

Premessa

Per molti anni i bilanci delle Regioni sono stati considerati imperscrutabili, difficili da comprendere e, soprattutto, non comparabili tra loro. Basti pensare che la Corte dei Conti in sede di audizione avanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, ha sostenuto come, «in virtù di una malintesa autonomia», ogni regione «si fosse data un proprio ordinamento contabile ed avesse adottato un proprio modello di bilancio»¹. Oggi, a distanza di due anni dall'avvio della riforma dell'armonizzazione dei bilanci - che avrebbe dovuto, fra le altre cose, omogeneizzare e rendere più facilmente comprensibili le scritture contabili degli enti territoriali - qualcosa è cambiato, ma non molto. Dalla lettura dei rendiconti approvati nel 2015 e 2016 si evince infatti come non tutte le Regioni abbiano adottato la nuova classificazione delle spese per Missione, e anche quando gli enti hanno adempiuto alla riforma talvolta i nuovi capitoli di bilancio non sono stati utilizzati, presentando impegni di spesa e pagamenti nulli. Inoltre, nell'ambito di questo studio non è stato possibile acquisire i rendiconti 2016 di tre Regioni (Abruzzo, Campania e Molise)².

Ciononostante, dalle analisi svolte sulla base dei dati acquisiti dall'ISTAT e dalla Corte dei Conti e rilevati direttamente dai rendiconti regionali, si possono trarre alcune significative conclusioni, come di seguito esposto.

La chiave di lettura delle differenziazioni

In primo luogo, i comportamenti di entrata e di spesa delle Regioni e Province autonome sono stati influenzati significativamente dalla marcata differenziazione delle norme che regolano le politiche di bilancio. Tali differenze sono attribuibili ad almeno tre fattori discriminanti: il primo riguardante l'ordinamento, tra Regioni a statuto ordinario (Rso) ed enti a statuto speciale (Rss); il secondo relativo al diverso coinvolgimento degli stessi soggetti nella programmazione comunitaria (2014-2020), con particolare riguardo alla distinzione tra Regioni in Obiettivo "Convergenza" e Regioni afferenti all'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione"; infine, il terzo spartiacque è quello riguardante gli accordi tra Stato e Regioni per il ripiano del debito sanitario che discrimina tra Regioni in piano di rientro e Regioni non in piano di rientro.

Per quanto riguarda il primo aspetto, come è noto, le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome, rispetto alle Regioni a statuto ordinario, godono di un importante privilegio fiscale, in base al quale esse possono trattenere quasi tutte le imposte (Irpef e Iva) pagate dai cittadini sul loro territorio. Nel 2015, in valori pro capite, le entrate correnti delle Rss risultano pari a 4.297 euro, cioè in media circa 1.900 euro in più rispetto alle Regioni a statuto ordinario, mentre le spese correnti ammontano a 3.918 euro pro capite, mediamente circa 1.600 euro in più del parametro delle Rso. Nel 2016 si è accentuato ulteriormente il divario tra le entrate correnti delle Rso (2.393 euro pro capite) e le entrate correnti delle Rss (4.479 euro pro capite), che ha quasi raggiunto i 2.100 euro pro capite, mentre il divario negli impegni di spesa corrente è rimasto sostanzialmente invariato rispetto al 2015.

Un secondo importante fattore discriminante riguarda la variabile programmazione Ue: infatti, i rendiconti delle Regioni del Sud mostrano i livelli più alti dei pagamenti in conto capitale, anche per effetto della partecipazione a programmi Ue più generosi rispetto alle Regioni del Centro – Nord.

Per quanto concerne il terzo fattore discriminante, basti pensare che nell'ultimo quadriennio (2012-2015) per il quale è disponibile l'informazione statistica, la spesa corrente per la sanità mostra complessivamente una riduzione più consistente per il gruppo di Regioni in piano di rientro (-1,2%) rispetto al dato nazionale (-0,1%), per via dell'obbligo a carico di queste Regioni di ridurre

¹ Corte dei Conti, sezione delle autonomie, 29 maggio 2014, Audizione sullo schema di d.lgs. recante disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

² Gli indicatori relativi alle entrate del 2016 riportati in questa sintesi sono stati calcolati senza includere i dati di Abruzzo, Campania e Basilicata. Gli indicatori relativi alle spese del 2016, invece, sono stati calcolati senza includere i dati di Valle d'Aosta, Abruzzo, Campania e Basilicata.

drasticamente il pesante debito sanitario. Inoltre, nel periodo più acuto della crisi economica, sono state proprio le Regioni in piano di rientro, per effetto degli automatismi previsti dal sistema di commissariamento della sanità, ad innalzare in misura significativa le aliquote dei tributi. Basti pensare che, in base ai dati Mef disponibili per il periodo 2010-2017, il gettito aggiuntivo dell'addizionale Irpef (stanziamenti di previsione) derivante dalle manovre effettuate ha raggiunto nel Lazio complessivamente ben 4,9 miliardi di euro, 2,8 miliardi in Piemonte e ulteriori 2,8 miliardi in Campania.

Addizionale regionale sull'Irpef e Irap ordinaria (valori percentuali). Periodo 2012 – 2018. Regioni e Province Autonome.

	Addizionale regionale all'Irpef per un reddito di 14.000 euro							Addizionale regionale all'Irpef per un reddito di 24.000 euro							Irap ordinaria	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012	2015
Piemonte	1,23	1,69	1,62	1,62	1,62	1,62	1,62	1,53	1,70	2,13	2,13	2,13	2,13	2,13	3,90	3,90
Valle d'Aosta	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	2,98	3,90
Liguria	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,81	1,81	1,81	1,81	3,90	3,90
Lombardia	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,58	1,58	1,58	1,58	1,58	1,58	1,58	3,90	3,90
Bolzano	0,00	0,00	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	2,98	2,68
Trento	1,23	1,23	0,50	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	3,44	2,30
Veneto	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	3,90	3,90
Friuli-Venezia Giulia	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	3,90	3,90
Emilia-Romagna	1,43	1,43	1,43	1,33	1,33	1,33	1,33	1,63	1,63	1,63	1,93	1,93	1,93	1,93	3,90	3,90
Toscana	1,23	1,42	1,42	1,42	1,42	1,42	1,42	1,23	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	3,90	3,90
Umbria	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,43	1,43	1,63	1,63	1,63	1,63	1,63	3,90	3,90
Marche	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,53	1,53	1,53	1,53	1,53	1,53	1,53	4,73	4,73
Lazio	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	2,33	3,33	3,33	2,73	2,73	4,82	4,82
Abruzzo	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	4,60	4,82
Molise	2,03	2,03	2,03	2,03	1,73	1,73	1,73	2,03	2,03	2,23	2,23	1,93	1,93	1,93	4,97	4,97
Campania	2,03	2,03	2,03	2,03	2,03	2,03	2,03	2,03	2,03	2,03	2,03	2,03	2,03	2,03	4,97	4,97
Puglia	1,53	1,33	1,33	1,33	1,33	1,33	1,33	1,53	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	4,82	4,82
Basilicata	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	3,90	3,90
Calabria	2,03	2,03	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	2,03	2,03	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	4,97	4,82
Sicilia	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,50	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,73	1,50	4,82	4,82
Sardegna	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	3,90	2,93

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati MEF e Corte dei Conti

Le principali tendenze

Negli ultimi sette anni, dal 2009 al 2016, la dinamica complessiva delle entrate e delle spese delle Regioni e province autonome è stata influenzata significativamente sia dalle manovre finanziarie tese alla riduzione del debito e al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica, sia dagli effetti della crisi economica.

L'andamento delle entrate delle Regioni è stato condizionato in primo luogo dal taglio ai trasferimenti e dalle altre misure di responsabilizzazione delle Regioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica nazionale, misure che dal 2009 fino al 2014 si sono sovrapposte al parziale cedimento delle basi imponibili verificatosi in alcune regioni per effetto anche della crisi economica. Sulla dinamica più contenuta delle entrate tributarie hanno inciso anche le continue incursione statali sulle basi imponibili dei tributi regionali (es. Irap).

Per quanto riguarda le uscite, in definitiva, gli elevati ritmi di crescita registrati fino alla metà del primo decennio del 2000, favoriti dallo spostamento di competenze importanti dalla sfera legislativa dello Stato a quella delle Regioni e Province autonome (leggi Bassanini, riforma Costituzionale n. 3 del 2001), hanno lasciato il posto a una dinamica delle spese molto più contenuta. L'incremento medio annuo delle spese finali (cioè il totale delle spese correnti e di quelle in conto capitale) delle Regioni rilevato nel periodo 2002-2006, pari al 4,3%, è calato al 2,7% nel 2006-2009, mentre tra il 2009 e il 2015 queste spese sono diminuite, in media, dello 0,2% all'anno, facendo registrare tra i due estremi del periodo un calo dell'1,5% circa, per effetto del diverso trend mostrato dai due titoli di spesa: la spesa corrente in crescita del 3,1% (impegni) e quella in conto capitale che fa segnare un -32% (pagamenti in conto competenza). Rispetto al 2015, nel 2016 si rileva (tenendo conto che sono soltanto 17 i rendiconti disponibili) una riduzione della spesa corrente su base nazionale (-0,6% sia nelle Rso, sia nelle Rss), determinata da una contrazione significativa in alcune grandi regioni: Sicilia (-6,1%), Emilia-Romagna (-4,9%), Puglia (-4,0%) e Lombardia (-3,8%).

Tale andamento delle spese si pone come la conseguenza delle manovre di finanza pubblica introdotte nel quinquennio 2010-2014 (regolate dal patto di stabilità interno) nonché del nuovo sistema dei saldi in pareggio applicato alle Regioni nel triennio 2015-2017. Nella prima fase il comparto delle Regioni e Province autonome ha ridotto l'indebitamento netto di circa 17,7 miliardi, cui occorre aggiungere (in termini di concorso al miglioramento del saldo netto da finanziare) quasi 9,4 miliardi di tagli nei trasferimenti provenienti dallo Stato, nonché ulteriori tagli al finanziamento del fabbisogno sanitario per complessivi 14,5 miliardi. Nel triennio successivo, invece, è sul comparto della sanità che gli effetti delle manovre di consolidamento dei saldi di finanza pubblica tendono a scaricarsi maggiormente, visto che la spesa sanitaria, esclusa fino al 2014 dall'ambito del patto di stabilità interno, rientra dal 2015 nel computo dei saldi del pareggio di bilancio, concorrendo, allo stesso modo delle altre spese regionali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (Corte dei Conti, 2017, Def 2017).

In linea generale le dinamiche di bilancio rilevate hanno influenzato lo sviluppo di fattori cruciali per la crescita economica e la qualità della vita della popolazione.

Il crollo della spesa in conto capitale, secondo i dati ISTAT diminuita tra le Rso addirittura del 49,8% tra il 2009 e il 2015 (pagamenti in conto competenza) e poi calata sensibilmente anche nelle Rss tra il 2015 e il 2016, ha ridimensionato le già compromesse capacità di investimento del sistema economico per effetto della crisi. Ciò è accaduto in primo luogo a causa del blocco all'assunzione di nuovo debito attraverso la contrazione di mutui (dl. 112/2008); tuttavia, negli ultimi anni, nonostante il progressivo allentamento del patto di stabilità, la spesa per gli investimenti non ha ripreso a crescere adeguatamente anche a causa dell'incapacità delle Regioni di sostenere gli interventi anti-crisi e realizzare le infrastrutture più qualificate. In base alle elaborazioni sui bilanci si è osservato, infatti, come il risparmio accumulato sia stato indirizzato soprattutto alle operazioni di rientro dal debito piuttosto che al finanziamento degli investimenti diretti (beni e opere immobiliari e beni mobili, macchine ed attrezzature). In particolare, gli investimenti fissi lordi nel triennio

2014/2016 diminuiscono complessivamente di 3,2 miliardi: la riduzione riguarda anche, secondo i dati di contabilità nazionale, le operazioni di investimento effettuate dagli enti del SSN, che nel 2016 risultano inferiori di circa il 51,4% a quelli del 2009 (Corte dei Conti, 2018).

Per quanto riguarda i dati di stock, relativamente alle sole Rso, i valori pro capite della spesa corrente risultano abbastanza livellati per via dell'applicazione del sistema perequativo in sanità. In definitiva, riferendoci ai rendiconti 2015, le Rso per le quali si rilevano i valori pro capite delle spese correnti più alti appartengono tutte al Mezzogiorno: Molise (2.698 euro), Basilicata (2.532 euro) e Abruzzo (2.518 euro). Al contrario i valori più bassi della spesa corrente pro capite riguardano le regioni del Centro-Nord: Veneto (2.132 euro), Marche (2.216 euro) e Lombardia (2.254 euro). Nel 2016, limitatamente ai dati disponibili, le regioni con i più bassi livelli di spesa corrente pro capite sono Veneto (2.140 euro), Puglia (2.155 euro), Lombardia (2.167 euro) e Marche (2.263 euro).

L'introduzione del pareggio di bilancio

Con la legge di Stabilità per il 2015 (L. 190/2014), relativamente al concorso degli enti territoriali alla finanza pubblica, è stata anticipata l'applicazione della normativa sul pareggio di bilancio, di cui alla legge 243/2012 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione" per le Regioni a statuto ordinario e la Sardegna al bilancio di previsione 2015.

L'applicazione della nuova disciplina ha subito fatto emergere alcune significative problematiche, anche per via degli effetti distorsivi dell'entrata in vigore contemporanea delle norme sull'armonizzazione dei bilanci (d.lgs 118/2011 e s. m.)³.

In particolare le criticità hanno riguardato due ordini di problemi: l'uno relativo alla complessità dell'applicazione delle norme rispetto ai saldi (la legge di Stabilità per il 2015 ha infatti previsto il concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica conseguendo saldi non negativi, sia in termini di cassa che di competenza, tra entrate finali e spese finali e tra entrate correnti e spese correnti), l'altro inerente il blocco sostanziale degli investimenti per il divieto di indebitamento e la difficoltà di proseguire quelli già in essere, con le criticità connesse all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Alcuni correttivi alla disciplina del pareggio sono stati poi introdotti dalla legge di stabilità 2016, attraverso il definitivo superamento del patto e la individuazione di un unico saldo di equilibrio per il 2016, e ad opera della legge n.164/2016 con l'introduzione del nuovo saldo di equilibrio nel testo della legge 243/2012 e di importanti margini di flessibilità nella gestione dei bilanci degli enti⁴. Sul vincolo del pareggio di bilancio è infine intervenuta la legge di bilancio 2017 (legge n.232 del 2016).

Permangono tuttavia alcune criticità, che attengono in particolare al quadro della finanza locale ancora fortemente depotenziata relativamente al grado di autonomia tributaria, nonché alle regole di armonizzazione della contabilità. Riguardo a quest'ultimo punto occorre osservare come la contabilità armonizzata abbia già influenzato in misura considerevole i risultati di bilancio degli enti territoriali, a partire dal riaccertamento straordinario dei residui effettuato nel 2015, che le Amministrazioni hanno adottato con delibera di Giunta, previo parere dell'organo di revisione, contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014. Tale riforma costituisce un banco di prova importante per le Amministrazioni regionali, chiamate in primo luogo a smaltire la massiccia quantità di residui accumulati nei bilanci e a programmare con maggiore oculatezza le spese. Il nuovo sistema di contabilità, che dovrebbero garantire il riallineamento fra programmazione socio-economica e flussi di bilancio, prevede l'inserimento obbligatorio negli schemi di bilancio del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità, due novità importanti, destinate ad avere un

3 Decreto legislativo n. 118/2011, "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

⁴ Si veda, Enti locali e Pa, Il sole 24 ore, *Dal fiscal compact al principio del pareggio di bilancio*, 7 ottobre 2016.

impatto significativo sulla programmazione e gestione delle risorse nonché sulla determinazione del risultato di amministrazione. Proprio in relazione a quest'ultimo aspetto, gli enti territoriali a fine esercizio sono chiamati a svolgere obbligatoriamente un'analisi della composizione del risultato e dell'eventuale avanzo, che nella maggior parte dei casi produce effetti rilevanti in termini di saldo finale, ma che non compare tra le entrate computabili ai fini del pareggio di bilancio.

La Consulta si è recentemente pronunciata in ordine ad alcune questioni proposte da diverse Amministrazioni regionali e provinciali, con riferimento alla legittimità costituzionale dell'attuale formulazione della regola del pareggio prevista dalla L. 243/2012 (attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione) con particolare riguardo alle disposizioni che prevedono la mancata inclusione nel saldo da mantenere in equilibrio dell'avanzo di amministrazione conseguito negli esercizi pregressi.

Da un canto, la Corte Costituzionale, nel rigettare la questione di legittimità, ha comunque fornito una interpretazione costituzionalmente orientata della regola del pareggio, affermando il principio secondo cui "il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio di bilancio". La questione dell'avanzo è di un certo rilievo ed avrebbe conseguenze positive per i bilanci territoriali qualora dette somme risulterebbero potenzialmente spendibili, se venissero incluse nel saldo da mantenere in pareggio.

A poco più di un anno dall'introduzione della contabilità armonizzata, i documenti contabili e la situazione finanziaria delle Regioni presentano criticità importanti derivanti dall'applicazione della riforma, problematiche che, peraltro, vengono puntualmente rilevate dai giudizi di parificazione dei consuntivi predisposti dalla Corte dei Conti nell'ambito dell'assolvimento dei propri compiti istituzionali⁵.

La sanitarizzazione della spesa

Particolare attenzione è stata rivolta alla spesa corrente per la sanità: la componente finanziata dal Fondo Sanitario Nazionale (FSN), destinata a garantire sul territorio nazionale l'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (Lea), è rimasta praticamente stabile nel 2012-2014 (105,3 miliardi, con un calo rilevato nel 2013, pari a 104,1 miliardi), riprendendo a crescere nel 2015-2016, con un incremento complessivo del 2,7% registrato nel 2012-2016; nello stesso periodo, però, le Regioni hanno ridotto le risorse aggiuntive per il finanziamento dei Lea oppure destinate ad altri interventi per la salute: infatti, nel quadriennio 2012-2015 la spesa corrente per la sanità complessivamente rendicontata dalle Amministrazioni regionali mostra una lieve riduzione, da 118,1 miliardi a 117,9 miliardi (-0,1%).

Tale andamento viene in gran parte confermato dai dati della contabilità nazionale, che presentano differenze di calcolo significative rispetto alla competenza finanziaria degli enti territoriali. Nel quinquennio 2012-2016 la spesa per l'assistenza sanitaria è cresciuta con un tasso medio di variazione nominale (0,1%) più basso di quello rilevato per la crescita nominale del Pil (+0,4%), apportando un significativo contributo al riequilibrio dei conti. Nel 2013-2016 l'incidenza della spesa per il Servizio Sanitario Nazionale sulla spesa primaria corrente si è ridotta dal 16,0 al 15,9% (Corte dei Conti, 2017).

⁵ Va ricordato che il decreto-legge n. 174/2012, convertito con modificazione nella legge n. 213/2012, ha rafforzato il ruolo della Corte dei Conti in materia di controlli sulla gestione finanziaria regionale (art. 1). In particolare è prevista "la possibilità di un pronunciamento della Corte dei Conti sul rendiconto delle regioni in piena coerenza con il disposto dell'articolo 100, secondo comma, della Costituzione che, sulla base della giurisprudenza costituzionale, attribuisce alla Corte dei Conti il controllo sulla gestione del bilancio dello Stato inteso come Repubblica". In sostanza si stabilisce l'introduzione di un controllo successivo della Corte dei Conti sulla gestione del bilancio delle regioni, oltre che dello Stato. Il richiamo operato alle caratteristiche proprie e tradizionali del giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato, sembra indirizzato a reinterpretare in senso innovativo il giudizio di parifica, con particolare riguardo alla formulazione di proposte per l'adozione di misure correttive.

Anche in conseguenza di tali tendenze, le analisi svolte sui rendiconti regionali evidenziano come, relativamente alle Regioni a statuto ordinario, la spesa corrente tenda ultimamente a concentrarsi nel settore della sanità. L'incidenza di questa voce di spesa sul totale delle spese correnti è infatti cresciuta nelle Rso dal 79,5% del 2009 all'83,3% del 2015, con valori molto elevati rilevati in Veneto (88,6%), Toscana (87,3%) ed Emilia Romagna (86,3%); in base ai rendiconti approvati dalle Regioni per il 2016, disponibili solo per 17 Regioni, la quota di risorse per la sanità crescerebbe ulteriormente, fino a circa l'84%.

Questa evoluzione della spesa pone interrogativi importanti sulla capacità delle Regioni di assolvere la loro missione, tenuto conto che le recenti innovazioni normative, prevedendo il trasferimento di importanti funzioni e del relativo personale dalle Province alle Regioni, stanno trasformando la Regione sempre più da ente di legislazione e programmazione a gestore diretto di molte funzioni, presente nei territori con propri front-office e relazioni dirette con i cittadini.

L'analisi della spesa corrente classificata per Missioni mostra inoltre come, nel 2016, la spesa corrente libera dalla sanità tenda a distribuirsi in pochissimi settori, in particolare nei trasporti e nei servizi generali (si veda la tabella riportata di seguito). Gli altri settori (Cultura, Istruzione, Formazione e Lavoro, Turismo, Industria e ricerca scientifica, Agricoltura, Commercio, Ambiente, Mobilità, ecc.), che in diversi casi vedono l'ente Regione titolare della competenza legislativa esclusiva in materia, assorbono mediamente circa il 5% delle risorse complessive impegnate dalle Regioni. Relativamente ai rendiconti 2016 il settore dell'Assistenza (ora Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, Missione 12) risulta poi fortemente sotto-dimensionato, con incidenza percentuale della spesa corrente nella maggior parte delle Regioni contenuta entro il 2%.

L'analisi della spesa corrente extra-sanità evidenzia meglio i comportamenti delle Amministrazioni regionali e le relative differenze. Se si focalizza l'attenzione sulle Regioni a statuto ordinario (Rso), come si vede nella seconda delle tabelle riportate di seguito, i trasporti assorbono mediamente circa il 35% delle risorse extra-sanità, con picchi in alto registrati in Molise (54,2%) e Lombardia (45,3%); molto alta è anche la quota di risorse destinate ai servizi generali, quasi sempre superiore al 20%, con picchi del 29% registrati ancora in Molise e in Umbria. In base a questi dati sembra che le Amministrazioni regionali più piccole soffrano in particolare dell'azione delle diseconomie di scala (con riferimento alla consistenza delle risorse destinate all'*auto-amministrazione*). Nei bilanci di Piemonte (17,3%) e Lazio (12,8%) pesa in misura considerevole anche la quota di spesa destinata al rimborso delle diverse forme di indebitamento (Debito pubblico, Missione 50).

La spesa per l'assistenza (Diritti sociali...) si presenta molto differenziata: nei bilanci di Piemonte, Liguria e Puglia si rilevano le percentuali di spesa più elevate, comprese tra il 10 e il 12%; vi è poi il gruppo costituito da Calabria, Lazio, Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Veneto, che fa registrare quote di spesa sociale comprese tra il 6,7% e il 9% circa; percentuali più basse, comprese tra il 2,8 e il 5,9% si registrano nel gruppo costituito da Marche, Molise e Umbria.

Inoltre, nei bilanci di Piemonte, Toscana e Lazio le risorse destinate all'agricoltura risultano molto ridotte, non superiori all'1% della spesa corrente al netto della sanità.

Se si considerano invece le Regioni non a statuto ordinario, i marcati divari rilevati nei comportamenti di spesa all'interno di questo gruppo si pongono anche come conseguenza dell'azione di ordinamenti speciali differenziati. Ad ogni modo, la Regione Sicilia si distingue fortemente dagli altri enti autonomi per via della consistente quota di risorse destinate ai servizi istituzionali (addirittura il 63,1%, un dato da approfondire relativamente alle modalità di rendicontazione) e delle ridotte percentuali di spesa impegnate per i Diritti sociali (Missione 12) e l'Istruzione (Missione 4). Peraltro, in termini di valori pro capite, la Regione Sicilia, che come è noto rientra nel gruppo delle Regioni in piano di rientro, presenta nel 2015 (fonte: Corte dei Conti) gli impegni di spesa corrente per la Sanità più bassi in assoluto (considerando tutte le regioni italiane), pari a 1.737 euro.

**Ammontare degli impegni di spesa corrente e loro composizione per Missioni (valori percentuali). Anno 2016.
Alcune Regioni e Province.**

	Piemonte	Liguria	Lombardia	Boziano	Trento	Veneto	Friuli-Venezia Giulia	Emilia-Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Molise	Puglia	Calabria	Sicilia	Sardegna
Valori assoluti (in milioni di euro)	10.444	3.824	21.683	3.801	3.008	10.518	5.664	10.157	8.767	2.172	3.494	14.466	1.310	8.788	4.632	15.711	6.403
01 - SERVIZI ISTITUZIONALI ...	3,3	3,5	2,5	8,9	10,3	3,2	34,7	2,8	3,6	5,6	3,7	3,8	5,1	3,0	4,9	25,6	6,8
02 - GIUSTIZIA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
03 - ORDINE PUBBLICO ...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
04 - ISTRUZIONE ...	0,5	0,9	1,6	23,0	25,9	0,6	0,7	0,8	1,2	1,6	1,1	0,7	0,2	0,4	0,5	1,1	2,2
05 - ... BENI E ATTIVITA' CULTURALI	0,4	0,1	0,1	1,2	1,2	0,1	0,8	0,3	0,4	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,3	0,9
06 - POLITICHE GIOVANILI, SPORT ...	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
07 - TURISMO	0,2	0,1	0,0	0,7	0,1	0,1	0,5	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,5
08 - ASSETTO DEL TERRITORIO ...	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,2
09 - SVILUPPO SOSTENIBILE ...	0,7	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,8	0,3	0,3	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3	3,7	1,6	4,4
10 - TRASPORTI ...	5,4	6,2	5,9	4,2	2,5	4,4	3,8	4,0	6,7	4,9	4,2	6,8	9,5	5,9	6,3	2,6	5,2
11 - SOCCORSO CIVILE	0,1	0,1	0,0	0,8	0,4	0,0	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3
12 - DIRITTI SOCIALI ...	2,3	1,8	1,1	13,3	6,1	0,9	4,3	1,0	1,2	1,1	0,5	1,1	0,5	1,6	1,8	1,0	4,2
13 - TUTELA DELLA SALUTE	80,8	84,3	86,9	30,2	36,8	87,5	42,2	87,3	83,5	81,3	87,2	83,2	82,4	84,8	77,7	59,4	48,6
14 - SVILUPPO ECONOMICO ...	0,1	0,2	0,1	1,0	0,8	0,2	0,9	0,4	0,4	0,5	0,2	0,0	0,1	0,0	0,2	0,1	0,8
15 - POLITICHE PER IL LAVORO ...	2,1	1,5	0,7	0,5	1,2	1,8	1,5	1,6	0,8	1,0	0,6	1,3	0,1	1,7	2,6	0,5	1,5
16 - AGRICOLTURA ...	0,2	0,1	0,3	0,7	0,2	0,5	0,2	0,4	0,2	0,6	0,3	0,2	0,4	0,8	1,0	1,1	2,2
17 - ENERGIA ...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
18 - RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE ...	0,5	0,0	0,1	14,8	13,9	0,2	8,8	0,3	0,4	0,9	0,2	0,0	0,0	0,3	0,3	5,4	20,6
19 - RELAZIONI INTERNAZIONALI	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,8
20 - FONDI E ACCANTONAMENTI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
50 - DEBITO PUBBLICO	3,3	0,7	0,4	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,5	1,6	1,1	2,1	0,8	0,3	0,2	1,1	0,7
60 - ANTICIPAZIONI FINANZIARIE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
99 - SERVIZI PER CONTO TERZI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati Corte dei Conti e Regioni e Province italiane

Ammontare degli impegni di spesa corrente al netto della missione 13 e loro composizione per Missioni (valori percentuali). Anno 2016. Alcune Regioni e Province.

	Piemonte	Liguria	Lombardia	Bolzano	Trento	Veneto	Friuli-Venezia Giulia	Emilia-Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Molise	Puglia	Calabria	Sicilia	Sardegna
Valori assoluti (in milioni di euro)	2.009	602	2.834	2.655	1.900	1.316	3.273	1.290	1.444	406	446	2.425	230	1.334	1.031	6.372	3.292
01 - SERVIZI ISTITUZIONALI ...	17,1	22,4	18,9	12,8	16,3	25,5	60,0	22,1	21,9	29,9	28,6	22,6	29,0	19,5	22,1	63,1	13,2
02 – GIUSTIZIA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
03 - ORDINE PUBBLICO ...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
04 - ISTRUZIONE ...	2,4	6,0	12,1	32,9	40,9	4,6	1,2	6,3	7,6	8,8	8,6	4,0	1,4	2,9	2,3	2,7	4,4
05 - ... BENI E ATTIVITA' CULTURALI	2,1	0,6	0,5	1,7	1,9	1,0	1,5	2,3	2,3	1,0	1,0	1,1	0,3	1,0	1,4	0,8	1,8
06 - POLITICHE GIOVANILI, SPORT ...	0,2	0,1	0,3	0,5	0,2	0,1	0,2	0,2	0,7	0,1	0,3	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,2
07 – TURISMO	1,0	0,6	0,3	0,9	0,1	0,4	0,9	1,9	0,6	1,0	0,4	0,1	0,2	1,4	0,8	0,1	1,0
08 - ASSETTO DEL TERRITORIO ...	0,7	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,4	0,0	0,0	0,0	2,3	0,1	0,0	0,4
09 - SVILUPPO SOSTENIBILE ...	3,5	1,0	1,2	0,4	0,4	2,2	1,4	2,5	1,7	0,7	1,6	1,7	2,1	1,7	16,6	3,9	8,9
10 - TRASPORTI ...	28,1	39,8	45,2	6,1	4,0	35,1	6,6	31,5	40,4	26,4	33,2	40,6	54,3	38,8	28,4	6,4	10,0
11 - SOCCORSO CIVILE	0,7	0,9	0,3	1,1	0,6	0,2	0,5	0,8	0,5	1,1	1,6	0,5	0,3	0,5	0,6	0,2	0,5
12 - DIRITTI SOCIALI ...	12,1	11,6	8,7	19,1	9,7	7,6	7,4	8,2	7,3	5,9	4,2	6,6	2,8	10,3	7,9	2,4	8,2
14 - SVILUPPO ECONOMICO ...	0,3	1,6	0,4	1,4	1,3	1,4	1,6	2,9	2,2	2,6	1,9	0,3	0,8	0,2	0,7	0,4	1,5
15 - POLITICHE PER IL LAVORO ...	10,7	9,6	5,0	0,7	2,0	14,8	2,7	12,6	4,8	5,6	5,1	7,9	0,7	11,3	11,9	1,2	2,9
16 - AGRICOLTURA ...	1,1	0,8	2,3	0,9	0,4	3,8	0,4	3,4	0,9	3,0	2,7	1,0	2,2	5,3	4,5	2,8	4,2
17 - ENERGIA ...	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
18 - RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE ...	2,4	0,2	1,0	21,2	21,9	2,0	15,2	2,6	2,4	4,6	1,3	0,2	0,0	2,2	1,3	13,3	40,0
19 - RELAZIONI INTERNAZIONALI	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	0,3	0,1	0,2	1,4	0,4	0,3	0,0	0,7	0,6	0,0	0,0	1,6
20 - FONDI E ACCANTONAMENTI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	2,3	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
50 - DEBITO PUBBLICO	17,3	4,6	3,4	0,0	0,0	0,9	0,3	0,2	2,9	8,4	8,8	12,8	4,4	1,8	1,1	2,6	1,3
60 - ANTICIPAZIONI FINANZIARIE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
99 - SERVIZI PER CONTO TERZI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati Corte dei Conti e Regioni e Province autonome.

Ricorrendo all'analisi per tipologia di comportamenti di spesa, relativamente all'anno 2016 abbiamo potuto classificare le Regioni a statuto ordinario che hanno applicato il nuovo schema di bilancio per Missione, in quattro distinti gruppi, come di seguito illustrato:

- **Gruppo sanità:** In questo gruppo, costituito da Emilia Romagna, Lombardia, Marche e Veneto, la missione 13 (Tutela della salute) assorbe in media l'87,2% della spesa corrente. Insieme ai trasporti (missione 10) e ai servizi istituzionali (missione 1), essa arriva al 94,5%. Le altre voci incidono marginalmente, ad eccezione dell'istruzione (in particolare per quanto riguarda Lombardia e Marche), che ha un'incidenza media più elevata rispetto agli altri gruppi individuati, e delle politiche per il lavoro e la formazione professionale (Missione 15), con Emilia Romagna e Veneto che presentano valori più elevati della media regionale.

- **Gruppo sanità/trasporti/servizi istituzionali:** In questo gruppo, costituito da Liguria, Puglia e Toscana, la spesa per la missione 13 è leggermente più contenuta rispetto al gruppo precedente mentre le missioni 1 (Servizi istituzionali) e 10 (Trasporti) assorbono maggiori risorse. Come per il gruppo sanità, l'incidenza delle altre missioni è residuale. Toscana e Liguria si distinguono però per una maggiore propensione alla spesa per le politiche del lavoro, ancora la Liguria e la Puglia presentano inoltre impegni di spesa per l'Assistenza (Missione 12, Diritti sociali...) più elevati rispetto alla media delle Rso.
- **Gruppo sanità/trasporti/organi istituzionali, debito pubblico:** in questo gruppo, costituito da Lazio, Molise, Piemonte e Umbria, pesano in misura considerevole gli impegni di spesa destinati al rimborso delle varie forme di debito. Per quanto riguarda gli altri interventi, il Piemonte si distingue per una più spiccata propensione alla spesa per le politiche del lavoro e per l'assistenza, l'Umbria per la spesa per l'istruzione. Il Molise invece presenta una più alta quota di spese destinate ai trasporti e a servizi istituzionali.
- **Calabria:** Questa Regione è decisamente un caso a sé stante. La missione 13 (Tutela della salute) assorbe "solo" il 77,7% della spesa corrente, mentre i servizi istituzionali (4,9%) e i trasporti (6,3%) hanno un peso consistente ma non tale da distinguerla dalle altre regioni. La sua peculiarità è quindi l'incidenza non residuale degli altri capitoli, anche con riferimento alla spesa per il personale forestale. E' l'unico ente che destina una quota rilevante (3,7%) alla missione 9 (Sviluppo sostenibile...), che nelle altre Rso arriva al massimo allo 0,7% (Piemonte). Mostra inoltre la più alta incidenza della quota di spesa destinata all'agricoltura (1%) e al lavoro (2,6%).

La sanità e la relazione fra spesa corrente e capacità di carico dell'offerta

Un interrogativo cruciale cui abbiamo tentato di rispondere attiene all'esigenza di comprendere in che modo è cambiata nelle Regioni in piano di rientro l'offerta sanitaria e socio-sanitaria rivolta alla popolazione. Era interessante verificare l'ipotesi in base alla quale le Regioni in piano di rientro, in primo luogo quelle del Sud, in questi anni avrebbero ridotto il debito sanitario operando tagli lineari alla spesa senza incidere in modo adeguato su inefficienze e sprechi, con il risultato di penalizzare ulteriormente la popolazione amministrata, già provata dall'aumento della pressione fiscale.

Abbiamo quindi svolto una breve analisi ad hoc, elaborando un indice di capacità di presa in carico dei cittadini, relativamente ai servizi sanitari e socio-sanitari di tutte le Regioni, facendo ricorso a 15 indicatori idonei a misurare la capacità dei servizi pubblici regionali di rispondere ai bisogni della popolazione (ad esempio: % di persone senza limitazioni nelle attività quotidiane che hanno rinunciato a trattamenti o visite di cui avevano bisogno per motivi economici, numero di pazienti per infermiere, % anziani trattati in Adi, % di pazienti anziani con diagnosi di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario, medici specialisti in attività nel sistema sanitario per 10.000 abitanti, % di residenti che hanno effettuato screening oncologici nell'ambito di programmi organizzati, ecc).

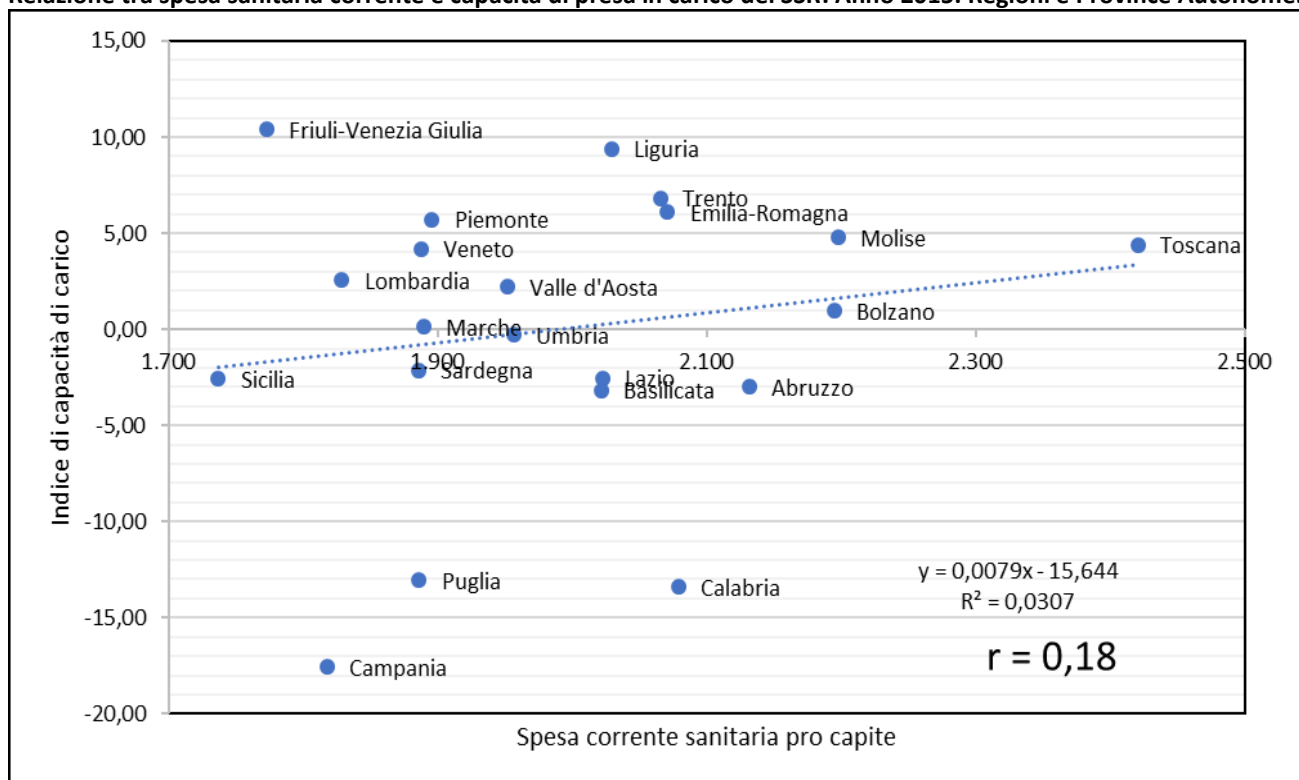
Tale indice è stato poi messo a confronto con la spesa corrente per la sanità impegnata nel 2015 dalle Regioni, allo scopo di studiarne la relazione. I risultati mostrano che l'offerta sanitaria e socio-sanitaria rilevata presso le Regioni in piano di rientro, con l'eccezione del Molise e del Piemonte, presenta ritardi significativi rispetto agli altri enti. Inoltre, la relazione tra l'indice di capacità di presa in carico e il livello quantitativo della spesa corrente pro capite per la sanità evidenzia, per alcune amministrazioni in piano di rientro (Abruzzo, Calabria e Lazio), risultati apparentemente poco soddisfacenti. Infatti, in presenza di livelli di spesa corrente per la sanità più alti rispetto alla media nazionale, questi enti registrano tuttavia valori molto bassi dell'offerta sanitaria. Al contrario la Regione Friuli Venezia Giulia, che nel 2015 fa registrare una spesa corrente pro capite per la sanità

molto contenuta, la più bassa dopo quella rilevata per la Sicilia, si colloca invece al primo posto della graduatoria relativa alla capacità del sistema sanitario e socio-sanitario di rispondere ai bisogni della popolazione. Analogo discorso riguarda anche le Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto, che mostrano livelli non particolarmente elevati della spesa corrente per la sanità associati a un buon livello dell'offerta garantita dalla sanità pubblica. Tra gli altri enti, anche Emilia Romagna, Liguria, Molise, Provincia di Trento e Toscana presen

tano livelli dell'offerta sanitaria abbastanza alti, questa volta però associati a valori pro capite della spesa corrente per la sanità più alti rispetto alla media nazionale.

Le problematiche maggiori riguardano invece i cittadini residenti in Campania, Puglia e Sicilia; relativamente a queste Regioni, infatti, anche a causa delle difficoltà incontrate dalle Amministrazioni competenti nel ridurre i cospicui disavanzi sanitari, valori molto ridotti della spesa corrente per la sanità sembrano associarsi a una capacità di carico del servizio sanitario regionale poco adeguata.

Relazione tra spesa sanitaria corrente e capacità di presa in carico del SSR. Anno 2015. Regioni e Province Autonome.



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT, Corte dei Conti e Università Cattolica del Sacro Cuore

Si tratta di risultati parziali, da confermare con analisi più complete, specie per quanto riguarda l'elaborazione dell'indice dell'offerta sanitaria. Sarà necessario però concentrare l'attenzione sull'individuazione di quei fattori che soprattutto hanno contribuito ad abbassare i livelli di efficienza ed efficacia della spesa sanitaria. Tra questi, secondo la letteratura in materia, occorre segnalare il crescente peso dei costi di convenzionamento con il privato accreditato, i consumi farmaceutici e la spesa per l'assistenza ospedaliera ancora fuori controllo in alcune aree territoriali, nonché le forti carenze rilevate nella programmazione strategica per la sanità messa in campo da diverse Regioni. Un'altra criticità importante riguarda il tema del sottofinanziamento del servizio sanitario nazionale. A questo proposito, la spesa sanitaria in termini di contabilità nazionale, pari nel 2016 a circa 112,5 miliardi (+1,3 miliardi rispetto all'anno precedente), ha raggiunto ormai l'incidenza del 6,7% rispetto al Pil, riducendosi rispetto al 6,8% registrato nel triennio 2013-2015. Secondo gli andamenti tendenziali delineati nella Nota di Aggiornamento del Def 2017, per gli anni 2018/2020 si ipotizza un ulteriore ridimensionamento, fino ad assestarsi, entro il 2020, al 6,3% del Pil.

La Corte dei Conti nella sua recente relazione annuale sulla finanza regionale pubblicata nel luglio 2017, evidenzia come, al confronto con la spesa sanitaria pubblica dei principali paesi dell'area euro, l'incidenza della spesa sanitaria italiana in termini di Pil sia ormai superiore solo al parametro rilevato per Polonia, Spagna, Grecia e Portogallo, mentre risulta la più bassa tra le maggiori economie dell'area euro. Esaminando poi la spesa pro capite per la sanità (1.858 euro in Italia nel 2016, inferiore ai 1.866 del 2010) i divari con le principali economie europee si ampliano, visto che la spesa sanitaria pubblica pro capite in Francia è pari a 2.840 euro e quella tedesca si eleva fino a 3.511 euro.

Il personale

I tagli lineari alle spese e il sostanziale blocco delle risorse destinate al personale (Patto di stabilità) hanno provocato cambiamenti importanti negli organici delle Regioni (al netto del servizio sanitario regionale), con effetti ancora da valutare. In particolare, nel 2009-2015 la spesa corrente non sanitaria ha visto le risorse per le retribuzioni del personale diminuire mediamente del 19,6% (dati ISTAT). Scattare la fotografia della situazione del personale delle Regioni non è però un compito agevole, se si tiene conto sia della marcata differenziazione dei criteri che ispirano le Regioni nella formazione degli organici, in diversi casi apparentemente non giustificati sulla base del calcolo dei parametri tecnico-razionale, sia del fatto che negli ultimi sei anni gli impegni di spesa per collaborazioni, studi e consulenze sono cresciuti in misura considerevole (con una variazione positiva del 136%), sia infine della progressiva crescita della spesa per il personale sostenuta dalle società partecipate controllate dalle Regioni (Ires Morosini, 2017).

I disavanzi di amministrazione in forte crescita

Lo stato di salute dei bilanci regionali non è facile da riassumere attraverso l'uso di un solo indice sintetico, anche se si tratta del più importante o maggiormente conosciuto, cioè il risultato di amministrazione. Il risultato di amministrazione costituisce il saldo della gestione complessiva di bilancio degli enti territoriali, il cui utilizzo (in caso di avanzo) e il cui ripiano (in caso di disavanzo) sono regolati da specifiche regole contabili. Basti infatti pensare che i rendiconti approvati nel 2015 e 2016 da un numero consistente di Amministrazioni regionali fanno registrare disavanzi sostanziali o effettivi anche molto cospicui, superiori al miliardo di euro (Lazio, Piemonte, Sicilia, Toscana, Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia e Sardegna), deficit che, tuttavia, in diversi casi (che riguardano tutte le regioni appena elencate salvo le prime tre) sono da mettere in relazione con i complessi criteri contabili che regolano attualmente il risultato di amministrazione piuttosto che con situazioni di bilancio effettivamente deficitarie. Peraltro, sarebbe necessario affrontare la questione delle doppie regole in tema di bilancio dettate dal D.lgs. 118/2011 (normativa contabile) e dalla legge 243/2012 (pareggio di bilancio) che disciplinano in modo diverso l'utilizzo del risultato di amministrazione in caso di avanzo.

Per approfondire tale tematica servirebbe uno studio *ad hoc*. Qui basti ricordare che la recente evoluzione della normativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili (d. lgs. 118/2011) ha introdotto nuove regole in base alle quali incidono sul risultato d'amministrazione anche le risorse gravate da accantonamenti e vincoli nonché i residui passivi perenti non coperti dall'apposito fondo per gli eventuali reclami dei creditori. In sostanza, il risultato di amministrazione cambia in misura considerevole a seconda che si prenda in considerazione la formula di calcolo tradizionale o *formale* – che riassume in maniera sintetica l'esito della gestione, dato dal fondo cassa finale aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi al netto del fondo pluriennale vincolato – oppure la formula estensiva – in base alla quale, invece, il calcolo del risultato di amministrazione deve tenere conto anche delle somme che l'ente deve annualmente ricostituire allo scopo di far fronte agli impegni già assunti e ai rischi della gestione (ad esempio, il fondo crediti di dubbia esigibilità).

Per quanto riguarda il risultato formale, nel 2016, in base ai dati disponibili acquisiti direttamente dai rendiconti degli enti e dai referti della Corte dei Conti, 9 delle 21 Regioni e Province autonome

(Piemonte, Lombardia, Trento, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Sicilia e Sardegna) hanno dichiarato disavanzi di amministrazione, con valori compresi tra i -15,8 milioni di euro del Veneto e i -1,5 miliardi circa del Piemonte. Oltre al Piemonte, i *deficit* più consistenti riguardano la Regione Lazio (circa 1 miliardo) e la Lombardia (-539 milioni circa). Sui disavanzi formali più consistenti pesano soprattutto i cospicui residui attivi e passivi presenti nei bilanci, l'elevata spesa sostenuta per gli oneri finanziari (ad esempio, nel caso del Lazio), nonché naturalmente i problemi che riguardano le perdite di esercizio e il debito nella sanità con la contestuale necessità di assicurare in modo efficace l'erogazione dei Lea e le difficoltà incontrate nel comprimere i costi per l'assistenza sanitaria erogata da strutture private accreditate.

Per quanto riguarda i risultati positivi, gli avanzi formali di amministrazione più consistenti sono stati registrati dalla Puglia (circa 2 miliardi) dal Friuli-Venezia Giulia (2,1 miliardi), dalla Calabria (949 milioni) e dalle Marche (478 milioni).

Sebbene l'indagine sui fattori che hanno contribuito a determinare i risultati positivi necessiterebbe di maggiori approfondimenti qualitativi, occorre considerare come la normativa vigente solleciti le Regioni in piano di rientro (tra le quali la maggior parte di quelle meridionali) ad adottare comportamenti di bilancio improntati al contenimento della spesa e all'innalzamento delle aliquote dei tributi propri.

Detto questo, dopo l'avvio della riforma della contabilità armonizzata ottenere un risultato di amministrazione formale positivo non è più sufficiente per poter considerare sana la gestione dell'ente. Ai fini di una corretta e puntuale analisi finanziaria occorre infatti verificare la piena ricostituzione dei vincoli di bilancio in esso confluiti. In altre parole, occorre dimostrare la capacità dell'ente di finanziare le spese vincolate e gli accantonamenti di legge.

Risultato di amministrazione per l'esercizio 2015 e 2016 (valori in migliaia di euro)

Valori assoluti (in migliaia di euro)

	Risultato di amministrazione formale		Risultato di amministrazione sostanziale	
	2015	2016	2015	2016
Piemonte	-2.077.808	-1.484.870	-7.640.943	-7.562.571
Valle d'Aosta	169.775	nd	-278.837	nd
Liguria	124.705	105.322	-271.670	-295.961
Lombardia	-627.966	-538.871	-2.186.479	-1.630.008
Bolzano	305.966	275.744	305.966	87.800
Trento	56.312	-174.450	56.312	-292.167
Veneto	-316.515	-15.848	-3.184.268	-2.868.262
Friuli-Venezia Giulia	1.316.478	1.127.716	513.492	304.583
Emilia-Romagna	-282.785	-75.054	-2.718.351	-2.439.951
Toscana	-620.723	-167.084	-3.503.928	-3.024.768
Umbria	107.310	140.205	-222.233	-221.118
Marche	675.131	478.011	-383.832	-375.371
Lazio	-2.028.013	-1.016.360	-10.867.539	-9.734.452
Abruzzo	nd	nd	nd	nd
Molise	496.421	205.860	-309.070	-527.041
Campania	nd	nd	nd	nd
Puglia	1.856.255	2.023.585	-444.193	410.343
Basilicata	597.668	nd	80	nd
Calabria	1.100.155	949.214	-84.711	-116.145
Sicilia	-418.754	-99.909	-6.192.511	-6.099.560
Sardegna	-628.688	-183.799	-1.393.700	-1.257.052

Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati Corte dei Conti e Regioni e Province autonome

Se si prende in considerazione la successiva suddivisione del risultato di amministrazione, come previsto dalla contabilità armonizzata, allora il numero delle Regioni in disavanzo cresce da 9 a 14 (da 8 a 15 per quanto riguarda il risultato di amministrazione del 2015): nel 2016 sono interessate dal *deficit* tutte le Regioni a statuto ordinario ad eccezione della Puglia (per Abruzzo, Basilicata e Campania i dati non sono disponibili), nonché, tra quelle a statuto speciale, la Provincia di Trento, la Sardegna e la Sicilia (per la Valle d'Aosta il dato non è disponibile). La situazione peggiore si registra nel Lazio con quasi 9,7 miliardi di disavanzo, seguita da Piemonte (7,6 miliardi) e Sicilia (6,1 miliardi). A conferma delle difficoltà mostrate dalle Regioni con più gravi problemi di indebitamento nella sanità, si può notare come il disavanzo sostanziale rilevato sia più elevato proprio tra le realtà in piano di rientro rispetto a quelle che non si trovano in tale condizione.

La recente evoluzione delle norme sulla finanza locale e l'avvio della riforma della contabilità armonizzata hanno contribuito in misura significativa al marcato peggioramento del deficit.

In base a quanto rilevato dalla Corte dei Conti, una delle principali cause dell'elevato ammontare di disavanzo sostanziale delle regioni italiane riguarda l'applicazione della disciplina introdotta dal d.l. n. 179/2015 in tema di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità. Infatti, le nuove modalità di

gestione delle risorse anticipate dallo Stato (d. l. n. 35/2013⁶) hanno previsto la costituzione di un apposito fondo destinato a presidio di tale tipologia di entrata, la cui consistenza è stata pari a ben 19.134 milioni su un ammontare vincolato di 38.076 milioni nell'ambito dei bilanci 2015 redatti dalle regioni stesse⁷. Problemi diversi riguardano, invece, la Regione Toscana, sul cui disavanzo sostanziale ha pesato soprattutto l'utilizzazione dei cosiddetti "mutui a pareggio", che consistono nel finanziamento degli investimenti mediante autorizzazione all'assunzione di nuovo debito, il quale tuttavia non viene contratto nel corso dell'esercizio, a fronte di spese effettivamente erogate⁸.

In alcuni casi il disavanzo sostanziale non evidenzia situazioni di effettiva criticità della gestione ma deriva soprattutto dalla necessità, resa obbligatoria dalla nuova normativa, di ricostituire la liquidità necessaria a far fronte agli impegni già assunti e ai rischi collegati al Fondo crediti di dubbia esigibilità; inoltre per alcune Regioni (Toscana, Emilia Romagna, Lombardia, Veneto) il disavanzo sostanziale dipende soprattutto dalla necessità di adempiere alla regola della ricostituzione della liquidità anche quando l'ente è stato autorizzato ad attivare un mutuo, ma lo stesso non è stato successivamente contratto.

In definitiva, tenuto conto che le nuove regole contabili hanno influenzato l'esito del risultato di amministrazione, solo per alcune regioni il deficit rilevato va messo in relazione soprattutto con lo stato di salute negativo del bilancio. Si tratta di problemi che chiamano in causa in primo luogo la non adeguata programmazione delle entrate e delle spese, la scarsa capacità di riscossione, la presenza di elementi di inefficienza nella gestione della spesa per la sanità, il basso grado di realizzazione degli investimenti. Accanto alle criticità collegate alle responsabilità delle Amministrazioni regionali hanno agito però anche alcune cause esterne, da ricondursi in particolare allo storico sottofinanziamento del Fondo Sanitario Nazionale⁹, al basso livello di autonomia tributaria¹⁰ di cui godono le regioni ordinarie, al parziale cedimento delle basi imponibili delle entrate tributarie verificatosi negli anni di crisi più acuta, nonché alla fase di inasprimento dei vincoli del patto di stabilità, i cui effetti negativi sul piano della spesa hanno peggiorato il quadro di indebitamento delle Regioni (e in particolare degli enti sanitari) più inefficienti. Inoltre, le operazioni di riaccertamento dei residui straordinari previste dal decreto legislativo n. 118/2011 hanno sicuramente creato una situazione di grave disavanzo "tecnico" nei bilanci regionali.

D'altra parte, occorre considerare che il basso livello di autonomia tributaria riflette in qualche modo le modalità atipiche di esercizio delle funzioni regionali, visto che oltre l'80% della spesa corrente (considerando le sole Regioni a statuto ordinario) interessa la sanità, cioè un servizio che, nonostante sia regionalizzato dal punto di vista della gestione, è, per come attualmente organizzato, a tutti gli effetti di interesse nazionale, essendo previsti livelli essenziali di assistenza molto dettagliati da garantire in modo uniforme su tutto il territorio italiano, con decisioni di spesa (ammontare delle risorse necessarie al finanziamento dei Lea e loro ripartizione tra le Regioni) adottate a livello nazionale sulla base dell'accordo tra Stato e Regioni¹¹.

⁶ Decreto Legge dell'8 aprile 2013, n.35, "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali".

⁷ Corte dei Conti, sezione Autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizio 2015, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2017/FRGRoma, 2017.

⁸ Corte dei Conti, sez. regionale di controllo della Toscana, *Relazione al Consiglio regionale sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2015, Documento di sintesi*, Firenze, 2016

⁹ Si veda, ad esempio, G. Amato, S. Cassese. G. Turchetti, R. Varaldo (A cura di), *Il governo della sanità*, Franco Angeli, Milano, 1999.

¹⁰ Calcolata per il 2015 (come incidenza degli accertamenti da Tributi propri sul totale degli accertamenti dei Titoli I, II e III delle Entrate) l'autonomia tributaria delle regioni è pari al 50,5%, un valore molto basso. Si tratta di un fenomeno anomalo a livello europeo, soprattutto se si tiene conto che in Italia le Regioni godono di un ampio potere legislativo in materie che incidono in importanti settori della vita economica e sociale del Paese.

¹¹ Enrico Buglione, *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, novembre 2016, ISSIRFA, <http://www.issirfa.cnr.it/enrico-buglione-l-autonomia-finanziaria-come-snodo-dell-autonomia-regionale-novembre->

In linea generale, le criticità della finanza regionale possono essere contestualizzate anche nell'ambito della parziale e tortuosa transizione al federalismo, dove l'accelerazione sul lato delle entrate (il d. l. n. 78/2010 e il taglio dei trasferimenti) è stata affiancata dai forti ritardi che hanno invece interessato il lato delle spese (costi standard, ritardi nel processo di desanitarizzazione della spesa regionale).

Tornando ai dati del risultato di amministrazione rilevati per il 2015 e 2016, a noi interessa capire se e in quale misura il disavanzo di amministrazione produce effetti negativi sugli equilibri finanziari e sulla capacità di spesa dell'ente, e quali conseguenze vengono a determinarsi per la collettività amministrata. Da questo punto di vista, per quanto concerne il piano di rientro dai disavanzi, la disciplina generale dell'art. 42, comma 12 del decreto legislativo n. 118/2011 aveva obbligato gli enti ad applicare l'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto al primo esercizio del bilancio di previsione, e tale disavanzo poteva anche essere ripianato in un periodo più ampio dell'esercizio di bilancio, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale. È poi intervenuto l'art. 9 comma 5 del decreto legge n. 78/2015 (convertito con modifica nella legge n. 125/2015), che ha consentito alle Regioni di rateizzare in setti anni il ripiano a quote costanti dei disavanzi al 31 dicembre 2014, a condizione che gli enti approvassero una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo (con individuazione dei provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio). Infine, la durata del piano di rientro è stata estesa sino a dieci anni dalla legge di Stabilità n. 208/2015 (art. 1, comma 691). Va ricordato che le Regioni hanno inoltre la possibilità di rateizzare nell'arco di 30 anni la restituzione delle anticipazioni di liquidità (ex. Decreto legislativo n. 35/2013), possono inoltre, sempre entro 30 anni, ripianare il disavanzo tecnico creatosi a seguito delle operazioni di accertamento dei residui (contabilità armonizzata).

Ad ogni modo, come afferma la Corte Costituzionale in una recente sentenza, concretamente ancora non è prevista per le Regioni una specifica procedura di dissesto con accesso a fondi straordinari, come per i comuni e gli altri enti locali. Rimane dunque ancora inattuata la previsione dell'art. 17 lett. e, ultima parte (Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo) della legge 42/2009 in materia di Federalismo fiscale, in base al quale "tra i casi di grave violazione di legge di cui all'articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali"¹².

In conclusione, i paradossi e le criticità emersi dalle analisi svolte chiamano in causa processi storico-politici e istituzionali complessi: ma è indubbio che i problemi al centro di questi processi (la transizione al federalismo e la necessità di eliminare la moltiplicazione dei centri di costo, l'adeguatezza delle Regioni ai compiti loro affidati e il nuovo ruolo dello Stato, l'eccessiva differenziazione dei sistemi sanitari regionali in termini di prestazioni rivolte alla popolazione, l'atipicità delle Regioni a statuto speciale, l'incompletezza delle riforme istituzionali e costituzionali avviate negli ultimi anni, e così via) necessitano di risposte adeguate e rapide, in assenza delle quali il rischio di minare lo sviluppo economico e sociale del Paese è molto forte. Non va dimenticato infatti che nel 2015 le Regioni hanno gestito direttamente o indirettamente spese totali per circa 224, 7 miliardi, pari a quasi il 13,7% del Pil nazionale calcolato ai prezzi di mercato.

2016.html.

¹² Corte Costituzionale, Sentenza n. 107/2016.

Riferimenti

G. Amato, S. Cassese, G. Turchetti, R. Varaldo (A cura di), *Il governo della sanità*, Franco Angeli, Milano, 1999.

Corte dei Conti, sezione Autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni*. Esercizio 2015, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2017/FRG, Roma, 2017.

Corte dei Conti, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, anni vari.

Corte dei Conti, *Referto al parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali*. Esercizio 2016, Roma, 2018.

E. Buglione, *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, novembre 2016, ISSIRFA, <http://www.issirfa.cnr.it/enrico-buglione-l-autonomia-finanziaria-come-snodo-dell-autonomia-regionale-novembre-2016.html>.

ISTAT, *Consuntivi delle Regioni e Province autonome*, anni vari.

F. Montemurro, T. Tarquini, G. Zanetta, *Il welfare locale*, Il sole 24 ore, 2002.

F. Montemurro, *Governare lo sviluppo economico del territorio*, Guide per amministratori Enti Locali, Rimini, Maggioli, 2006.

R. Leonardi, R. Nanetti (A cura di), *Effetto Regione in Basilicata. Le sinergie dello sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2010.