

LA DISTRIBUZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA PUBBLICA ITALIANA PER LIVELLO DI GOVERNO. UN FOCUS SULLA COMPOSIZIONE DELLA SPESA SANITARIA DELLE REGIONI.

Angelo Grasso*, Roberta Garganese**, Vito Peragine ***

1 Premessa; 2 La spesa pubblica per funzioni COFOG nei Paesi dell'Unione Europea; 3 La spesa della PA per livello di governo nelle Regioni italiane; 4 La distribuzione funzionale della spesa pubblica italiana per livello di governo; 5 La composizione della spesa sanitaria delle regioni italiane; 6 Conclusioni

1 Premessa

In un contesto, come quello attuale, in cui paiono ormai imminenti sia i provvedimenti di strutturale revisione della spesa pubblica, sia l'avvio di un organico processo di riforma degli assetti istituzionali del nostro Paese, particolare utilità possono assumere le analisi volte ad indagare la composizione funzionale della spesa pubblica sostenuta dai vari livelli di governo.

A tale proposito, estremamente preziosa è la banca dati dei 'Conti pubblici territoriali' (CPT) che, come è noto, presenta il grande vantaggio di riportare, con riferimento ad un universo che è il più ampio possibile¹, una base di informazioni particolarmente ricca ed articolata, avendo già risolto a monte i problemi della omogeneità, dell'armonizzazione e delle riclassificazioni economica e settoriale e consentendo quindi, tra l'altro, un'accurata disamina delle spese sostenute, nei singoli territori regionali, da parte delle amministrazioni centrali, regionali e locali.

Con riferimento all'analisi funzionale della spesa, inoltre, particolare rilievo rivestono le statistiche elaborate secondo la classificazione COFOG (Classification Of Function Of Government)², quale riferimento fondamentale per il confronto tra i Paesi europei nel quadro delle statistiche di finanza pubblica definite in termini di contabilità nazionale.

* Direttore Generale dell'IPRES, Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali.

** Ricercatrice dell'IPRES, Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali.

*** Associato di 'Scienza delle Finanze' presso l'Università degli studi di Bari.

¹ I CPT, pubblicati ogni anno dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico, riportano i flussi finanziari di entrata e di spesa per settori d'intervento e livelli di governo della pubblica amministrazione. In particolare, i CPT presentano informazioni relative all'universo della 'Pubblica Amministrazione' (PA) – intesa come l'insieme delle amministrazioni centrali (AC), delle amministrazioni locali (AL) e delle amministrazioni regionali (AR) – ed all'universo del 'Settore Pubblico Allargato' (SPA) – rappresentato, oltre che dalla PA, dalle imprese pubbliche locali e dalle imprese pubbliche nazionali. Nello specifico, all'interno dei CPT le amministrazioni locali sono rappresentate da Province, Comuni, Comunità montane, Camere di Commercio Università, Edsu, Enti dipendenti dagli enti locali, Autorità portuali, Parchi. Nelle amministrazioni regionali sono ricomprese Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Ospedali pubblici; mentre l'amministrazione centrale comprende Stato, Cassa DD.PP. (fino al 2003), Enti Previdenziali, altri Enti dell'amministrazione centrale, Anas, Patrimonio S.p.A.. Infine, è necessario precisare che, ai fini della presente analisi, si è fatto riferimento ai dati CPT relativi all'aggregato del 'Settore Pubblico Allargato' (SPA). In effetti, la scelta dell'universo di riferimento (PA ovvero SPA) incide sul processo di consolidamento e sull'elaborazione dei dati, dal momento che, nei CPT, i pagamenti di competenza degli Enti sono riportati in maniera 'consolidata', ovvero al netto di tutti i trasferimenti destinati ad altri soggetti dello stesso 'universo'.

² La *Classification of the Functions of Government* (COFOG), introdotta dal Regolamento CE n. 2223 del Consiglio dell'Unione Europea del 25.06.1996 (SEC95), come modificato dal Regolamento CE n. 113 della Commissione Europea del 23.01.2002, rappresenta il principale riferimento internazionale in tema di classificazione funzionale della spesa pubblica.

Per questi motivi, dopo un'iniziale disamina dell'articolazione funzionale della spesa pubblica in Italia e nei principali Paesi Europei, il presente contributo è incentrato sull'analisi territoriale della distribuzione funzionale della spesa sostenuta, nel nostro Paese, dalle amministrazioni centrali, regionali e locali.

L'analisi è stata condotta attraverso i più recenti dati dei Conti Pubblici Territoriali (riferiti all'annualità 2012), riclassificati nelle dieci divisioni COFOG: servizi generali; assetto territoriale; affari economici; attività ricreative e culturali; difesa; istruzione; ordine pubblico e sicurezza; protezione ambientale; protezione sociale e sanità³.

Infine, proprio all'analisi territoriale della spesa sanitaria - principale voce della nostra spesa pubblica, seconda solo, per consistenza, a quella previdenziale - è dedicata l'ultima parte del contributo, anche in virtù del fatto che, nell'anno 2014, si è avviata l'applicazione dei costi standard in sanità, per la quale sono state assunte come regioni benchmark: l'Emilia-Romagna, l'Umbria e il Veneto.

2

La spesa pubblica per funzioni COFOG nei Paesi dell'Unione Europea

Nel corso dell'ultimo decennio (dal 2003 al 2012) il totale della spesa pubblica italiana ha visto aumentare la propria incidenza sul PIL, passando dal 48,1 al 50,6%. L'incremento fatto registrare, pari al 5,2%, non è tra i più elevati, se confrontato a quello relativo alla media dell'Eurozona (pari al 4%) ed anche a quello di alcuni Paesi le cui performance sono più comunemente paragonate a quelle italiane (in Francia la spesa pubblica ha raggiunto nel 2012 il 56,6% del Pil con un incremento del 6% rispetto al 2003; mentre in Spagna l'incremento è stato del 24,2%, con una incidenza della spesa sul Pil che è aumentata dal 38,4% al 47,7%).

Certamente più virtuoso è, invece, il trend della Germania che, pur partendo nel 2003 da una percentuale di spesa pubblica sul Pil simile a quella del nostro Paese (48,5%), ha fatto registrare nell'ultimo decennio una flessione del 7,8%, che ne ha portato l'incidenza al 44,7% nel 2012.

Dinamica opposta ha caratterizzato, invece, il decennio del Regno Unito, che è passato da un'incidenza della spesa sul PIL pari al 41,8% nel 2003 ad un valore del 48,1% nel 2012, con una variazione del +15,1%.

³ In tali dieci divisioni COFOG sono stati riclassificati i dati dei trenta settori dei 'Conti Pubblici Territoriali' (CPT). Tale processo di riclassificazione è stato operato utilizzando le informazioni riportate nei rispettivi glossari. Per maggiori dettagli sulla metodologia adottata per il raccordo del modello di classificazione settoriale a trenta voci utilizzato dai CPT con quello a dieci divisioni previsto dalla COFOG, si veda la tavola riportata in appendice. Per l'approfondimento dei contenuti dei singoli settori CPT si rimanda, invece, al quarto capitolo della relativa guida metodologica (http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp).

Tabella 4.1
LA SPESA PUBBLICA NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA. ANNI 2003; 2012
Dati in percentuale del PIL

| GEO/TIME | 2003 | 2012 | var. % |
|-------------------------------|------|------|--------|
| European Union (28 countries) | | 49,3 | nd |
| Euro area (18 countries) | 48,0 | 49,9 | 4,0 |
| Belgium | 51,0 | 55,0 | 7,8 |
| Bulgaria | 39,1 | 35,7 | -8,7 |
| Czech Republic | 50,0 | 44,5 | -11,0 |
| Denmark | 55,1 | 59,4 | 7,8 |
| Germany | 48,5 | 44,7 | -7,8 |
| Estonia | 34,8 | 39,5 | 13,5 |
| Ireland | 33,2 | 42,6 | 28,3 |
| Greece | 44,7 | 53,7 | 20,1 |
| Spain | 38,4 | 47,7 | 24,2 |
| France | 53,4 | 56,6 | 6,0 |
| Croatia | | 45,7 | nd |
| Italy | 48,1 | 50,6 | 5,2 |
| Cyprus | 44,6 | 45,8 | 2,7 |
| Latvia | 34,9 | 36,5 | 4,6 |
| Lithuania | 33,8 | 36,1 | 6,8 |
| Luxembourg | 41,8 | 44,3 | 6,0 |
| Hungary | 49,7 | 48,7 | -2,0 |
| Malta | 45,6 | 43,1 | -5,5 |
| Netherlands | 47,1 | 50,4 | 7,0 |
| Austria | 51,3 | 51,7 | 0,8 |
| Poland | 44,7 | 42,2 | -5,6 |
| Portugal | 44,7 | 47,4 | 6,0 |
| Romania | 33,5 | 36,7 | 9,6 |
| Slovenia | 46,2 | 48,1 | 4,1 |
| Slovakia | 40,1 | 37,8 | -5,7 |
| Finland | 50,3 | 56,7 | 12,7 |
| Sweden | 55,7 | 52,0 | -6,6 |
| United Kingdom | 41,8 | 48,1 | 15,1 |
| Iceland | 45,6 | 47,4 | 3,9 |
| Norway | 48,2 | 43,3 | -10,2 |
| Switzerland | | 34,1 | nd |

Fonte: Elaborazione IPRES su dati EUROSTAT

Rispetto al confronto internazionale dei valori di spesa pubblica, tuttavia, è importante sottolineare il peso maggiore che assume, in Italia, la spesa per interessi. In effetti, rispetto all'incidenza totale della spesa sul PIL, giunta nel 2012 nel nostro Paese al 50,6%, una percentuale pari al 5,4% è destinata alle cosiddette spese al 'servizio del debito', con un 'peso' della spesa primaria che è quindi pari al 45,2%.

L'incidenza della spesa per interessi sul PIL è, pertanto, nel nostro Paese, una tra le maggiori in assoluto dell'intera Unione Europea, superiore anche a quella registrata in Grecia (5,2%), e

notevolmente più elevata anche dei valori fatti registrare da: Regno Unito (3%), Germania (2,5%) e Francia (2,4%).

Tabella 4.2
LA SPESA PER INTERESSI SUL DEBITO NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA. ANNI 2003; 2012
Dati in percentuale del PIL

| GEO/TIME | 2003 | 2012 |
|----------------|------|------|
| Bulgaria | 2,2 | 0,8 |
| Czech Republic | 1,2 | 1,6 |
| Denmark | nd | nd |
| Germany | 3,2 | 2,5 |
| Estonia | 0,4 | 0,2 |
| Ireland | 1,3 | 3,6 |
| Greece | 5,2 | 5,2 |
| Spain | 2,4 | nd |
| France | 2,5 | 2,4 |
| Croatia | nd | nd |
| Italy | 5,1 | 5,4 |
| Cyprus | 3,6 | 3,2 |
| Latvia | nd | 1,8 |
| Lithuania | 1,3 | 2,1 |
| Luxembourg | 0,3 | 0,7 |
| Hungary | 4,0 | 4,4 |
| Malta | 3,3 | 3,2 |
| Netherlands | 2,7 | 2,1 |
| Austria | 3,3 | 2,7 |
| Poland | 3,1 | 2,9 |
| Portugal | 2,8 | 4,7 |
| Romania | 1,6 | nd |
| Slovenia | 2,1 | 2,3 |
| Slovakia | nd | nd |
| Finland | 2,0 | 1,6 |
| Sweden | 2,2 | 1,0 |
| United Kingdom | 2,0 | 3,0 |
| Iceland | 2,8 | 5,7 |
| Norway | 1,7 | 0,9 |
| Switzerland | nd | nd |

Fonte: Elaborazione IPRES su dati EUROSTAT

Sempre con riferimento alla spesa totale, è inoltre interessante comparare i valori pro-capite fatti registrare nell'ultimo decennio dai Paesi dell'Unione Europea. Nel nostro Paese, la spesa pro-capite è passata dagli 11.220 euro del 2003 ai 13.279 euro del 2012, con una variazione percentuale del +18,4%. Tale variazione percentuale, come dimostra la tabella che segue, risulta meno elevata di quelle fatte registrare da: Francia (+29%, con una spesa pro-capite nel 2012 pari a 17.555 euro); Regno Unito (+24,6% con una spesa pro-capite di 14.465 euro) e Spagna (+48,8% con una spesa di 10.517 euro). Sensibilmente inferiore il tasso di crescita fatto

registrare nel decennio dalla Germania, la cui spesa pubblica pro-capite pure risulta più elevata di quella italiana, pari nel 2012 a 14.797 euro.

Tabella 4.3
LA SPESA PUBBLICA NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA. ANNI 2003; 2012
Dati in milioni di euro ed euro pro-capite

| GEO/TIME | 2003 | | 2012 | | var. % della spesa procapite |
|-------------------------------|--------------------|-----------------|--------------------|-----------------|---------------------------------------|
| | milioni di euro | euro pro capite | milioni di euro | euro pro capite | |
| European Union (28 countries) | | | 6.396.791 | 12.650 | |
| European Union (27 countries) | 4.773.440 | 9.774 | 6.376.815 | 12.718 | 30,1 |
| Euro area (18 countries) | 3.625.210 | 11.223 | 4.744.263 | 14.242 | 26,9 |
| Euro area (17 countries) | 3.621.739 | 11.292 | 4.736.150 | 14.305 | 26,7 |
| Belgium | 140.954 | 13.558 | 206.852 | 18.532 | 36,7 |
| Bulgaria | 7.191 | 922 | 14.253 | 1.957 | 112,3 |
| Czech Republic | 42.203 | 4.139 | 68.063 | 6.472 | 56,4 |
| Denmark | 103.801 | 19.231 | 145.739 | 26.013 | 35,3 |
| Germany | 1.040.720 | 12.610 | 1.191.490 | 14.797 | 17,3 |
| Estonia | 3.036 | 2.222 | 6.873 | 5.206 | 134,3 |
| Ireland | 46.751 | 11.604 | 69.811 | 15.206 | 31,0 |
| Greece | 77.144 | 6.989 | 103.822 | 9.385 | 34,3 |
| Spain | 300.783 | 7.069 | 491.414 | 10.517 | 48,8 |
| France | 847.957 | 13.613 | 1.151.257 | 17.555 | 29,0 |
| Croatia | | | 19.976 | 4.687 | |
| Italy | 645.124 | 11.220 | 792.583 | 13.279 | 18,4 |
| Cyprus | 5.193 | 7.183 | 8.109 | 9.365 | 30,4 |
| Latvia | 3.471 | 1.525 | 8.114 | 4.009 | 163,0 |
| Lithuania | 5.604 | 1.649 | 11.880 | 3.997 | 142,4 |
| Luxembourg | 10.794 | 23.725 | 19.012 | 35.401 | 49,2 |
| Hungary | 36.690 | 3.627 | 47.221 | 4.766 | 31,4 |
| Malta | 2.117 | 5.294 | 2.963 | 7.032 | 32,8 |
| Netherlands | 224.621 | 13.816 | 302.089 | 18.003 | 30,3 |
| Austria | 115.470 | 14.181 | 158.735 | 18.781 | 32,4 |
| Poland | 85.621 | 2.242 | 161.046 | 4.179 | 86,4 |
| Portugal | 64.105 | 6.121 | 78.244 | 7.461 | 21,9 |
| Romania | 17.589 | | 48.239 | | 194,8 |

| | 817 | | 2.410 | |
|----------------|---------|--------|---------|-------------|
| Slovenia | 11.938 | 5.979 | 16.975 | 8.245 37,9 |
| Slovakia | 11.835 | 2.203 | 26.852 | 4.963 125,3 |
| Finland | 73.199 | 14.024 | 109.071 | 20.099 43,3 |
| Sweden | 155.276 | 17.300 | 211.886 | 22.173 28,2 |
| United Kingdom | 694.256 | 11.611 | 924.226 | 14.465 24,6 |
| Iceland | 4.429 | 15.243 | 5.012 | 15.572 2,2 |
| Norway | 95.809 | 20.931 | 168.632 | 33.384 59,5 |
| Switzerland | | | 167.313 | 20.813 |

Fonte: Elaborazione IPRES su dati EUROSTAT

Entrando nel merito della riclassificazione funzionale della spesa, la tabella seguente mostra in primo luogo come per l'Italia il settore con la maggiore incidenza rispetto al PIL sia quello della protezione sociale (in cui come è noto rientra sia la spesa previdenziale che quella per l'assistenza), rispetto al quale si osserva, nel decennio considerato, un notevole incremento che porta la percentuale dal 17,9% del 2003 al 21% del 2012. Tale ultimo valore è sensibilmente maggiore del valore medio dell'Unione Europea (19,9%), oltre che dei valori di Germania (19,4%), Spagna (17,7%) e Regno Unito (18%), mentre - tra i Paesi più direttamente confrontabili al nostro - spende di più per tale settore la Francia (24,4%).

Inoltre, l'Italia è uno dei Paesi che spende relativamente di più in Servizi generali, il 9,1% (valore stabile nel periodo considerato), mentre Spagna, Germania, Francia e Regno Unito sono tutte intorno al 6% e la Grecia spende, invece, ancora più dell'Italia (il 13,8%). La differenza, piuttosto importante, tra i valori di spesa di questa funzione si giustifica con la spesa per interessi, che nella classificazione COFOG rientra proprio tra i servizi generali.

Terza funzione di spesa è, poi, quella relativa alla sanità, anch'essa in crescita, per il nostro Paese, nel decennio considerato, con un'incidenza che è passata dal 6,4% del 2003 al 7,3% del 2012, valore perfettamente in linea con quello medio dell'Unione Europea, leggermente inferiore a quello di Francia e Regno Unito (rispettivamente 8,3% e 8%), e più elevato di quelli di Germania (7%)⁴ e Spagna (6,2%).

Segue l'istruzione, con una percentuale di spesa per l'Italia in calo dal 4,8% al 4,2%, valore decisamente più basso della media europea (5,3%) e delle percentuali di Francia e Regno Unito (6,1%), ma sostanzialmente in linea con quello di Germania (4,3%) e Spagna (4,5%).

Anche gli affari economici hanno fatto registrare un'incidenza in calo (dal 4% al 3,4%), attestandosi su un valore inferiore a quello della media europea (4,1%), ma simile a quello di Germania (3,4%) e Francia (3,7%) e maggiore di quello del Regno Unito (2,8%). Da notare, rispetto agli affari economici, il notevole incremento fatto registrare nel decennio considerato dalla Spagna, che ha accresciuto la propria spesa dal 4,4% al 7,7%.

Per la sicurezza e l'ordine pubblico l'Italia ha speso, nel 2012, l'1,9% del PIL, valore in linea con la media europea, superiore a quello della Germania (1,6%) ed inferiore a quello del Regno Unito (2,4%).

⁴ In Germania gran parte del personale sanitario non è considerato dipendente pubblico, per questo la spesa per il personale (pubblico) è molto inferiore, e per la stessa ragione probabilmente la spesa per consumi intermedi è molto diversa.

Stesso rapporto si registra anche per le spese relative alla difesa, per le quali il nostro Paese ha speso nel 2012 l'1,4% del PIL, a fronte di una media europea pari all'1,5%, di un valore della Germania pari all'1,1% e del Regno Unito pari al 2,4%.

Infine, rispetto alle altre funzioni, si sottolinea l'invarianza nel nostro Paese delle spese per ambiente e territorio, che si attestano nel 2012 su valori rispettivamente dello 0,9% e dello 0,7%, entrambi in linea con le medie continentali, e la riduzione, dallo 0,9% allo 0,7%, delle spese relative alla cultura, per le quali la media dell'Unione Europea è di 1,1%, e vi sono Paesi, come la Francia e la Spagna, che arrivano a spendere l'1,4% e l'1,3% del PIL.

Tabella 4.4
LA SPESA PUBBLICA PER DIVISIONI COFOG NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA. ANNI 2003; 2012
Dati in percentuale del PIL

| GEO/TIME | servizi generali | | difesa | | ordine pubblico | | affari economici | | ambiente | | territorio | | sanità | | cultura | | istruzione | | sociale | |
|-------------------------------|------------------|------|--------|------|-----------------|------|------------------|------|----------|------|------------|------|--------|------|---------|------|------------|------|---------|------|
| | 2003 | 2012 | 2003 | 2012 | 2003 | 2012 | 2003 | 2012 | 2003 | 2012 | 2003 | 2012 | 2003 | 2012 | 2003 | 2012 | 2003 | 2012 | 2003 | 2012 |
| European Union (28 countries) | | 6,7 | | 1,5 | | 1,9 | | 4,1 | | 0,8 | | 0,8 | | 7,3 | | 1,1 | | 5,3 | | 19,9 |
| Euro area (18 countries) | 7,0 | 6,8 | 1,4 | 1,3 | 1,7 | 1,8 | 4,2 | 4,3 | 0,8 | 0,8 | 1,1 | 0,8 | 6,7 | 7,4 | 1,1 | 1,1 | 5,0 | 5,0 | 19,0 | 20,5 |
| Belgium | 9,9 | 8,1 | 1,2 | 1,0 | 1,7 | 1,9 | 5,0 | 7,0 | 0,7 | 0,7 | 0,3 | 0,4 | 7,0 | 8,1 | 1,2 | 1,3 | 6,0 | 6,3 | 18,0 | 20,3 |
| Bulgaria | 4,3 | 3,7 | 2,5 | 1,1 | 2,8 | 2,3 | 5,2 | 5,1 | 0,9 | 0,7 | 0,6 | 1,0 | 5,3 | 4,6 | 0,9 | 0,8 | 4,2 | 3,5 | 12,4 | 12,8 |
| Czech Republic | 4,9 | 5,0 | 1,9 | 0,9 | 2,1 | 1,8 | 11,5 | 5,6 | 1,1 | 1,4 | 1,2 | 0,7 | 7,4 | 7,8 | 1,2 | 2,7 | 5,0 | 4,8 | 13,8 | 13,8 |
| Denmark | 7,5 | 9,0 | 1,6 | 1,5 | 1,0 | 1,1 | 3,1 | 3,7 | 0,6 | 0,4 | 0,7 | 0,4 | 7,1 | 8,6 | 1,6 | 1,7 | 7,7 | 7,9 | 24,1 | 25,2 |
| Germany | 6,2 | 6,1 | 1,1 | 1,1 | 1,6 | 1,6 | 4,0 | 3,4 | 0,6 | 0,6 | 1,1 | 0,5 | 7,0 | 7,0 | 0,9 | 0,8 | 4,2 | 4,3 | 21,7 | 19,4 |
| Estonia | 3,3 | 3,6 | 1,7 | 1,9 | 2,4 | 2,1 | 3,5 | 4,5 | 0,7 | 0,9 | 0,6 | 0,7 | 4,1 | 5,1 | 2,1 | 1,7 | 6,5 | 6,4 | 9,9 | 12,6 |
| Ireland | 3,3 | 5,8 | 0,5 | 0,4 | 1,5 | 1,7 | 4,1 | 3,6 | 0,9 | 0,8 | 1,3 | 0,8 | 6,4 | 7,1 | 0,6 | 0,8 | 4,6 | 5,2 | 10,0 | 16,4 |
| Greece | 9,8 | 13,8 | 3,5 | 2,4 | 1,5 | 1,8 | 4,3 | 3,2 | 0,5 | 0,6 | 0,4 | 0,2 | 5,2 | 5,8 | 0,3 | 0,6 | 4,0 | 4,1 | 15,1 | 21,2 |
| Spain | 5,2 | 6,1 | 1,1 | 1,0 | 1,8 | 2,1 | 4,4 | 7,7 | 0,9 | 0,8 | 1,1 | 0,4 | 5,2 | 6,2 | 1,4 | 1,3 | 4,3 | 4,5 | 13,0 | 17,7 |
| France | 7,0 | 5,9 | 1,9 | 1,9 | 1,6 | 1,8 | 3,6 | 3,7 | 0,9 | 1,1 | 1,9 | 1,9 | 7,6 | 8,3 | 1,3 | 1,4 | 6,1 | 6,1 | 21,6 | 24,4 |
| Croatia | | 7,1 | | 1,5 | | 2,6 | | 5,3 | | 0,4 | | 0,4 | | 9,2 | | 1,2 | | 5,0 | | 13,1 |
| Italy | 9,1 | 9,1 | 1,3 | 1,4 | 2,0 | 1,9 | 4,0 | 3,4 | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,7 | 6,4 | 7,3 | 0,9 | 0,7 | 4,8 | 4,2 | 17,9 | 21,0 |
| Cyprus | 11,2 | 12,4 | 2,2 | 1,9 | 2,3 | 2,2 | 5,2 | 3,1 | 0,3 | 0,3 | 2,7 | 2,3 | 3,4 | 3,3 | 1,2 | 1,1 | 6,8 | 6,7 | 9,4 | 12,4 |
| Latvia | 3,9 | 4,5 | 1,2 | 0,9 | 2,4 | 1,8 | 4,9 | 5,3 | 0,3 | 0,7 | 1,3 | 1,2 | 3,4 | 3,9 | 1,1 | 1,5 | 5,5 | 5,5 | 10,8 | 11,2 |
| Lithuania | 4,4 | 4,3 | 1,4 | 1,0 | 1,9 | 1,8 | 3,9 | 3,3 | 0,1 | 0,9 | 0,4 | 0,2 | 5,0 | 5,9 | 0,8 | 0,8 | 5,7 | 5,6 | 10,3 | 12,1 |
| Luxembourg | 4,5 | 4,9 | 0,3 | 0,4 | 1,1 | 1,1 | 4,7 | 4,4 | 1,1 | 1,3 | 0,8 | 0,8 | 4,8 | 5,1 | 1,9 | 1,8 | 4,9 | 5,4 | 17,7 | 19,2 |
| Hungary | 9,2 | 9,0 | 1,3 | 0,8 | 2,2 | 2,0 | 5,7 | 6,2 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,9 | 5,7 | 5,3 | 1,8 | 1,9 | 6,2 | 4,8 | 16,1 | 17,1 |
| Malta | 6,0 | 6,6 | 0,8 | 0,7 | 1,6 | 1,5 | 9,0 | 5,2 | 1,4 | 1,5 | 0,9 | 0,4 | 5,7 | 5,8 | 0,6 | 0,9 | 5,9 | 5,9 | 13,5 | 14,6 |
| Netherlands | 6,3 | 5,4 | 1,5 | 1,3 | 1,9 | 2,1 | 5,6 | 5,3 | 1,7 | 1,7 | 0,8 | 0,6 | 5,7 | 8,9 | 1,8 | 1,7 | 5,6 | 5,8 | 16,2 | 17,6 |
| Austria | 7,2 | 6,7 | 0,9 | 0,7 | 1,5 | 1,5 | 5,0 | 5,8 | 0,5 | 0,5 | 0,7 | 0,6 | 7,6 | 7,9 | 1,0 | 1,0 | 5,6 | 5,6 | 21,3 | 21,4 |
| Poland | 6,3 | 5,9 | 1,1 | 1,2 | 1,7 | 1,7 | 3,4 | 4,7 | 0,6 | 0,6 | 1,5 | 0,8 | 4,3 | 4,6 | 1,0 | 1,2 | 6,1 | 5,5 | 18,8 | 16,1 |
| Portugal | 6,4 | 9,1 | 1,3 | 1,1 | 2,0 | 1,8 | 5,1 | 2,8 | 0,6 | 0,5 | 0,7 | 0,6 | 6,7 | 6,1 | 1,2 | 1,0 | 6,6 | 5,7 | 14,2 | 18,8 |
| Romania | 4,1 | 4,9 | 2,5 | 0,7 | 1,9 | 2,2 | 4,9 | 6,2 | 0,2 | 0,8 | 2,1 | 1,1 | 3,5 | 3,1 | 0,7 | 1,0 | 3,5 | 3,0 | 10,0 | 13,6 |
| Slovenia | 5,7 | 5,8 | 1,2 | 1,1 | 1,9 | 1,8 | 4,8 | 3,9 | 0,9 | 0,7 | 0,5 | 0,8 | 6,5 | 7,0 | 1,3 | 1,8 | 6,4 | 6,4 | 17,0 | 18,9 |
| Slovakia | 5,4 | 6,0 | 1,8 | 1,0 | 1,9 | 2,4 | 4,4 | 3,5 | 0,7 | 0,9 | 1,1 | 0,8 | 6,5 | 6,2 | 1,2 | 1,0 | 4,3 | 3,8 | 12,8 | 12,1 |
| Finland | 6,7 | 7,4 | 1,4 | 1,6 | 1,4 | 1,5 | 4,8 | 4,9 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 6,5 | 8,2 | 1,1 | 1,3 | 6,4 | 6,3 | 21,4 | 24,8 |
| Sweden | 7,7 | 7,2 | 2,0 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 4,2 | 4,4 | 0,3 | 0,3 | 0,9 | 0,7 | 7,0 | 7,1 | 1,1 | 1,1 | 7,2 | 6,8 | 23,9 | 21,4 |
| United Kingdom | 4,1 | 5,8 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,9 | 2,8 | 0,7 | 0,9 | 1,0 | 0,8 | 6,3 | 8,0 | 1,1 | 1,0 | 5,8 | 6,1 | 15,3 | 18,0 |
| Iceland | 5,9 | 9,1 | 0,0 | 0,0 | 1,5 | 1,5 | 6,6 | 4,9 | 0,7 | 0,6 | 0,4 | 1,1 | 8,9 | 7,7 | 3,6 | 3,3 | 8,3 | 8,0 | 9,7 | 11,2 |
| Norway | 5,1 | 4,0 | 1,9 | 1,4 | 1,1 | 1,0 | 4,3 | 4,2 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 8,2 | 7,3 | 1,2 | 1,2 | 6,7 | 5,5 | 18,3 | 17,4 |
| Switzerland | | 3,1 | | 1,0 | | 1,8 | | 4,6 | | 0,7 | | 0,2 | | 2,2 | | 0,9 | | 6,1 | | 13,4 |

Fonte: Elaborazione IPRES su dati EUROSTAT

3

La spesa della PA per livello di governo nelle Regioni italiane

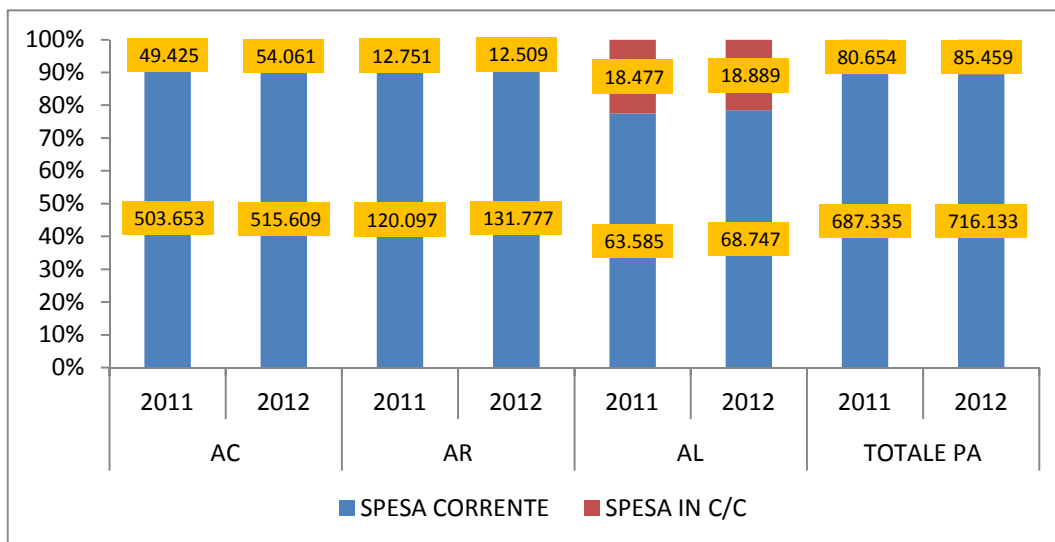
La spesa totale consolidata della PA in Italia è stata pari, per l'anno 2012, a 801,5 miliardi di euro, con una variazione del +4,3% rispetto al corrispondente valore dell'anno precedente, di circa 768 miliardi.

L'incremento della spesa ha riguardato in particolar modo le Amministrazioni regionali che, con una variazione del +8%, sono passate da una spesa di 133 miliardi ad un valore di 144 miliardi di euro.

In crescita anche le spese delle Amministrazioni locali (+6,8%), aumentate da 82 a 87 miliardi e quelle delle Amministrazioni centrali (+3%), da 553 a 569 miliardi. In relazione a tali incrementi, è interessante osservare come gli stessi si distribuiscano tra la spesa corrente e quella in conto capitale. In particolare, il grafico riportato di seguito mostra come, a livello di PA, l'aumento di spesa totale registrato nel periodo considerato (pari a circa 34 miliardi), si componga per la gran parte di spesa corrente (29 miliardi) e sia rappresentato, solo in minima parte, da spesa in conto capitale (5 miliardi).

In relazione ai livelli di governo, invece, è possibile osservare che l'incremento della spesa per investimenti ha interessato esclusivamente le amministrazioni centrali, mentre l'aumento di spesa corrente ha coinvolto soprattutto le AC e le AR (con 12 miliardi per entrambi i livelli di governo) ed, in misura minore, anche le AL (+5miliardi).

Grafico 4.1
LA SPESA PUBBLICA ITALIANA PER LIVELLO DI GOVERNO. ANNI 2011/2012
Dati in milioni di euro



Fonte: Elaborazione IPRES su dati CPT

Tabella 4.5
RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA ITALIANA PER LIVELLO DI GOVERNO. ANNI 2011-2012
Dati in milioni di euro

| Regioni | AC | | AR | | AL | | PA | |
|-----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| | 2011 | 2012 | 2011 | 2012 | 2011 | 2012 | 2011 | 2012 |
| Piemonte | 43.073 | 44.686 | 9.657 | 9.458 | 6.080 | 6.024 | 58.810 | 60.168 |
| Valle d'Aosta | 1.198 | 1.255 | 1.093 | 977 | 361 | 403 | 2.653 | 2.635 |
| Lombardia | 94.995 | 99.279 | 21.327 | 23.500 | 13.297 | 14.571 | 129.619 | 137.349 |
| Veneto | 39.395 | 40.358 | 9.589 | 10.426 | 5.580 | 5.984 | 54.564 | 56.768 |
| Friuli Venezia Giulia | 14.147 | 14.702 | 3.862 | 4.199 | 2.500 | 2.450 | 20.510 | 21.351 |
| Liguria | 18.063 | 18.313 | 3.152 | 3.512 | 2.792 | 2.900 | 24.006 | 24.726 |
| Emilia Romagna | 41.006 | 41.971 | 9.275 | 10.566 | 5.605 | 5.966 | 55.887 | 58.502 |
| Toscana | 34.791 | 35.188 | 7.658 | 7.520 | 5.466 | 5.692 | 47.915 | 48.401 |
| Umbria | 8.535 | 8.614 | 1.815 | 2.045 | 1.440 | 1.428 | 11.791 | 12.086 |
| Marche | 13.423 | 13.604 | 3.168 | 3.356 | 1.988 | 2.112 | 18.579 | 19.072 |
| Lazio | 76.906 | 80.979 | 12.880 | 12.486 | 9.111 | 10.872 | 98.897 | 104.337 |
| Abruzzo | 12.044 | 13.066 | 2.812 | 2.854 | 1.882 | 2.049 | 16.737 | 17.969 |
| Molise | 2.844 | 2.905 | 756 | 723 | 455 | 430 | 4.054 | 4.058 |
| Campania | 41.610 | 42.757 | 9.549 | 11.655 | 7.134 | 7.453 | 58.293 | 61.865 |
| Puglia | 31.087 | 30.941 | 7.466 | 8.933 | 4.184 | 4.503 | 42.737 | 44.378 |
| Basilicata | 4.550 | 4.557 | 1.278 | 1.346 | 829 | 905 | 6.658 | 6.808 |
| Calabria | 17.349 | 17.252 | 3.802 | 4.268 | 2.293 | 2.431 | 23.443 | 23.951 |
| Sicilia | | | | | | | | |

| | | | | | | | | |
|----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| | 37.069 | 37.682 | 12.055 | 14.069 | 5.608 | 5.663 | 54.733 | 57.414 |
| Sardegna | 13.375 | 13.576 | 4.720 | 5.137 | 2.814 | 2.964 | 20.908 | 21.678 |
| Provincia di Trento | 3.984 | 4.145 | 3.482 | 3.498 | 1.415 | 1.554 | 8.880 | 9.197 |
| Provincia di Bolzano | 3.635 | 3.840 | 3.453 | 3.759 | 1.228 | 1.281 | 8.316 | 8.880 |
| | 553.078 | 569.671 | 132.848 | 144.287 | 82.062 | 87.635 | 767.989 | 801.593 |

Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT

4

La distribuzione funzionale della spesa pubblica italiana per livello di governo

Le tabelle riportate di seguito presentano, per ciascun livello di governo, la distribuzione territoriale della spesa pro-capite delle dieci divisioni COFOG.

Con riferimento alla spesa delle AC, si osserva in primo luogo come la spesa risulti distribuita sul territorio in maniera piuttosto disomogenea, con i valori massimi registrati nel Lazio (23 mila euro), in Friuli Venezia Giulia (21 mila euro) ed in Liguria (20 mila euro); e quelli più bassi in Puglia (16,6 mila euro), Sicilia (16,5 mila euro) e Campania (16,4 mila euro).

In relazione alle singole divisioni COFOG, l'analisi mostra i seguenti dati principali:

- in materia di protezione sociale, la spesa pro-capite è più elevata in Liguria (8mila), seguita da Lazio (7,6 mila euro) e Umbria (7 mila); mentre la spesa inferiore è quella della Campania (4,3 mila euro);
- per i servizi generali si spende di più nel Lazio (2,2 mila euro) e in Abruzzo (1,5 mila euro), mentre la spesa più bassa si registra in Calabria (778 euro);
- la spesa per ordine pubblico e sicurezza è maggiore nel Lazio (1,3 mila euro), mentre quella inferiore si registra in Lombardia (370 euro);
- per l'istruzione, la spesa pro-capite più elevata è quella della Calabria (781 euro), e quella più bassa - tra le Regioni a statuto ordinario - è quella lombarda (506 euro);
- in materia di affari economici, si osserva un'enorme differenza tra i valori delle Regioni a statuto ordinario: la spesa più elevata è quella della Calabria (1.097 euro) e quella più bassa è quella pugliese (167 euro);
- forti disparità si osservano, infine, anche in materia di cultura (209 euro nel Lazio e 60 euro in Lombardia) e di assetto territoriale (134 euro in Abruzzo e 4 euro in Emilia Romagna).

Tabella 4.6
LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI PER DIVISIONE COFOG. ANNO 2012
Dati in euro pro-capite

| Regioni | DIVISIONI COFOG | | | | | | | | | | TOTALE |
|-----------------------|---|---------------------|--|------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------|--------|------------------|--|---------------|
| | Abitazioni e assetto territoriale | Affari economici | Attività ricreative, culturali e di culto | Istruzione | Ordine Pubblico e Sicurezza | Protezione dell'ambiente | Protezione sociale | Sanità | Servizi generali | Attività intersettoriali e non ripartibili | |
| Piemonte | 14 | 248 | 62 | 540 | 439 | 6 | 6.851 | 12 | 981 | 1.063 | 19.218 |
| Valle d'Aosta | 2 | 515 | 74 | 16 | 687 | 9 | 6.533 | 9 | 1.433 | 535 | 18.879 |
| Lombardia | 14 | 307 | 60 | 506 | 370 | 3 | 6.174 | 12 | 1.043 | 1.647 | 19.137 |
| Veneto | 26 | 193 | 68 | 525 | 469 | 11 | 5.531 | 5 | 922 | 516 | 17.269 |
| Friuli Venezia Giulia | 14 | 224 | 68 | 549 | 1.013 | 7 | 6.989 | 9 | 1.078 | 2.082 | 21.042 |
| Liguria | 21 | 479 | 72 | 489 | 831 | 20 | 8.054 | 43 | 1.077 | 614 | 20.708 |
| Emilia Romagna | 4 | 215 | 65 | 490 | 508 | 6 | 6.714 | 9 | 993 | 583 | 18.590 |
| Toscana | 13 | 200 | 73 | 529 | 547 | 14 | 6.661 | 15 | 965 | 513 | 18.531 |
| Umbria | 8 | 248 | 96 | 584 | 425 | 19 | 7.082 | 11 | 907 | 339 | 18.730 |
| Marche | 14 | 148 | 75 | 594 | 442 | 6 | 6.178 | 8 | 888 | 453 | 17.809 |
| Lazio | 24 | 572 | 209 | 581 | 1.311 | 20 | 7.679 | 67 | 2.216 | 1.892 | 23.574 |
| Abruzzo | 134 | 474 | 83 | 635 | 665 | 33 | 5.847 | 24 | 1.575 | 484 | 18.962 |
| Molise | 81 | 373 | 97 | 690 | 506 | 34 | 5.778 | 8 | 1.159 | 544 | 18.296 |
| Campania | 15 | 217 | 67 | 725 | 768 | 8 | 4.336 | 32 | 809 | 436 | 16.412 |
| Puglia | 23 | 167 | 63 | 659 | 743 | 8 | 4.918 | 6 | 807 | 245 | 16.640 |
| Basilicata | 31 | 317 | 87 | 768 | 409 | 11 | 4.921 | 7 | 854 | 504 | 16.922 |
| Calabria | 45 | 1.097 | 75 | 781 | 549 | 17 | 5.081 | 6 | 778 | 382 | 17.814 |
| Sicilia | 23 | 241 | 60 | 693 | 600 | 11 | 4.712 | 7 | 961 | 228 | 16.538 |
| Sardegna | 15 | 284 | 74 | 665 | 661 | 9 | 5.454 | 9 | 933 | 174 | 17.281 |
| Provincia di Trento | 2 | 110 | 50 | 9 | 399 | 5 | 5.472 | 9 | 1.030 | 730 | 16.829 |
| Provincia di Bolzano | 2 | 134 | 49 | 8 | 378 | 5 | 5.156 | 9 | 1.042 | 750 | 16.547 |

Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT

Con riferimento alle amministrazioni regionali, si osserva una certa omogeneità dei valori pro-capite della spesa tra le Regioni a statuto ordinario, con il valore maggiore registrato in Emilia Romagna (11.414 euro) e quello inferiore in Campania (11.020 euro).

Dalla lettura dei dati relativi alle singole divisioni COFOG, emerge che:

- tra le regioni a statuto ordinario, la spesa per la sanità risulta più elevata in Lombardia (2.149 euro) ed in Emilia Romagna (2.115 euro), mentre la spesa inferiore si registra in Molise (1.595 euro);
- con riferimento alla spesa per affari economici, si registra una grande variabilità dei valori pro-capite di spesa, che passano dai 46 euro del Lazio ai 273 del Molise;
- eterogeneità elevate si registrano anche con riferimento alle altre principali divisioni Cofog nelle quali si concentra la spesa delle amministrazioni regionali, ed in particolare: servizi generali (310 euro in Molise e 38 euro in Lombardia), istruzione (48 euro in Basilicata e 3 euro in Liguria) e ambiente (112 euro in Calabria e 9 euro in Lombardia).

Infine, la tabella 4.8 riporta la distribuzione territoriale della spesa pro-capite delle dieci divisioni Cofog relativa alle amministrazioni locali.

Tra i dati maggiormente significativi si sottolinea che:

- il Lazio fa registrare sul piano nazionale la spesa pro-capite più elevata in materia di affari economici (574 euro) e di protezione sociale (187 euro);
- in Toscana si osserva la spesa pro-capite più elevata in tema di istruzione (391 euro) e di cultura (75 euro);
- la Puglia si attesta sui livelli più bassi di spesa pro-capite in relazione ai settori: affari economici (206 pro-capite), istruzione (216 euro) e servizi generali (239 euro);
- in Veneto si registra la spesa inferiore in tema di: ambiente (101 euro) e assetto territoriale (26 euro);
- le altre regioni caratterizzate dai maggiori livelli di spesa pro-capite sono: l'Abruzzo, con riferimento alla protezione ambientale (327 euro); la Liguria, per i servizi generali (416 euro) e l'Umbria, per l'assetto del territorio (111 euro).

Tabella 4.7
LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI PER DIVISIONE COFOG. ANNO 2012
Dati in euro pro-capite

| Regioni | DIVISIONI COFOG | | | | | | | | | | TOTALE |
|--------------------------|---|---------------------|--|------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------|--------|---------------------|---|---------------|
| | Abitazioni e assetto territoriale | Affari economici | Attività ricreative, culturali e di culto | Istruzione | Ordine Pubblico e Sicurezza | Protezione dell'ambien- te | Protezione sociale | Sanità | Servizi generali | Attività intersettoria- li e non ripartibili | |
| Piemonte | 5 | 147 | 14 | 16 | 0 | 28 | 5 | 1.822 | 68 | 58 | 11.163 |
| Valle d'Aosta | 165 | 1.150 | 252 | 961 | 122 | 184 | 484 | 2.268 | 1.266 | 793 | 16.695 |
| Lombardia | 8 | 123 | 3 | 30 | 0 | 9 | 11 | 2.149 | 38 | 28 | 11.400 |
| Veneto | 13 | 111 | 3 | 28 | 4 | 37 | 14 | 1.861 | 52 | 11 | 11.136 |
| Friuli Venezia Giulia | 87 | 531 | 64 | 105 | 1 | 67 | 32 | 2.041 | 157 | 352 | 12.439 |
| Liguria | 42 | 130 | 8 | 3 | 3 | 17 | 22 | 1.898 | 103 | 19 | 11.246 |
| Emilia Romagna | 2 | 141 | 3 | 29 | 0 | 20 | 3 | 2.115 | 59 | 42 | 11.414 |
| Toscana | 9 | 102 | 7 | 38 | 0 | 14 | 7 | 1.780 | 77 | 3 | 11.037 |
| Umbria | 36 | 112 | 6 | 24 | 3 | 35 | 14 | 1.891 | 113 | 72 | 11.309 |
| Marche | 6 | 114 | 12 | 36 | 0 | 21 | 5 | 1.816 | 79 | 84 | 11.173 |
| Lazio | 12 | 46 | 20 | 36 | 0 | 12 | 5 | 1.929 | 142 | 46 | 11.247 |
| Abruzzo | 2 | 179 | 4 | 40 | 4 | 17 | 2 | 1.781 | 91 | 55 | 11.176 |
| Molise | 8 | 273 | 12 | 11 | 10 | 39 | 4 | 1.595 | 310 | 44 | 11.314 |
| Campania | 8 | 148 | 8 | 14 | 2 | 67 | 6 | 1.617 | 98 | 52 | 11.020 |
| Puglia | 9 | 245 | 8 | 19 | 1 | 14 | 4 | 1.836 | 52 | 18 | 11.206 |
| Basilicata | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | |
|----------------------|-----|-------|-----|-------|-----|-----|-------|-------|-----|-----|---------------|
| | 21 | 183 | 2 | 48 | 0 | 59 | 22 | 1.726 | 143 | 132 | 11.339 |
| Calabria | 9 | 172 | 2 | 26 | 2 | 112 | 16 | 1.739 | 96 | 6 | 11.181 |
| Sicilia | 26 | 159 | 29 | 87 | 0 | 66 | 22 | 1.939 | 231 | 254 | 11.814 |
| Sardegna | 51 | 426 | 30 | 63 | 9 | 151 | 19 | 2.101 | 219 | 62 | 12.134 |
| Provincia di Trento | 177 | 1.362 | 142 | 1.190 | 115 | 233 | 527 | 2.187 | 406 | 258 | 15.608 |
| Provincia di Bolzano | 108 | 1.400 | 214 | 1.180 | 29 | 65 | 1.421 | 2.430 | 377 | 151 | 16.389 |

Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT

Tabella 4.8
LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI PER DIVISIONE COFOG. ANNO 2012
Dati in euro pro-capite

| Regioni | DIVISIONI COFOG | | | | | | | | | TOTALE |
|--------------------------|---|---------------------|--|------------|-----------------------------------|-----------------------------|-----------------------|--------|---------------------|---------------|
| | Abitazioni e assetto territoriale | Affari economici | Attività ricreative, culturali e di culto | Istruzione | Ordine Pubblico e Sicurezza | Protezione dell'ambiente | Protezione sociale | Sanità | Servizi generali | |
| Piemonte | 33 | 301 | 66 | 305 | 57 | 152 | 136 | 15 | 312 | 10.377 |
| Valle d'Aosta | - | 45 | - | - | - | - | - | - | 3.110 | 12.155 |
| Lombardia | 43 | 343 | 69 | 279 | 48 | 241 | 158 | 18 | 288 | 10.488 |
| Veneto | 26 | 336 | 66 | 245 | 43 | 101 | 105 | 15 | 290 | 10.226 |
| Friuli Venezia Giulia | 37 | 441 | 136 | 384 | 55 | 210 | 295 | 29 | 418 | 11.006 |
| Liguria | 77 | 527 | 64 | 323 | 85 | 186 | 151 | 23 | 416 | 10.854 |
| Emilia Romagna | 36 | 236 | 72 | 371 | 43 | 102 | 167 | 19 | 316 | 10.363 |
| Toscana | 43 | 345 | 75 | 391 | 65 | 159 | 140 | 19 | 304 | 10.542 |
| Umbria | 111 | 280 | 62 | 340 | 70 | 232 | 89 | 34 | 393 | 10.613 |
| Marche | 39 | 285 | 69 | 277 | 42 | 163 | 156 | 32 | 302 | 10.368 |
| Lazio | 76 | 574 | 63 | 361 | 94 | 244 | 187 | 21 | 336 | 10.957 |
| Abruzzo | 50 | 271 | 45 | 273 | 78 | 327 | 157 | 20 | 339 | 10.562 |
| Molise | 46 | 267 | 46 | 227 | 135 | 238 | 77 | 27 | 310 | 10.377 |
| Campania | 50 | 303 | 28 | 219 | 52 | 275 | 51 | 13 | 301 | 10.292 |
| Puglia Basilicata | 44 | 206 | 35 | 216 | 47 | 229 | 84 | 11 | 239 | 10.112 |

| | | | | | | | | | | |
|----------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|---------------|
| | 105 | 417 | 55 | 229 | 71 | 231 | 85 | 17 | 361 | 10.572 |
| Calabria | 63 | 238 | 40 | 236 | 59 | 229 | 46 | 12 | 320 | 10.242 |
| Sicilia | 41 | 180 | 30 | 195 | 54 | 189 | 96 | 11 | 337 | 10.133 |
| Sardegna | 77 | 278 | 103 | 264 | 56 | 290 | 315 | 18 | 405 | 10.808 |
| Provincia di Trento | 68 | 484 | 226 | 599 | 107 | 390 | 413 | 32 | 610 | 11.934 |
| Provincia di Bolzano | 119 | 508 | 269 | 320 | 104 | 283 | 465 | 30 | 416 | 11.519 |

Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT

In questa sezione si discuteranno nel dettaglio l'andamento e le caratteristiche principali della spesa sanitaria nel nostro paese. Inizieremo con alcuni dati descrittivi e successivamente faremo alcune considerazioni sui meccanismi che determinano la distribuzione della spesa nelle regioni italiane.

Nel 2012 la gestione della spesa sanitaria presenta risultati incoraggianti: a consuntivo le uscite complessive, in termini di contabilità nazionale, hanno raggiunto i 110,8 miliardi, ben al di sotto del dato, già rivisto in riduzione per il trascinamento del miglior risultato conseguito nel 2011, previsto per l'anno nel Documento di Economia e Finanza (DEF) stilato dal governo ad aprile 2012 (114,5 miliardi). Un dato significativamente inferiore anche a quello contenuto nel quadro di preconsuntivo contenuto nella nota di aggiornamento al DEF che incorporava le variazioni connesse alle ulteriori misure di contenimento disposte con il DL 95/2012.

Rispetto al valore previsto nell'ottobre del 2011, pari a 113,6 miliardi, si registra quindi una flessione di oltre 2,7 miliardi. Per il secondo anno consecutivo la spesa presenta una riduzione in termini nominali (-0,7 per cento contro il -0,8 per cento dello scorso anno) mentre rimane sostanzialmente invariata in termini di prodotto.

Un risultato di particolare rilievo anche considerando che il mantenimento degli obiettivi di indebitamento netto delle PA entro il 3 per cento è stato possibile nel 2012 grazie ad una inattesa flessione delle spese che ha compensato il deludente risultato dal lato delle entrate: dei 6 miliardi di minori spese rispetto al preconsuntivo di ottobre oltre il 40 per cento è da ricondurre al settore sanitario, settore che assorbe poco più del 15 per cento della spesa complessiva.

Analizzando ora l'articolazione regionale della spesa sanitaria pro capite nel 2012 emerge una (non sorprendente) forte sperequazione (Tab 4.9): ad esempio, per ogni singolo cittadino pugliese è stata pari a 1836 euro, leggermente al di sotto della media nazionale. Le regioni in cui il valore pro capite è sensibilmente al di sopra al dato medio sono le regioni a statuto speciale, oltre a Emilia Romagna e Lombardia, mentre le regioni in cui si spende meno solo Calabria e Campania.

Tabella 4.9
LA SPESA SANITARIA DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI. ANNI 2002; 2012
Dati in euro pro-capite

| Regioni | SPESA SANITARIA | |
|-----------------------|-----------------|-------|
| | 2002 | 2012 |
| Piemonte | 1.298 | 1.822 |
| Valle d'Aosta | 1.540 | 2.268 |
| Lombardia | 1.401 | 2.149 |
| Veneto | 1.358 | 1.861 |
| Friuli Venezia Giulia | 1.199 | 2.041 |
| Liguria | 1.187 | 1.898 |
| Emilia Romagna | 1.452 | 2.115 |
| Toscana | 1.365 | 1.780 |
| Umbria | 1.319 | 1.891 |
| Marche | 1.322 | 1.816 |
| Lazio | 1.119 | 1.929 |
| Abruzzo | 1.275 | 1.781 |
| Molise | 1.096 | 1.595 |
| Campania | 1.027 | 1.617 |
| Puglia | 1.128 | 1.836 |
| Basilicata | 1.166 | 1.726 |
| Calabria | 1.451 | 1.739 |
| Sicilia | 1.043 | 1.939 |
| Sardegna | 1.306 | 2.101 |
| Provincia di Trento | 1.486 | 2.187 |
| Provincia di Bolzano | 1.673 | 2.430 |

Fonte: Elaborazione IPRES su dati CPT

Tabella 4.10
LA SPESA SANITARIA DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI. ANNI 2002; 2012
(% in relazione al Pil)

| Regioni | 2002 | 2012 |
|-----------------------|-------|-------|
| Piemonte | 5,47 | 7,16 |
| Valle d'Aosta | 5,77 | 7,57 |
| Lombardia | 5,07 | 7,03 |
| Veneto | 5,46 | 6,87 |
| Friuli Venezia Giulia | 5,04 | 7,65 |
| Liguria | 5,40 | 7,60 |
| Emilia Romagna | 5,54 | 7,32 |
| Toscana | 5,97 | 6,93 |
| Umbria | 6,48 | 8,83 |
| Marche | 6,19 | 7,80 |
| Lazio | 4,49 | 7,01 |
| Abruzzo | 7,24 | 8,76 |
| Molise | 6,78 | 8,76 |
| Campania | 7,72 | 11,13 |
| Puglia | 8,09 | 11,98 |
| Basilicata | 8,09 | 10,55 |
| Calabria | 11,09 | 11,67 |
| Sicilia | 7,70 | 13,10 |
| Sardegna | 8,39 | 11,78 |
| Provincia di Trento | 5,83 | 7,90 |
| Provincia di Bolzano | 5,90 | 7,06 |

Fonte: Elaborazione IPRES su dati CPT

Dalla relazione della spesa sanitaria regionale con il Prodotto Interno Lordo (PIL) nel 2012, rappresentata nella figura 4.10, emergono altre differenze tra le regioni italiane: nelle regioni del Centro-Nord, Lazio incluso, il rapporto percentuale tra le due grandezze presenta infatti un valore intorno al 7%. Le regioni meridionali si attestano intorno al 10%. E' importante notare come le regioni che registrano una quota maggiore di finanziamento in percentuale del PIL sono anche le stesse che, di contro, presentano un finanziamento corrente, in termini pro-capite, inferiore per tutti gli anni presi in considerazione; questo per effetto delle ampie differenze demografiche, il cui ruolo sarà discusso in maggior dettaglio più avanti.

Guardando ora all'evoluzione della spesa sanitaria aggregata nell'ultimo decennio, si può cogliere come dal 2000 al 2012 l'incremento complessivo, sia espresso in termini pro-capite sia in percentuale del PIL, è in linea con quanto accaduto nella maggioranza dei paesi OCSE. In particolare, guardando l'evoluzione della spesa corrente nell'ultimo biennio disponibile, gran parte delle regioni italiane hanno realizzato dei risparmi di spesa, riconducibili agli impegni di

ridimensionamento imposti dai piani di rientro⁵ dal deficit sanitario. Più nel dettaglio la regione Puglia ha ridotto la spesa del 3% circa, seconda solo alla regione Molise con un 4%. Tre le regioni del nord invece, il Trentino Alto Adige ed il Friuli Venezia Giulia hanno incrementato la spesa pro capite rispettivamente dell' 1.3% ed 1.4%.

Gran parte delle regioni presentano un saldo negativo rispetto all'anno precedente, in parte riconducibile alla crisi economica ed in parte invece imputabile ai tagli imposti dai piani di rientro. La riduzione su base nazionale è stata pari al - 0.6%, con un calo significativo degli "oneri finanziari" (-7,9%). Il calo totale maggiore si è avuto nella regione Liguria (-3,9%) mentre la crescita più sostenuta si è avuta nella provincia autonoma di Trento (+3,1%).

Come messo in evidenza dal Rapporto della Corte dei Conti 2013, la flessione complessiva dei costi di gestione è riferibile in maggior misura alle regioni in piano di rientro e sembra da ricondurre ad una buona regolazione dell'accreditamento degli operatori privati con l'assegnazione di tetti di spesa e l'attribuzione di budget. Rispetto alle altre regioni quelle in rientro presentano una flessione più consistente della spesa farmaceutica, della riabilitativa e di quella integrativa. Ma soprattutto si evidenzia in queste regioni una riduzione della dinamica della spesa per retribuzioni, in calo del 2,4 per cento contro la flessione dello 0,5 per cento delle altre realtà regionali. In sintesi, il freno alla crescita della spesa è da ricondurre alla efficacia delle misure di contenimento messe in campo sia a livello nazionale (blocco dei contratti collettivi nazionali di lavoro, interventi in materia di contenimento della spesa farmaceutica), sia a livello regionale in attuazione dei piani di rientro e dei programmi operativi (accreditamento degli operatori privati con l'assegnazione di tetti di spesa e attribuzione di specifici budget, riorganizzazione della rete ospedaliera ecc.).

Ora, al di là della dinamica dell'ultimo periodo, qual'è l'origine dell'articolazione della spesa sanitaria nelle diverse regioni e della sua evoluzione nel tempo?

La sanità in Italia è finanziata essenzialmente attraverso un fondo nazionale (FSN) dedicato e rideterminato ogni anno dal parlamento per mezzo della legge finanziaria. Il valore complessivo di tale fondo poi viene ripartito tra le Regioni Italiane in base alla distribuzione dei bisogni sanitari a livello regionale. E' necessario dunque definire, prima, e misurare, poi, il bisogno sanitario.

Al momento, il meccanismo di riparto utilizzato nel nostro sistema sanitario prende il nome di "quota capitaria pesata", dove per "capitaria" ci si riferisce al fatto che la popolazione residente è il principio guida della ripartizione, mentre per "pesata" si intende il fatto che per alcune tipologie di spesa, che discuteremo più avanti, la struttura demografica della popolazione (e non solo la numerosità) gioca un ruolo determinante nella ripartizione.

Il percorso di riparto si articola in due fasi: in una prima fase si definiscono i Livelli Essenziali d'assistenza (LEA) che rappresentano il pacchetto di prestazioni coperte integralmente o parzialmente (a seconda delle compartecipazioni che ogni regione può includere, deciderne l'ammontare e le eventuali esenzioni) dal Servizio Sanitario Nazionale e le quote di finanziamento destinate ad ogni livello di LEA. In una seconda fase, vengono definiti i criteri ed

⁵ I piani di rientro sono finalizzati a verificare la qualità delle prestazioni ed a raggiungere il riequilibrio dei conti dei servizi sanitari regionali. Il Ministero, attraverso il SIVEAS, è impegnato nell'affiancare le Regioni nel raggiungere gli obiettivi previsti dai Piani. Attualmente le regioni sottoposte a Piano di rientro sono 8 (Piemonte, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia). Per maggiori informazioni sui Piani di rientro e le fasi di monitoraggio consultare la pagina del Ministero della Salute ad essi dedicato

i pesi (che vedremo in dettaglio) da applicare alla numerosità della popolazione per ogni livello di assistenza individuato.

A titolo esemplificativo riportiamo, in tabella 1, il dettaglio della ripartizione del FSN tra i diversi LEA avvenuta nell'anno 2012 (l'ultimo anno disponibile) ed i relativi criteri di pesatura adottati.

Tabella 4.12. Livelli essenziali d'Assistenza, criteri di pesatura adottati, coefficienti di peso per le varie classi d'età

| Livello di Assistenza | Quota FSN | Sottolivello Assistenza | di | Quota FSN | Criterio Di Riparto |
|-----------------------|-----------|-------------------------|----|-----------|--|
| Prevenzione | 5% | | | | Popolazione non pesata |
| Distrettuale | 51% | Medicina di Base | | 7% | Popolazione non pesata |
| | | Farmaceutica | | 13.57% | Tetto imposto sul fabbisogno complessivo |
| | | Specialistica | | 13.3% | Popolazione pesata |
| | | Territoriale | | 17.13% | Popolazione non pesata |
| Ospedaliera | 44% | | | | 50% popolazione pesata; 50% popolazione non pesata |

| Livello di Assistenza | Meno di 1 anno | 1-4 anni | 5-14 anni | 15-24 Anni | 25-44 anni | 45-64 anni | 65-74 anni | >75 anni |
|-----------------------|----------------|----------|-----------|------------|------------|------------|------------|----------|
| Specialistica | 0,391 | 0,288 | 0,341 | 0,382 | 0,627 | 1,123 | 2,155 | 2,136 |
| Ospedaliera | 3,184 | 0,364 | 0,234 | 0,371 | 0,544 | 0,923 | 2,047 | 2,844 |

Fonte: Zocchetti (2012)

Come si osserva in tabella 4.12, alle regioni è assegnato il 5% del FSN per la prevenzione per un ammontare che dipende esclusivamente dalla popolazione residente, a prescindere dalla struttura demografica regionale, il 51% all'assistenza distrettuale, con criteri diversi a secondo del sotto livello di assistenza ed il 44% alla spesa ospedaliera ripartito per metà in base alla popolazione residente e per metà in base alla popolazione pesata per età. I criteri di ripartizione utilizzati per ogni livello d'assistenza definiscono implicitamente la nozione di bisogno sanitaria utilizzata a livello centrale per ogni LEA.

Ad esempio, la ripartizione dei fondi per la prevenzione è basata esclusivamente sulla popolazione residente. Ciò è coerente col fatto che il bisogno di prevenzione, essendo per definizione sufficientemente svincolato dalle condizioni di salute, non richieda di tenere in considerazione l'età o qualsiasi altro indicatore di bisogno in quanto si assume che il bisogno si distribuisca in maniera omogenea per abitante. Anche i fondi per la medicina di base e l'assistenza territoriale vengono ripartiti esclusivamente in base alla popolazione residente, mentre per la spesa farmaceutica si stabilisce un tetto complessivo svincolato da ogni criteri di ripartizione e giustificato essenzialmente dalla necessità di contenere questa voce di spesa ad un livello fisso.

L'aspetto più problematico della ripartizione presentata interessa due aspetti. Il primo, già anticipato, riguarda il fatto che i fondi per la medicina di base e territoriali vengono complessivamente svincolati dalla struttura demografica della popolazione. Ciò appare alquanto discutibile in quanto, a differenza della prevenzione, la medicina di base è di tipo curativo e quindi dipendente dalle condizioni di salute della popolazione. Il secondo problema riguarda la ripartizione dei fondi per assistenza ospedaliera che, come detto, avviene per il 50% in base alla popolazione secca e per l'altro 50% in base alla popolazione pesata con i pesi per ogni classe d'età riportati nel panel inferiore della tabella 1. Tali pesi, sia per l'ospedaliera che la specialistica, sono calcolati a partire dalla distribuzione dei ricoveri e visite specialistiche riscontrati a livello nazionale per classi d'età. Dalla tabella si evince ad esempio che maggiori consumi ospedalieri sono concentrati in età pediatrica, principalmente nel primo anno di vita, e negli over 65. A titolo meramente illustrativo, in base a tali pesi, ogni residente in età pediatrica pesa un po' più di 3 residenti, mentre ad esempio un residente in età compresa tra 45 e 64 anni pesa leggermente meno di un residente, ai fini della ripartizione del FSN relativa alle prestazioni ospedaliere. Il risultato finale è, in buona sostanza, che le regioni con un maggior numero di individui in età pediatrica e anziana ricevono una quota maggiore di riparto del FSN. Quest'aspetto è cruciale per due motivi.

Il primo è legato allo straordinario peso che la spesa ospedaliera riveste sulla spesa sanitaria complessiva regionale. Il pericolo concreto è, dunque, che qualora la cifra ripartita fosse insufficiente a colmare il fabbisogno sanitario regionale relativo all'assistenza ospedaliera, il rischio di realizzare un deficit di bilancio sarebbe amplificato. Il secondo motivo riguarda direttamente la salute e la qualità della vita dei cittadini. Le prestazioni ospedaliere, infatti, sono rivolte principalmente alla cura di patologie contraddistinte da un certo grado di gravità e/o urgenza. Ne consegue che un'eventuale insufficienza qualitativa e quantitativa di prestazioni ospedaliere è in grado di incidere in maniera sostanziale sulle condizioni di salute della popolazione residente.

Per la straordinaria importanza che riveste questo aspetto per la finanza regionale è necessario discutere in dettaglio la questione relativa all'adeguatezza dei criteri utilizzati per la ripartizione della quota di FSN destinata alle prestazioni ospedaliere. Diversi studi hanno evidenziato come la formula di ripartizione attualmente utilizzata in Italia, a differenza di molte altre esperienze Europee anche simili alla nostra rispetto all'assetto organizzativo sanitario (es. il Regno Unito),

implichi una definizione di bisogno sanitario molto limitata, basata esclusivamente sulla struttura demografica della popolazione. Ciò impedisce di tener conto delle peculiarità epidemiologiche e socioeconomiche delle diverse realtà territoriali che possono incidere in modo sostanziale sull'utilizzo dei servizi sanitari e, di conseguenza, sulle voci di spesa sanitaria.

Molti sistemi sanitari che presentano le caratteristiche del sistema sanitario Italiano, ovvero con il Servizio sanitario nazionale che garantisce universalità d'accesso alle prestazioni sanitarie e uniformità delle prestazioni su tutto il territorio Nazionale, hanno il problema di allocare i fondi in maniera equa tra i cittadini (Rice and Smith, 2001). Per equità, in questo contesto, si fa riferimento al principio di equità orizzontale- uguale trattamento di individui con le stesse caratteristiche- declinato in chiave territoriale⁶. Pertanto, l'allocazione dei fondi disponibili è guidata dal principio secondo il quale individui con gli stessi bisogni sanitari debbano avere uguaglianza di accesso alle prestazioni sanitarie, a prescindere dal luogo in cui essi vivono (Gravelle et al. 2004). L'implementazione pratica di questo principio è chiaramente più complessa della mera enunciazione del principio essenzialmente perché il decisore pubblico non sempre dispone delle informazioni necessarie per misurare in misura corretta il bisogno sanitario. La maggior parte criteri di ripartizione dei fondi nazionali avviene pertanto in base a modelli statistici di utilizzo delle prestazioni sanitarie. In altri termini, si stimano le determinanti dell'utilizzo dei servizi sanitari e si identificano le caratteristiche della popolazione, principalmente quelle demografiche, maggiormente associate al consumo, ed in base ad esse si individuano i parametri da considerare ai fini della ripartizione del fondo nazionale. Ad esempio, il sistema sanitario del Regno Unito che più di tutti assomiglia a quello Italiano, per ciò che attiene l'universalità della cura e l'uniformità di prestazioni utilizza tale approccio dei consumi sanitari, dal 1995 (Carr-Hill et al. 1994) ed anche l'attuale formula di ripartizione utilizzata in Italia si basa sui modelli di consumo sanitario.

Parallelamente, tuttavia, la letteratura sulle determinanti del consumo sanitario ha individuato una serie di variabili che suggeriscono come i modelli di consumo principalmente basati su indicatori meramente demografici debbano essere necessariamente aggiornati (Gravelle et al. 2004). Innanzitutto, è ormai verificato in una serie di lavori empirici come la struttura socio-economica della popolazione abbia un impatto importante sui consumi sanitari (Scottish Executive, 2000; Carr-Hill et al. 2002). Già nel modello pionieristico di Grossman (1972) sulla domanda di salute e domanda di servizi sanitari si riconosceva il peso del reddito e dell'istruzione nell'influenzare il consumo sanitario. Individui più istruiti, infatti, sono in grado di scegliere gli input sanitari in maniera più efficiente ad esempio perché più consapevoli dei rischi sanitari (efficienza allocativa) e allo stesso tempo sono in grado di elaborare meglio gli input sanitari ricevuti, perché ad esempio, sono maggiormente in grado di seguire i protocolli di cura (efficienza tecnica). Il reddito, allo stesso tempo, genera un incentivo maggiore ad investire in attività salutari in quanto migliora la redditività dei giorni in perfetta salute. Empiricamente, a livello micro-economico, entrambe le determinanti sembrano associate positivamente ad un maggior ricorso alle prestazioni sanitarie di qualsiasi tipo (e.g. Carr-Hill et al., 1996; Culica et al., 2002; Hjortsberg, 2003). Al tempo stesso, individui in situazioni economiche peggiori (es. individui con basso reddito e basso livello di istruzione) molto spesso presentano profili di salute peggiori. Esiste un'ampia letteratura che documenta la presenza di disuguaglianze legate

⁶ Si veda Bordignon, Fontana e Peragine (2006) per una riflessione sul tema dell'equità territoriale nel contesto sanitario.

allo status socio-economico anche in Italia, specie a carattere regionale (Costa et al. 2004). Inoltre, viene documentata in letteratura anche una particolare vulnerabilità in termini di salute psico-fisica degli individui disoccupati a prescindere dal livello di istruzione ed anche in presenza di strumenti di sostegno al reddito (Theodossiou, 1998). Le condizioni socio-economiche, dunque, sembrano costituire un indicatore di bisogno sanitario non trascurabile ed anche facilmente misurabile, in quanto presente nella maggior parte delle banche dati regionali.

Anche l'adozione di stili di vita a rischio per la salute, tra cui tabagismo, obesità e alcool influenzano chiaramente i risultati di salute, ma sono allo stesso tempo conseguenza della privazione socio-economica. Sia che prevalga la tesi secondo la quale tali stili di vita servano come *comforting goods*, ovvero beni di conforto per individui svantaggiati, sia che prevalga quella dei fallimenti del mercato derivanti da assenza di informazione sui rischi maggiormente presente tra i più svantaggiati, vi è molta evidenza sul fatto che tali stili siano concentrati tra gli strati più svantaggiati della società e soprattutto che siano stili di vita contagiosi, ovvero amplificati dal fatto di essere concentrati tra gli individui svantaggiati che vivono negli stessi luoghi (si veda ad es. Carrieri and Bilger, 2011). Di conseguenza, una ponderazione per gli stili di vita a livello aggregato può costituire un altro possibile peso utilizzabile al fine di ripartire i fondi sanitari in maniera più aderente ai bisogni sanitari della popolazione.

Per riassumere, appare evidente come oltre alla struttura demografica, sia auspicabile integrare le formule di ripartizione considerando anche le determinanti dei consumi sanitari che gli sviluppi della letteratura scientifica hanno consentito di individuare.

Tabella 4.11
LA SPESA SANITARIA DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI PER CATEGORIE ECONOMICHE. ANNI 2002; 2012
Dati in milioni di euro

| | | Spese di personale | Acquisto di Beni e Servizi | Trasferimenti in conto corrente | Interessi passivi | Somme di parte corrente non attribuibili e poste correttive e compensative delle entrate | TOTALE SPESE CORRENTI | Beni e opere immobiliari | Beni mobili, macchinari, etc. | Trasferimenti in conto capitale | Partecipazioni azionarie, conferimenti e concessione di crediti | Somme in conto capitale non attribuibili | TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE | TOTALE SPESE |
|-----------------------|------|--------------------|----------------------------|---------------------------------|-------------------|--|-----------------------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---|--|--------------------------------|--------------|
| Piemonte | 2002 | 1.724.790 | 3.331.820 | 14.245 | 32.471 | 231.841 | 5.335.167 | 154.851 | 29 | 2.708 | | | 157.588 | 5.492.755 |
| | 2012 | 2.377.514 | 4.919.193 | 44.004 | 20.720 | 400.700 | 7.762.131 | 122.309 | 86.322 | - | 855 | | 209.486 | 7.971.616 |
| Valle d'Aosta | 2002 | 71.243 | 101.972 | 0 | 494 | 570 | 174.279 | 10.968 | - | 993 | - | | 11.960 | 186.240 |
| | 2012 | 89.576 | 161.715 | 1.686 | 2.716 | 18.018 | 273.710 | 10.928 | 4.246 | 1.068 | - | | 16.242 | 289.952 |
| Lombardia | 2002 | 2.756.241 | 8.965.069 | 66.534 | 77.945 | 626.357 | 12.492.146 | 251.132 | - | 18.117 | - | | 269.249 | 12.761.395 |
| | 2012 | 4.137.886 | 15.395.683 | 126.371 | 23.780 | 835.342 | 20.519.061 | 222.453 | 237.578 | 69.194 | 21 | | 529.247 | 21.048.308 |
| Veneto | 2002 | 1.672.748 | 3.526.815 | 43.373 | 69.663 | 676.908 | 5.989.508 | 227.254 | 1.071 | - | 275 | - | 228.601 | 6.218.108 |
| | 2012 | 2.214.181 | 5.945.008 | 85.157 | 27.772 | 479.190 | 8.751.308 | 147.513 | 182.621 | 4.290 | 2 | 274 | 334.701 | 9.086.009 |
| Friuli Venezia Giulia | 2002 | 514.598 | 822.185 | 41.672 | 8.995 | 19.081 | 1.406.531 | 21.599 | 258 | 692 | - | - | 22.549 | 1.429.080 |
| | 2012 | 737.733 | 1.447.231 | 48.238 | 5.671 | 140.259 | 2.379.132 | 60.644 | 53.565 | 76 | - | 1 | 114.286 | 2.493.417 |
| Liguria | 2002 | 665.651 | 1.145.360 | 1 | 2.486 | 2.952 | 1.816.450 | 50.181 | - | 36 | - | - | 50.217 | 1.866.667 |
| | 2012 | 901.064 | 1.823.428 | 1.797 | 4.250 | 161.975 | 2.892.513 | 50.252 | 25.909 | 1.482 | 737 | 30 | 78.409 | 2.970.922 |
| Emilia Romagna | 2002 | 1.793.038 | 3.441.655 | 37.029 | 31.369 | 194.541 | 5.497.631 | 353.360 | - | 97 | - | - | 353.457 | 5.851.088 |
| | 2012 | 2.366.328 | 5.923.391 | 92.578 | 45.606 | 520.515 | 8.948.419 | 164.197 | 145.240 | - | 1 | - | 309.438 | 9.257.857 |
| Toscana | 2002 | 1.524.433 | 2.858.496 | 42.446 | 6.045 | 200.879 | 4.632.299 | 167.430 | - | - | - | - | 167.430 | 4.799.729 |
| | 2012 | 2.069.563 | 3.710.803 | 47.810 | 33.798 | 337.867 | 6.199.842 | 171.331 | 116.422 | - | 85.259 | - | 373.012 | 6.572.854 |
| Umbria | 2002 | 350.072 | 602.622 | 63.120 | 1.355 | 67.983 | 1.085.152 | 15.109 | 3 | - | - | - | 15.112 | 1.100.263 |
| | 2012 | 494.637 | 1.070.524 | 3.922 | 2.565 | 81.589 | 1.653.237 | 9.367 | 12.393 | - | 43 | 3 | 21.807 | 1.675.044 |
| Marche | 2002 | 649.619 | 1.175.059 | 16.665 | 7.130 | 13.372 | 1.861.845 | 100.325 | 38 | - | - | 37 | 100.399 | 1.962.244 |
| | 2012 | 868.315 | 1.700.463 | 4.698 | 3.544 | 147.950 | 2.724.969 | 20.629 | 54.967 | - | 4.908 | 7 | 80.511 | 2.805.481 |
| Lazio | 2002 | 1.810.187 | 3.453.161 | 16.036 | 63.796 | 343.871 | 5.687.051 | 71.454 | 497 | 547 | - | - | 72.498 | 5.759.549 |
| | 2012 | 2.143.857 | 7.768.675 | 44.191 | 350.913 | 361.680 | 10.669.316 | 10.626 | 39.280 | - | 12 | - | 49.919 | 10.719.235 |
| Abruzzo | 2002 | 471.818 | 890.805 | 25.444 | 13.041 | 187.723 | 1.588.831 | 29.575 | 131 | 1.428 | 560 | 3.223 | 34.917 | 1.623.748 |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|------|-----------|-----------|---------|--------|---------|-----------|---------|---------|--------|-------|--------|---------|-----------|
| | 2012 | 627.944 | 1.551.071 | 12.545 | 6.922 | 91.280 | 2.289.762 | 21.149 | 26.810 | - | - | - | 47.959 | 2.337.721 |
| Molise | 2002 | 135.021 | 204.736 | 698 | 1.036 | 5.708 | 347.199 | 4.774 | - | - | - | - | 4.774 | 351.973 |
| | 2012 | 156.823 | 294.966 | 11.381 | 1.215 | 22.991 | 487.376 | 1.174 | 10.360 | 813 | - | - | 12.347 | 499.723 |
| Campania | 2002 | 1.751.215 | 3.393.190 | 207.202 | 59.339 | 325.572 | 5.736.519 | 136.147 | 157 | 7.129 | 1.492 | - | 144.925 | 5.881.444 |
| | 2012 | 2.448.632 | 5.829.980 | 33.993 | 32.147 | 861.690 | 9.206.442 | 24.016 | 61.823 | - | 65 | 38.726 | 124.630 | 9.331.072 |
| Puglia | 2002 | 1.168.901 | 3.148.833 | 47.672 | 21.523 | 94.520 | 4.481.449 | 56.880 | 34 | - | - | - | 56.913 | 4.538.362 |
| | 2012 | 1.717.294 | 5.148.150 | 57.689 | 20.011 | 297.210 | 7.240.353 | 83.485 | 76.337 | 28.381 | - | - | 188.203 | 7.428.557 |
| Basilicata | 2002 | 191.134 | 451.380 | 10.353 | 59 | 19.400 | 672.326 | 23.618 | - | - | - | - | 23.618 | 695.944 |
| | 2012 | 287.671 | 629.664 | 5.022 | 485 | 46.494 | 969.337 | 11.114 | 13.901 | 57 | - | - | 25.073 | 994.409 |
| Calabria | 2002 | 773.297 | 1.374.645 | 35.361 | 3.104 | 689.658 | 2.876.065 | 36.278 | - | 836 | - | - | 37.114 | 2.913.179 |
| | 2012 | 1.039.999 | 2.040.489 | 30.944 | 43.091 | 232.610 | 3.387.132 | 7.423 | 10.042 | - | 2 | - | 17.467 | 3.404.599 |
| Sicilia | 2002 | 1.608.599 | 2.891.981 | 235.305 | 18.452 | 287.163 | 5.041.499 | 82.917 | 62.954 | - | - | 20 | 145.890 | 5.187.390 |
| | 2012 | 2.341.958 | 6.339.371 | 26.421 | 43.185 | 475.133 | 9.226.068 | 336.704 | 130.834 | - | 198 | - | 467.737 | 9.693.805 |
| Sardegna | 2002 | 665.784 | 1.367.867 | 9.059 | 1.379 | 19.685 | 2.063.774 | 70.149 | 4.047 | 178 | - | - | 74.375 | 2.138.149 |
| | 2012 | 920.669 | 2.246.060 | 28.896 | 11.690 | 164.416 | 3.371.731 | 32.520 | 42.223 | 132 | - | - | 74.875 | 3.446.606 |
| Provincia Autonoma di Trento | 2002 | 215.138 | 446.247 | 6.375 | 56 | 76 | 667.892 | 48.435 | 47 | 1.770 | 12 | - | 50.264 | 718.156 |
| | 2012 | 473.989 | 547.526 | 7.088 | 182 | 69.087 | 1.097.872 | 6.062 | 39.166 | 8.379 | - | 1.272 | 54.880 | 1.152.752 |
| Provincia Autonoma di Bolzano | 2002 | 279.880 | 359.781 | 19.323 | 597 | 30.948 | 690.529 | 91.366 | - | - | - | - | 91.366 | 781.895 |
| | 2012 | 336.884 | 778.675 | 7.954 | 24 | 45.124 | 1.168.662 | 41.317 | 25.239 | 535 | - | - | 67.091 | 1.235.753 |

Fonte: elaborazione IPRES su dati CPT

6

Conclusioni

Dopo un'iniziale disamina dell'articolazione funzionale della spesa pubblica in Italia e nei principali Paesi Europei, il presente contributo ha preso in esame la distribuzione funzionale della spesa sostenuta, nel nostro Paese, dalle amministrazioni centrali, regionali e locali, focalizzandosi, poi, sulla composizione della spesa sanitaria nelle regioni italiane.

L'analisi è stata condotta attraverso i più recenti dati dei Conti Pubblici Territoriali (riferiti all'annualità 2012), riclassificati nelle dieci divisioni COFOG: servizi generali; assetto territoriale; affari economici; attività ricreative e culturali; difesa; istruzione; ordine pubblico e sicurezza; protezione ambientale; protezione sociale e sanità.

Il lavoro ha evidenziato in primo luogo come, nel corso dell'ultimo decennio (dal 2003 al 2012), il totale della spesa pubblica italiana abbia visto aumentare la propria incidenza sul PIL, passando dal 48,1 al 50,6%. L'incremento fatto registrare, pari al 5,2%, non è tra i più elevati, se confrontato a quello relativo alla media dell'Eurozona (pari al 4%) ed anche a quello di alcuni Paesi le cui performance sono più comunemente paragonate a quelle italiane.

Rispetto al confronto internazionale dei valori di spesa pubblica, inoltre, si è sottolineato il peso maggiore che assume, in Italia, la spesa per interessi. In effetti, rispetto all'incidenza totale della spesa sul PIL, giunta nel 2012 nel nostro Paese al 50,6%, una percentuale pari al 5,4% è destinata alle cosiddette spese al 'servizio del debito', con un 'peso' della spesa primaria che è quindi pari al 45,2%.

Sempre con riferimento alla spesa totale, si sono poi comparati i valori pro-capite fatti registrare nell'ultimo decennio dai Paesi dell'Unione Europea. Nel nostro Paese, la spesa pro-capite è passata dagli 11.220 euro del 2003 ai 13.279 euro del 2012, con una variazione percentuale del +18,4%. Tale variazione percentuale risulta meno elevata di quelle fatte registrare da: Francia (+29%, con una spesa pro-capite nel 2012 pari a 17.555 euro); Regno Unito (+24,6% con una spesa pro-capite di 14.465 euro) e Spagna (+48,8% con una spesa di 10.517 euro). Sensibilmente inferiore il tasso di crescita fatto registrare nel decennio dalla Germania, la cui spesa pubblica pro-capite pure risulta più elevata di quella italiana, pari nel 2012 a 14.797 euro. Entrando nel merito della riclassificazione funzionale della spesa, si è evidenziato in primo luogo come per l'Italia il settore con la maggiore incidenza rispetto al PIL sia quello della protezione sociale (in cui come è noto rientra sia la spesa previdenziale che quella per l'assistenza), rispetto al quale si osserva, nel decennio considerato, un notevole incremento che porta la percentuale dal 17,9% del 2003 al 21% del 2012. Tale ultimo valore è sensibilmente maggiore del valore medio dell'Unione Europea (19,9%), oltre che dei valori di Germania (19,4%), Spagna (17,7%) e Regno Unito (18%), mentre - tra i Paesi più direttamente confrontabili al nostro - spende di più per tale settore la Francia (24,4%).

Inoltre, l'Italia è uno dei Paesi che spende relativamente di più in Servizi generali, il 9,1% (valore stabile nel periodo considerato), mentre Spagna, Germania, Francia e Regno Unito sono tutte intorno al 6% e la Grecia spende, invece, ancora più dell'Italia (il 13,8%). La differenza, piuttosto importante, tra i valori di spesa di questa funzione si giustifica con la spesa per interessi, che nella classificazione COFOG rientra proprio tra i servizi generali.

Terza funzione di spesa è, poi, quella relativa alla sanità, anch'essa in crescita, per il nostro Paese, nel decennio considerato, con un'incidenza che è passata dal 6,4% del 2003 al 7,3% del PIL.

Con riferimento all'analisi della spesa pubblica italiana per livello di governo, si è osservato come la spesa totale della PA in Italia sia stata pari, per l'anno 2012, a 801,5 miliardi di euro,

con una variazione del +4,3% rispetto al corrispondente valore dell'anno precedente, di circa 768 miliardi.

L'incremento della spesa ha riguardato in particolar modo le Amministrazioni regionali che, con una variazione del +8%, sono passate da una spesa di 133 miliardi ad un valore di 144 miliardi di euro. In crescita anche le spese delle Amministrazioni locali (+6,8%), aumentate da 82 a 87 miliardi e quelle delle Amministrazioni centrali (+3%), da 553 a 569 miliardi. In relazione a tali incrementi, è stato osservato come, a livello di PA, l'aumento di spesa totale registrato nel periodo considerato (pari a circa 34 miliardi), si componga per la gran parte di spesa corrente (29 miliardi) e sia rappresentato, solo in minima parte, da spesa in conto capitale (5 miliardi).

Infine, si è presentata, per ciascun livello di governo, la distribuzione territoriale della spesa pro-capite delle dieci divisioni COFOG.

APPENDICE 1: TAVOLA DI RACCORDO TRA LA CLASSIFICAZIONE CPT E LA CLASSIFICAZIONE COFOG

| Classificazione settoriale CPT | Classificazione settoriale COFOG |
|--|--|
| Amministrazione Generale | Servizi generali |
| Difesa* | Ordine Pubblico e Sicurezza |
| Sicurezza pubblica | Ordine Pubblico e Sicurezza |
| Giustizia | Ordine Pubblico e Sicurezza |
| Istruzione | Istruzione |
| Formazione | Istruzione |
| Ricerca e Sviluppo (R. & S.)** | Attività intersettoriali e non ripartibili |
| Cultura e servizi ricreativi | Attività ricreative, culturali e di culto |
| Edilizia abitativa e urbanistica | Abitazioni e assetto territoriale |
| Sanità | Sanità |
| Interventi in campo sociale (assist. e benefic.) | Protezione sociale |
| Acqua | Abitazioni e assetto territoriale |
| Fognature e depurazione Acque | Protezione dell'ambiente |
| Ambiente | Protezione dell'ambiente |
| Smaltimento dei Rifiuti | Protezione dell'ambiente |
| Altri interventi igienico sanitari | Sanità |
| Lavoro | Affari economici |
| Previdenza e Integrazioni Salariali | Protezione sociale |
| Altri trasporti | Affari economici |
| Viabilità | Affari economici |
| Telecomunicazioni | Affari economici |
| Agricoltura | Affari economici |
| Pesca marittima e Acquicoltura | Affari economici |
| Turismo | Affari economici |
| Commercio | Affari economici |
| Industria e Artigianato | Affari economici |
| Energia | Affari economici |
| Altre opere pubbliche | Affari economici |
| Altre in campo economico | Affari economici |
| Oneri non ripartibili | Attività intersettoriali e non ripartibili |

*Essendo i valori di questa classe nulli per le amministrazioni locali, il riferimento all'imputazione rileva solo per le amministrazioni centrali e regionali

**Questa imputazione si è resa necessaria perché nella classificazione Cofog l'attività di ricerca applicata è assegnata ai diversi settori di appartenenza

Riferimenti bibliografici

- Banca d'Italia (2013), *Relazione Annuale*, Roma
- Corte dei Conti (2013), *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma
- EUROSTAT, *General government expenditure by function (COFOG)- 2013*
- IFEL (Anni vari), *Economia e Finanza Locale – rapporto*, Roma
- IRES, IRPET, SRM, ÉUPOLIS, IPRES, LIGURIA RICERCHE (2013), *La finanza locale in Italia - Rapporto 2013*, FrancoAngeli, Milano
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, (2013), *La spesa pubblica in Europa: metodi, fonti, elementi per l'analisi*
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO (2014), Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Conti Pubblici Territoriali – anno 2012*
- Monsurrò P, (2013), *La spesa pubblica in Italia e in Europa IBL – Special Report*
- SVIMEZ (Anni vari), *Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna