

IL FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI IN SPAGNA

Miguel Angoitia Grijalba (Università Autónoma di Madrid)

1 - INTRODUZIONE

Il sistema di finanziamento locale in Spagna ha recentemente attirato l'interesse in particolare a causa del c.d. Patto locale. Il Patto locale costituisce una risposta alla grande richiesta di rafforzamento dei poteri locali, nel senso di un ampliamento delle competenze degli enti locali, soprattutto dei Comuni che sono in Spagna gli enti locali di base. A sua volta, tale ampliamento ha bisogno di specifiche risorse, che dovrebbero provenire o da una nuova risorsa pubblica (ad esempio, una nuova imposta), oppure dal decentramento di qualche imposta già esistente, come una partecipazione ad una imposta come l'IRPEF o da un trasferimento dallo Stato e/o dalle Regioni, di carattere preferibilmente non condizionato,

Ma, a parte questo interesse derivante dal Patto locale, il sistema di finanziamento locale merita attenzione, perché, dopo quasi quindici anni mostra diversi segnali preoccupanti, così che una riforma del sistema sembra comunque necessaria.

Questo lavoro tratta del sistema di finanziamento degli enti locali in Spagna, e specificamente dei Comuni e delle Province a regime normale, tenendo presente che tali sistemi sono stati riformati nel dicembre del 2002 e che questa riforma entrerà totalmente in vigore dal primo gennaio 2004. Per evidenziare l'essenza di tale riforma, verranno richiamati brevemente i precedenti sistemi e le loro precedenti riforme.

2 - I PRINCIPI DEL FINANZIAMENTO LOCALE IN SPAGNA

Alla base del sistema di finanziamento locale la Costituzione Spagnola del 1978 pone i due grandi principi dell'autonomia e della sufficienza finanziaria. L'autonomia è garantita dall'articolo 137, che afferma "Lo Stato è organizzato territorialmente in Comuni, in Province e nelle Regioni (Comunidades Autónomas). Tutti questi enti godono di autonomia per gestire i loro interessi." Tradizionalmente si dice che

l'articolo 137 della Costituzione definisce l'articolazione verticale dei poteri pubblici e l'autonomia locale e regionale, ed in effetti tale articolo riconosce tutte le diverse manifestazioni dell'autonomia locale: l'autonomia politica, quella amministrativa e l'autonomia finanziaria.

Per autonomia possiamo intendere il diritto delle autorità locali di decidere sulle materie d'interesse per i loro cittadini, senza nessun controllo di altri livelli di governo e sotto la loro responsabilità.¹ Nella sua accezione finanziaria, l'autonomia si sintetizza come la capacità degli enti locali di:

- fissare, in forma indipendente e sotto la propria responsabilità, la loro quantità di spesa;
- scegliere le risorse con le quali finanziare quella spesa;
- stabilire la distribuzione delle risorse e delle spese fra i cittadini/contribuenti;
- allontanare temporalmente spese e risorse.

L'altro principio fondamentale, quello della sufficienza finanziaria, è stabilito come segue dall'articolo 142 della Costituzione: "Gli enti locali dovranno disporre di risorse sufficienti per disimpegnare le funzioni che la Legge attribuisce loro, costituite fondamentalmente da tributi propri e dalla partecipazione a tributi dello Stato e delle Regioni." La sufficienza finanziaria è un concetto relativo, giacché la sufficienza delle risorse è legata logicamente alla quantità delle spese. Comunque, il suo significato è chiaro e non implica nessun problema importante. Con il riconoscimento di questo principio, la Costituzione vuole ovviare alla situazione di storica insufficienza che ha caratterizzato le finanze locali spagnole, specialmente dopo la seconda metà del secolo XIX (in concreto, dal 1845, quando si stabilì un grande concentrazione di risorse sotto l'autorità statale).

È importante notare che, mentre la sufficienza finanziaria è condizione necessaria per l'autonomia (senza sufficienza non vi è autonomia finanziaria), l'autonomia non è sempre necessaria per la sufficienza. Ad esempio, un trasferimento di carattere condizionato dallo Stato potrebbe

¹ Cfr. le definizioni di autonomia contenute nell'articolo 3.1 della Carta Europea dell'Autonomia locale e nell'articolo 2.1 della Legge regolatrice del regime locale (Legge 7/1985, 2 aprile).

essere sufficiente, ma non rispetta il principio di autonomia finanziaria. Ancora, la sufficienza finanziaria non è materia statica, ma presenta un carattere dinamico: in effetti la Costituzione non si limita a garantire la sufficienza finanziaria in un certo momento, ma esige che la sufficienza sia mantenuta negli anni. Ciò implica un sistema di finanziamento locale flessibile nel senso che le risorse devono adeguarsi all'evoluzione delle spese locali.

In conclusione, l'articolo 142 della Costituzione Spagnola non solo basa le finanze locali sull'esistenza di sistemi tributari locali e sulla partecipazione ai tributi erariali e regionali, ma pone l'autonomia e sufficienza finanziaria alla base di tutti i sistemi di finanziamento locale. Tuttavia l'autonomia locale in materia finanziaria è limitato dall'esistenza di altri importanti principi costituzionali, ed in particolare:

- il principio dell'unità di mercato e della libertà di circolazione di persone e beni, contenuto nell'articolo 139.2 della Costituzione;
- il principio di uguaglianza di diritti e di obblighi per tutti gli spagnoli, indipendentemente dal luogo di residenza in Spagna, secondo l'articolo 139.1 della Costituzione;
- l'insieme di principi che regolano il sistema tributario nazionale, soprattutto il principio di riserva di legge. L'articolo 130.1 della Costituzione istituisce che i tributi devono essere regolati per legge, mentre gli enti locali non possono legiferare;
- il principio di solidarietà istituito dall'articolo 138.1 della Costituzione, anche se nell'ambito locale la solidarietà è stata, per il momento, appena sviluppata.

Lo sviluppo di questi principi è solo accennato nella legge che regola il regime locale (Legge 7/1985, 2 aprile), che si riferisce soprattutto all'autonomia e al governo locale. Per contro, questo sviluppo è collegato alla legge che regola le finanze degli enti locali (Legge 39/1988, 28 dicembre). Quest'ultima legge fissa e concreta il sistema di finanziamento degli enti locali garantiti dalla Costituzione Spagnola, ossia Comuni, Province e Isole; gli altri enti locali dipendono fondamentalmente dalle Regioni, cosa che non permette allo Stato di regolare con una grande precisione il loro sistema di finanziamento.

In generale, secondo l'articolo 2 della citata legge 39/1988, le risorse degli enti locali spagnoli sono:

1. *Le risorse patrimoniali.* Queste risorse sono derivate dalla proprietà degli enti locali, ad esempio gli affitti degli immobili, gli interessi o le altre risorse derivate della vendita delle loro proprietà. Le risorse derivanti da alienazione del patrimonio non possono però essere destinate al finanziamento delle spese correnti.
2. *Il sistema tributario.* Il sistema tributario locale è composto da tasse, contributi speciali ed imposte. Fanno parte del sistema tributario locale anche le sovrimposte delle Regioni o degli altri enti locali.
Secondo il principio costituzionale dell'unità del mercato e per evitare l'esportazione d'imposta, i tributi locali devono rispettare due importanti condizioni fissate l'articolo 6 della Legge 39/1988, cioè non possono gravare i beni né le attività al di fuori del proprio territorio, e non possono ostacolare la libera circolazione di persone, beni, servizi o capitali. Non devono neanche influire sull'ubicazione delle attività e dei capitali nel territorio spagnolo.
3. *Le partecipazioni ai tributi statali e regionali.*
4. *Le sovvenzioni* ricevute dallo Stato, dalle Regioni o dall'Unione Europea.
5. *Le risorse derivate dai prezzi pubblici* per la prestazione di alcuni servizi.
6. *Le operazioni di credito*, soprattutto dell'indebitamento.
7. *Le multe e sanzioni*, nell'ambito della propria competenza.
8. *Altre risorse* di Diritto Pubblico.

Rispetto ai principi costituzionali e tendendo presenti le tre grandi risorse locali, possiamo concludere in primo luogo che il principio di autonomia locale nell'ambito finanziario si traduce in un sistema tributario locale e nella possibilità di indebitarsi. In secondo luogo il principio di sufficienza è raggiunto attraverso il sistema tributario locale e con le partecipazioni nei tributi dello Stato e delle Regioni, anche se le partecipazioni regionali sono ancora poco importanti quantitativamente.

3 - IL FINANZIAMENTO DEI COMUNI IN SPAGNA

I Comuni sono alla base dell'organizzazione verticale dello Stato e della democrazia spagnola: come sopra detto, sono riconosciuti come ente locale fondamentale dall'articolo 11 della Legge 7/1985. Al primo gennaio 2001 vi erano 8.105 Comuni, le cui risorse nel 2000 sono state di

29,2 miliardi di euro, ossia circa 723 euro pro capite. Tale valore costituisce il massimo livello fin qui raggiunto dalle risorse comunali.

L'evoluzione delle risorse dei Comuni è abbastanza simile a quella della spesa; quindi, si può rilevare un primo periodo, dal 1992 fino al 1995, di crescita molto lenta, nella quale il tasso di crescita annua, in valore costante, era a un livello molto basso, 0,068 %. Ma, dal 1996, si è verificato un notevole aumento delle risorse: il tasso di crescita annua, in valore costante, è stato del 3,80 % (6,52 per cento, in valore corrente).

Quadro 1 - Risorse dei Comuni

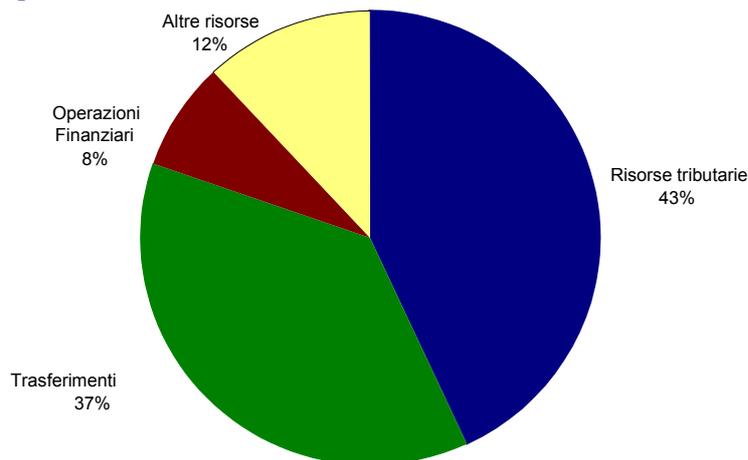
In miliardi di euro e numero indice con base 1992

Risorse dei Comuni	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Valore corrente	18,5	19,2	21,1	21,3	22,8	25,2	26,5	27,2	29,2
Valore costante	18,5	18,3	19,1	18,5	19,1	20,7	21,4	21,5	22,3
Numero indice	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Valore corrente	100,0	103,5	113,6	114,9	122,9	135,9	142,8	147,0	157,5
Valore costante	100,0	98,9	103,7	100,2	103,5	112,2	115,9	116,5	120,8

Fonte: D. G. Coord. Haciendas Territoriales, D. G. Fondos Comunit. y Financ. Territ., INE y elaboración propia.

Il sistema di finanziamento comunale fissato dall'articolo 2.1 della Legge 39/1988 è l'unico che gode di tutte le risorse elencate sopra, perchè essi sono gli unici enti locali che possono esigere imposte. Possiamo distinguere quattro tipi di risorse comunali: le risorse tributarie, i trasferimenti, l'indebitamento e le altre risorse. La Figura 1 mostra la struttura delle risorse dai bilanci dell'anno 2000, l'ultimo disponibile.

Figura 1 - Risorse dei Comuni nel 2000
Valori percentuali



Fonte: Quadro A.1.

La struttura delle risorse comunali evidenziata dal Figura 1 è abbastanza stabile, anche se l'indebitamento è passato dal 15,35 % del 1994 al 7,81 % (ossia si è ridotto del 50%) mentre le risorse tributarie sono corrispondentemente aumentate dal 36,69 al 43,19 %.

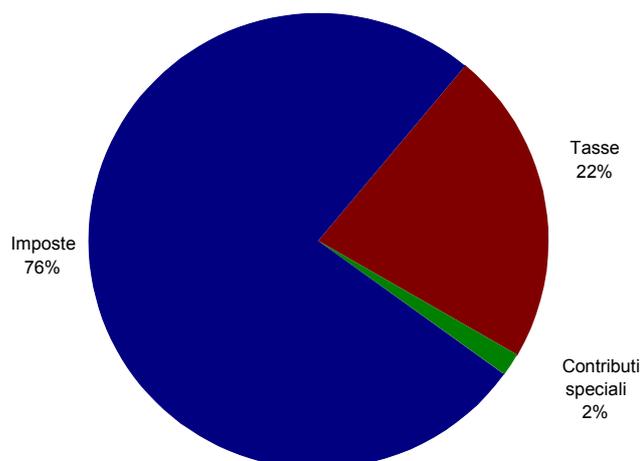
3.1 - LE RISORSE TRIBUTARIE DEI COMUNI

Il sistema tributario è la principale fonte di risorse dei Comuni, ed in effetti nel 2000 essi hanno percepito 12.608 milioni di euro di entrate tributarie, ossia 312,41 euro pro capite, cosa che rappresenta il 43,19 % delle loro risorse. Il sistema tributario è quindi un elemento fondamentale per raggiungere la sufficienza finanziaria e l'elemento più importante dell'autonomia finanziaria locale. Ma non dobbiamo dimenticare le limitazioni che derivano dai principi costituzionali dell'unità del mercato, della libertà di circolazione e della riserva di legge in materia tributaria ed infine i principi dell'articolo 6 della Legge 39/1988 per evitare l'esportazione fiscale.

Come è evidenziato dalla Figura 2, il sistema tributario dei Comuni spagnoli è basato sulle tasse (22,31 % del gettito tributario comunale), sui contributi speciali (solo 4,69 euro pro capite), e sulle imposte, le più

importanti, che forniscono 9.606 milioni di euro, ossia il 32,90 % di tutte le risorse comunali nel 2000.

Figura 2 - Risorse tributarie dei Comuni nel 2000
Valori percentuali



Fonte: Quadro A.2.

3.1.1 - LE TASSE

Le tasse sono un istituto tradizionale nel sistema tributario spagnolo. Tuttavia, le tasse locali presentano qualche piccola differenza rispetto alle tasse erariali e regionali. Infatti, anche se può sorprendere, la definizione di tassa è più ampia a livello locale che a livello statale e regionale.² Secondo l'articolo 20.1 della Legge 39/1988 i Comuni, come tutti gli altri enti locali, possono esigere tasse:

- a) per l'utilizzazione privata o lo sfruttamento speciale dei beni del demanio pubblico locale;

² Si veda l'articolo 26.1 della legge tributaria (Legge 230/1963, 28 dicembre) e l'articolo 6 della Legge delle Tasse e Prezzi Pubblici (Legge 8/1989, 13 aprile). A livello regionale si veda l'articolo 7 della legge organica di finanziamento delle regioni: legge organica 8/1980, 22 settembre.

b) per la prestazione di servizi pubblici o la realizzazione di attività amministrative in regime di diritto pubblico e di competenza locale che si riferiscono o beneficiano il soggetto della tassa. In particolare quando si verifichi una delle seguenti condizioni:

- si tratta di attività o servizi obbligatori, la cui domanda o accoglienza sia quindi imposta per legge o regolamento.
- si tratta di servizi o attività imprescindibili per la vita privata o sociale del soggetto della tassa.
- il servizio o l'attività non sono forniti dal settore privato dell'economia.

Tuttavia, come è fissato dall'articolo 21 della Legge 39/1988, le tasse non possono riguardare la fornitura dell'acqua nelle fontane pubbliche, l'illuminazione pubblica, la vigilanza pubblica, la protezione civile, la pulizia viaria e l'insegnamento nella scuola dell'obbligo. E' poi importante notare che le tasse non hanno la finalità di procurare gettito, ma solo quella di far pagare il beneficio ottenuto dai cittadini dal servizio, attività, utilizzazione o sfruttamento. Per questo motivo, le tasse, basate sul principio del beneficio, sono guidate dal principio di equivalenza istituito dall'articolo 24 della Legge 39/1988: l'importo delle tasse non può mai essere maggiore del costo dell'attività o servizio.

3.1.2 - I CONTRIBUTI SPECIALI

L'articolo 28 della Legge 39/1988 permette ai Comuni (e a qualsiasi altro ente locale) di esigere contributi speciali per la realizzazione di opere o per lo stabilimento o l'ampliamento dei servizi pubblici locali, sempre che il soggetto al contributo ottenga un beneficio particolare o aumenti il valore dei suoi beni. Quindi, i contributi speciali sono basati sul principio del beneficio e sono adeguati al finanziamento dei governi regionali e locali.

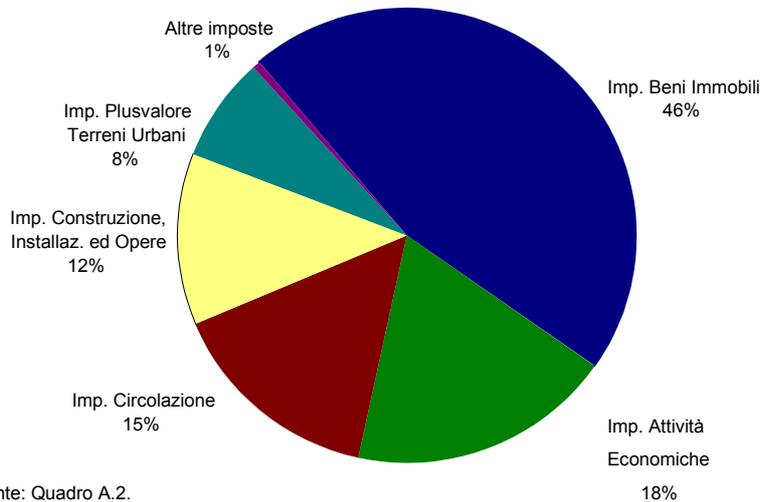
Secondo l'articolo 31.1 della Legge 39/1988, i contributi speciali non possono essere maggiori del 90% del costo delle opere, dello stabilimento o dell'ampliamento del servizio, e devono essere ripartiti sui beneficiari dell'opera (generalmente, i proprietari degli immobili) in funzione, per esempio, della superficie, del valore catastale, del volume o dei metri di facciata. Inoltre, come stabilisce l'articolo 29.3 della Legge 39/1988, queste risorse sono di natura condizionata e devono finanziare le spese dell'opera o servizio corrispondente.

Attualmente, in Spagna, i contributi speciali non sono molto usati né per gli enti locali, dove dovrebbero trovare l'ottimo ambito territoriale, né per nessun'altra Amministrazione Pubblica.

3.1.3 - LE IMPOSTE

I Comuni spagnoli hanno sei imposte proprie, di cui tre sono obbligatorie mentre le rimanenti sono volontarie. La Figura 3 mostra il gettito delle imposte comunali nell'anno 2000 e mette in luce la loro importanza.

Figura 3 - Imposte dei Comuni nel 2000
Valore percentuali



Fonte: Quadro A.2.

1. **Imposta sui Beni Immobili (IBI).** L'IBI è la principale fonte di entrate comunali, giacché getta circa 4.416 milioni di euro, o 109,41 euro pro capite, cosa che rappresenta il 15,12 % delle risorse dei Comuni spagnoli nel 2000. Si tratta di un tributo obbligatorio, di carattere diretto e reale la cui gestione è spartita tra lo Stato e i Comuni. Lo Stato si incarica della gestione catastale dell'imposta, mentre i Comuni sono incaricati della sua gestione tributaria. In definitiva, colpisce la proprietà dei beni immobili urbani, rustici e con caratteristiche speciali. In concreto, come è fissato

dal nuovo articolo 66 della Legge 39/1988, l'IBI colpisce il valore catastale di questi beni.

Anche se l'IBI è un'imposta comunale, il valore catastale, ossia la base imponibile dell'IBI, è fissato dalla direzione generale del catasto del *Ministerio de Hacienda*. I valori catastali degli immobili di un Comune non sono calcolati ogni anno, ma sono soggetti a revisione decennale. Così, anche se i valori catastali sono aggiornati annualmente per correggere l'inflazione, i valori catastali sono bassi e abbastanza lontani dal valore di mercato degli immobili. Quindi, quando si aggiorna il valore catastale, di solito, c'è un importante incremento di valore. Per questo motivo, dall'anno 1998, gli articoli 67 a 71 della Legge 39/1988 permettono una riduzione della base imponibile dell'IBI per graduare in dieci anni l'incremento di valore conseguente alla revisione catastale.

L'aliquota dell'IBI è fissata da ogni Comune in un intervallo stabilito dall'articolo 73 della Legge 39/1988. La legge 39/1988 fissava gli intervalli in funzione della popolazione: più grande era la popolazione del Comune, più alti erano i massimi. La riforma del 2002 (Legge 51/2002, 27 dicembre) ha eliminato quella graduazione per ampliare l'autonomia finanziaria locale, soprattutto dei piccoli comuni. Ora, in genere, l'aliquota dovrà essere:

- Fra lo 0,4 e l'1,1 %, nel caso dei immobili urbani. Se il Comune non ha fissato nessuna aliquota, dovrà essere applicato lo 0,4 %,
- Fra lo 0,3 e lo 0,9 %, nel caso dei immobili rustici. Se il Comune non ha fissato nessuna aliquota, dovrà essere applicato lo 0,3 %,
- Fra lo 0,4 e l'1,3 %, per gruppi di immobili di caratteristiche speciali. Se il Comune non ha fissato nessuna aliquota, dovrà essere applicato lo 0,6 %

Tuttavia, le aliquote minime per gli immobili urbani e rustici saranno lo 0,1 % e lo 0,075 %, rispettivamente, in caso di revisione generale dei valori catastali del Comune.

D'altra parte, le aliquote massime degli immobili urbani e rustici possono essere maggiori in funzione di qualche caratteristica del Comune, come essere capoluogo provinciale o della Regione (Mérida e Santiago de Compostela sono gli unici capoluoghi regionali che non sono capoluoghi provinciali); prestare il servizio di trasporto pubblico di viaggiatori; prestare più servizi oltre a quelli obbligatori per il Comune ex articolo 26 della Legge 7/1985; o essere un Comune i cui terreni rustici siano più

dell'80 % della superficie del Comune. In tale modo, la Legge 39/1988 riconosce l'esistenza di maggiori necessità di spesa per qualche Comune e compensa i bassissimi valori catastali degli immobili rustici.

Gli articoli 74 e 75 permettono diverse riduzioni sulla quota tributaria dell'IBI. Tre riduzioni sono obbligatorie: si tratta della riduzione (fra il 50 e il 90 %) per gli immobili che costituiscono oggetto dell'attività delle aziende costruttrici; della riduzione del 50 % per le abitazioni di proprietà pubblica; infine, della riduzione del 95 % per gli immobili rustici delle cooperative agrarie.

Il Comune ha la possibilità di stabilire altre riduzioni, ad esempio: riduzione (fino al 90 %) per gli immobili urbani in aree con un ridotto livello di infrastrutture e di servizi di competenza comunale, sempre che le loro caratteristiche consiglino una protezione speciale; riduzione di tre anni per revisione generale dei valori catastali del Comune; riduzione (fino al 90 %) per ogni gruppo di immobili a caratteristiche speciali; e, finalmente, riduzione (fino al 90 %) per i contribuenti che siano titolari di famiglia numerosa.

Una importante riforma introdotta con la Legge 51/2002 riguarda l'aumento facoltativo sugli immobili urbani di uso residenziale non occupati in modo permanente. Questo aumento, che potrà raggiungere il 50 % del tributo, costituisce una misura della politica economica statale per calmierare l'intensa crescita dei prezzi di mercato delle abitazioni. Ma non è prevedibile che il suo effetto sia importante, perché l'aumento è volontario e perché dobbiamo riconoscere che l'importanza dell'IBI per una famiglia è piuttosto bassa. Infatti, anche se l'IBI è l'imposta locale più importante, è spesso minore del costo della manutenzione dell'immobile.

Per effetto dei principi costituzionali di autonomia e sufficienza finanziaria, il principio di autonomia consente ai Comuni di scegliere le aliquote e dà loro la possibilità di stabilire alcune riduzioni. E, in genere, possiamo dire che i Comuni hanno fatto uso di questa autonomia, in particolare nella fissazione delle aliquote.

La sufficienza dei Comuni dipende dall'IBI, giacché, come si è detto, si tratta della risorsa comunale più importante. Ma la sufficienza dinamica dell'IBI presenta un grave problema. L'IBI è un'imposta abbastanza rigida, cosa che rappresenta un importante problema in rapporto con la sua crescita futura. Dall'approvazione della Legge 39/1988, i Comuni

hanno alzato le aliquote dell'IBI e, ora, queste aliquote sono, in molti casi, vicine ai massimi. Così, non sembra che l'IBI possa crescere molto rispetto alle aliquote, ma non dobbiamo dimenticare che la Legge 51/2002, gradua le aliquote in funzione della popolazione, aumentando le aliquote massime per tutti i Comuni con una popolazione minore a 500.000 abitanti. In questo modo, la Legge 51/2002, che, in teoria, è giustificata dal principio di autonomia potrebbe ritardare un po' il problema della sufficienza dinamica dell'IBI per quasi tutti i Comuni spagnoli.

A parte la possibilità di elevare le aliquote, le possibilità di aumento del gettito dell'IBI sono scarse e dipendono dal numero di immobili, dai valori catastali e dal miglioramento della gestione. Pertanto, una possibile soluzione consisterebbe in una riforma della gestione dell'IBI, ed in particolare da una maggiore partecipazione dei Comuni alla gestione catastale per approfittare delle economie di scala. Ciò richiederebbe l'intervento delle Province o delle Associazioni di Comuni per aiutare i piccoli Comuni. E, finalmente, non dobbiamo dimenticare la ridotta base tributaria, visto che dalla sua introduzione il tasso di aumento dell'IBI è relativamente basso.

Sia come sia, la rigidità dell'IBI è molto preoccupante, perché si tratta dell'imposta più importante e il problema della sua ridotta elasticità, potrà essere rimandato, ma non eliminato a causa della natura dell'imposta. Per ultimo, è evidente che l'IBI è una delle migliori imposte dal punto di vista della teoria del federalismo fiscale, visto che grava su un elemento fisso che si trova distribuito in forma più o meno omogenea in tutta la Spagna.

2. Imposta sulle Attività Economiche (IAE). L'IAE è la seconda principale imposta comunale, ma la sua importanza è minore di quella dell'IBI. Nel 2000, l'IAE ha avuto un gettito di 1.769 milioni di euro, 43,83 euro pro capite, cioè, il 6,06 % delle risorse dei Comuni.

L'IAE è un'imposta obbligatoria definita nell'articolo 79 della Legge 39/1988 come un tributo diretto di carattere reale che colpisce l'esercizio dell'attività aziendale, professionale o artistica, con alcune eccezioni. Con la riforma introdotta dalla Legge 51/2002, al fine di favorire lo sviluppo economico e la creazione di nuove aziende, vengono dichiarate esenti dall'IAE tutte le persone fisiche e tutte le persone giuridiche il cui reddito

netto sia inferiore a un milione di euro. Allo stesso tempo, questa misura, che è una delle più importanti della Legge 51/2002, serve per correggere un difetto dell'IAE: l'IAE colpisce l'esercizio di qualsiasi attività economica, indipendentemente dal suo profitto, e pertanto non colpisce la vera capacità economica.

L'aliquota base dell'IAE non dipende del profitto dell'attività, ma è stabilita in relazione ad alcune caratteristiche dell'attività come la sua natura (è differenziata per ogni tipo di attività), la potenza elettrica installata, il numero di operai e di turni di lavoro, la grandezza del locale della sede, la popolazione del Comune e, soprattutto, la superficie. L'articolo 86 della Legge 39/1988 stabilisce che l'aliquota di base non può mai superare il 15 % del profitto medio di ogni tipo di attività.

Tale aliquota base è corretta da due coefficienti:

- Il primo è obbligatorio e determinato nel nuovo articolo 87 della Legge 38/1988, ed è fissato tra 1,29 e 1,35 in funzione dell'importo netto dell'attività economica. Sembra così che le nuove esenzioni e questo nuovo coefficiente introducano la capacità economica nell'IAE;
- Il secondo coefficiente è fissato dal Comune in funzione dell'ubicazione fisica dell'attività e secondo la categoria della strada nella quale si trova l'attività. L'intervallo del coefficiente è tra 0,4 e 3,8.

Quest'ultimo coefficiente sostituisce due vecchi coefficienti: il primo (fra 0,8 e 1,9) era fissato dal Comune; l'altro era graduato (fra 0,5 e 2) in funzione della popolazione comunale. Con la riforma, il primo coefficiente è assorbito dal nuovo e la graduazione del secondo è eliminata per rafforzare l'autonomia locale, soprattutto dei piccoli Comuni.

Non sembra casuale che il nuovo limite minimo (0,5) sia dato dal prodotto dei vecchi limiti minimi dei coefficienti e che 3,8 sia dato dal prodotto dei vecchi limiti massimi. Così, l'intervallo massimo di ambedue i coefficienti è rimasto costante, in modo che questa sostituzione è neutra, dal punto di vista finanziario per i grandi Comuni, ma permette di ampliare la scelta dei Comuni con meno di 100.000 abitanti.

L'articolo 89 della Legge 39/1988 permette di diminuire l'aliquota dell'IAE con diverse riduzioni, delle quali due sono di carattere obbligatorio: quelle delle cooperative e la riduzione del 50 % per i primi

cinque anni dall'inizio dell'attività professionale. Esistono anche quattro riduzioni di carattere volontario, e cioè:

- Riduzione (fino al 50 %) per i cinque primi anni dall'inizio dell'attività d'impresa.
- Riduzione (fino al 50 %) per la creazione di nuovo lavoro.
- Riduzione (fino al 50 %) per i soggetti IAE che utilizzano energia derivata da fonti rinnovabili, per le imprese che svolgono la loro attività industriale in un luogo lontano delle zone abitate e per i soggetti IAE che istituiscono un piano di trasporto per i loro impiegati per ridurre il consumo di energia e le emissioni inquinanti o che favoriscono l'uso del trasporto collettivo.
- Riduzione (fino al 50 %) per i soggetti IAE il cui profitto sia negativo o inferiore al limite fissato per il Comune.
- Attualmente, l'IAE non è una imposta alta, ma teoricamente la quota dell'IAE potrebbe raggiungere il 76,95 % del profitto dell'impresa nel peggiore dei casi: quando il profitto reale è lo stesso che il profitto medio e l'aliquota base ed i coefficienti sono massimi. Inoltre, potrebbe avere una sovraimposta provinciale e il soggetto d'imposta è comunque soggetto anche all'IRPEF o all'IRPEG!

In relazione a queste due imposte, dobbiamo far notare che esiste una doppia imposizione: l'IAE è riconosciuta ai fini IRPEF e IRPEG come spesa deducibile, ma non è come se fosse una riduzione di aliquota. Quindi, possiamo affermare che la coordinazione fra l'IAE e le due imposte dello Stato potrebbe essere migliorata.

La gestione dell'IAE è ripartita tra lo Stato ed i Comuni. L'Agenzia Statale dell'Amministrazione Tributaria, un organo dello Stato, è incaricata della gestione censuale dell'imposta. Invece, la gestione tributaria è competenza dei Comuni.

Rispetto ai due principi costituzionali di autonomia e sufficienza finanziaria, come si è visto, l'autonomia locale in materia finanziaria è presente nell'IAE in diversi elementi, ed in particolare nel coefficiente d'ubicazione e nella possibilità di stabilire alcune riduzioni.

Per quanto riguarda la sufficienza, si è già detto che l'IAE potrebbe essere un'imposta confiscatoria, ma il suo attuale gettito è piuttosto basso: l'IAE è una risorsa importante per i Comuni spagnoli, ma non si tratta di una risorsa imprescindibile. Da un'altra parte, la sufficienza dinamica dell'IAE dipende dalla graduazione dell'aliquota di base, dai

due coefficienti, dalle diverse riduzioni e dal numero di attività economiche colpite, cosa che dipende della gestione dell'imposta, delle esenzioni e, soprattutto dell'evoluzione dell'economia. Negli ultimi anni, l'IAE sta perdendo lentamente importanza relativa rispetto alle altre entrate tributarie.

Finalmente, dal punto di vista della teoria del federalismo fiscale, possiamo affermare che l'IAE non è una buona imposta, giacché colpisce un elemento mobile e sensibile alla concorrenza fiscale tra i Comuni. Quindi, l'IAE potrebbe distorcere l'ubicazione efficiente delle aziende.

3.Imposta sulla Circolazione (IC). L'IC è la terza imposta obbligatoria dei Comuni. Quantitativamente, si tratta anche della terza principale imposta comunale. Nel 2000, il gettito dell'IC era di 1.482 milioni di euro, ossia 36,72 euro pro capite o il 5,08 per cento delle risorse dei Comuni. L'evoluzione di questa imposta è stata molto importante negli anni scorsi e la sua importanza è ogni anno sempre più vicina a quella dell'IAE.

L'articolo 93 della Legge 39/1988 definisce l'IC come un'imposta diretta e reale che colpisce la proprietà di tutti i tipi di veicoli. Questa imposta è molto semplice: il tributo è fissato in funzione di una tariffa e di un coefficiente.

La tariffa dell'IC, contenuta nell'articolo 96.1 della Legge 39/1988 è fissata dallo Stato, stabilisce una quota di base che dipende delle caratteristiche del veicolo. Nel caso delle autovetture, tale quota dipende dalla potenza. Nel caso dei camion, degli autobus e delle motociclette, la quota base è fissata in relazione rispettivamente alla capacità di carico, al numero dei posti e alla cilindrata.

Dopo la riforma del 2002, il coefficiente è scelto tra 1 e 2 dal Comune che figura nel permesso di circolazione del veicolo, mentre prima il coefficiente era graduato secondo la popolazione dei Comuni, così che i piccoli Comuni potevano scegliere fra 1 e 1,6 ed i grandi Comuni sceglievano fra 1 e 2. Come nel caso dell'IBI e dell'IAE, questa graduazione è stata soppressa per ampliare l'autonomia finanziaria dei piccoli Comuni.

D'altra parte, l'articolo 96.6 della Legge 39/1988 permette tre riduzioni di carattere volontario per i Comuni: due riduzioni (fino al 75 per cento) per

motivi ambientali e una riduzione fino al 100 per cento per i veicoli storici.

Logicamente, l'autonomia si riflette nella possibilità dei Comuni di scegliere il coefficiente e, anche nella gestione dell'imposta, che è interamente comunale. E la sufficienza dinamica dipende dalla tariffa tributaria, dai coefficienti, che si trovano non troppo lontani del limite massimo e, soprattutto dall'andamento del numero di veicoli.

4.Imposta sulle Costruzioni, Installazioni ed Opere (ICIO). L'ICIO è una imposta volontaria per i Comuni, anche se più del 75 per cento dei Comuni (con il 96 per cento della popolazione) esige l'imposta nel 1999. Si tratta della loro unica imposta indiretta. Nel 2000, il gettito di questa imposta era di ben 1.153 milioni di euro, a causa del grande aumento dall'attività urbanistica dal 1997, cosa che ha permesso un rapido aumento dell'ICIO.

L'ICIO colpisce il costo di qualsiasi costruzione, installazione o opera che risulti da una corrispondente domanda di licenza urbanistica. Si potrebbe pensare che si tratti di una tassa, ma non è così, visto che l'imposta è dovuta sia che la licenza sia stata concessa o no.

L'articolo 103 della Legge 39/1988 stabilisce che la base d'imposta dell'ICIO sia il costo materiale, reale ed effettivo della costruzione, installazione o opera, al netto dell'IVA e degli altri tributi che siano in rapporto con l'opera. A questa base si applica l'aliquota. Dalla riforma della Legge 51/2002, essa potrà essere fissata fino al 4 per cento per tutti i Comuni (prima era in funzione della popolazione comunale

Finalmente, l'ICIO prevede cinque riduzioni volontarie, tra le quali meritano di essere ricordate quella per le opere d'interesse speciale o di utilità comunale, quella riferita all'ambiente, ed un'altra per le opere per i disabili.

5.Imposta sul Plusvalore dei Terreni Urbani (IPTU). L'IPTU è la quinta imposta dei Comuni. Si tratta di un'imposta volontaria che, nel 1999, si poteva trovare in 2.606 Comuni, il 34,36 per cento, corrispondenti all'89 per cento della popolazione. Quantitativamente, questa imposta non è troppo importante, giacché nel 2000 forniva solo 729 milioni di euro, meno del 2,5 per cento delle risorse dei Comuni.

L'articolo 105.1 della Legge 39/1988 stabilisce che l'IPTU è un'imposta diretta di carattere reale colpisce l'incremento di valore dei terreni urbani (e degli immobili con caratteristiche speciali) nell'occasione del trasferimento della loro titolarità.

Il calcolo dell'IPTU è relativamente complesso. Intanto l'imposta colpisce non il vero incremento di valore, ma solo una sua stima. La stima della base imponibile si fa tenendo conto del valore catastale nel giorno della trasmissione della titolarità e di un coefficiente. Il coefficiente è fissato dal Comune fra i limiti stabiliti dall'articolo 108.4 della Legge 39/1988, limiti che sono graduati in funzione del numero di anni in cui si è generato l'incremento di valore, con il massimo di 20 anni. La base imponibile è poi moltiplicata per l'aliquota fissata dai Comuni fino al massimo del 30 per cento.

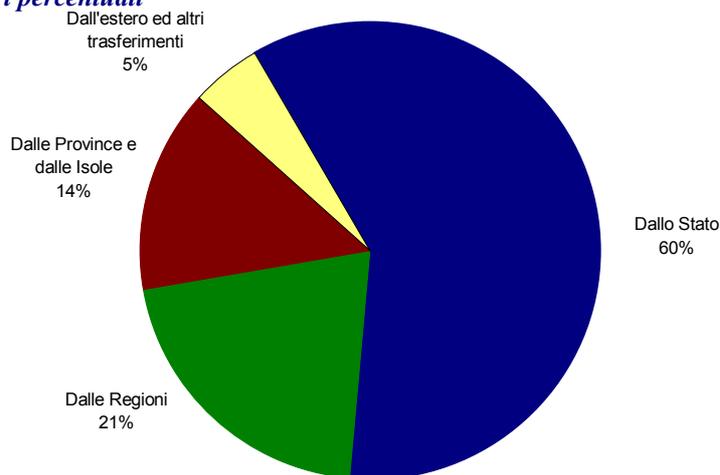
6. Imposta Comunale sulle Spese suntuarie (ICSS). L'ICSS è una vecchia e importante imposta precedente all'IVA ma che attualmente, e come conseguenza dell'introduzione dell'IVA nel 1986, si trova praticamente abrogata. E' rimasta in vigore solo rispetto all'uso delle riserve di caccia e di pesca. Si tratta di un'imposta residuale.

3.2 - I TRASFERIMENTI

Per i Comuni i trasferimenti rappresentano la seconda più importante risorsa. Nel 2000, i Comuni spagnoli ricevevano 10.852 milioni di euro dai trasferimenti, il 37,12 per cento delle loro risorse. Di questa quantità, 8.672 milioni di euro, il 79,91 per cento erano trasferimenti di parte corrente, mentre gli altri 2.180 milioni di euro erano trasferimenti in conto capitale.

Il Grafico 4 mostra l'origine dei trasferimenti ricevuti dai Comuni nel 2000. È evidente che lo Stato è l'Amministrazione che si incarica di più della sufficienza dei Comuni, giacché forniva 6.476 milioni di euro ossia il 59,68 per cento dei loro trasferimenti e, cosa più importante, il 22,18 per cento delle risorse comunali. Inoltre, il 94,56 per cento dei trasferimenti statali ai Comuni (6.124 milioni di euro circa), sono di parte corrente. Si tratta, fondamentalmente, della partecipazione dei Comuni nei tributi dello Stato. Sono qui incluse anche le sovvenzioni statali al trasporto urbano di viaggiatori.

Grafico 4 - Trasferimenti ricevuti dai Comuni nel 2000 Valori percentuali



Fonte: Quadro A.3.

Il secondo trasferimento, in ordine di importanza, proviene dalle Regioni, con in importo di 2.252 milioni di euro, il 20,75 dei trasferimenti ricevuti. Il 57,11 per cento di questi trasferimenti, 1.286 milioni di euro circa, sono di parte corrente, e rappresentano soltanto il 14,83 per cento dei trasferimenti di parte corrente dei Comuni. Nel caso dei trasferimenti in conto capitale, si deve notare che la situazione è differente, giacchè si tratta dei trasferimenti in conto capitale più importanti: le Regioni trasferivano 966 milioni di euro, il 44,31 per cento dei trasferimenti in conto capitale. Sia come sia, dobbiamo riconoscere che i trasferimenti delle diciassette Regioni ai Comuni non sono particolarmente importanti, con l'eccezione delle Navarra e delle Canarie.

I trasferimenti dalle Province ed Isole costituiscono il terzo grande gruppo di trasferimenti ricevuti dai Comuni, con poco più di 1.565 milioni di euro (4,44%). Ma questi due dati non riflettono la realtà, visto che i trasferimenti di parte corrente delle Province dei Paesi Baschi sono il 54,22 per cento di tutti i trasferimenti provinciali. Del resto, si può notare che si tratta soprattutto di trasferimenti in conto capitale (il 63,87 per cento). La scarsa importanza dei trasferimenti dalle Province ed Isole, non dovrebbe sorprenderci, ma piuttosto preoccuparci, se consideriamo

che i trasferimenti ai Comuni sono la funzione più importante delle Province a regime normale. In effetti, tutti questi dati confermano l'impressione della debolezza delle Province a regime normale.

3.2.1 - LA PARTECIPAZIONE DEI COMUNI AI TRIBUTI DELLO STATO

Il trasferimento più importante è la partecipazione dei Comuni ai tributi statali (PCTS), sul quale è in gran parte basata la sufficienza finanziaria dei Comuni. Il sistema è al momento regolato negli articoli 112 a 116 della Legge 39/1988 come un sistema quinquennale, (il quinquennio attuale è il 1999-2003). Ciò malgrado, la legge 51/2002 ha modificato sostanzialmente questo sistema dal primo gennaio 2004.

Attualmente, il procedimento per calcolare l'importo della PCTS per un Comune concreto in un anno concreto non è molto facile. In breve, dobbiamo conoscere due cose: l'importo della PCTS per tutti i Comuni; e i criteri di distribuzione tra i Comuni.

Cominciando con l'importo del PCTS, l'articolo 112.2 della Legge 39/1988 fissa in 5.382 milioni di euro l'importo per l'anno base 1999. Per gli altri anni del quinquennio 1999-2003, l'importo della PCTS sarà fissato moltiplicando quella quantità per un indice di evoluzione. L'indice di evoluzione della PCTS si determina, in genere, come il tasso di sviluppo del PIL, anche se con il limite interannuale minimo del tasso di sviluppo dell'indice dei prezzi al consumo (IPC).

L'importo annuale della PCTS si distribuisce tra tutti i Comuni spagnoli seguendo le seguenti regole:

1. Il 13,71, 8,65 e 0,22 per cento della PCTS è assegnato rispettivamente a Madrid, Barcellona e La Línea de la Concepción (in Huelva e vicino a Gibilterra), rispettivamente. Nel caso di Madrid e Barcellona, questo regime speciale sembra essere sufficientemente giustificato perché si tratta dei due Comuni più grandi di Spagna.
2. I gruppi di Comuni della vecchia Area Metropolitana di Madrid, eccetto Madrid, e della sostituita Corporazione Metropolitana di Barcellona ricevono rispettivamente lo 0,41 e l'1,02 per cento della PCTS. Queste assegnazioni servono per finanziare il costo delle opere e servizi di carattere metropolitano. Fra ogni gruppo di Comuni, la quantità assegnata è distribuita in funzione della popolazione, ponderata per i seguenti coefficienti:

Quadro 2 - Coefficienti per i Comuni metropolitani

Numero di abitanti	Coefficiente
Più di 500.000	2,85
Fra 100.001 e 500.000	1,50
Fra 20.001 e 100.000	1,30
Fra 5.001 e 20.000	1,15
Di meno di 5.001	1,00

3. Il resto della PCTS si distribuisce fra tutti i Comuni spagnoli, con l'eccezione di Madrid, Barcellona e La Línea de la Concepción, secondo altre tre regole:
- Ogni Comune percepisce la quantità che riceveva nel 1998.
 - Per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, la quantità fissata nel punto A sarà aumentata fino al 70 per cento del deficit medio, in termini pro capite, dell'insieme dei Comuni con meno di 5.000 abitanti.
 - L'importo rimanente della PCTS è distribuito in funzione dei seguenti criteri: popolazione (75 per cento), sforzo fiscale (14 per cento), inverso della capacità tributaria (8,5 per cento) e unità scolastiche (2,5 per cento).

In linea di principio, potrebbe sembrare che questi criteri non siano importanti, visto che sono utilizzati soltanto per distribuire la quantità "residuale". Ma, in realtà, servono per distribuire effettivamente la PCTS, perché questi criteri, che già erano alla base della distribuzione originaria della PCTS nel 1989, distribuiscono le nuove quantità che si aggiungono alla PCTS ogni anno come conseguenza dell'indice di Evoluzione.

- *Popolazione (75 per cento)*: La popolazione è ponderata per i seguenti coefficienti:

Quadro 3 - Coefficienti per il criterio di popolazione

Numero di abitanti	Coefficiente
Più di 500.000	2,80
Fra 100.001 e 500.000	1,47
Fra 50.001 e 100.000	1,32
Fra 20.001 e 50.000	1,30
Fra 10.001 e 20.000	1,17
Fra 5.001 e 10.000	1,15
Fra 1.001 e 5.000	1,00
Meno di 1.000	1,00

Questi coefficienti riconoscono l'esistenza della congestione ma non accettano l'esistenza di economie di scala. Così, questo criterio, che potrebbe sembrare adeguato, è invece pericoloso, perché altera notevolmente la distribuzione in favore dei Comuni più grandi.

- *Sforzo fiscale* (14 per cento): coefficienti: il 14 per cento del "residuo" è distribuito in funzione della popolazione comunale ponderata per lo sforzo fiscale. Lo sforzo fiscale medio di un Comune si calcola come segue:

$$SFp = \left(\sum a \frac{Rc0}{Rpm} \right) \times n(m)_i$$

dove: a rappresenta l'importanza relativa di ogni imposta, in ogni Comune m , nella somma dei gettiti per l'IBI, l'IAE, l'IC e l'IPTU nel anno $i-2no$; $Rc0/Rpm$ è un rapporto che si calcola di forma specifica (ed abbastanza complessa) per ogni imposta considerata; e $n(m)_i$ è il numero di abitanti del Comune m nell'anno i .

In breve, questa espressione rappresenta la media dello sforzo fiscale in ciascuna delle imposte considerate.

- *Inverso della capacità tributaria* (8,5 per cento): la PCTS sembra così volere introdurre il principio di solidarietà. L'inverso della capacità tributaria di un Comune si calcola come segue:

$$ICT(m)_i = \left[\left(\frac{\frac{I}{\left(\frac{Dir.Liq.Caps.I,II,III_t}{n(t)_i} \right)}}{\sum_t \left(\frac{I}{\left(\frac{Dir.Liq.Caps.I,II,III_t}{n(t)_i} \right)} \right)} \times \frac{n(t)_i}{\sum_t n(t)_i} \right) \times \frac{n(m)_i}{n(t)_i} \right]^{-1}$$

dove: $ICT(m)_i$, è l'inverso della capacità tributaria del Comune m nel anno i ; $n(t)_i$ è la popolazione nell'anno i di tutti i Comuni della stessa classe di popolazione del comune m ; e $Dir.Liq.Caps.I,II,III_t$ include i gettiti dei tributi diretti, indiretti e delle tasse, contributi speciali a alcune altre risorse dei Comuni della stessa classe di popolazione del Comune m . Le classi di popolazione sono quelle del Quadro 3 con dettaglio ulteriore per la classe con meno di 1.000 abitanti.

Viene così calcolata la quantità che corrisponde ad ogni classe di popolazione e tale quantità viene poi distribuita fra i Comuni della classe in funzione della loro popolazione.

-Unità scolastiche (2,5 per cento): l'ultimo 2,5 per cento si distribuisce in funzione del numero di tutte le unità scolastiche (infantile, primaria e del primo ciclo di educazione secondaria) esistenti nei centri pubblici, del cui mantenimento e conservazione sono responsabili i Comuni.

La PCTS è stata riformata con la Legge 51/2002 e la riforma entrerà in vigore dal primo gennaio 2004. In breve questa riforma consiste nel dividere l'attuale PCTS nei tre seguenti sistemi di trasferimenti: quello per i grandi Comuni, quello ordinario e quello speciale per i Comuni turistici.

1. Sistema per i grandi Comuni e per Comuni che siano capoluoghi di Provincia o di Regione. Questo sistema è completamente nuovo e consta di due trasferimenti, ossia una partecipazione tributaria ed un Fondo Complementare di Finanziamento. La partecipazione riguarda il gettito sul territorio dell'IRPEF, dell'IVA e di alcune Imposte Speciali. Dobbiamo far notare che la partecipazione non implica alcuna competenza normativa; pertanto non amplia l'autonomia finanziaria, trattandosi di un mero trasferimento. E' applicata soltanto ai Comuni che soddisfino una delle due condizioni seguenti: a) che

siano capoluogo di Provincia o Regione; b) che abbiano una popolazione uguale o maggiore a 75.000 abitanti. In questi casi, lo Stato cederà a ogni Comune:

- l'1,6875 per cento del gettito statale dell'IRPEF ottenuto dai residenti in quel Comune.
- l'1,7897 per cento del gettito IVA ottenuto in quel Comune stimato con il valore aggiunto della regione secondo la popolazione del Comune.
- Il 2,0454 per cento del gettito delle Imposte sulla birra, sul vino, sulle bevande alcoliche, sugli idrocarburi e sul tabacco ottenuto nel Comune mediante diversi indicatori di consumo di birra, vino, alcool, idrocarburi e tabacco della Regione in cui si trova il Comune e secondo il rapporto tra la popolazione del Comune e quella della sua Regione.

La partecipazione dei Comuni al Fondo Complementare di Finanziamento, sarà fissata per l'anno base 2004 come la quantità percepita dal Comune nel 2003, aggiornata secondo l'evoluzione delle risorse tributarie dello Stato [al netto della partecipazione ai comuni], meno la quantità corrisposta al Comune come cessione dei tributi erariali. Per gli altri anni, la quantità dell'anno base di ogni Comune sarà aggiornata in funzione dell'evoluzione delle risorse tributarie dello Stato. La partecipazione tributaria sarà revisionata ogni quattro anni e ogni quattro anni saranno fissati i Comuni ammessi alla partecipazione al fondo.

2. Il sistema ordinario riguarda i Comuni che non rientrano nel sistema descritto sopra. Tali comuni restano con un sistema abbastanza simile a quello attuale. La loro PCTS sarà fissata per l'anno base 2004 assieme a quella del PCTS nel 2003, aggiornata secondo l'evoluzione delle risorse tributarie dello Stato. Per gli altri anni, la quantità totale della PCTS si calcherà come la quantità del 2004 aggiornata in funzione dell'evoluzione delle risorse tributarie dello Stato. La distribuzione della PCTS tra questi Comuni seguirà diversi criteri, tenendo conto che la partecipazione non potrà comunque essere inferiore a quella percepita nel 2003. In concreto, questi criteri sono:

- Popolazione (75 per cento). Come nel sistema attuale, la popolazione gioca un ruolo molto importante. Ma, nel nuovo sistema, i coefficienti di ponderazione sono i seguenti:

Quadro 4 - Nuovi coefficienti per il criterio di popolazione

Numero di abitanti	Coefficiente
Più di 50.000	1,40
Fra 20.001 e 50.000	1,30
Fra 5.001 e 20.000	1,17
Fino a 5.000	1,00

Quindi, con il nuovo sistema per i Comuni con più di 75.000 abitanti si attenuano i problemi in rapporto alla congestione e alle economie di scale della vecchia scala di coefficienti.

- Sforzo fiscale (12,5 per cento). Il nuovo articolo 115 ter della Legge 39/1988 non definisce lo sforzo fiscale, cosa che viene demandata alla Legge di Bilancio dello Stato.
- Inverso della capacità tributaria (12,5 per cento), la cui definizione è anch'essa demandata alla Legge di Bilancio dello Stato.

3. Infine, la riforma stabilisce un regime speciale per i Comuni turistici. Prima di tutto, si considerano Comuni turistici, quelli che soddisfano le due condizioni che la popolazione sia maggiore di 20.000 abitanti, e che il numero di abitazioni di seconda residenza sia maggiore del numero di abitazioni principali.

In breve, si tratta di un regime misto: ogni Comune turistico gode della partecipazione del 2,0454 per cento delle Imposte sugli idrocarburi e sul tabacco ottenute nel suo territorio. Inoltre, questi Comuni parteciperanno ad una PCTS specifica: tale partecipazione, fissata secondo le regole comuni, sarà diminuita dell'importo della menzionata partecipazione.

3.1.3 - ALTRI TRASFERIMENTI E SOVVENZIONI

I Comuni ricevono molti altri trasferimenti diversi dalla partecipazione nei tributi statali, tra i quali dobbiamo evidenziare i due seguenti:

1. La partecipazione nei tributi delle Regioni. Queste partecipazioni sono previste nell'articolo 142 della Costituzione Spagnola, malgrado ciò, tali

partecipazioni regionali sono di scarsa importanza e non esistono in tutte le Regioni. Aragona, Canarie, Castiglia e León, Castiglia-La Mancha, Catalogna, Estremadura, Galizia e Navarra hanno istituito un Fondo di Cooperazione locale o simile. E Madrid e La Rioja hanno deciso la creazione del loro Fondo per l'anno 2004.

In genere, con l'eccezione dei Fondi delle Canarie e della Navarra, questi Fondi sono trasferimenti di carattere condizionato, vincolati alle spese in conto capitale, e il loro importo è abbastanza basso. Ma, per il futuro, il Patto locale prevede un rafforzamento di queste partecipazioni e dà loro una maggiore importanza.

2. La sovvenzione dello Stato al servizio di trasporto collettivo urbano. Ricevono questa sovvenzione solo i Comuni con una popolazione di più di 50.000 abitanti che offrono questo servizio, eccetto quelli della vecchia Area Metropolitana di Madrid, della sostituita Corporazione Metropolitana di Barcellona e delle Isole Canarie. Anche qualche Comune con una popolazione fra 20.001 e 50.000 abitanti può ricevere la sovvenzione, se presta il servizio di trasporto e se conta con un elevato numero di beni immobili (più di 36.000).

L'articolo 69 della Legge del Bilancio dello Stato per l'anno 2003 (Legge 52/2002, 30 dicembre) ha fissato l'importo della sovvenzione in 49,26 milioni di euro. Questa sovvenzione si distribuisce ogni anno in funzione della lunghezza della rete comunale: 5%; del quoziente del numero di viaggiatori diviso 50.000: 5%; del deficit medio del biglietto di trasporto: 90%.

3.3 - L'INDEBITAMENTO DEI COMUNI

L'indebitamento degli enti locali è regolato negli articoli da 49 a 56 della Legge 39/1988. Dopo le diverse ed importanti riforme nel 1998, 1999 e 2000, l'accesso all'indebitamento è molto limitato e sono necessarie molte condizioni. In genere, queste condizioni derivano da obblighi comunitari della Spagna in materia di stabilità e, in particolare, dal Patto di Stabilità e Crescita del Consiglio di Amsterdam del giugno 1997.

Gli enti locali possono indebitarsi soltanto a lungo termine per finanziare gli investimenti, e a breve termine per coprire le difficoltà transitorie di tesoreria e sempre che l'importo delle operazioni a breve termine non sia maggiore del 30 per cento delle risorse di parte corrente dell'anno precedente.

Per di più, alcuni tipi di operazioni di indebitamento devono avere il permesso dal *Ministerio de Hacienda* o dalla Regione nella quale si trova il Comune. Questo è il caso di tutte le operazioni a lungo termine quando il Comune ha un risparmio negativo o quando il capitale delle operazioni di indebitamento a breve e lungo termine sia superiore al 110 per cento delle risorse di parte corrente dell'anno precedente. Infine, anche le operazioni di indebitamento fatte all'estero e l'emissione di debito pubblico richiedono il permesso statale.

A quanto fissato dalla Legge 39/1988, si deve aggiungere quanto istituito con la nuova Legge di Stabilità di bilancio (Legge 18/2001, 12 dicembre), il cui articolo 23.1 stabilisce che i permessi terranno conto del raggiungimento dell'obiettivo della stabilità. Tuttavia, anche in mancanza del raggiungimento di tale obiettivo, l'indebitamento locale potrà essere permesso se il Comune (o l'ente locale che chieda il permesso) propone un piano economico-finanziario di risanamento che includa le misure necessarie per correggere lo squilibrio nei tre anni successivi.

La Legge 18/2001 è applicabile a tutte le Amministrazioni Pubbliche spagnole e ai loro organi dipendenti. Quindi, tutti gli enti locali spagnoli dovranno adattare il proprio bilancio per raggiungere l'obiettivo di stabilità. Per gli enti locali, l'obiettivo è fissato dallo Stato, previa consultazione alla Commissione Nazionale dell'Amministrazione Locale.

3.4 - ALTRE RISORSE DEI COMUNI

Oltre ai tributi, ai trasferimenti ed all'indebitamento, i Comuni spagnoli hanno altre risorse, come quelle derivate dai prezzi pubblici e le risorse patrimoniali.

3.4.1 - LE RISORSE DERIVATE DAI PREZZI PUBBLICI

Come stabilisce l'articolo 41 della Legge 39/1988, i Comuni, come qualsiasi ente locale, possono esigere un prezzo pubblico per la prestazione di servizi o per la realizzazione delle attività di loro competenza, sempre che il servizio o l'attività non sia a domanda obbligatoria o sia prestato o realizzato anche per il settore privato, e con l'eccezione dei servizi sui quali non si possono esigere delle tasse.

In generale, l'articolo 45.1 della Legge 39/1988 stabilisce che l'importo del prezzo pubblico deve essere uguale al costo del servizio o dell'attività,

ma il comma 2 dello stesso articolo permette che sia inferiore per motivi di carattere sociale, benefico, culturale o di interesse pubblico.

Si noti che, malgrado la loro somiglianza con le tasse, i prezzi pubblici non sono tributi e, pertanto, non richiedono l'adempimento delle condizioni fissate per i tributi né godono dei privilegi dei tributi.

Nel 2000, le risorse derivate dai prezzi pubblici sono state di 558,67 milioni di euro, ossia il 1,91 per cento delle risorse comunali.

3.4.2 - ALTRE RISORSE

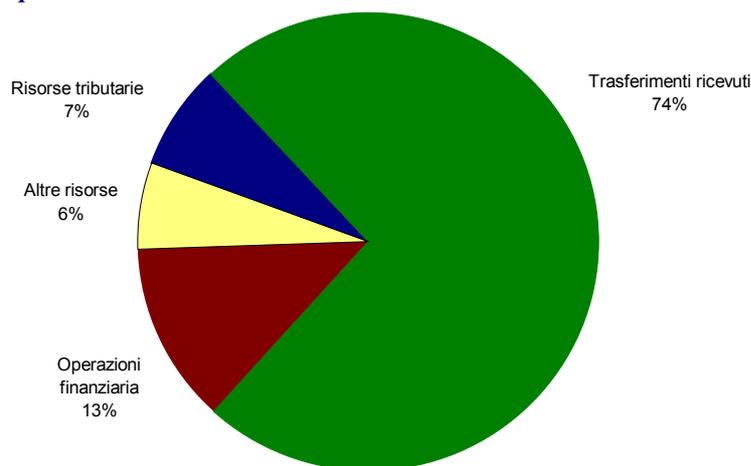
I Comuni dispongono di altre risorse come multe, sanzioni, risorse di natura patrimoniale ed altre risorse di Diritto Pubblico poco importanti, fra le quali spiccano, per la loro singolarità, le prestazioni personali e di trasporto.

4 - IL FINANZIAMENTO DELLE PROVINCE A REGIME NORMALE

Per quanto riguarda le Province, dobbiamo ricordare che, in Spagna, esistono diverse particolarità. Tutte le Regioni con una sola Provincia hanno assorbito l'organo di governo della Provincia e le sue competenze. Quindi, hanno assorbito anche le sue risorse. Per di più, tre Province godono di un regime speciale. Il regime forale permette alle Province dei Paesi Baschi (Alava, Guipúzcoa e Vizcaya) (ed anche alla Regione di Navarra) di esigere direttamente i grandi tributi dello Stato (l'IRPEF, l'IRPEG e l'IVA) e, per tanto, hanno una minore dipendenza dello Stato in materia finanziaria.

Qui si tratterà soltanto del sistema di finanziamento delle Province a regime normale: le loro risorse tributarie, la loro partecipazione ai tributi dello Stato e il Fondo di Cooperazione Economica Locale dello Stato.

Figura 5 - Risorse delle Province a regime normale nel 2000
Valori percentuali



Fonte: Quadro A.6.

La Figura 5 mostra le risorse delle Province a regime normale, che nell'anno 2000 sono state pari a 4,27 milioni di euro, cioè 158,65 euro pro capite. Tuttavia le Province a regime normale sono in crisi: anche se dal 1996 il tasso di crescita annua è notevole (il 4,35 per cento) il livello delle risorse provinciali si trova ancora, in termini costanti, al 93,3 per cento di quello del 1992, perché, fino al 1995, le risorse di queste Province si ridussero ad un tasso del -5,30 per cento.

Dalla figura 6 è abbastanza chiaro che le risorse di base sono i trasferimenti pari a 3.144 milioni di euro (73,59 per cento di tutte le loro risorse). Per contro, va messa in evidenza la scarsa importanza delle risorse tributarie, che, nel 2000, rappresentavano soltanto il 7,43 per cento. Quindi, possiamo affermare che l'autonomia provinciale è quasi inesistente: le Province dipendono finanziariamente soprattutto dallo Stato.

4.1 - LE RISORSE TRIBUTARIE DELLE PROVINCE A REGIME NORMALE

Come tutti gli enti locali, le Province possono esigere tasse e contributi speciali. Ma, a differenza dei Comuni, le Province (come gli altri tipi di enti locali) non possono esigere imposte. Tuttavia, come stabilito dalla

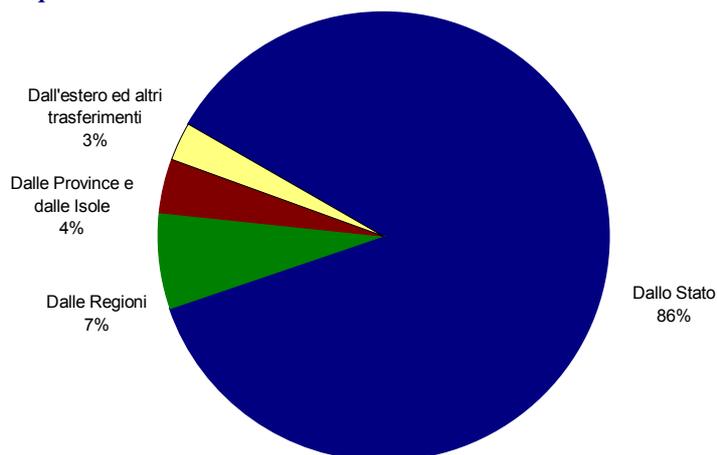
Legge 39/1988 (articolo 124), ogni Provincia, se vuole, può stabilire un'addizionale sull'Imposta sulle Attività Economiche. Questa addizionale sarebbe a carico dei soggetti d'imposta e consisterebbe in un gravame fisso, con il massimo del 40%, sulla quota base della tariffa dell'imposta. Nel 2000, gli incassi dell'addizionale, 194 milioni di euro, erano le più importanti risorse tributarie delle Province a regime normale, ma rappresentavano soltanto il 4,55 per cento di tutte le risorse provinciali.

4.2 - LA PARTECIPAZIONE DELLE PROVINCE A REGIME NORMALE NEI TRIBUTI DELLO STATO

I trasferimenti sono la risorsa più importante delle Province spagnole a regime normale. Il Grafico 7 mostra l'origine dei trasferimenti delle Province. L'86,36 dei trasferimenti, circa 2.714 milioni di euro, proviene dallo Stato, l'Amministrazione Pubblica che si incarica della sufficienza finanziaria. Tra essi 2.567 milioni di euro sono di parte corrente, e rappresentano il 94,60 per cento dei trasferimenti dallo Stato e l'81,66 di tutti trasferimenti delle Province.

Fra i trasferimenti statali di parte corrente spicca la Partecipazione delle Province ai Tributi dello Stato. Le Province, ed anche le Regioni non insulari monoprovinciali, e le Isole, che sono gli enti assimilati, partecipano ai tributi dello Stato (PPTS). Attualmente, la PPTS si trova ancora regolata in forma quinquennale per l'articolo 125 della Legge 39/1988, e siamo nel quinquennio 1999-2003.

Figura 6 - Trasferimenti alle Province a regime normale nel 2000
Valori percentuali



Fonte: Quadro A.8.

L'importo della PPTS corrisposto ad ogni Provincia o ente assimilato è calcolato annualmente con un procedimento abbastanza simile a quello della PCTS, ma più semplice. L'ammontare dell'anno base 1999 è fissata nell' articolo 125.2 della Legge 39/1988 in 2.968 milioni di euro. Per gli altri anni del quinquennio, questa cifra è aggiornata con lo stesso indice di evoluzione vigente per la PCTS.

La PPTS di ogni anno si divide in due parti:

- La partecipazione ordinaria, che rappresenta approssimativamente l' 8,96 per cento della PPTS.
- La partecipazione straordinaria, che assorbe il rimanente 91,04 per cento. Questa partecipazione straordinaria ha origine nella vecchia compensazione alle Province per la soppressione del canone sulla produzione di energia elettrica e di alcune sovraimposte provinciali sull'imposizione indiretta dello Stato in conseguenza della entrata in vigore dell'IVA.

Della partecipazione straordinaria, il 14,19 per cento costituisce il Fondo di Contribuzione all'Assistenza Sanitaria normale (FAAS). Questo Fondo è di carattere condizionato e deve essere obbligatoriamente destinato al mantenimento dei centri sanitari di carattere non psichiatrico delle Province e delle

Isole. La parte restante, l' 85,81 per cento è di carattere incondizionato.

Il FAAS è distribuito tra le Province o enti assimilabili in funzione dei contributi dalle Province e dalle Isole al Fondo nel 1988, ad esclusione di quelli corrispondenti a Madrid e alle Province dell'Andalusia, della Cantabria e alle Isole Baleari, visto che non sono beneficiari del FAAS perché queste risorse sono già state assorbite dalle loro Regioni.

Il resto della PPTS, ossia, la partecipazione provinciale ordinaria e l'85,81 per cento di quella straordinaria, si distribuisce tra tutte le Province, Isole e Regioni non insulari monoprovincionali, con l'eccezione di Madrid e della Cantabria (che hanno preferito percepire la loro PPTS come risorse regionali), come segue:

1. Ogni Provincia o ente riceve la stessa quantità che riceveva della PPTS nel 1998, con esclusione della parte che corrispondeva al FAAS, aggiornata in funzione dell'evoluzione interannuale dell'Indice dei prezzi al consumo fra il 31 dicembre 1998 e il 31 dicembre dell'anno del quinquennio corrispondente.
2. Il resto si distribuisce in funzione dei seguenti criteri, che pretendono di riflettere la necessità di spesa delle Province:
 - Della popolazione della Provincia o ente assimilato: 70 per cento.
 - Della superficie della Provincia o ente assimilato: 12,5 per cento.
 - Della popolazione dei Comuni con meno di 20.000 abitanti della Provincia o ente assimilato: 10 per cento.
 - Dell'inverso del valore aggiunto lordo pro capite della Provincia o ente assimilato: 5 per cento.
 - Della potenza installata nella Provincia o ente assimilato per la produzione di energia elettrica: 2,5 per cento.

E, finalmente, le Città Autonome di Ceuta e Melilla percepiscono il 39 per cento dell'imposizione indiretta dello Stato, con l'eccezione delle imposte cedute alle Regioni, nel loro territorio.

Come si è già detto, il sistema di finanziamento locale è stato riformato dalla Legge 51/2002. Un'importante modifica è quella della PPTS, anche se la sua riforma entrerà in vigore dal primo gennaio 2004. Da allora, la

PPTS perderà il suo carattere quinquennale e comincerà il così detto sistema definitivo, con una validità temporale indefinita.

Dal 2004, possiamo affermare che vi saranno quattro partecipazioni:

1. Una partecipazione territoriale all'IRPEF, all'IVA e in alcune imposte speciali. Si deve notare che la partecipazione non include nessuna competenza normativa, così che l'autonomia finanziaria delle Province non resta ampliata. Lo Stato cederà ad ogni Provincia e alle Regioni monoprovincionali che non abbia integrato l'attuale PPTS:
 - lo 0,9936 per cento del gettito dell'IRPEF ottenuto dai residenti in quella Provincia;
 - lo 1,05438 per cento del gettito per IVA ottenuto in quella Provincia stimato secondo il suo valore aggiunto;
 - l'1,2044 per cento delle imposte sulla birra, sul vino, sulle bevande alcoliche, sugli idrocarburi e sul tabacco ottenute in quella Provincia stimate con diversi indicatori di consumo di birra, vino, alcol, idrocarburi e tabacco della Regione in cui si trova la Provincia e secondo il rapporto tra la popolazione della Provincia e quella della sua Regione.
2. Il Fondo Complementare di Finanziamento per le Province e le Regioni monoprovincionali che non abbiano integrato l'attuale PPTS. Si tratta di una partecipazione simile a quella attuale. Questo Fondo si calcherà per l'anno base 2004 come differenza fra la PPTS del 2003, escludendo il FAAS, e aggiornata al 2004, e l'importo della cessione dell'IRPEF, dell'IVA e delle Imposte Speciali corrisposte alla Provincia. Questi importi saranno rivalutati annualmente con il tasso d'aumento delle risorse tributarie dello Stato.
3. Il Fondo di Assistenza Sanitaria, analogo all'attuale FAAS. Rispetto a questo Fondo, si calcherà nell'anno base 2004 come aumentare il FAAS del 2003, aggiornato al 2004. Per gli anni futuri, la cifra sarà fissata secondo lo stesso indice del Fondo Complementare di Finanziamento.
4. La partecipazione delle Isole, e delle Città Autonome di Ceuta e Melilla. Questi enti avranno lo stesso ammontare del 2003, aggiornato secondo l'evoluzione delle risorse tributarie dello Stato.

4.3 - LA COOPERAZIONE ECONOMICA LOCALE DELLO STATO

Le Province, le Regioni monoprovinciali e le Isole possono percepire delle sovvenzioni ai loro Piani Provinciali di Cooperazione alle Opere ed ai Servizi di Competenza Comunale. Come è disposto dall'articolo 36.2 della Legge 7/1985, questi piani delle Province sono uno strumento fondamentale per le competenze provinciali riguardanti il coordinamento tra i servizi comunali a garanzia della prestazione integrale e adeguata dei servizi comunali, nonché l'assistenza e la cooperazione giuridica, economica e tecnica ai Comuni, specialmente ai Comuni più piccoli.

Il Programma di Cooperazione Economica Locale dello Stato è regolato dal Real Decreto 1328/1997 Per il 2003, il suo bilancio è di 161,73 milioni di euro. E il programma è lo strumento della cooperazione statale rispetto agli investimenti locali. Anche se tutti gli enti locali possono essere beneficiari del Programma, la cooperazione dello Stato è effettuata attraverso le Province, le Isole e le Regioni monoprovinciali, in concreto, per mezzo dei loro Piani Provinciali. Così, il Programma si aggiunge alle altre risorse dei Piani Provinciali di Cooperazione alle Opere ed ai Servizi di Competenza Comunale. Tuttavia possono percepire le sovvenzioni del Programma statale soltanto i Piani Provinciali in cui l'apporto dei Comuni sia almeno il 5 per cento del Piano Provinciale di Cooperazione Comunale.

Nel riparto delle sovvenzioni del Programma di Cooperazione Economica Locale dello Stato assume rilevanza, primo di tutto, la necessità di infrastrutture ed equipaggiamento, accertata con l'Inchiesta sulle infrastrutture locali elaborata dalle Province seguendo una metodologia comune e con la collaborazione del Ministero delle Amministrazioni Pubbliche.

In secondo luogo, il Programma si accentra nella capacità finanziaria degli enti locali corrispondenti: quelli con una capacità finanziaria minore dovrebbero percepire una sovvenzione maggiore. Infine, il riparto considera diversi fattori che rispecchiano il livello sociale ed economico degli enti locali ed il risultato della precedente cooperazione statale.

Le sovvenzioni del Programma di Cooperazione Economica Locale dello Stato sono di carattere condizionato e sono soggette a vari limiti. In concreto, la sovvenzione dello Stato al Piano Provinciale di Cooperazione alle Opere ed ai Servizi di Competenza Comunale potrà raggiungere:

- Il 50 per cento, per le opere e servizi obbligatori ex articolo 26 della Legge 7/1985. Questa partecipazione potrà essere del 60 per cento nel caso delle opere e dei servizi di carattere sopracomunali.
- Il 40 per cento, per le altre opere e servizi di competenza comunale. Questa partecipazione potrà essere del 50 per cento nel caso delle opere e dei servizi di carattere sopracomunale.
- Il 50 per cento, per le opere di miglioramento e conservazione della rete di strade di titolarità provinciale.

In più, possono essere sovvenzionati solo progetti di valore non minore di 24.040,48 euro.

5 - VALUTAZIONE GENERALE DEL SISTEMA DI FINANZIAMENTO LOCALE

In generale il sistema di finanziamento locale spagnolo istituito con la legge 39/1988, ha mostrato di essere un sistema corretto, dove l'autonomia e la sufficienza finanziaria sono presenti in modo adeguato. La legge 39/1988 ha semplificato notevolmente il precedente sistema impositivo locale, permettendo l'esercizio dell'autonomia locale ed adeguando i trasferimenti dallo Stato in modo automatico.

Malgrado questo, è ovvio che la Legge 39/1988 aveva alcuni difetti, fra i quali si evidenziano la gradualità nell'esercizio dell'autonomia nelle imposte comunali ed i problemi circa i criteri di distribuzione delle partecipazioni comunali e provinciali ai tributi dello Stato. Questi due problemi, tra gli altri, sono stati risolti con la riforma introdotta dalla Legge 51/2002. Ma dobbiamo precisare che il vero fondamento della riforma non sono tali correzioni, ma una promessa elettorale del governo: la soppressione dell'Imposta sulle Attività Economiche per le piccole aziende. Tale soppressione porterebbe ad una riduzione delle risorse comunali, così che dovrebbe essere compensata con altre risorse ai Comuni, ad esempio con una nuova imposta (ma è abbastanza difficile trovare una nuova materia imponibile), o con un nuovo trasferimento.

Così, non deve sorprendere che la riforma dell'IAE sia stata accompagnata da un innalzamento delle aliquote massime e dei relativi coefficienti, soprattutto per i piccoli e medi Comuni; e da una riforma dei trasferimenti dallo Stato per i grandi Comuni.

In tale modo, la Legge 51/2002 elimina diversi problemi dell'IAE, modernizza il sistema dei trasferimenti dallo Stato e permette maggiore autonomia finanziaria. Ma la riforma non risolve un problema molto preoccupante del sistema di finanziamento locale, e cioè il pericolo della mancanza di sufficienza dinamica, un problema già presente nella legge 39/1988 . Vero è che la legge 51/2002 non poteva risolvere questo problema, perché si tratta di materia che esige una profonda riforma del sistema tributario locale: la sua integrazione nel sistema tributario nazionale.

La riforma del finanziamento locale aveva due opzioni: la prima, una riforma parziale per ovviare ai piccoli problemi concreti, ma non l'essenza del sistema; o una riforma in profondità del sistema, in rapporto con i principi costituzionali. La riforma introdotta con la legge 51/2002 sembra essere del primo tipo, ma presenta anche qualche segnale della seconda opzione, come la cessione dell'IRPEF o dell'IVA. In questo modo, la legge 51/2002 ha cominciato a proporre un nuovo sistema basato sulla compartecipazione ai tributi erariali, un'opzione che sarà molto importante quando il Patto Locale sarà sviluppato.

6 - BIBLIOGRAFIA

- Angoitia, M. (2002a): *Las Entidades Locales en el proceso de descentralización del Sector Público en España*, Tesis doctoral inédita, leída el 3 de julio de 2002, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- Angoitia Grijalba, M. (2002b): “La participación de las Entidades Locales en los tributos de las Comunidades Autónomas”, *Tributos Locales*, núm. 23, pp. 11-27.
- Arnal Suria, J. M. y González Pueyo, J. M. (2001): *Manual de ingresos de las Corporaciones Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid.
- Barrio, y. y González, M. del C. (2002): “El Pacto Local”, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 167, pp. 195-199.
- Borraz, S. (2000): “La evolución de la recaudación por IBI: un análisis de los principales factores explicativos”, *Análisis Local*, num. extr. 1/2000, pp. 29-37.
- Buenaventura, R. (2002): “El endeudamiento local”, *Papeles de Economía Española*, núm. 92, pp. 199-203.
- Calderón, C. (2000): “La tributación local sobre vehículos”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, num 4/2000, pp. 283-297.
- Calle, R. y Gonzalo y González, L. (2000): “Una reforma urgente de las Haciendas Locales”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, num 4/2000, pp. 169-178.
- Carpio, M. (2000): “El objetivo constitucional de la suficiencia financiera de los Ayuntamientos: situación y perspectivas”, *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm. extr. 2000, pp. 10-18.
- Castells, A. (1999): “Haciendas Locales, autonomía y responsabilidad fiscal”, *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, núm. 2, pp. 277-298.
- Cobo, T. (1998): “El hecho imponible de las tasas de las Entidades Locales: Ley 25/1998, de 13 de julio, de Modificación del Régimen Legal de las Tasas Locales”, *Revista de Hacienda Local*, núm. 83, pp. 299-316.
- Cobo, T. (1999): “Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica: algunas consideraciones de interés”, *Revista de Hacienda Local*, núm. 86, pp. 427-438.
- Corona, J. F. (2000): “El Impuesto sobre Actividades Económicas y los incentivos perversos”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4/2000, pp. 245-254.
- Checa, C. (2000): *Los tributos locales*, Marcial Pons, Madrid.
- Checa, C. y Merino Jara, I. (2003): *La reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en Materia Tributaria*, Aranzadi, Pamplona.
- Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (varios años): *Liquidación de los Presupuestos de las Corporaciones Locales*, Madrid.
- Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (varios años): *Liquidación de los Presupuestos de las Entidades Locales y Ciudades Autónomas*, Madrid.
- Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (1999): *Liquidación de los Presupuestos de las Entidades Locales. Ejercicio 1997*, Madrid.
- Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (varios años): *Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales*, Madrid.
- Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (2001): *Censo de Entes 2001 del Sector Público Local*, Madrid.
- Ezquiaga, I. (2000a): “Condicionantes de la sostenibilidad financiera de las Corporaciones Locales 1990-1999”, *Papeles de Economía Española*, núm. 83, pp. 232-250.
- Ezquiaga, I. (2000b): “Suelo, Catastro e Impuesto sobre Bienes Inmuebles”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4/2000, pp. 199-233.
- García Fresneda, F. (2000): “El IAE y el principio de capacidad económica”, *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 105, pp. 79-101.
- Instituto Nacional de Estadística (2002): *Tempus. Banco de Datos*, Madrid.
- López López, M. T. y Utrilla de la Hoz, A. (2000): *Lecciones de Economía Pública*, Civitas, Madrid.

- Merino Jara, I. (2001): *Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, Aranzadi, Pamplona.
- Miranda, J. S. (2001): "Impuesto sobre Bienes Inmuebles y financiación municipal: esbozo de balance (1990-1999)", *Crónica Tributaria*, núm. 97, pp. 103-128.
- Miranda, J. S. (2002): "El Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la encrucijada de su reforma", *Papeles de Economía Española*, núm. 92, pp. 169-184.
- Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J. (1998): *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ariel, Barcelona.
- Orón, G. (2001): *El Impuesto Municipal sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana a través de gestiones prácticas*, Editorial Práctica de Derecho, Valencia.
- Pagés i Galtés, J. (2002): "La reforma de las Haciendas Locales en aras a la consecución del principio de suficiencia financiera", *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 114, pp. 193-228.
- Pedraja, F. (2001): "La reforma del sistema de subvenciones generales a los Municipios españoles", resumen de la conferencia pronunciada el 31 de mayo, en el Instituto de Estudios Fiscales, mimeografiado.
- Pedraja, F. y Suárez Pandiello, J. (1999): "Sobre la nueva PIE municipal", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 144-145, pp. 150-163.
- Pedraja, F. y Suárez Pandiello, J. (2002): "Subvenciones generales a los Municipios: valoración y propuestas de reforma", *Papeles de Economía Española*, núm. 92, pp. 120-129.
- Pérez Esparrells, C. y Sanz Sanz, J. F. (1992): "El Impuesto sobre Actividades Económicas" *Actualidad Financiera*, núm. 27-28, pp. 191-273.
- Plaza, F. y Torre, F. de la (1998a): "Las reducciones en la Base Imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sus efectos tributarios (I)", *Análisis Local*, núm. 19, pp. 3-7.
- Plaza, F. y Torre, F. de la (1998b): "Las reducciones en la Base Imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sus efectos tributarios (II)", *Análisis Local*, núm. 20, pp. 3-8.
- Poveda, F. (2000): *El Impuesto sobre Actividades Económicas*, Ediciones Deusto, Bilbao.
- Poveda, F. (2002): *Los impuestos municipales*, Tecnos, Madrid.
- Poveda, F. y Sánchez Sánchez A. (2002): "La financiación municipal. Propuestas para su reforma", *Papeles de Economía Española*, núm. 92, pp. 101-120.
- Ramallo, J. y Zornoza, J. (1993): "Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, pp. 499-516.
- Rubio de Urquía, J. I. y Arnal Suria, J. M. (1996): *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, El Consulto de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid.
- Sánchez Pedroche, J. A. (2000): "La financiación de las Provincias", *Revista de Hacienda Local*, núm. 77, pp. 313-357.
- Sánchez Sánchez, A. (1996): "Corresponsabilidad fiscal y Hacienda municipal", *Revista de Hacienda Local*, núm. 88, pp. 53-130.
- Sánchez Sánchez, A. (2000): "Los impuestos municipales voluntarios", *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm. extr. 2000, pp. 116-143.
- Simón Acosta, E. (2000): "Reflexiones sobre la reforma de los impuestos y tasas municipales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4/2000, pp. 179-198.
- Sosa Wagner, F. (2002): *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, Pamplona.
- Suárez Pandiello, J. (1996): "Las Haciendas Locales en la democracia: un balance", *Papeles de Economía Española*, núm. 69, pp. 227-251.
- Suárez Pandiello, J. (2000a): "La corresponsabilidad fiscal en las Entidades Locales", *Papeles de Economía Española*, núm. 83, pp. 208-231.
- Suárez Pandiello, J. (2000b): "Financiación local y transferencias intergubernamentales. Apuntes para una reforma necesaria", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4/2000, pp. 83-97.

- Suárez Pandiello, J. (2002a): “La reforma de la imposición local en España: reflexiones ante la reforma”, resumen de la conferencia pronunciada el 17 de enero, en el Instituto de Estudios Fiscales, mimeografiado.
- Suárez Pandiello, J. (2002b): “Impuesto sobre Actividades Económicas: ¿terapia o eutania?”, *Papeles de Economía Española*, núm. 92, pp. 240-253.
- Trueba, M. C. (1998): “Una contrastación empírica de la hipótesis de competencia fiscal con el IAE”, *Hacienda Pública Española*, núm. 187, p. 187-200.
- Zomoza, J. (1999): “La financiación de las Corporaciones Locales durante el quinquenio 1999-2003”, en Ministerio de Administraciones Públicas (1999): *El desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal)*, Madrid, pp. 175-197.

Appendice

Quadro A.1 - Risorse dei Comuni In milioni di euro

Comuni	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Operazioni di parte corrente	14.077	15.027	15.860	16.981	18.340	19.661	20.784	22.152	23.818
1. Imposte dirette	4.700	5.258	5.642	6.125	6.654	7.077	7.580	7.862	8.406
2. Imposte indirette	585	593	625	672	658	766	949	1.087	1.201
3. Tasse ed altre risorse	3.072	3.284	3.454	3.572	3.778	4.092	4.332	4.507	4.847
4. Trasferimenti	5.364	5.441	5.700	6.134	6.716	7.067	7.346	8.152	8.672
5. Risorse patrimoniali	357	451	440	478	534	658	577	545	692
Operazioni in conto capitale	1.649	1.789	1.965	1.908	1.923	2.321	3.094	3.158	3.099
6. Alienazioni patrimoniali	339	316	467	388	452	683	835	756	920
7. Trasferimenti	1.310	1.473	1.497	1.520	1.471	1.638	2.259	2.402	2.180
<i>Operazioni finanziarie</i>	<i>2.809</i>	<i>2.358</i>	<i>3.231</i>	<i>2.399</i>	<i>2.508</i>	<i>3.198</i>	<i>2.592</i>	<i>1.930</i>	<i>2.279</i>
8. Attività finanziarie	152	119	95	113	108	101	167	133	114
9. Passività finanziarie	2.657	2.238	3.137	2.286	2.399	3.097	2.425	1.796	2.165
Risorse dei Comuni	18.535	19.174	21.056	21.288	22.771	25.180	26.470	27.240	29.196
<i>Risorse tributarie</i>	<i>6.535</i>	<i>7.216</i>	<i>7.726</i>	<i>8.320</i>	<i>8.927</i>	<i>9.510</i>	<i>10.282</i>	<i>11.558</i>	<i>12.608</i>
<i>Trasferimenti</i>	<i>6.673</i>	<i>6.914</i>	<i>7.197</i>	<i>7.654</i>	<i>8.187</i>	<i>8.705</i>	<i>9.605</i>	<i>10.553</i>	<i>10.852</i>
<i>Operazioni finanziarie</i>	<i>2.809</i>	<i>2.358</i>	<i>3.231</i>	<i>2.399</i>	<i>2.508</i>	<i>3.198</i>	<i>2.592</i>	<i>1.930</i>	<i>2.279</i>
<i>Altre risorse</i>	<i>2.518</i>	<i>2.686</i>	<i>2.90</i>	<i>2.916</i>	<i>3.149</i>	<i>3.766</i>	<i>3.991</i>	<i>3.199</i>	<i>3.456</i>

Fonte: D. G. Coord. Haciendas Territ., D. G. Fondos Comunitarios y Financiación Territorial ed elaborazioe.

Quadro A.2 - Risorse tributarie dei Comuni
In milioni di euro

Comuni	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasse	1.094	1.187	1.261	1.353	1.423	1.496	1.606	2.446	2.813
Contributi speciali	156	178	199	169	191	172	146	163	189
Imposte	5.074	5.689	6.130	6.733	7.285	7.826	8.520	8.949	9.606
Imp. sui Beni Immobili	2.271	2.652	2.957	3.246	3.518	3.776	4.000	4.085	4.416
Imp. sulle Attività Economiche	1.200	1.334	1.317	1.427	1.577	1.580	1.640	1.686	1.769
Imp. sulla Circolazione	773	865	943	1.001	1.085	1.165	1.266	1.353	1.482
Imp. sulle Costruzioni, Installaz. ed Opere	510	520	552	649	649	756	946	1.074	1.153
Imp. sul Plusvalore Terreni Urbani	320	317	361	410	457	549	668	733	729
Altre imposte ¹	210	162	137	65	27	17	10	18	58
Risorse tributarie dei Comuni	6.535	7.216	7.726	8.320	8.927	9.510	10.282	11.558	12.608

¹ Include l'Imposta Comunale sulle Spese suntuarie ed altre imposte e sovrainposte estinte.

Fonte: D. G. Coord. Haciendas Territ., D. G. Fondos Comunitarios v Financiación Territorial ed elaborazione.

Quadro A.3 - Trasferimenti totali dei Comuni
In milioni di euro

Comuni	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Trasferimenti dall'Amministrazione Pubbliche</i>	<i>6.404</i>	<i>6.622</i>	<i>6.936</i>	<i>7.358</i>	<i>7.823</i>	<i>8.264</i>	<i>9.007</i>	<i>9.918</i>	<i>10.336</i>
Dallo Stato	4.376	4.349	4.509	4.939	5.282	5.418	5.644	6.200	6.476
Dalle Regioni	1.079	1.264	1.403	1.398	1.440	1.609	1.932	2.182	2.252
Dalle Province ed Isole	931	983	1.004	1.001	1.086	1.205	1.384	1.499	1.567
Dagli altri enti locali	18	26	21	21	15	31	48	38	41
<i>Altri trasferimenti</i>	<i>269</i>	<i>292</i>	<i>261</i>	<i>295</i>	<i>364</i>	<i>441</i>	<i>598</i>	<i>635</i>	<i>516</i>
Dai Consorzi	3	13	10	20	8	17	20	23	7
Dalle aziende del Comune	23	11	6	5	8	16	7	13	12
Dalle aziende private	114	120	113	121	126	133	164	152	174
Dalle famiglie ed istituzioni senza fini di lucro	109	91	97	75	89	92	100	116	122
Dall'estero	20	57	36	74	133	184	306	332	200
Trasferimenti dei Comuni	6.673	6.914	7.197	7.654	8.187	8.705	9.605	10.553	10.852

Fonte: Quadri A.3 e A.4.

Quadro A.4 - Trasferimenti di parte corrente dei Comuni
in milioni di euro

Comuni	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Trasferimenti dalle Amministrazioni Pubbliche	5.261	5.344	5.610	6.037	6.589	6.928	7.194	7.998	8.531
Dallo Stato	4.143	4.082	4.261	4.655	4.979	5.123	5.263	5.817	6.124
Dalle Regioni	470	605	672	696	862	956	1.046	1.156	1.286
Dalle Province ed Isole	643	651	673	680	741	841	878	1.018	1.109
Da gli altri enti locali	5	5	4	6	6	7	6	7	12
Altri trasferimenti	102	97	90	97	127	140	152	154	142
Dai Consorzi	0	1	1	4	2	7	6	7	2
Dalle aziende del Comune	9	7	4	2	5	15	6	2	4
Dalle aziende private	43	46	44	43	55	50	59	53	66
Dalle famiglie ed istituzioni senza scopo di lucro	44	28	30	30	35	29	34	38	44
Dall'estero	6	16	11	18	29	39	46	54	26
Trasferimenti di parte corrente dei Comuni	5.364	5.441	5.700	6.134	6.716	7.067	7.346	8.152	8.672

Fonte: D. G. Coord. Haciendas Territ., D. G. Fondos Comunitarios y Financiación Territorial ed elaborazione.

Quadro A.5 - Trasferimenti in conto capitale dei Comuni
In milioni di euro

Comuni	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Trasferimenti dalle Amministrazioni Pubbliche</i>	<i>1 143</i>	<i>1 278</i>	<i>1 326</i>	<i>1 321</i>	<i>1 235</i>	<i>1 336</i>	<i>1 813</i>	<i>1 920</i>	<i>1 805</i>
Dallo Stato	233	267	247	284	303	295	381	383	352
Dalle Regioni	609	659	731	702	578	653	886	1.026	966
Dalle Province ed Isole	288	331	331	321	345	365	505	481	458
Dagli altri enti locali	13	21	17	14	9	24	42	30	29
<i>Altri trasferimenti</i>	<i>167</i>	<i>194</i>	<i>171</i>	<i>199</i>	<i>237</i>	<i>302</i>	<i>446</i>	<i>481</i>	<i>375</i>
Dai Consorzi	3	12	9	15	6	10	14	16	5
Dalle aziende del Comune	14	4	2	3	3	1	1	11	9
Dalle aziende private	71	74	69	79	71	83	105	99	108
Dalle famiglie ed istituzioni senza scopo di lucro	65	63	66	46	53	62	66	78	78
Dall'estero	14	40	25	56	103	145	260	277	174
Trasferimenti in conto capitale dei Comuni	1.310	1.473	1.497	1.520	1.471	1.638	2.259	2.402	2.180

Fonte: D. G. Coord. Haciendas Territ., D. G. Fondos Comunitarios y Financiación Territorial ed elaborazione.

Quadro A.6 - Risorse delle Province a regime normale In milioni di euro

Province a regime normale	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Operazioni di parte corrente	2.335	2.348	2.448	2.678	2.796	2.884	3.023	3.177	3.288
1. Imposte dirette	140	167	138	157	168	176	197	182	194
2. Imposte indirette	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Tasse ed altre risorse	290	257	286	297	271	283	308	298	306
4. Trasferimenti ricevuti	1.839	1.851	1.963	2.162	2.295	2.366	2.464	2.655	2.729
5. Risorse patrimoniali	66	73	61	62	62	59	53	42	58
Operazioni in conto capitale	383	423	408	392	395	437	469	460	432
6. Alienazioni patrimoniali	8	4	11	2	7	43	41	30	17
7. Trasferimenti	375	419	397	390	388	394	428	430	415
Operazioni finanziarie	791	588	802	383	450	577	586	472	552
8. Attività finanziarie	97	45	45	53	60	59	39	38	94
9. Passività finanziarie	694	543	757	330	391	518	547	434	458
Risorse delle Prov. a reg. normale	3.509	3.359	3.657	3.453	3.644	3.898	4.078	4.109	4.272
Risorse tributarie	188	205	199	225	218	237	262	292	317
Trasferimenti	2.214	2.270	2.361	2.552	2.683	2.760	2.893	3.085	3.144
Operazioni finanziarie	791	588	802	383	450	577	586	472	552
Altre risorse	316	296	296	293	290	324	337	260	259

Fonte: D. G. Coord. Haciendas Territ., D. G. Fondos Comunitarios y Financiación Territorial ed elaborazione.

Quadro A.7 - Risorse tributarie delle Province a regime normale

In milioni di euro

Province a regime normale	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasse	43	37	43	47	49	59	63	109	122
Contributi speciali	5	1	19	22	2	2	1	1	1
Altre imposte	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sovrainposta sull'Imp. sulle Attività Economiche	140	166	138	156	168	176	197	182	194
Risorse tributarie delle Prov. a reg. normale	188	205	199	224	218	237	262	292	317

¹ Imposte estinte.

Fonte: D. G. Coord. Haciendas Territ., D. G. Fondos Comunitarios y Financiación Territorial ed elaborazione

Quadro A.8 - Trasferimenti delle Province a regime normale
In milioni di euro

Trasferimenti dalle Amministrazioni Pubbliche	2.170	2.222	2.311	2.494	2.608	2.661	2.765	2.954	3.056
Dallo Stato	1.902	1.912	2.011	2.206	2.283	2.355	2.429	2.605	2.714
Dalle Regioni	182	197	190	175	197	184	203	229	223
Dai Comuni	86	114	109	113	127	122	133	120	118
Dagli altri enti locali	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Altri trasferimenti	44	47	50	58	75	99	128	131	88
Dai Consorzi	0	0	0	1	0	0	0	1	2
Dalle aziende delle Province	12	0	4	0	0	0	0	0	0
Dalle aziende private	2	4	4	5	4	4	4	9	9
Dalle famiglie ed istituzioni senza scopo di lucro	6	6	3	2	2	3	4	3	4
Dall'estero	24	37	38	51	68	91	120	117	74
Trasferimenti delle Province	2.214	2.270	2.361	2.552	2.683	2.760	2.893	3.085	3.144

Fonte: Quadri A.9 e A.10.

Quadro A.9 - Trasferimenti di parte corrente delle Province a regime normale

In milioni di euro

Province a regime normale	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Trasferimenti dalle Amministrazioni Pubbliche</i>	1.832	1.841	1.958	2.148	2.272	2.339	2.430	2.607	2.716
Dallo Stato	1.748	1.745	1.854	2.039	2.125	2.192	2.293	2.458	2.567
Dalle Regioni	80	88	92	85	118	115	100	113	114
Dai Comuni	4	9	12	23	29	32	36	36	34
Dagli altri enti locali	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Altri trasferimenti</i>	7	10	5	15	23	27	34	48	13
Dai Consorzi	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Dalle aziende delle Province	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dalle aziende private	1	2	2	4	3	4	3	9	6
Dalle famiglie ed istituzioni senza scopo di lucro	5	5	1	1	2	2	3	3	2
Dall'estero	1	2	2	11	17	21	28	36	3
Trasferimenti di parte corrente delle Province	1.839	1.851	1.963	2.162	2.295	2.366	2.464	2.655	2.729

Fonte: D. G. Coord. Haciendas Territ., D. G. Fondos Comunitarios y Financiación Territorial ed elaborazione.

Quadro A.10 - Trasferimenti in conto capitale delle Province a regime normale

In milioni di euro

Province a regime normale	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Trasferimenti dalle Amministrazioni Pubbliche</i>	338	381	353	347	335	322	335	348	340
Dallo Stato	154	167	157	167	158	163	136	148	146
Dalle Regioni	102	109	99	90	79	69	102	116	109
Dai Comuni	82	105	97	90	98	90	96	84	84
Dagli altri enti locali	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Altri trasferimenti</i>	37	38	44	43	52	72	94	83	75
Dai Consorzi	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Dalle aziende delle Province	12	0	4	0	0	0	0	0	0
Dalle aziende private	1	1	2	2	1	0	1	0	3
Dalle famiglie ed istituzioni senza scopo di lucro	1	1	2	1	1	2	1	1	1
Dall'estero	23	35	37	40	51	70	92	81	71
Trasferimenti in conto capitale delle Province	375	419	397	390	388	394	428	430	415

Fonte: D. G. Coord. Haciendas Territ., D. G. Fondos Comunitarios y Financiación Territorial ed elaborazione.