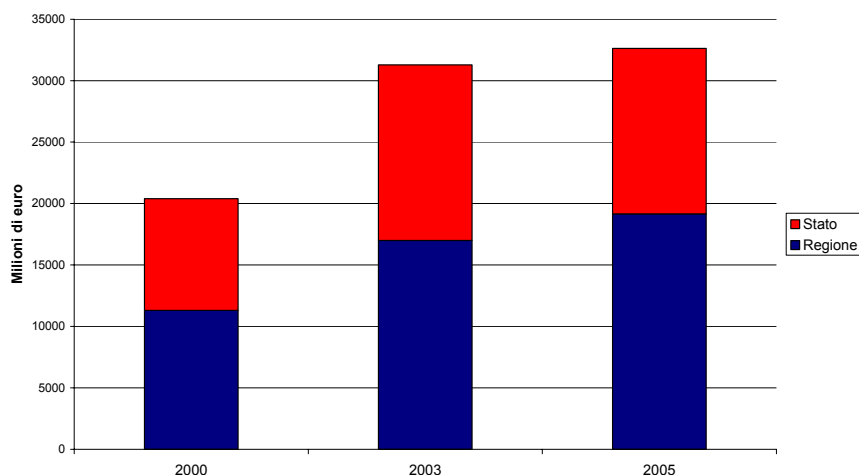
Per quanto in accelerazione dal 2000 in avanti, l'indebitamento delle amministrazioni regionali risulta di gran lunga inferiore ai limiti, seppur con significative differenze territoriali.

Il ricorso al debito da parte delle Regioni a statuto ordinario (RSO) è un fenomeno relativamente recente. A partire dalla loro istituzione e fino ai primi anni '90 le Regioni hanno utilizzato solo marginalmente la propria capacità di indebitamento. Nei primi anni '90, lo stock di debito complessivo delle RSO non superava i 2-3.000 miliardi di lire.

Nell'ultimo decennio, invece, il comparto delle RSO ha registrato un'espansione consistente dell'esposizione debitoria anche se nel complesso i livelli di indebitamento rimangono contenuti. Inoltre, nella valutazione dello stock di debito regionale è opportuno considerare che una quota di debito, pur se formalmente in capo alle Regioni, è finanziariamente a carico del bilancio dello Stato.

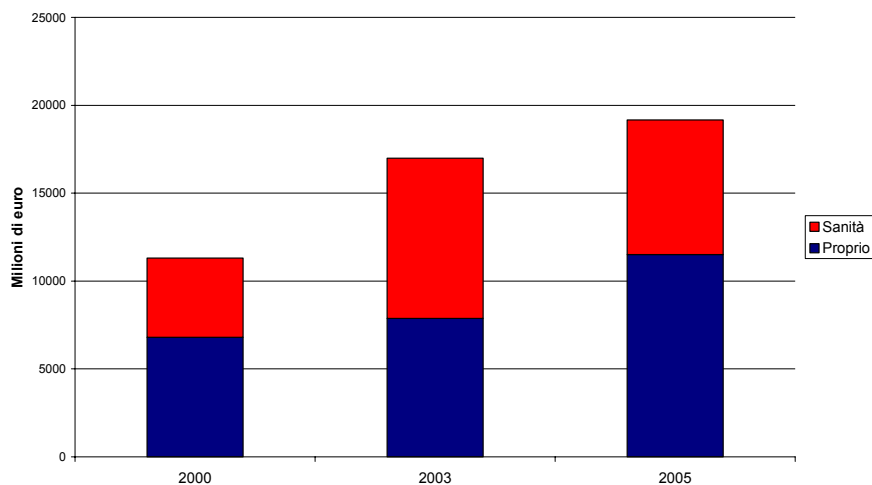
Dalle rilevazioni compiute dalla Corte dei Conti è possibile trarre un quadro sufficientemente dettagliato delle dinamiche e della composizione del debito delle RSO registrate nell'ultimo quinquennio. **Complessivamente, considerando quindi sia il debito a carico delle Regioni sia quello a carico dello Stato, il debito delle RSO registra tra il 2000 e il 2005 una crescita di circa il 60%, passando da 20 a oltre 32 miliardi di euro.** Nel passaggio dal 2000 al 2005 la composizione dello stock complessivo tende a distribuirsi a favore del debito a carico delle Regioni, raggiungendo nel 2005 il 59% dello stock complessivo.

Il debito delle Regioni



Escludendo il debito con oneri a carico dello Stato, **lo stock di debito regionale nel periodo 2000-2005 aumenta di quasi il 70%, passando da circa 11 miliardi a oltre 19 miliardi di euro.** Di tale stock, elevata è la quota riferibile alla copertura delle passività del settore sanitario, tuttavia la sottoscrizione di mutui per la copertura di disavanzi pregressi nel settore sanitario risulta in decelerazione nel quinquennio esaminato a seguito del divieto costituzionale del 2001 che ha impedito il ricorso a indebitamento per finanziare spese di natura corrente.

Il debito a carico delle Regioni

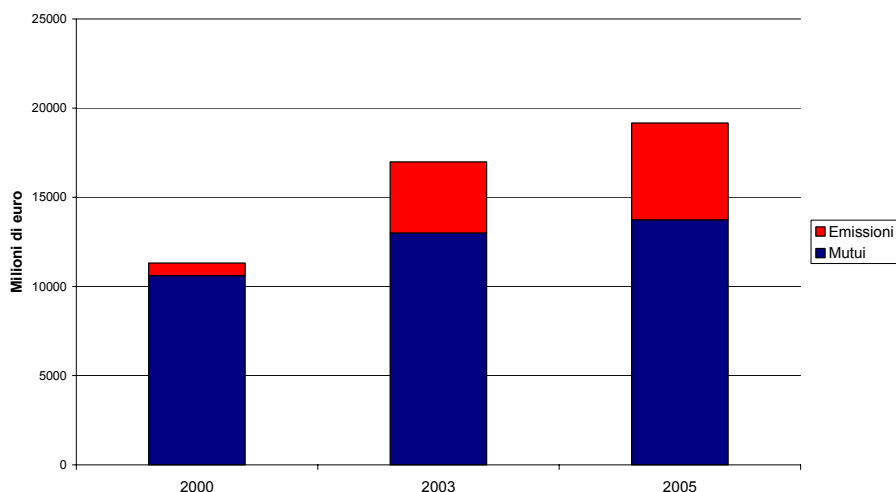


La componente non sanitaria del debito regionale risulta invece in crescita in tutto il periodo esaminato: tale aumento è in parte attribuibile alle difficoltà finanziarie delle amministrazioni locali e in particolare alla perdita di risorse e di liquidità.

Con riguardo al debito regionale con oneri a carico dello Stato, lo stock evidenzia una crescita più moderata, circa il 48%, risultato di una debole crescita dei mutui e di oltre un raddoppio delle emissioni. Da notare come, mentre nel 2000 lo Stato si faceva carico di più di 2 miliardi di euro di debito sanitario, alla fine del 2005 l'esposizione statale si è ridotta a meno di 1 miliardo di euro.

Considerando gli strumenti di indebitamento utilizzati, si nota **una significativa crescita del ruolo delle emissioni obbligazionarie, anche se i mutui restano lo strumento più utilizzato, costituendo, nel 2005, oltre il 70% del debito complessivo** (nel 2000 rappresentavano il 94%).

Il debito a carico delle Regioni per tipologia di strumento



Le differenze regionali

I dati precedentemente illustrati circa l'evoluzione più recente dell'esposizione debitoria del comparto delle RSO nascondono **andamenti delle singole realtà regionali estremamente differenziati**.

Considerando il debito complessivo a carico delle Regioni, nel periodo 2000-2005 in alcune Regioni lo stock di debito risulta in diminuzione (Calabria, Molise e Basilicata) o stabile. In altre Regioni la crescita dell'esposizione debitoria è invece molto marcata (Piemonte, Abruzzo, Campania).

I dati sullo stock di debito delle singole RSO non consentono di valutarne il carico e l'incidenza effettiva, ma richiedono un confronto con delle variabili di riferimento quali la popolazione e il Pil, in quanto si può pensare che in linea generale esse costituiscano degli indicatori della capacità di far fronte alle proprie passività da parte di un governo regionale.

A tal fine, è utile considerare in primo luogo **lo stock di debito a carico della Regione escludendo la quota del debito regionale contratto per la copertura dei disavanzi pregressi della sanità**, la cui dinamica nell'ultimo decennio riflette pressoché esclusivamente le decisioni discrezionali di finanziamento del settore sanitario da parte dello Stato. Iniziando a considerare la popolazione come variabile di riferimento, **il debt burden pro-capite medio delle RSO cresce del 66% nel periodo 2000-2005, passando da 140 a 232 euro circa**. Al termine del periodo, alcune Regioni continuano a registrare valori molto contenuti e al di sotto della media delle RSO (Emilia Romagna, Lombardia e Calabria), mentre **tra le Regioni relativamente più indebitate compaiono Abruzzo, Molise e Piemonte**. Anche misurato in rapporto al PIL regionale, il debt burden al netto della sanità registra una crescita sostenuta nel periodo considerato. **In media l'incidenza del debito sul PIL delle RSO sale dallo 0,7% del 2000 allo 0,9% del 2005**. Al termine del periodo **risultano sopra la media le Regioni centro-meridionali** (ad esclusione di Calabria e Lazio) **e il Piemonte**, mentre Lombardia, Emilia Romagna e Calabria si confermano le Regioni relativamente meno indebitate.

La sostenibilità del debito per le casse regionali prescinde invece dalla natura del fabbisogno finanziario sottostante e richiede la valutazione dello stock complessivo di debito a carico della Regione rispetto alla popolazione e al reddito prodotto dal territorio. Tali indicatori sono riportati nelle tabelle seguenti, dalle quali emerge che in termini medi il debt burden complessivo rimane limitato. Il debito medio procapite è pari a 387 euro, con punte superiori ai 600 euro in Molise, Campania, Puglia, Marche, Piemonte e Abruzzo. In media l'incidenza del debito a carico delle Regioni sul Pil regionale è pari a 1,5% con valori superiori al 3% in Molise, Abruzzo, Puglia e Campania.

A giustificare le differenze regionali riscontrate concorrono sia le dimensioni territoriali, che tendono a penalizzare le Regioni più piccole quando si analizza il carico del debito in termini pro-capite, sia le dotazioni reddituali, che segnano ancora una volta la profonda differenza tra Nord e Sud del Paese. In quest'ultimo caso, infatti, si può notare come l'incidenza del debito regionale sul prodotto, pur non sussistendo pari difformità a livello assoluto, risulti essere al Sud circa il doppio di quella del Nord.

2000									
	<i>Mutui</i>	<i>Obbligazioni</i>	<i>TOTALE</i>	<i>di cui sanità</i>	<i>TOTALE non sanitario</i>	<i>Pro-capite</i>	<i>In % Pil</i>	<i>Pro-capite</i>	<i>In % Pil</i>
	(1)	(2)	(A)=(1)+(2)	(a)	(B)=(A) - (a)	(A)/Pop	(A)/Pil	(B)/Pop	(B)/Pil
PIEMONTE	485.061.810	7.519.613	492.581.423	10.453.910	482.127.513	115	0,5%	112	0,5%
LOMBARDIA	691.912.587	0	691.912.587	647.463.653	44.448.934	76	0,3%	5	0,0%
VENETO	1.007.090.953	0	1.007.090.953	615.616.624	391.474.329	222	0,9%	86	0,4%
LIGURIA	190.524.839	83.130.004	273.654.843	161.396.379	112.258.464	169	0,8%	69	0,3%
EMILIA ROMAGNA	860.609.136	0	860.609.136	775.869.371	84.739.765	215	0,8%	21	0,1%
TOSCANA	930.174.881	0	930.174.881	516.500.000	413.674.881	263	1,2%	117	0,5%
UMBRIA	313.429.615	0	313.429.615	43.958.046	269.471.569	374	1,9%	322	1,6%
MARCHE	494.483.211	243.075.000	737.558.211	232.405.605	505.152.606	503	2,4%	345	1,7%
LAZIO	1.218.000.000	290.000.000	1.508.000.000	270.112.000	1.237.888.000	285	1,2%	234	1,0%
ABRUZZO	191.433.690	71.488.852	262.922.542	18.600.703	244.321.839	205	1,1%	191	1,1%
MOLISE	106.465.133	3.999.999	110.465.132	0	110.465.132	337	2,2%	337	2,2%
CAMPANIA	1.202.473.772	0	1.202.472.772	986.866.443	215.606.329	208	1,6%	37	0,3%
PUGLIA	2.210.500.249	0	2.210.500.249	0	2.210.500.249	541	4,0%	541	4,0%
BASILICATA	92.138.655	0	92.138.655	2.582.284	89.556.371	152	1,0%	148	1,0%
CALABRIA	614.900.000	0	614.900.000	225.203.084	389.696.916	300	2,3%	190	1,5%
TOTALE	10.609.198.531	699.213.468	11.308.410.999	4.507.028.103	6.801.382.896	232	1,1%	139	0,7%

2005									
	<i>Mutui</i>	<i>Obbligazioni</i>	<i>TOTALE</i>	<i>di cui</i>	<i>TOTALE non</i>	<i>Pro-capite</i>	<i>In % Pil</i>	<i>Pro-capite</i>	<i>In % Pil</i>
	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(A)=(1)+(2)</i>	<i>sanità</i>	<i>sanitario</i>	<i>(A)/Pop</i>	<i>(A)/Pil</i>	<i>(B)/Pop</i>	<i>(B)/Pil</i>
				<i>(a)</i>	<i>(B)=(A) - (a)</i>				
PIEMONTE	2.573.256.976	411.216.199	2.984.473.175	428.612.367	2.555.860.808	689	2,6%	590	2,2%
LOMBARDIA	781.544.332	288.098.929	1.069.643.261	776.914.619	292.728.642	114	0,4%	31	0,1%
VENETO	732.359.035	377.987.000	1.110.346.035	338.609.383	771.736.652	236	0,8%	164	0,6%
LIGURIA	77.834.812	332.870.000	410.704.812	58.151.807	352.553.005	258	1,0%	221	0,9%
EMILIA ROMAGNA	996.077.023	159.309.000	1.155.386.023	991.282.238	164.103.785	278	0,9%	40	0,1%
TOSCANA	355.410.276	406.377.904	761.788.180	238.113.753	523.674.427	212	0,8%	146	0,6%
UMBRIA	222.689.925	128.852.922	351.542.847	9.514.679	342.028.168	409	1,8%	398	1,7%
MARCHE	489.763.110	517.325.000	1.007.088.110	454.038.426	553.049.684	663	2,7%	364	1,5%
LAZIO	1.547.479.619	995.776.852	2.543.256.471	1.176.318.332	1.366.938.139	483	1,6%	259	0,9%
ABRUZZO	117.606.201	842.030.469	959.636.670	161.068.966	798.567.704	739	3,8%	615	3,1%
MOLISE	23.009.025	172.946.374	195.955.399	13.733.922	182.221.477	609	3,5%	566	3,2%
CAMPANIA	3.550.876.749	0	3.550.876.749	2.020.089.002	1.530.787.747	613	4,0%	264	1,7%
PUGLIA	1.743.563.517	773.685.000	2.517.248.517	695.000.000	1.822.248.517	619	3,9%	448	2,8%
BASILICATA	142.958.952	23.370.159	166.329.111	3.423.535	162.905.576	279	1,7%	273	1,6%
CALABRIA	375.400.000	0	375.400.000	291.666.210	83.733.790	187	1,2%	42	0,3%
TOTALE	13.729.829.552	5.429.845.808	19.159.675.360	7.656.537.239	11.503.138.121	387	1,5%	232	0,9%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Corte dei Conti 2006

Il limite di indebitamento

Tutte le informazioni fornite finora possono, e vanno, tuttavia rilette alla luce dei vincoli imposti dalla legislazione allo stock di debito: se valutare l'ammontare dell'indebitamento permette di confrontare le diverse realtà presenti sul territorio, l'analisi del loro rapporto rispetto ai limiti consente di formulare ipotesi relative alla sostenibilità degli impegni assunti, alla condizione di equilibrio o disequilibrio finanziario e alle prospettive evolutive.

La disciplina attuale in materia di tetto all'indebitamento delle Regioni prevede che l'onere per il debito di competenza (si considera dunque solo la quota effettivamente a carico della Regione) non possa superare il 25% delle entrate tributarie non vincolate, coincidenti di fatto con quelle ricomprese nei titoli I. Gli importi degli oneri per il debito non sono reperibili con sufficiente grado di disaggregazione e sono stati quindi ricostruiti sulla base delle seguenti ipotesi:

- la spesa per interessi è stata calcolata applicando al valore del debito residuo il costo medio del debito desunto per il complesso delle Regioni
- le rate di ammortamento sono state valutate ipotizzando una durata media di 10 anni dei prestiti in essere.

In aggregato **nel 2005 si registra un'incidenza dell'onere del debito sulle entrate tributarie libere pari al 3,2%, ben inferiore al limite del 25% consentito**, che nasconde tuttavia **situazioni molto diverse sul territorio**. Non emerge una relazione univoca tra area geografica e valore del rapporto, e le situazioni più problematiche, la cui sostenibilità nel medio periodo è di difficile previsione, sono quella della Campania (9,9%), della Puglia, titolare di un onere per il debito che sfiora il 6,8% delle entrate libere e del Piemonte (5,4%). Lombardia, Toscana, Liguria e Veneto e Calabria sono viceversa le Regioni con i carichi minori (rispettivamente circa 0,8%, 1,2%, 1,3% e 1,7% del vincolo) e le restanti si collocano su percentuali intermedie. La coesistenza di situazioni così variegata pone un problema di coordinamento a livello nazionale, anche se non lascia trasparire casi estremi di criticità delle posizioni debitorie.

Tra il 2000 e il 2005 l'onere del debito rispetto alle entrate proprie segna un incremento modesto in media nazionale (+ 0,4 punti percentuali). Alquanto diversificate risultano però le dinamiche regionali: Puglia, Calabria e Toscana hanno notevolmente ridotto il proprio onere, mentre in Campania e Piemonte l'indicatore registra una accelerazione significativa (rispettivamente + 5,8 e + 4,1 punti percentuali).

Il rispetto del limite di indebitamento delle Regioni a Statuto ordinario*

	2000	2003	2005
PIEMONTE	1,3%	3,4%	5,4%
LOMBARDIA	0,7%	1,3%	0,8%
VENETO	2,7%	2,2%	1,7%
LIGURIA	1,7%	1,1%	1,3%
E. ROMAGNA	2,4%	3,2%	2,2%
TOSCANA	3,0%	1,6%	1,2%
UMBRIA	4,2%	4,3%	3,1%
MARCHE	5,0%	4,6%	3,7%
LAZIO	3,2%	3,8%	3,3%
ABRUZZO	2,5%	4,4%	4,0%
MOLISE	5,3%	7,1%	3,7%
CAMPANIA	4,1%	7,1%	9,9%
PUGLIA	10,2%	9,5%	6,8%
BASILICATA	3,1%	3,4%	3,5%
CALABRIA	5,2%	7,3%	2,9%
TOTALE	2,8%	3,5%	3,2%

(*) *Calcolato come rapporto tra costo del debito e entrate del Titolo I. Il costo del debito è calcolato ipotizzando un costo medio per interessi uniforme tra le Regioni e un ammortamento dei mutui decennale*

Fonte: nostre elaborazioni su dati Corte dei Conti 2006

La presente pubblicazione è stata redatta da Intesa Sanpaolo. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute da Intesa Sanpaolo affidabili, ma non sono necessariamente complete, e l'accuratezza delle stesse non può essere in alcun modo garantita. La presente pubblicazione viene a Voi fornita per meri fini di informazione ed illustrazione, ed a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa in alcun modo una proposta di conclusione di contratto o una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario. Il documento può essere riprodotto in tutto o in parte solo citando il nome Intesa Sanpaolo.