



Istituto Ricerche
Economiche Sociali

**Legge finanziaria per il 2004 e trasferimenti a Enti Locali e Regioni:
una prima valutazione dopo l'approvazione della Legge di Bilancio**

di Antonio Ruda

Marzo 2004

Enti locali e risorse erariali: una premessa

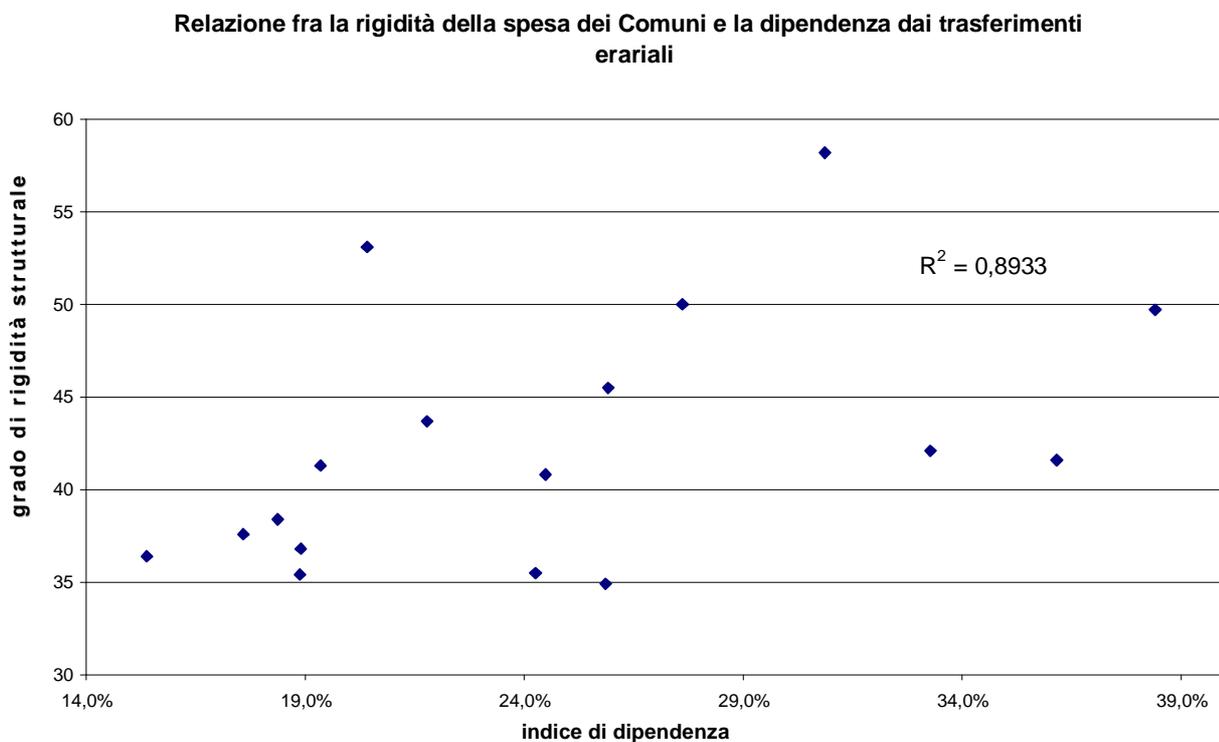
Il decentramento amministrativo sperimentato negli ultimi anni nel nostro Paese ha determinato una crescita dell'autonomia finanziaria degli Enti Locali e delle Regioni. Nonostante ciò, il ruolo dei trasferimenti erariali destinati alle amministrazioni decentrate rimane decisivo per il loro buon funzionamento e per rendere accessibili a tutti i cittadini, in termini di costo, importanti servizi di pubblica utilità. Inoltre, la dipendenza dai trasferimenti erariali delle amministrazioni locali non è distribuita in maniera uniforme fra le diverse aree del Paese ma presenta differenze sostanziali proprio in funzione dell'accresciuto ruolo dell'autonomia tributaria ed extra tributaria (servizi a tariffa) che, in presenza di una sperequata distribuzione delle basi imponibili e del reddito disponibile, rende indispensabile il ruolo perequativo dei trasferimenti statali.

Grado di dipendenza dei Comuni dal contributo statale alla spesa corrente. Analisi per Regione. Valori pro capite in euro						
	2001			2002		
	Spesa corrente	Contributi erariali	Dipendenza finanziaria	Spesa corrente	Contributi erariali	Dipendenza finanziaria
Piemonte	772,0	135,8	17,6%	732,76	149,09	20,3%
Valle d'Aosta*	710,8	0,0	0,0%	1527,66	0,00	0,0%
Lombardia	713,1	134,6	18,9%	838,90	149,28	17,8%
Liguria	773,7	119,0	15,4%	1031,93	133,21	12,9%
Trentino A. A.*	1027,1	0,0	0,0%	1309,25	0,00	0,0%
Veneto	700,7	132,4	18,9%	847,41	146,02	17,2%
Friuli V.G.*	751,0	0,0	0,0%	873,99	0,00	0,0%
Emilia Romagna	744,3	136,7	18,4%	961,61	148,68	15,5%
Toscana	746,3	152,3	20,4%	862,34	159,69	18,5%
Umbria	765,0	197,8	25,9%	879,36	199,72	22,7%
Marche	758,9	165,3	21,8%	744,03	168,36	22,6%
Lazio	691,8	133,9	19,4%	665,56	149,28	22,4%
Abruzzo	689,9	169,0	24,5%	650,20	174,50	26,8%
Molise	712,1	184,6	25,9%	606,76	191,88	31,6%
Campania	671,7	223,6	33,3%	679,39	223,58	32,9%
Puglia	639,4	176,5	27,6%	590,29	184,91	31,3%
Basilicata	663,0	254,6	38,4%	617,50	256,03	41,5%
Calabria	689,2	249,2	36,2%	674,64	249,32	37,0%
Sicilia	718,7	221,8	30,9%	810,84	226,75	28,0%
Sardegna	715,5	173,6	24,3%	736,42	183,23	24,9%
Media nazionale	732,7	160,1	21,8%	788,93	168,66	21,4%

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero degli Interni. Le Regioni contrassegnate con l'asterisco sono soggette a legislazione speciale

Nella tabella riportata sopra è stato calcolato il rapporto fra spesa corrente comunale pro capite e trasferimenti erariali sempre pro capite al fine di fornire una stima del grado di dipendenza dei bilanci comunali rispetto alle risorse di finanza derivata. I dati

disponibili, di fonte del Ministero degli interni, ci permettono di condurre una analisi disaggregata per Regione. A fronte di un valore medio intorno al 21% per il 2001 e il 2002 si riscontrano percentuali prossime al 40% per alcune regioni meridionali, mentre diverse regioni del Centro - Nord mostrano percentuali comprese fra il 15 e il 20%. Fra le variabili esplicative della dipendenza finanziaria delle amministrazioni locali vi è sicuramente il basso grado di autonomia del lato della spesa che non permette di adeguare le uscite in funzione delle entrate proprie. Nel grafico seguente il grado di rigidità della spesa, data dall'incidenza delle componenti rigide delle uscite - essenzialmente oneri per il personale e oneri finanziari derivanti dal debito -, sulle spese correnti viene messo in relazione con il grado di dipendenza dai trasferimenti erariali.



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

L'indice di correlazione, pari a 0,89, indica che i trasferimenti erariali ai Comuni sono spiegati per l'89% dalla rigidità della spesa. Naturalmente il risultato è influenzato dal grado di disaggregazione utilizzato che è quello regionale. Scendendo a livello di singolo comune è probabile che altri fattori possano entrare in gioco. Si pensi, per

esempio, alle economie di scala che penalizzano i piccoli Comuni accentuandone la dipendenza dai trasferimenti erariali e regionali.

Risorse degli enti locali e Bilancio dello Stato

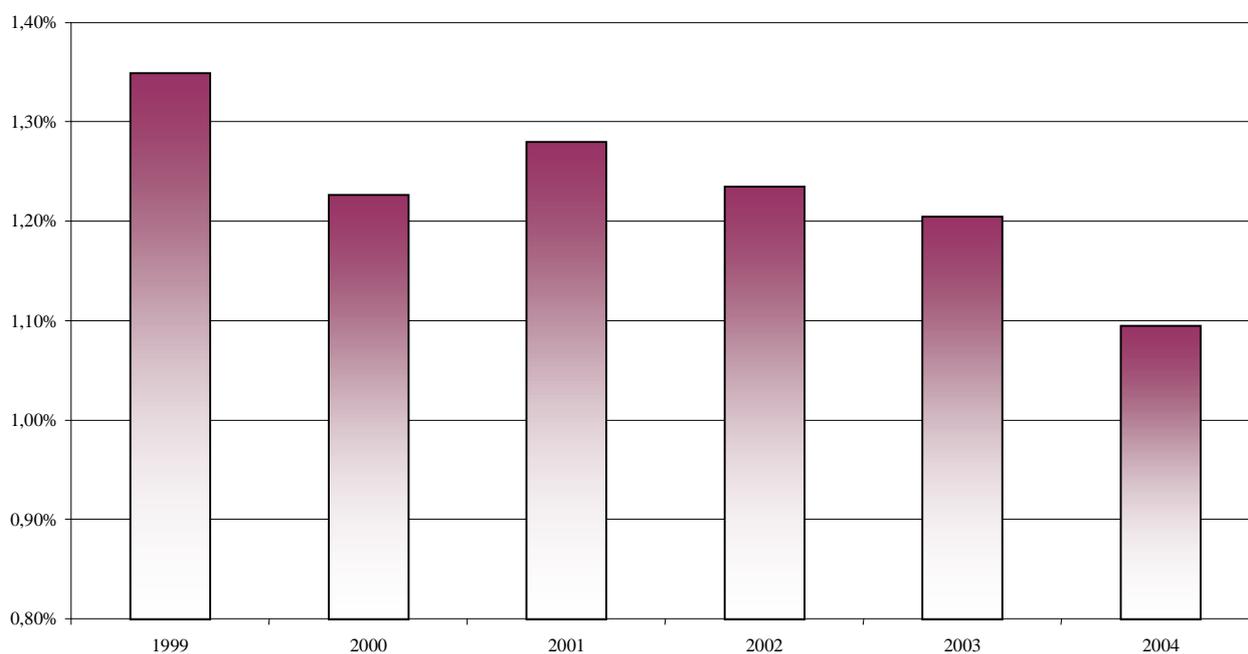
Comuni e Province presentano una situazione differenziata per ciò che riguarda la rispettiva dipendenza dalle risorse di origine statale e regionale. Mentre le entrate delle amministrazioni comunali derivano per circa un terzo dai trasferimenti statali e per circa il 9% dai trasferimenti di provenienza regionale, per le Province la situazione risulta praticamente rovesciata, con circa il 29% delle entrate derivanti dai trasferimenti regionali e il 17% circa dipendente dalle risorse statali. Anche se la dipendenza dai trasferimenti erariali per le amministrazioni locali rimane relativamente elevata le risorse di finanza derivata, in percentuale del PIL, presentano non solo valori contenuti, ma anche in costante calo a partire dalla fine del decennio scorso (si veda il grafico seguente). Nel periodo 1999-2004, le risorse del Bilancio dello Stato destinate alle amministrazioni locali sono passate dall' 1,35% all' 1,09% (nell'ipotesi di una crescita nominale del PIL del 3,9% e dell' 1,7% in termini reali nel 2004)

Entrate correnti dei Comuni. Dati in milioni di euro correnti						
	Entrate dei Comuni	Entrate dei Comuni sul PIL	Trasferimenti statali	Trasferimenti statali sulle entrate (%)	Trasferimenti dalle Regioni	Trasferimenti regionali sulle entrate comunali (%)
1999	43.054	3,9%	13.243	30,8%	3.023	7,0%
2000	44.708	3,8%	12.337	27,6%	3.040	6,8%
2001	46.723	3,8%	13.893	29,7%	4.034	8,6%

Entrate correnti delle Province. Dati in milioni di euro correnti						
	Entrate delle Province	Entrate delle provincie sul PIL	Trasferimenti statali	Trasferimenti statali sulle entrate (%)	Trasferimenti dalle Regioni	Trasferimenti regionali sulle entrate (%)
2000	5988	0,49%	765	12,8%	1475	24,6%
2001	7171	0,59%	1205	16,8%	2052	28,6%

Fonte: Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese

Bilancio dello Stato: stanziamenti per le autonomie locali in rapporto al PIL 1999-2004



Fonte: Elaborazioni su dati CNEL, Lettura del Bilancio dello Stato

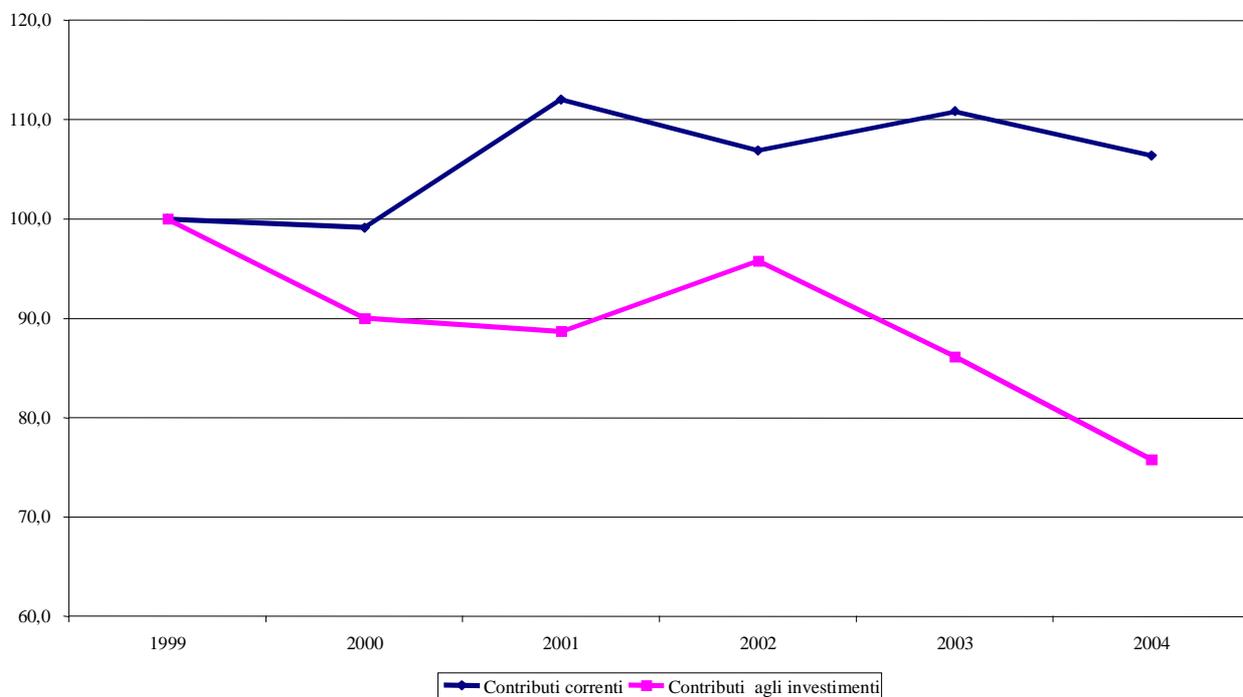
In termini assoluti ciò ha rappresentato una contrazione degli stanziamenti di Bilancio destinati alle autonomie locali pari a circa 865 milioni di euro nel 2004 rispetto all'anno precedente (-5,5%). In termini reali, tendo conto, cioè del tasso di inflazione, il taglio ai trasferimenti a comuni e Province è pari a un miliardo e 29 milioni di euro. L'analisi dettagliata delle diverse voci che compongono i trasferimenti agli enti locali evidenzia una contrazione dei finanziamenti destinati alle infrastrutture locali e al Fondo per gli investimenti. Per le prime la riduzione degli stanziamenti nel Bilancio dello Stato nel 2004 rispetto all'anno precedente sarebbe pari a -16,4% mentre per il Fondo investimenti si avrebbe una riduzione in misura del -9,3%. Fra le voci maggiormente penalizzate dalla riduzione dei trasferimenti vi sarebbero, inoltre, i contributi all'edilizia agevolata (-34%), i finanziamenti alle grandi città (-12,6%), i fondi per la viabilità (meno 11%). In realtà il processo di contrazione dei trasferimenti in conto capitale ha iniziato a manifestarsi già a partire dallo scorso anno e in misura più accentuata rispetto ai finanziamenti destinati alla spesa corrente. Il grafico seguente, che riporta gli indici dei trasferimenti destinati rispettivamente alla spesa corrente e a quella per investimenti, mostra che, dopo una ripresa nel 2002, gli stanziamenti per gli investimenti delle amministrazioni locali hanno registrato una accentuata contrazione a partire dal 2003.

Stanziamenti di bilancio per le autonomie locali. Valori in milioni di euro e variazioni percentuali rispetto all'anno precedente.

	Valori correnti	Variazioni assolute	Variazioni percentuali	Valori costanti a prezzi 1999	Variazioni assolute	Variazioni percentuali
1999	14.827,8			14.827,8		
2000	14.308,8	- 519,0	-3,5%	14.022,1	- 805,7	-5,4%
2001	15.611,6	1.302,8	9,1%	14.896,6	874,4	6,2%
2002	15.543,2	- 68,4	-0,4%	14.427,5	- 469,1	-3,1%
2003	15.630,5	87,3	0,6%	14.113,3	- 314,1	-2,2%
2004	14.765,2	- 865,3	-5,5%	13.083,4	- 1.029,9	-7,3%

Fonte: CNEL su dati del Bilancio dello Stato ed elaborazioni IRES-CGIL

Bilancio dello Stato: trasferimenti correnti e in conto capitale agli enti locali. Indici a prezzi correnti. 1999=100



**Stanziamenti previsti dalle Leggi finanziarie per l'ambito delle autonomie locali (Province, Comuni e Comunità montane)
Anni 1999-2004. Valori in milioni di euro**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Var. % 2003 - 2004
– Finanziamento bilanci Enti locali	13.896,2	13.399,9	14.564,7	13.900,5	13.964,7	13.280,3	-4,9%
• Fondi ordinari	6.911,4	6.872,9	8.129,1	7.523,9	11.341,9	8.847,6	-22,0%
• Fondi di investimento	3.362,2	2.958,0	2.763,3	2.638,4	2.286,5	2.074,4	-9,3%
• Fondo consolidato	2.129,7	2.098,2	2.201,5	2.282,1	136,0	1.436,1	956,0%
• Fondo perequativo	1.492,9	1.470,8	1.470,8	1.456,1	200,3	922,2	360,4%
– Contributi infrastrutture locali	913,9	891,3	1.029,2	1.457,9	1.398,3	1.168,5	-16,4%
• Grandi città	631,5	629,9	678,9	917,0	975,0	851,9	-12,6%
• Edilizia agevolata	216,2	187,5	276,3	278,0	273,3	180,3	-34,0%
• Fondi infrastrutture interesse locale	12,9	–	–	99,9	96,9	87,9	-9,3%
• Strade e viabilità	19,0	18,9	23,9	28,7	33,2	29,5	-11,1%
• Altre infrastrutture	34,3	55,0	50,1	134,3	19,9	18,9	-5,0%
– Federalismo amministrativo	17,7	17,7	17,7	185,0	267,4	241,9	-9,5%
– Prestiti oblig. Enti territoriali	-	-	-	-	-	74,5	-
Totale	14.827,8	14.308,9	15.611,6	15.543,4	15.630,4	14.765,2	-5,5%

Fonte: CNEL, lettura del Bilancio dello Stato

Stanziamenti previsti dalle Leggi finanziarie per l'ambito delle autonomie locali (Province, Comuni e Comunità montane)

Anni 1999-2004	Ripartizione percentuale					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
– Finanziamento bilanci Enti locali	93,7%	93,6%	93,3%	89,4%	89,3%	89,9%
• Fondi ordinari	46,6%	48,0%	52,1%	48,4%	72,6%	59,9%
• Fondi di investimento	22,7%	20,7%	17,7%	17,0%	14,6%	14,0%
• Fondo consolidato	14,4%	14,7%	14,1%	14,7%	0,9%	9,7%
• Fondo perequativo	10,1%	10,3%	9,4%	9,4%	1,3%	6,2%
– Contributi infrastrutture locali	6,2%	6,2%	6,6%	9,4%	8,9%	7,9%
• Grandi città	4,3%	4,4%	4,3%	5,9%	6,2%	5,8%
• Edilizia agevolata	1,5%	1,3%	1,8%	1,8%	1,7%	1,2%
• Fondi infrastrutture interesse locale	0,1%	0,0%	0,0%	0,6%	0,6%	0,6%
• Strade e viabilità	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
• Altre infrastrutture	0,2%	0,4%	0,3%	0,9%	0,1%	0,1%
– Federalismo amministrativo	0,1%	0,1%	0,1%	1,2%	1,7%	1,6%
– Prestiti obblig. enti territoriali	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

I trasferimenti alle Regioni

I trasferimenti erariali a favore dei bilanci regionali, se considerati in rapporto al PIL, appaiono più stabili rispetto a quanto è accaduto per gli Enti locali. Sicuramente ciò è dovuto al forte peso della voce sanità sul totale che per il 2004 rappresenta il 69% dei trasferimenti erariali ai bilanci regionali (36,8 miliardi di euro su circa 53 miliardi) con una aumento di ben 6 punti rispetto al 2003.

Dal 2002 la compartecipazione all' IVA ha preso il posto del Fondo Sanitario (decreto legislativo 56 del 2000). Queste risorse di derivazione erariale rappresentano il 50% della copertura del fabbisogno finanziario della sanità per il 2004. Questa percentuale risulta in aumento rispetto al 2003 anno nel quale la copertura con compartecipazione IVA era pari al 47% della spesa.

SANITA' : RIPARTO FONDO PER REGIONE		
(Valori in milioni di euro)		
	2003	2004
Piemonte	5.653	5.857
Aosta	72	93
Lombardia	12.001	12.548
Bolzano	366	383
Trento	319	334
Veneto	5.867	6.083
Friuli	796	851
Liguria	2.332	2.399
Emilia Romagna	5.578	5.815
Toscana	4.846	5.018
Umbria	1.144	1.204
Marche	1.915	1.981
Lazio	6.798	7.068
Abruzzo	1.673	1.729
Molise	417	441
Campania	6.986	7.223
Puglia	5.043	5.197
Basilicata	720	747
Calabria	2.453	2.511
Sicilia	3.474	3.610
Sardegna	1.419	1.460
Bambino Gesu'	133	150
Totale	70.008	72.703
Di cui compartecipazione IVA	32.976	36.803
Compartecip. IVA su tot. Sanità	47,1%	50,6%

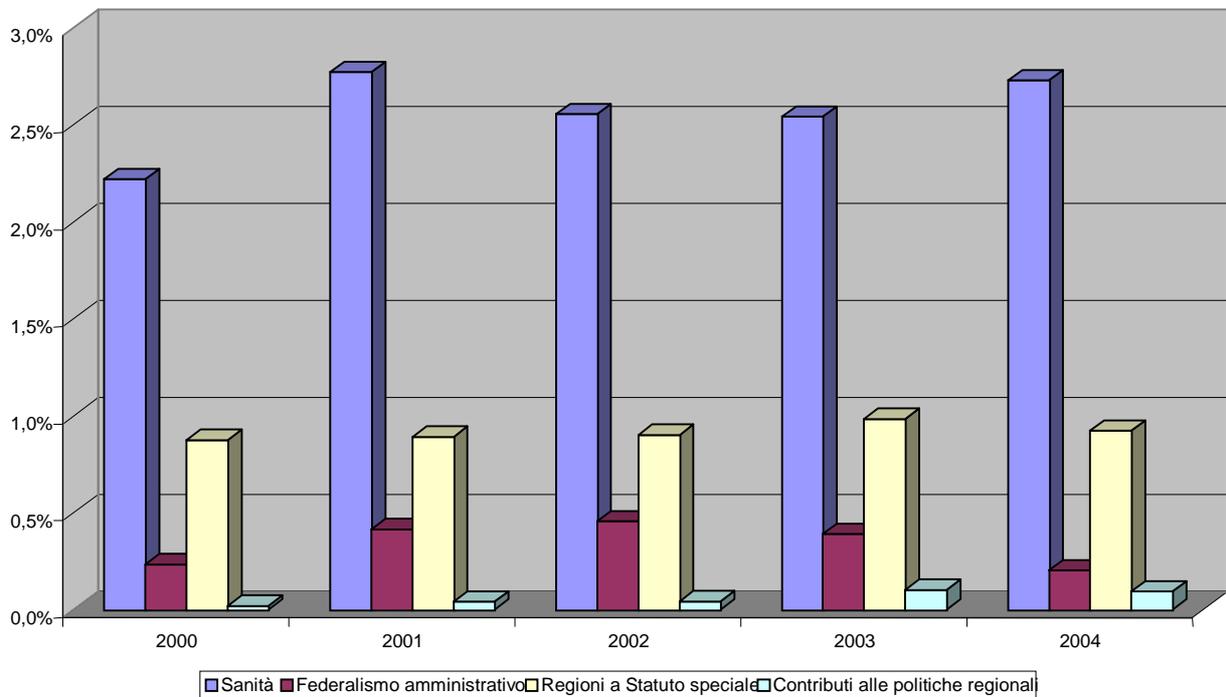
Fonte: Ministero dell'economia

La seconda voce nelle risorse dedicate alle autonomie regionali è rappresentata dai trasferimenti alle Regioni a statuto speciale con circa il 23% del totale.

Fra le voci che nel 2004 hanno subito un ridimensionamento vi sono le risorse dedicate all'attuazione del federalismo amministrativo che subiscono un taglio del 45% nel 2004 rispetto al 2003.

Si conferma così un modello di intervento sussidiario dello Stato, rispetto al sistema delle Regioni, fortemente centrato sulla sanità lasciando a risorse del tutto marginali, pari ad appena l'1,2% del PIL, l'attuazione del decentramento amministrativo

Trasferimenti erariali alle regioni per settore di intervento in rapporto al PIL



Bilancio dello Stato: stanziamenti per le autonomie regionali

VALORI ASSOLUTI (milioni di Euro)

Voce	2000	2001	2002	2003	2004	Var. % 2003-2004
Sanità	25.884,4	33.833,6	32.152,4	32.975,6	36.802,6	11,6%
Fondo sanitario	23.848,4	32.239,8	30.819,2	32.172,3	36.061,5	12,1%
Compart. IVA Regioni a S. O.	0,0	0,0	30.819,2	32.172,3	36.061,5	12,1%
Fondo sanitario corrente	23.719,3	32.162,3	0,0	0,0	0,0	
Fondo sanitario c. capitale	129,1	77,5	0,0	0,0	0,0	
Edilizia sanitaria	1.492,3	1.197,7	989,8	773,1	698,1	-9,7%
Farmacovigilanza	25,8	25,8	25,8	25,8	25,8	-0,1%
Interventi sanitari aree urbane	516,5	361,5	309,9	0,0	0,0	
Altra Sanità	1,3	8,8	7,6	4,4	0,0	-100,0%
Federalismo amministrativo	2.730,0	5.092,4	5.729,3	5.070,1	2.755,1	-45,7%
Trasf. compensativi Irap	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Regioni a Statuto speciale	10.216,8	10.891,4	11.353,7	12.774,5	12.458,9	-2,5%
Fondo Regioni Statuto Speciale	10.194,9	10.749,0	11.136,4	12.585,2	12.200,0	-3,1%
Altri finanziamenti	22,0	142,4	217,3	189,3	258,9	36,8%
Contributi alle politiche regionali	244,0	506,6	556,3	1.329,2	1.280,6	-3,7%
Sociale e categorie deboli	87,8	242,7	154,9	937,0	940,5	0,4%
Infrastrutture	105,7	224,6	238,9	234,8	227,6	-3,0%
Economia	50,5	39,2	162,4	157,5	112,5	-28,6%
TOTALE	39.075,2	50.324,0	49.791,6	52.149,3	53.297,2	2,2%
In percentuale del PIL	3,3%	4,1%	4,0%	4,0%	4,0%	

Fonte: CNEL, Lettura del Bilancio dello Stato

Bilancio dello Stato: stanziamenti per le autonomie regionali

COMPOSIZIONE PERCENTUALE

Voce	2000	2001	2002	2003	2004
Sanità	66,2%	67,2%	64,6%	63,2%	69,1%
Fondo sanitario	61,0%	64,1%	61,9%	61,7%	67,7%
Compart. IVA Regioni a S. Ordin.	0,0%	0,0%	61,9%	61,7%	67,7%
Fondo sanitario corrente	60,7%	63,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Fondo sanitario c. capitale	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Edilizia sanitaria	3,8%	2,4%	2,0%	1,5%	1,3%
Farmaco vigilanza	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Interventi sanitari aree urbane	1,3%	0,7%	0,6%	0,0%	0,0%
Altra Sanità	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Federalismo amministrativo	7,0%	10,1%	11,5%	9,7%	5,2%
Trasf. compensativi Irap	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Regioni a Statuto speciale	26,1%	21,6%	22,8%	24,5%	23,4%
Fondo Regioni Statuto Speciale	26,1%	21,4%	22,4%	24,1%	22,9%
Altri finanziamenti	0,1%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%
Contributi alle politiche regionali	0,6%	1,0%	1,1%	2,5%	2,4%
Sociale e categorie deboli	0,2%	0,5%	0,3%	1,8%	1,8%
Infrastrutture	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%
Economia	0,1%	0,1%	0,3%	0,3%	0,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati CNEL, Lettura del Bilancio dello Stato