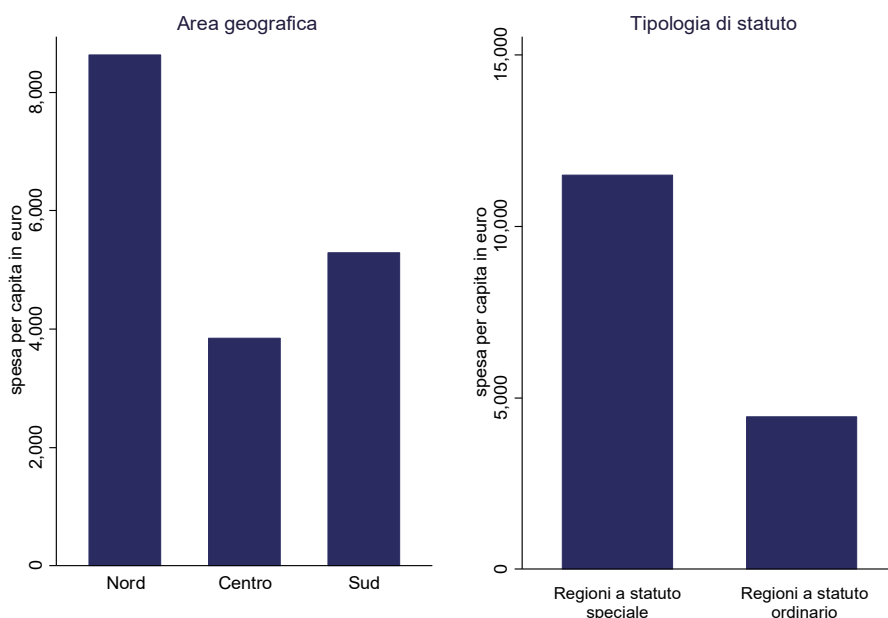


## 1. La spesa programmata delle Regioni nel 2015-2016: un commento

Questa sezione riporta la spesa programmata *per capita* – rapportata al numero di residenti di ogni Regione – relativa ai bilanci preventivi delle Regioni e delle due province autonome di Trento e Bolzano (Tabella A1 in Appendice). Occorre specificare che: *i*) la spesa riportata nelle figure è la media tra il 2015 e il 2016 (ad eccezione delle seguenti regioni per cui si riporta solo la spesa del 2016)<sup>1</sup>; *ii*) dalla spesa complessiva sono state sottratte le partite di giro al fine di rendere le spese riportate più aderenti alle funzioni economiche e alle relative politiche.

La Figura 1.1 riporta la spesa complessiva per capita media nelle tre aree geografiche, Nord, Centro e Sud, e suddivisa ulteriormente tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale (che includono le due Province Autonome di Trento e Bolzano). In media, nelle Regioni del Nord, la spesa per capita programmata è oltre gli 8 mila euro, scende sotto i 4 mila nelle Regioni centrali, mentre si attesta poco al di sopra dei 5 mila per le Regioni del Mezzogiorno. Emerge anche una sostanziale differenza tra le Regioni a statuto ordinario e le Regioni a statuto speciale. Queste ultime programmano euro 11.486 per residente, mentre le prime allocano euro 4.435 per residente. Ciò si giustifica con il fatto che alcune funzioni, come ad esempio l'istruzione, nel caso delle province autonome di Trento e Bolzano e nel caso della Valle d'Aosta sono attribuite alle Regioni, mentre in tutti gli altri casi è una funzione quasi interamente attribuita allo Stato.

Figura 1.1 – Spesa complessiva in euro per capita

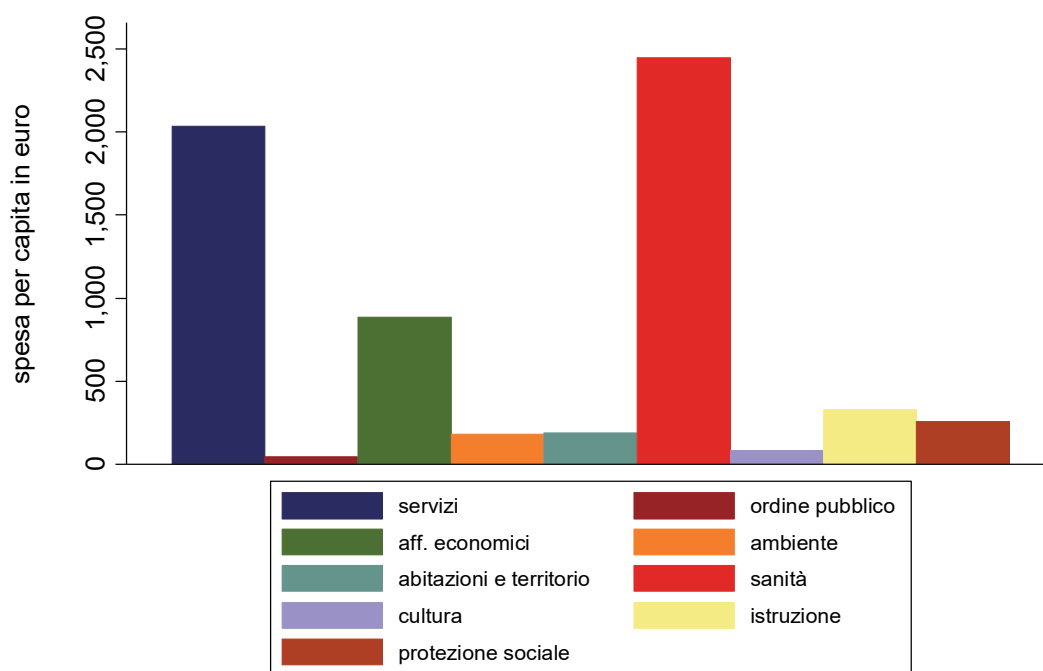


Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati Osservatorio Finanziario Regionale.

<sup>1</sup> Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Sardegna, Trento e Valle d'Aosta.

La Figura 1.2 riporta la spesa per capita suddivisa per le funzioni Cofog<sup>2</sup>. Come atteso, le due voci di maggiore rilievo sono le spese relative ai servizi generali (euro 2.033 per abitante) e le spese relative alla sanità (euro 2.446 per abitante). Al terzo posto seguono gli stanziamenti relativi alla funzione affari economici (euro 885 per abitante), e via via istruzione, protezione sociale, abitazioni, ambiente, cultura e ordine pubblico.

**Figura 1.2 – Spesa per capita in euro**



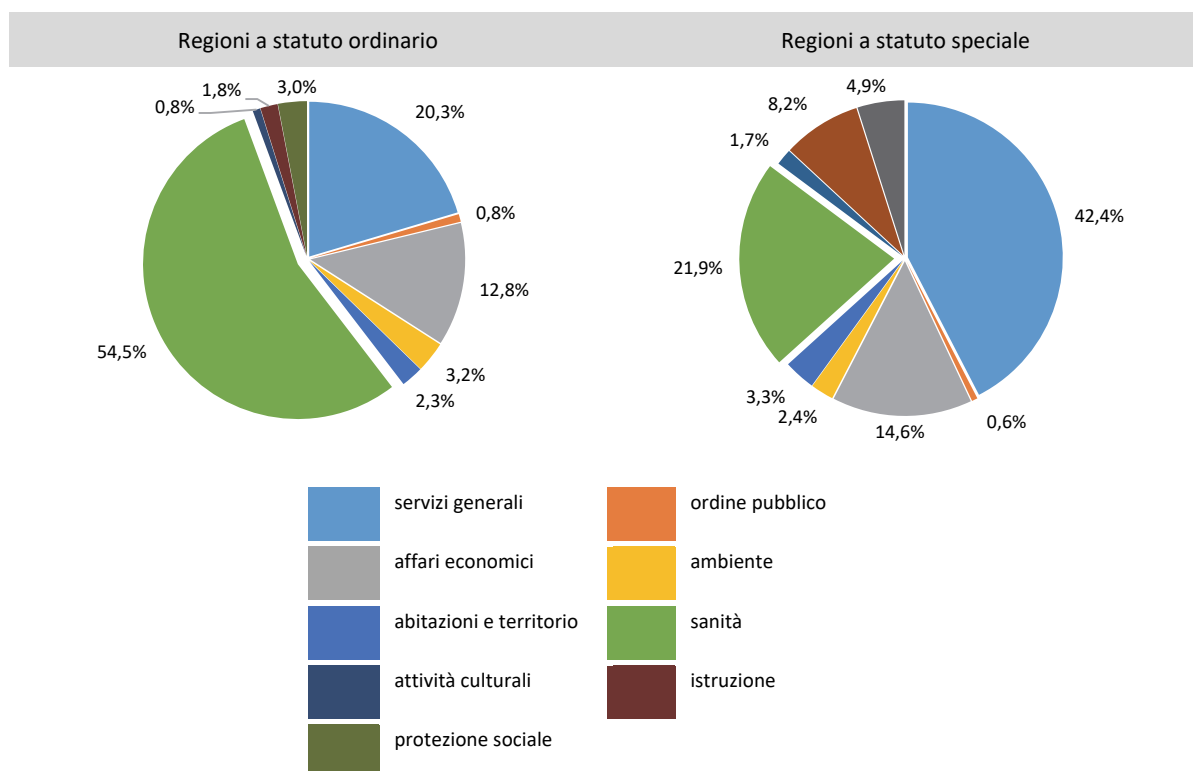
Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati Osservatorio Finanziario Regionale.

La Figura 1.3 riporta la spesa per capita suddivisa per le funzioni Cofog distinta tra Regioni a statuto ordinario e le Regioni a statuto speciale. Emergono differenze rilevanti. Relativamente alle Regioni a statuto ordinario, la sanità pesa per oltre il 50% delle spese complessive, un quinto circa viene assorbito dalle spese per servizi generali, e la restante parte viene attribuita maggiormente agli affari economici (13%), con importi modesti per le altre funzioni. Nel caso delle Regioni a statuto speciale, invece, sono le spese generali di funzionamento a rappresentare la quota più cospicua del bilancio (42%)

<sup>2</sup> La classificazione della spesa pubblica per funzione utilizzata nei conti nazionali fa riferimento alla Cofog (acronimo di Classification Of Function Of Government), classificazione internazionale adottata come standard dal Sec95. La Cofog articolata in 3 livelli di analisi: il primo livello è costituito da dieci divisioni, ciascuna delle quali è suddivisa in gruppi, a loro volta ripartiti in classi. Le spese per interventi e servizi di tipo collettivo sono oggetto delle prime sei divisioni; quelle di tipo individuale vengono incluse nelle rimanenti divisioni.

anche per il peso di alcune voci che sono specifiche di tali regioni, come ad esempio i trasferimenti alle autonomie territoriali (cfr. cap. 1.2), mentre la sanità pesa relativamente meno (22%); il peso relativo degli affari economici non differisce molto rispetto alle Regioni a statuto ordinario. L'istruzione, infine, gioca un ruolo ben più rilevante, con una quota pari a oltre l'8% del bilancio, coerentemente con la maggiore autonomia svolta da queste regioni soprattutto relativamente all'istruzione primaria e secondaria.

**Figura 1.3 – Distribuire % della spesa pro capite per funzione**

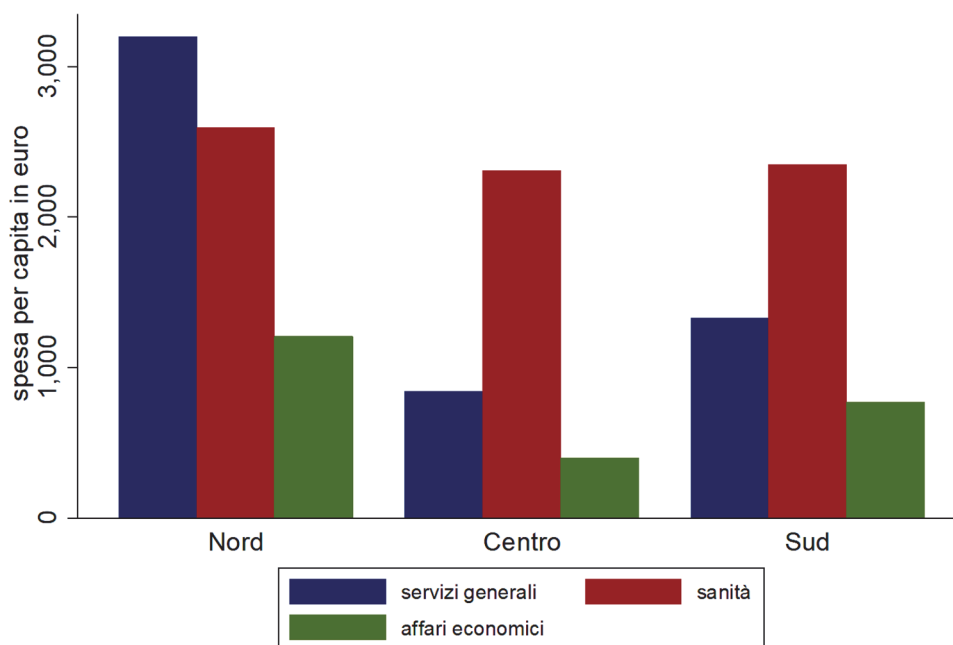


Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati Osservatorio Finanziario Regionale.

### 1.1. Divisione Nord, Centro, Sud

Nelle Figure 1.4, 1.5 e 1.6 la spesa per capita è stata raggruppata per funzione Cofog e per area geografica. Nel caso della Figura 1.4, emerge la maggiore spesa nel Nord per servizi generali, dovuta al contributo della Regione Valle d'Aosta e delle due Province Autonome di Trento e Bolzano che in quanto a statuto speciale presentano elevate spese di funzionamento come riportato poco sopra. Nel caso della sanità non emergono invece differenze rilevanti tra le tre aree geografiche, mentre nel caso degli affari economici sono ancora le Regioni del Nord ad allocare una spesa maggiore per residente, seguite dalle Regioni del Sud e infine dalle Regioni del Centro.

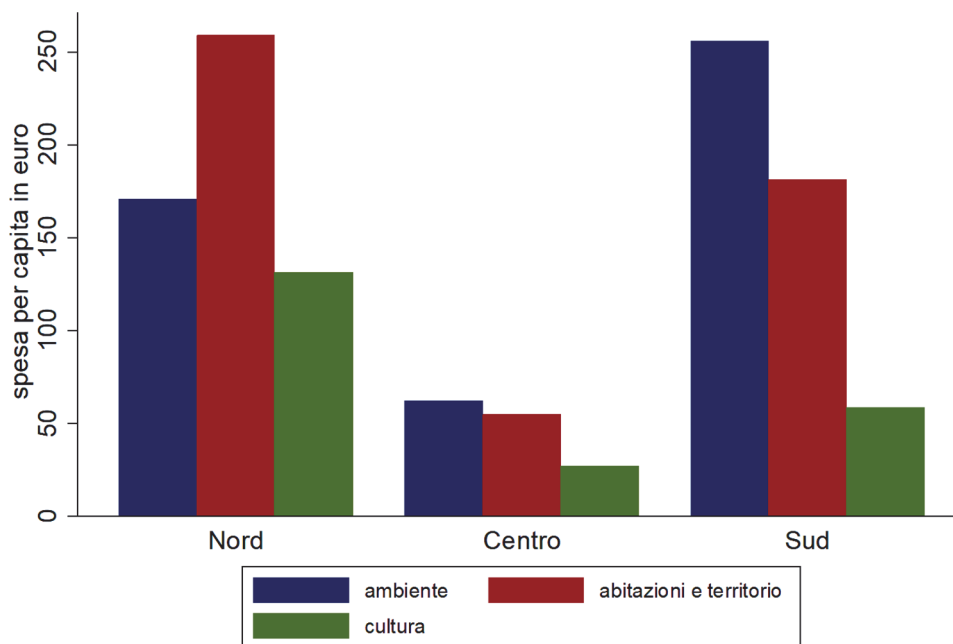
**Figura 1.4 – Spesa per capita in euro**



*Fonte:* elaborazioni ISSIRFA su dati Osservatorio Finanziario Regionale.

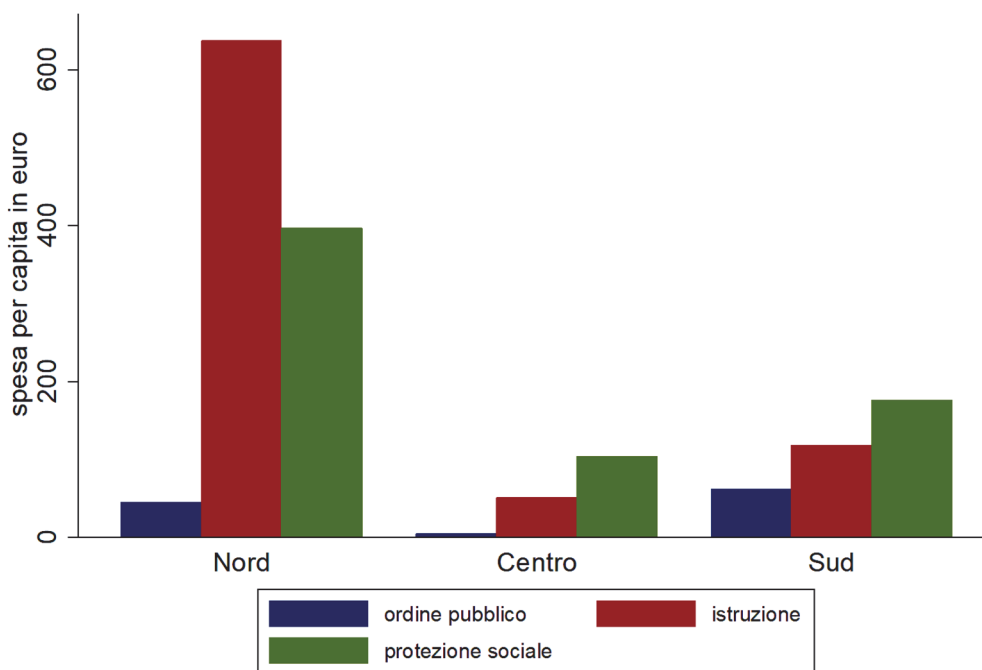
Nella Figura 1.5 le maggiori spese per capita delle Regioni settentrionali spiccano soprattutto nel caso delle spese per abitazioni e territorio e per la cultura, mentre è il Mezzogiorno a dedicare maggiori risorse per la tutela dell'ambiente. Nella Figura 1.6 le Regioni del Nord notano soprattutto nel caso delle spese per istruzione e protezione sociale; di nuovo occorre ribadire che ciò dipende in larga parte dalla presenza di due Regioni e due Province a statuto speciale.

**Figura 1.5 – Spesa per capita in euro**



Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati Osservatorio Finanziario Regionale.

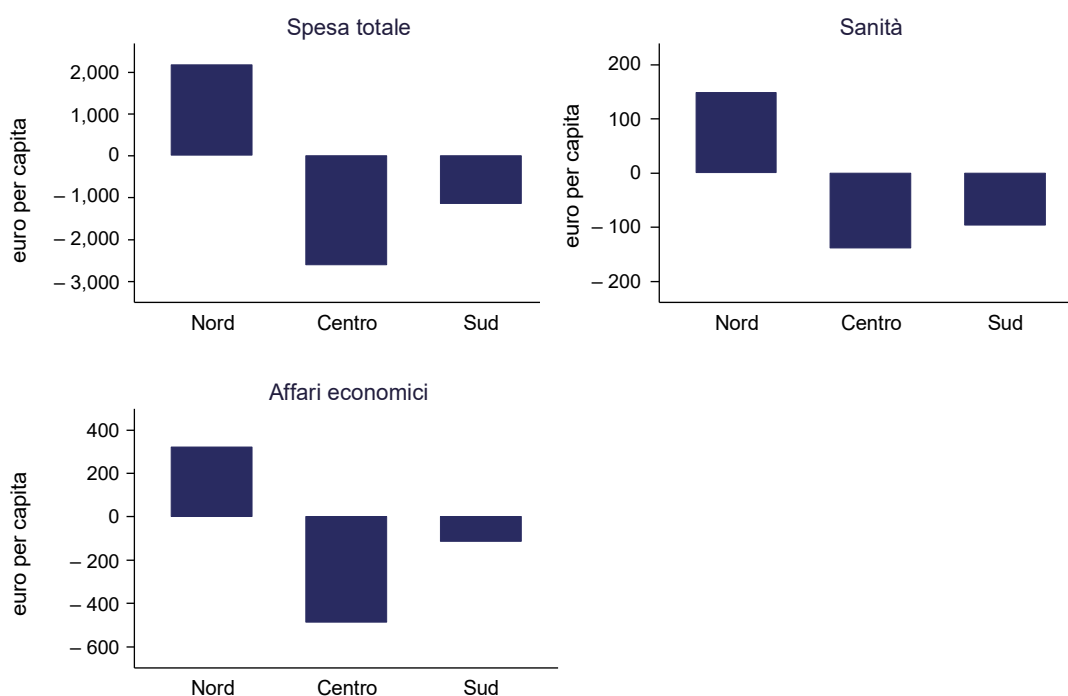
**Figura 1.6 – Spesa per capita in euro**



Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati Osservatorio Finanziario Regionale.

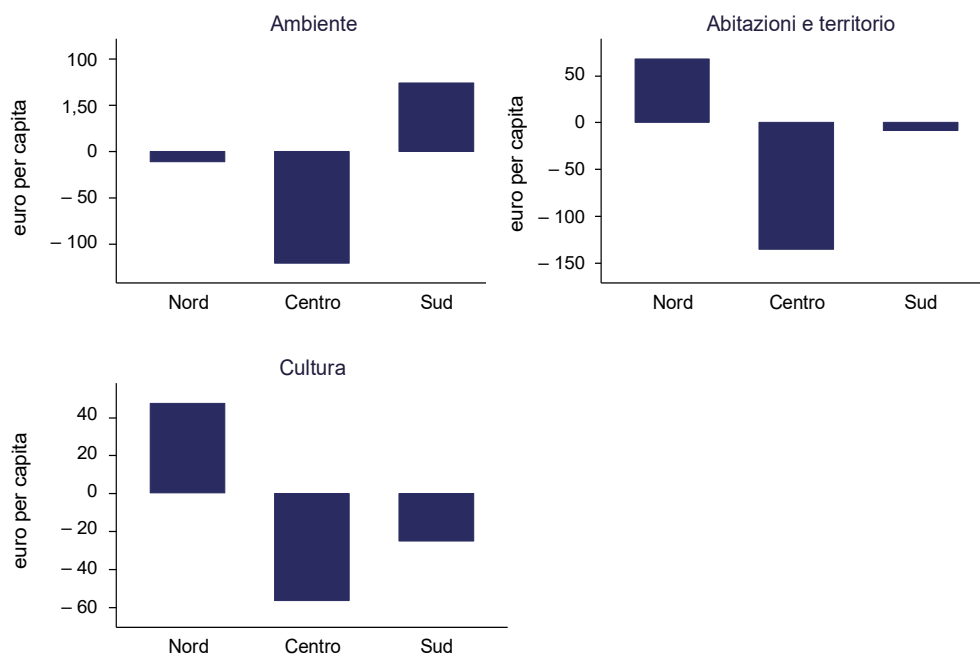
Nelle Figure 1.7, 1.8 e 1.9 sono riportate le spese programmate per capita in termini di scostamento dalla media nazionale delle tre aree geografiche. Si osserva come le Regioni Settentrionali hanno una spesa al di sopra della media nazionale per tutte le funzioni con l'eccezione delle spese per ambiente e per l'ordine pubblico. Le Regioni del Centro sono significativamente al di sotto della media nazionale sostanzialmente per tutte le funzioni. Le Regioni del Sud, infine, riportano differenze significative rispetto alla media italiana per la sanità, cultura, istruzione e protezione sociale, mentre mostrano spese superiori alla media per la voce tutela ambientale e ordine pubblico; occorre notare come nel caso della funzione ordine pubblico l'elevato livello di spesa dipende in larga parte da dati della Regione del Molise.

**Figura 1.7 – Scarto rispetto alla media nazionale**



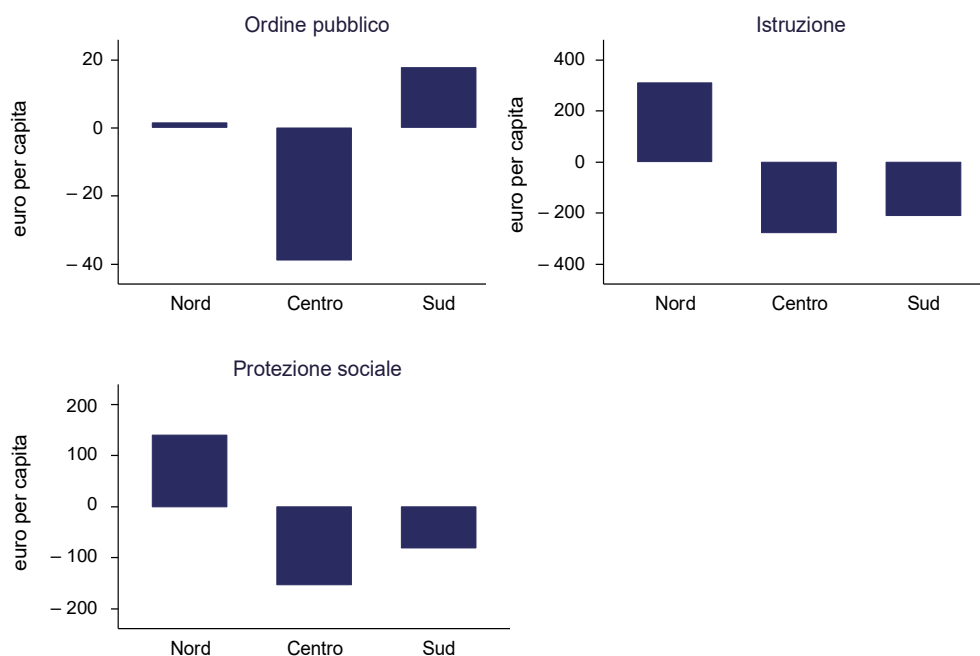
Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati Osservatorio Finanziario Regionale.

**Figura 1.8 – Scarto rispetto alla media nazionale**



Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati Osservatorio Finanziario Regionale.

**Figura 1.9 – Scarto rispetto alla media nazionale**



Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati Osservatorio Finanziario Regionale.

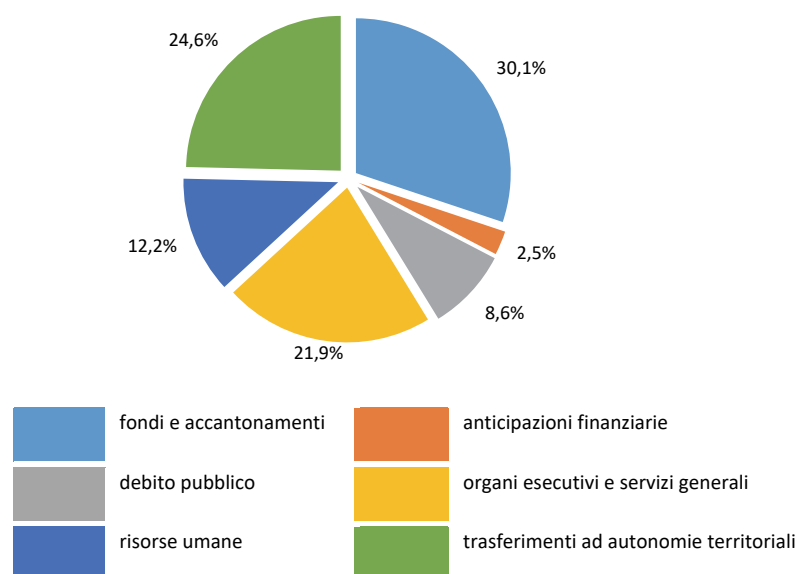
## 1.2. Focus 1: i Servizi Generali

In questa sezione viene analizzata nello specifico la voce “servizi generali”, che comprende le seguenti spese:

- fondi e accantonamenti;
- anticipazioni finanziarie;
- debito pubblico;
- organi esecutivi e servizi generali;
- risorse umane;
- trasferimenti ad autonomie territoriali.

La Figura 1.10 riporta la quota delle singole voci in media per tutte le Regioni e le due Province Autonome. La voce più rilevante è quella relativa ai fondi e accantonamenti, seguita dai trasferimenti alle autonomie territoriali; i costi di funzionamento delle macchine amministrative regionali pesano per il 21,9% a cui si sommano le spese per risorse umane, pari al 12,2%. Infine il debito pubblico pesa per l'8,6% mentre le anticipazioni finanziarie per il 2,5%.

**Figura 1.10 – Quota delle voci dei servizi generali**



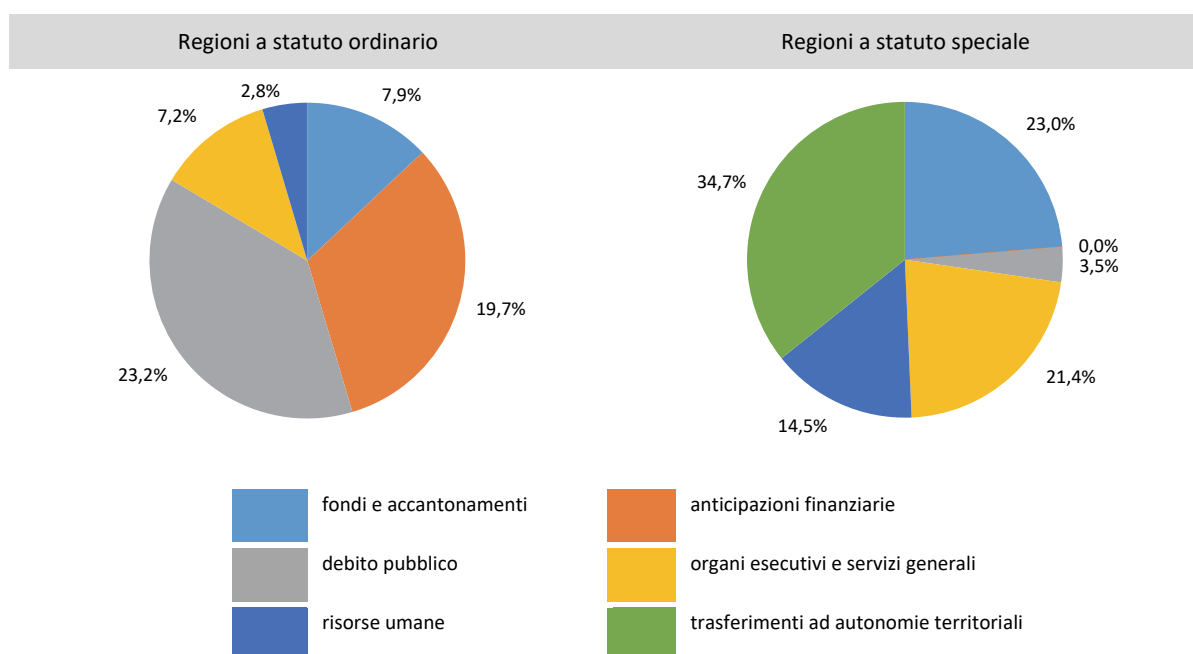
Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati Osservatorio Finanziario Regionale.

La Figura 1.11 riporta la medesima ripartizione ma suddivisa tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale. Emergono differenze rilevanti in particolare relativamente alla due voci trasferimenti e risorse umane. Nel caso dei trasferimenti ad autonomie territoriali le Regioni a statuto speciale, e le due Province autonome di Bolzano e Trento presentano una quota di gran lunga più rilevante rispetto alle Regioni a statuto ordinario, pari rispettivamente al 34,7% contro il 2,8% del totale delle



spese per servizi generali. Ciò dipende dal fatto che le due province autonome trattengono una maggiore quota di gettito fiscale che poi trasferiscono agli enti locali. La seconda voce dove si ravvisa una differenza significativa è quella relative alle spese per le risorse umane. Anche in questo caso le Regioni a statuto speciale, e le due Province autonome di Bolzano e Trento mostrano valori significativamente maggiore delle Regioni a statuto ordinario; nel primo caso le spese per risorse umane pesano per il 14,5%, mentre nel secondo caso pesano per il 7,2%.

**Figura 1.11 – Quota delle voci dei servizi generali**



Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati Osservatorio Finanziario Regionale.

### 1.3. Focus 2: il debito delle Regioni

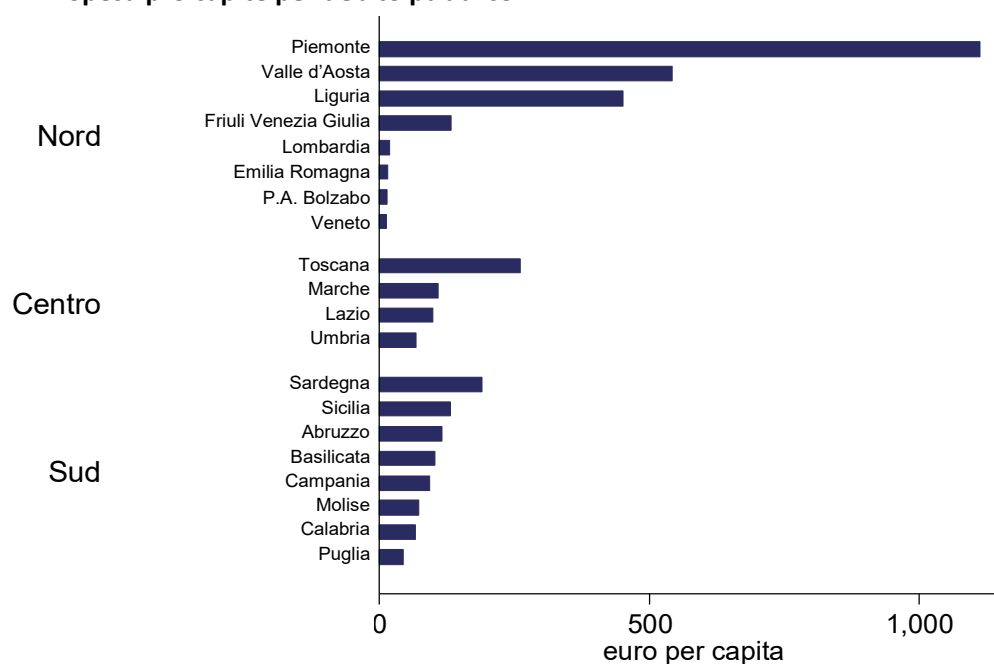
Nella Figura 1.12 si riporta la spesa per capita per debito. La spesa per il debito include le seguenti due voci di spesa: *i)* la quota di interessi per l’ammortamento dei mutui e prestiti obbligazionari; *ii)* la quota di capitale relativa all’ammortamento dei mutui e prestiti obbligazionari<sup>3</sup>. La prima ricomprende le spese sostenute per il pagamento degli interessi relativi alle risorse finanziarie acquisite dall’ente

<sup>3</sup> L’art. 119, comma 6 della Costituzione prevede che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli Enti di ciascuna Regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio. In conformità al nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, le entrate derivanti da operazioni di debito devono essere immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni, anche se non sono riscosse, e sono imputate agli esercizi in cui è prevista l’effettiva erogazione del finanziamento. Contestualmente, viene impegnata la spesa complessiva riguardante il rimborso dei prestiti, con imputazione agli esercizi secondo il piano di ammortamento, distintamente per la quota interessi e la quota capitale.

mediante l'emissione di titoli obbligazionari, prestiti a breve termine, mutui e finanziamenti a medio e lungo termine e altre forme di indebitamento e relative spese accessorie<sup>4</sup>. La seconda comprende le spese sostenute per la restituzione delle risorse finanziarie relative alle quote di capitale acquisite dall'ente mediante titoli obbligazionari, prestiti a breve termine, mutui e finanziamenti a medio e lungo termine e altre forme di indebitamento e relative spese accessorie<sup>5</sup>.

Dalla Figura 1.12 emerge come sia il Piemonte, seguito alla Valle d'Aosta e dalla Toscana ad avere il maggiore debito per capita. Tra le Regioni del centro è la Toscana ad avere il debito maggiore, mentre per quelle del Sud, sono la Sardegna e la Sicilia. Occorre sottolineare come nelle spese per il debito rientrano anche le spese relative all'indebitamento per la sanità, la cui quota supera in molti casi la metà del costo complessivo, in particolare nelle Regioni Lazio, Veneto, Toscana, Puglia, Emilia Romagna e Marche. La Corte dei Conti<sup>6</sup> ha rilevato come l'incidenza del debito sanitario sul debito complessivo sia passata dal 34,6% nel 2012 al 44,88% nel 2015. Nel caso della Regione Piemonte, la Corte dei Conti attribuisce il debito elevato alla crescita del debito del settore sanitario che ha registrato, nel quadriennio considerato, un eccezionale incremento con una variazione del 3.673,3%.

**Figura 1.12 – Spesa pro capite per debito pubblico**



Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati Osservatorio Finanziario Regionale.

<sup>4</sup> Non comprende le spese relative alle rispettive quote capitali, ricomprese nel programma "Quota capitale ammortamento mutui e prestiti obbligazionari" della medesima missione. Non comprende le spese per interessi per le anticipazioni di tesoreria, ricomprese nella missione 60 "Anticipazioni finanziarie". Non comprende le spese per interessi riferite al rimborso del debito legato a specifici settori che vanno classificate nelle rispettive missioni.

<sup>5</sup> Non comprende le spese relative agli interessi, ricomprese nel programma "Quota interessi ammortamento mutui e prestiti obbligazionari" della medesima missione. Non comprende le spese per le quote di capitale riferite al rimborso del debito legato a specifici settori che vanno classificate nelle rispettive missioni.

<sup>6</sup> Corte di Conti (2017), Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizio 2015. Deliberazione n. 17/SEZAUT/2017/FRG.

## 2. Il ruolo dello Stato nelle Regioni: la spesa regionalizzata

Evidentemente non sono solo le Regioni ad intervenire sul territorio, ma anche lo Stato centrale per mezzo di funzioni di cui trattiene la gestione e le relative risorse. La divisione delle funzioni tra Stato centrale e Regioni (ed Enti Locali) è uno degli aspetti centrali dell'assetto istituzionale di un Paese, e non è dato una volta per tutte bensì è soggetto a modifiche, seppur non frequenti. In Italia, seguendo peraltro un *trend* comune a molti altri paesi, dalla riforma del Titolo V del 2001 il peso relativo delle Regioni nella produzione ed erogazione di servizi pubblici locali è aumentato rispetto a quello dello Stato centrale. Attualmente, il processo di autonomia rafforzata, avviato dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, verte sostanzialmente su un ulteriore trasferimento di funzioni (materie) e risorse finanziarie dallo Stato centrale verso le Regioni.

Per comprendere la struttura della divisione delle competenze tra Stato e Regioni si ricorre ai dati sulla cosiddetta *spesa statale regionalizzata*, aggiornata al 2017<sup>1</sup>, la quale consente di identificare il "ruolo dello Stato" in ogni regione. La regionalizzazione della spesa statale si basa sulla ripartizione territoriale dei pagamenti del bilancio dello Stato.

La Tabella 2.1 riporta tali dati e il rapporto tra la spesa regionalizzata per il prodotto interno lordo (PIL) della Regione. Nel 2017, su un ammontare complessivo di 591 miliardi è stato possibile ripartire sul territorio circa 270 miliardi. Occorre precisare che 180 miliardi sono trasferimenti ad Enti e Fondi (tra cui ad esempio l'INPS) che non sono regionalizzati; a questi vanno aggiunti quasi 142 miliardi di spesa non regionalizzata, che comprende trasferimenti vari, interventi per le missioni all'estero, rimborsi di imposte, etc.

**Tabella 2.1 – La spesa regionalizzata, 2016 (migliaia di euro)**

REGIONI	Spesa regionalizzata (migliaia euro)	Spesa regionalizzata (%PIL)
Sardegna	<b>9,988,310</b>	0.30
Bolzano	<b>5,632,870</b>	0.30
Valle d'Aosta	<b>1,230,794</b>	0.28
Sicilia	<b>21,627,321</b>	0.25
Calabria	<b>8,168,606</b>	0.25
Molise	<b>1,477,268</b>	0.24
Lazio	<b>42,631,736</b>	0.22
Trento	<b>4,707,674</b>	0.21
Campania	<b>22,062,705</b>	0.21
Basilicata	<b>2,464,751</b>	0.21
Puglia	<b>15,016,539</b>	0.20
Friuli-Venezia Giulia	<b>7,084,214</b>	0.19
Abruzzo	<b>5,987,041</b>	0.19

<sup>1</sup> Si veda qui: [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/pubblicazioni/pubblicazioni\\_statistiche/la\\_spesa\\_statale\\_regionalizzata/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/pubblicazioni/pubblicazioni_statistiche/la_spesa_statale_regionalizzata/).

Umbria	<b>3,364,094</b>	0.16
Liguria	<b>6,886,168</b>	0.14
Piemonte	<b>17,474,368</b>	0.13
Marche	<b>5,374,051</b>	0.13
Toscana	<b>13,494,634</b>	0.12
Lombardia	<b>40,450,301</b>	0.11
Veneto	<b>17,011,289</b>	0.11
Emilia Romagna	<b>16,553,703</b>	0.11
<b>SPESA REGIONALIZZATA</b>	<b>268,688,435</b>	
Erogazione ad Enti e Fondi	<b>180,722,145</b>	
Spesa non Regionalizzabile	<b>141,713,145</b>	
<b>TOTALE SPESA</b>	<b>591,123,726</b>	

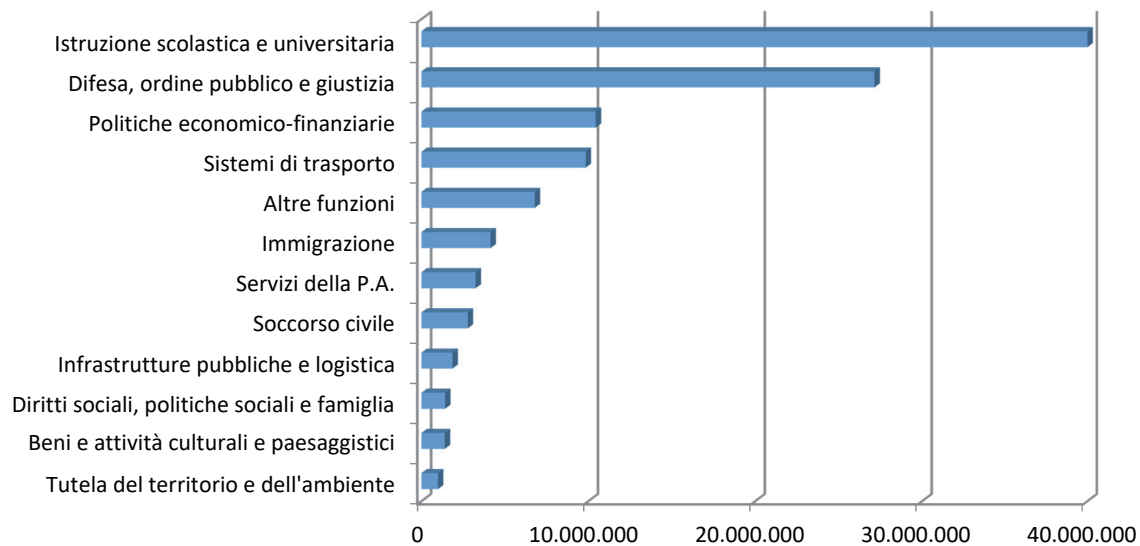
Fonte: elaborazione ISSIRFA su dati del bilancio dello Stato, Ragioneria Generale dello Stato.

Osservando la terza colonna della tabella 2.1, emerge come il peso relativo dello Stato (rispetto al PIL regionale) è maggiore nelle Regioni a statuto speciale (RSS) e nella provincia autonoma di Bolzano. La posizione del Lazio rappresenta un'eccezione in quanto sono conteggiate somme particolari (come gli aggi per i giochi e per l'emissione di titoli sul debito pubblico). In generale le RSS e le Regioni del Sud sono quelle in cui il peso dello Stato è maggiore, rispetto al peso relativo del settore privato. È interessante notare come le ultime tre regioni siano proprio la Lombardia, il Veneto e l'Emilia Romagna. Pertanto, le Regioni che hanno oggi un peso dello Stato relativamente meno rilevante sono proprio quelle che chiedono dallo Stato maggiore funzioni da gestire in modo autonomo.

Ma quali sono le funzioni che lo Stato esercita sui territori regionali? Nella Figura 2.1 sono riportate le funzioni della spesa statale regionalizzata per ordine di rilevanza (si noti che sono state escluse la funzione debito pubblico e quella relativa ai trasferimenti alle Regioni ed Enti locali, che sono anche le due più cospicue). L'istruzione scolastica, cui va aggiunta anche l'istruzione universitaria, rappresenta la funzione notevolmente più rilevante tra quelle che lo Stato svolge nelle Regioni, tenendo conto che quasi l'80 per cento di questa voce è composta della spesa per il personale. La seconda voce per rilevanza riguarda la somma degli interventi per la difesa, ordine pubblico e amministrazione della giustizia. Seguono le politiche economico-finanziarie, i sistemi di trasporto che non rientrano nel trasporto locale, e l'immigrazione, una funzione ancora prevalentemente statale. A seguire si trovano poi una serie di funzioni in cui sia lo Stato che le Regioni intervengono, come i diritti sociali, i beni e le attività culturali e la tutela del paesaggio e dell'ambiente<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Nella voce "altre funzioni" rientrano le rimanenti missioni dello Stato, dalla ricerca, lo sport, la politica energetica, etc. Anche in questo caso molte sono le funzioni gestite anche dalle Regioni.

**Figura 2.1 – Le funzioni dello Stato nelle Regioni (migliaia di euro)**



Fonte: elaborazione ISSIRFA su dati del bilancio dello Stato, Ragioneria Generale dello Stato.