

Appunto 15/2014

26 marzo 2014

Aspetti del federalismo fiscale in Francia, Germania e Spagna

Francia

1. Il sistema degli enti territoriali e i poteri fiscali locali

In Francia gli enti territoriali sono denominati “*collectivités territoriales*” e la [Costituzione](#) ne definisce la struttura e le competenze nel suo Titolo XII (art. 72 - art. 75-1 Cost.).

Il sistema costituzionale delle autonomie territoriali è stato configurato nelle sue linee essenziali attuali con la [Legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003](#), che ha costituito una tappa importante del processo di decentralizzazione avviato all’inizio degli anni ottanta del Novecento. Nel 1982, con la [Legge n. 82-213 del 2 marzo 1982](#), è iniziata la fase comunemente definita come “l’Atto I del decentramento”. Nel 2003, con la legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003, è stato dato inizio alla fase definita come “l’Atto II del decentramento”.

L’[art. 72](#) Cost. dispone, in particolare, che “le collettività territoriali della Repubblica sono i **comuni**, i **dipartimenti**, le **regioni**, le **collettività a statuto speciale** e le **collettività d’Oltremare** disciplinate dall’art. 74”.

Attualmente le collettività territoriali sono articolate come segue:

- **36.767 comuni**;
- **101 dipartimenti** (di cui 96 in territorio continentale e 5 “dipartimenti d’oltremare”: *Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte*);
- **26 regioni**;
- **1 collettività a statuto speciale** (*Nouvelle-Caledonie*);
- **5 collettività d’Oltremare** (*Polinésie française, Wallis e Futuna, Saint-Pierre-et- Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin*).¹

Ai sensi dell’[art. 72-2](#) Cost., è inoltre specificato che “le collettività territoriali beneficiano di risorse di cui esse possono disporre liberamente nelle condizioni

¹ *Direction générale des collectivités locales*, “[Les collectivités locales en chiffres 2013](#)”, p. 18.

fissate dalla legge. Esse possono ricevere tutto o parte del gettito delle imposte di ogni natura. La legge può autorizzarle a fissarne l'imponibile e il tasso nei limiti che determina". L'art.72-2 Cost. ha dunque posto il principio dell'**autonomia finanziaria delle collettività territoriali**, riconoscendo agli enti locali un **potere fiscale** che risulta comunque **circoscritto**.

Il dettato costituzionale non riconosce, infatti, alle collettività territoriali la facoltà di decidere l'istituzione, la modifica o la soppressione di un'imposta locale, in quanto il potere decisionale in materia resta prerogativa dello Stato.

Il **potere fiscale delle collettività territoriali** si sostanzia nella facoltà di **stabilire l'importo delle imposte locali**, così come il **tasso delle imposizioni**, nel quadro di limiti specifici stabiliti dalla legge e precisati, all'occorrenza, da disposizioni regolamentari. Il potere fiscale degli enti locali è dunque esercitato nei limiti stabiliti dal Parlamento e dal Governo.

Anche la gestione dell'imponibile e la riscossione delle imposte locali non sono gestite direttamente dalle collettività territoriali. È infatti previsto che sia la "Direzione generale delle finanze pubbliche", incardinata presso il Ministero dell'economia, ad assicurare le missioni di gestione dell'imponibile, controllo e informazione, nonché la riscossione delle imposte locali.

Nel 2004 due provvedimenti legislativi hanno comunque promosso un certo potenziamento dell'autonomia finanziaria delle collettività territoriali: la [*Loi organique n. 2004-758 du 29 juillet 2004*](#) recante l'applicazione dell'articolo 72-2 della Costituzione relativo all'autonomia finanziaria delle collettività territoriali; la [*Loi n. 2004-809 du 13 août 2004*](#) relativa alle libertà e responsabilità locali (anche queste due leggi, al pari di quella del 2003, contraddistinguono l'"Atto II del decentramento").

Con la legge organica n. 2004-758 è in particolare stabilito un potenziamento della facoltà degli enti locali di fissare l'importo di tributi propri.

La legge n. 2004-809 ha inteso rafforzare i poteri delle collettività territoriali nella gestione di diverse politiche pubbliche. Il provvedimento enumera, per ogni ambito, l'insieme delle **competenze** che sono trasferite dallo Stato alle collettività locali. In particolare, alle **regioni** sono attribuite le competenze di coordinamento e programmazione in materia di sviluppo economico, infrastrutture e trasporti; ai **dipartimenti** è attribuito un ruolo di coordinamento in materia di azione sociale e medico-sociale; ai **comuni** e ai "**raggruppamenti di comuni**" il ruolo di gestione delle politiche "di prossimità" (ad es. politiche per la casa). La legge stabilisce inoltre che i trasferimenti di competenze comportino anche **trasferimenti di risorse finanziarie** e di personale.

Modelli di "raggruppamenti di comuni" sono ad esempio "gli enti pubblici di cooperazione intercomunale" (EPCI) e gli "enti misti" (*syndicats mixtes*), definiti all'[art. L5111-1](#) del Codice generale delle collettività territoriali.

Nell'**aprile 2013**, il Presidente della Repubblica Hollande ha inoltre annunciato una nuova riforma per rafforzare il decentramento. L'intervento è stato declinato in tre progetti di legge presentati al Senato il 10 aprile 2013:

- un progetto di legge recante l'istituzione di un nuovo soggetto, "le **metropoli**", approvato definitivamente dal Parlamento nel dicembre

2013 e divenuto la [Loi n. 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles](#). La legge reca l'istituzione di alcune "metropoli", agglomerati urbani con specifiche competenze, che assumono la forma di "Enti pubblici di cooperazione intercomunale" (EPCI), come ad esempio "*la métropole du Grand Paris*", di cui è prevista la creazione il 1° gennaio 2016 (art.12);

- un progetto di legge recante una riforma delle competenze delle **regioni** e dei **dipartimenti**: [projet de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires](#). Nel testo è previsto in particolare un ruolo di coordinamento delle regioni per promuovere lo sviluppo delle imprese ed un ruolo di coordinamento dei dipartimenti per favorire il superamento delle diseguaglianze di sviluppo all'interno del territorio. Il progetto è all'esame del Senato (cfr. [iter legislativo](#));
- un progetto di legge volto a promuovere lo sviluppo di una rinnovata politica ambientale a livello locale, favorire l'integrazione comunitaria e rafforzare la democrazia partecipativa: [projet de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale](#). Il progetto è all'esame del Senato (cfr. [iter legislativo](#)).

Maggiori informazioni sui progetti di decentramento promossi da Hollande sono riportate sulla [pagina web dedicata alle lois de décentralisation](#), all'interno del sito del Ministero per la Riforma dello Stato, il Decentramento e la Funzione pubblica.

2. I tributi degli enti locali

La fiscalità locale si compone di imposte dirette, che assicurano i tre quarti delle entrate fiscali dei bilanci locali, e imposte indirette.

Le imposte locali sono percepite o da un solo livello di governo o da più livelli di governo locale.

a. Le imposte dirette

Le **imposte dirette** si suddividono, in primo luogo, in due categorie.

Nella prima categoria rientrano le **tre imposte sulle proprietà immobiliari**:

- la **tassa fondiaria sui terreni edificati** (*taxe foncière sur les propriétés bâties – TFPB*), disciplinata dal *Code général des impôts (CGI)*, [artt. 1380 e ss.](#) In relazione ad essa il codice generale delle imposte dispone che i contribuenti che sono proprietari, su tali terreni, della propria abitazione principale possano godere di uno sgravio fiscale, qualora il loro reddito non sia superiore ad un determinato importo (*Code général des impôts*, [art. 1391 B ter](#));
- la **tassa fondiaria sui terreni non edificati** (*taxe foncière sur les propriétés non bâties – TFPNB*), disciplinata dal *CGI*, [art. 1393](#) e ss.;

- la **tassa di abitazione** (*taxe d'habitation*), disciplinata dal *Code général des impôts*, [art. 1407](#) e ss., posta a carico del proprietario o dell'inquilino di un locale ad uso abitativo.

La prima e la terza imposta (*TFPB* e *taxe d'habitation*) sono percepite in parte dai Comuni e “raggruppamenti comunali”, in parte dai Dipartimenti; la seconda, invece (*TFPNB*), è percepita unicamente da Comuni e “raggruppamenti comunali”.

Nella seconda categoria rientrano alcune **imposte per le imprese**, tra cui si annoverano innanzitutto: la *cotisation foncière des entreprises (CFE)* e la *cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)*. Queste due imposte, che sono anche qualificate insieme come *contribution économique territoriale (CET)*, hanno preso il posto della precedente *taxe professionnelle*, soppressa con la legge finanziaria per il 2010 (cfr. [Loi n. 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010](#), art.2).

Tra le imposte per le imprese percepite dalle collettività territoriali rientrano, inoltre, le *impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)* e la *taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)*.

In particolare, si rileva che al pagamento del “**contributo fondiario delle imprese**” (*cotisation foncière des entreprises - CFE*) - tassa disciplinata dall'[art. 1447](#) e ss. del *CGI* - sono tenute, in linea di principio e salvo i diversi casi di esonero e di riduzione della base imponibile, tutte le persone fisiche e le società che esercitano un'attività professionale autonoma e indipendente al 1° gennaio 2010. L'impresa è obbligata al pagamento della *CFE* in ogni comune in cui dispone di locali o terreni. I comuni sono i soli beneficiari dei proventi di questa tassa. La *CFE*, tassa auto dichiarativa, è calcolata sul valore locativo dei beni immobili assoggettabili alla tassa fondiaria, utilizzati dall'impresa per le necessità della propria attività nel corso del periodo di riferimento. Il valore locativo corrisponde alla somma stabilita dall'amministrazione fiscale per il calcolo dell'imposta fondiaria².

Sono invece obbligati al pagamento del “**contributo sul valore aggiunto dell'attività delle imprese**” (*cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - CVAE*), salvo i diversi casi di esonero, le persone fisiche e le società che esercitino in Francia un'attività professionale autonoma a titolo abituale al 1° gennaio dell'anno d'imposizione e realizzino una cifra d'affari superiore a 152.500 euro. La *CVAE*, disciplinata dall'[art. 1586 ter](#) e ss. del *CGI*, è ripartita tra i comuni (26,5%), i dipartimenti (48,5%) e le regioni (25%). La *CVAE*, tassa auto dichiarativa al pari della *CFE*, è pari all'1,5% del valore aggiunto prodotto dall'impresa nel corso dell'anno per il quale l'imposta è dovuta (o nel corso dell'ultimo esercizio di dodici mesi compiuti nel corso di quell'anno, se l'esercizio non coincide con l'anno di calendario). Il valore aggiunto corrisponde alla differenza tra la cifra d'affari realizzata e gli acquisti di beni e oneri fiscali deducibili. Non vengono considerati ai fini del calcolo i prodotti e gli oneri finanziari ed eccezionali. Il valore aggiunto considerato per il calcolo della *CVAE*

² Ulteriori informazioni sulle due tasse del contributo economico territoriale sono reperibili nelle pagine web dedicate a [La cotisation foncière des entreprises](#) e alla [cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises](#) sul sito dell'[Agence pour la creation d'entreprises - APCE](#).

è in ogni caso fissato ad un tetto massimo che è calcolato sulla base della percentuale della cifra d'affari realizzata da un'impresa.

Le collettività territoriali percepiscono inoltre “**altre imposte dirette**” di diverso genere, come ad esempio: la “tassa sul prelievo dei rifiuti ” (*taxe d'enlèvement des ordures ménagères*), il “canone comunale e dipartimentale per le miniere” (*redevance communale et départementale des mines*), la “tassa per i marciapiedi” (*taxe de trottoirs*).

b. Le imposte indirette

I comuni, i dipartimenti e le regioni percepiscono una molteplicità di **imposte indirette**. Tra queste si segnalano, a titolo di esempio: la “tassa sui certificati di immatricolazione dei veicoli a motore” (*taxe sur les cartes grises*), percepita dalle regioni; la “tassa sulle patenti di guida” (*taxe sur les permis de conduire*), ugualmente percepita dalle regioni; la “tassa di soggiorno” (*taxe de séjour*), percepita dai comuni; la “tassa sull'elettricità” (*taxe sur l'électricité*), percepita in parte dai comuni, in parte dai dipartimenti.

Tra le imposte indirette rientrano anche diverse “tasse urbanistiche”, tra le quali: la “tassa locale di impianto” (*taxe locale d'équipement*) sulle nuove costruzioni, percepita dai comuni; la “tassa sui diritti di registrazione sulle variazioni degli immobili”, percepita dai dipartimenti e della quale i comuni percepiscono “un'imposta addizionale”. I comuni e i dipartimenti percepiscono inoltre “un'imposta addizionale” della tassa sulla cessione dei fondi di commercio, percepita dallo Stato. I dipartimenti e le regioni percepiscono infine una parte del gettito dell'imposta statale sui prodotti petroliferi (*taxe intérieure sur les produits pétroliers* – TIPP-).

Con riguardo sia alle imposte dirette che a quelle indirette, si segnala inoltre che nel [Codice generale delle imposte](#) è possibile reperire la normativa relativa alle diverse tasse, suddivisa per livello di governo:

- “**imposizioni comunali**”: artt. 1379 - 1585 I, *CGI*;
- “**imposizioni dipartimentali**”: artt. 1586 – 1595 ter, *CGI*;
- “**imposizioni regionali e della collettività territoriale della Corsica**”: artt. 1599 bis – 1599 vicies, *CGI*.

Una presentazione del **gettito delle imposte locali nel 2011** è disponibile sull'ultimo numero della pubblicazione “*Les collectivités locales en chiffres*” (2013), a cura della Direzione generale delle collettività territoriali (Ministero dell'interno)³.

3. I meccanismi di solidarietà fiscale orizzontale

Al fine di promuovere una riduzione delle diseguaglianze tra le diverse aree del territorio nazionale e un'armonizzazione delle diverse forme di sviluppo locale, sono stati promossi nell'ordinamento francese alcuni meccanismi di **perequazione fiscale** tra gli enti territoriali.

³ *Direction générale des collectivités locales*, “[Les collectivités locales en chiffres 2013](#)”, p. 55.

L'obiettivo della riduzione delle diseguaglianze nel territorio attraverso misure fiscali ha inoltre assunto dal 2003 un valore costituzionale, in quanto il comma 5 dell' [art. 72-2](#) Cost. dispone che “la legge prevede dei dispositivi di perequazione destinati a favorire l'uguaglianza tra le collettività”.

Tra i meccanismi creati, si segnala ad esempio l'istituzione di alcuni “**fondi di perequazione**”.

In particolare, si segnala l'istituzione, risalente al 1975, dei “fondi dipartimentali di perequazione della tassa professionale”, attualmente disciplinati dall'[art. 1648 A](#) del *CGI*.

Si segnala inoltre la creazione dei “*fonds nationaux de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises*”, previsti dall'[art. L3335-1](#) del *Code général des collectivités territoriales*.

Per un approfondimento sulla materia della solidarietà fiscale in Francia, è consultabile la scheda dedicata alla “[péréquation horizontale](#)”, pubblicata sul portale governativo dedicato alle collettività territoriali (*Le portail de l'Etat au service des collectivités*).

4. Le sovvenzioni dello Stato agli enti territoriali

Lo Stato concorre al finanziamento delle collettività territoriali prevedendo ogni anno specifiche sovvenzioni disposte nel piano di bilancio (*le budget de l'Etat*). Tali sovvenzioni sono destinate a finanziare diverse politiche locali e possono essere suddivise in due categorie: la prima riguarda le **dotazioni per il funzionamento** degli enti territoriali; la seconda concerne le **sovvenzioni** per le spese di realizzazione di **infrastrutture locali**.

Nella prima categoria va evidenziata, in primo luogo, la “**dotazione globale di funzionamento**” (*dotation globale de fonctionnement* – DGF-), che, istituita nel 1979, costituisce il principale contributo dello Stato alle collettività territoriali. Ogni anno la legge finanziaria (*loi de finances*) determina, per un esercizio finanziario, la natura e lo stanziamento di tale dotazione. Nel 2004 è stata profondamente modificata la struttura della dotazione, nonché la portata del suo importo. Esso è, infatti, passato dai 18,81 miliardi di euro del 2003 ai 36,83 miliardi di euro per il 2004. Nel **2012** l'importo della DFG è stato di **41,4 miliardi di euro**. La DFG è destinata ai comuni, ai “raggruppamenti di comuni a fiscalità propria”, ai dipartimenti e, dal 1° gennaio 2004, alle regioni.

Merita inoltre di essere segnalata in tale categoria la “**dotazione speciale insegnanti**” (*dotation spéciale instituteurs*), che nel 2012 è stata pari a 24 milioni di euro.

Con riferimento alla seconda categoria, si segnala anzitutto la “**dotazione globale per le attrezzature**” (*dotation globale d'équipement* – DGE-), che nel 2010 ha avuto un importo di 709 milioni di euro. La dotazione è attribuita dai prefetti ai dipartimenti, ad alcuni comuni e “raggruppamenti di comuni”, al fine di sostenere gli investimenti per la realizzazione di infrastrutture. Nel 2011 alla DGE è stata aggiunta la dotazione per lo sviluppo rurale, e da tale fusione è scaturita la nuova “dotazione per le attrezzature dei territori rurali” (*dotation*

d'équipement des territoires ruraux –DETR-). Nel 2012 la DETR ha avuto un importo di 616 milioni di euro.

Si evidenzia, infine, che lo Stato ha istituito diverse “**dotations de compensations**”, vale a dire stanziamenti assegnati alle collettività territoriali per assicurare loro le risorse necessarie per gestire le nuove competenze trasferite dallo Stato.

Per un approfondimento sulla materia degli stanziamenti statali per le collettività territoriali, sul sito “*Service public*”, gestito dalla *Direction de l'information légale et administrative (Dila)*⁴, è pubblicata la scheda informativa “[*Quelles sont les dotations de l'Etat aux collectivités?*](#)”.

Germania

1. Le competenze della Federazione e dei Länder in materia fiscale

Il sistema tributario tedesco è articolato su tre diversi piani corrispondenti a ciascuno dei livelli di governo previsti dalla carta costituzionale: la Federazione (*Bund*), i *Länder* e i Comuni (*Gemeinden*). Le regole generali sulla **ripartizione delle competenze legislative in materia fiscale** tra la Federazione e i *Länder* sono stabilite dall'[art. 105 della Legge fondamentale](#), che attribuisce alla Federazione la competenza legislativa esclusiva per i dazi doganali e i monopoli fiscali, nonché la competenza legislativa concorrente sulle altre imposte qualora ad essa ne spettino in tutto o in parte i proventi ovvero una disciplina federale in tale ambito si renda necessaria per la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o per la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso. Ai *Länder* spetta invece la competenza legislativa sulle imposte locali di consumo e di lusso, finché e nella misura in cui esse non siano analoghe a imposte disciplinate con legge federale. Con la riforma federalista del 2006 è stata specificamente attribuita ai *Länder* la determinazione dell'aliquota dell'imposta sull'acquisto dei terreni (*Grunderwerbsteuer*). Per espresso dettato costituzionale, infine, le leggi federali sulle imposte i cui proventi spettano in parte o in tutto ai *Länder* o ai Comuni, sono soggette all'approvazione del *Bundesrat*.

La ripartizione delle competenze legislative in materia impositiva tende quindi a precisare la natura di Stato unitario dal punto di vista fiscale. La Federazione ha infatti il potere di istituire con legge le imposte più importanti per garantire condizioni uniformi nel territorio federale evitando così fenomeni distorsivi nelle allocazioni delle risorse. Sebbene il ruolo dei *Länder* risulti molto limitato, bisogna considerare che per la maggior parte delle leggi federali che istituiscono e regolano imposte è però necessario il voto favorevole del *Bundesrat*, ovvero della maggioranza dei *Länder*.

La **destinazione del gettito tributario** avviene secondo regole costituzionali diverse da quelle che disciplinano il potere normativo in materia di tributi. Il principio sancito dagli [artt. 106](#) e [106a](#) della Legge fondamentale è quello che ogni livello di governo debba disporre di risorse finanziarie per lo

⁴ La Direzione per l'informazione legale ed amministrativa è un'amministrazione posta sotto la diretta autorità del Primo Ministro.

svolgimento dei propri compiti e la tutela della propria autonomia. A garanzia dell'autonomia finanziaria dei *Länder* è stata quindi introdotta la previsione costituzionale che gli introiti di determinate imposte vengano attribuiti alla Federazione, ai *Länder* o a entrambi i livelli di governo.

Oltre ai monopoli fiscali (*Finanzmonopole*), le **imposte attribuite interamente alla Federazione** (art. 106, comma 1) sono: i dazi doganali (*Zölle*); le imposte di consumo (*Verbrauchersteuern*), ove non spettino ai *Länder*, a questi e alla Federazione in compartecipazione oppure ai Comuni; l'imposta per la circolazione stradale delle merci (*Strabengüterverkehrssteuer*), il bollo auto (*Kraftfahrzeugsteuer*) e altre imposte relative a mezzi di circolazione motorizzati; le imposte sui trasferimenti di capitale (*Kapitalverkehrssteuer*), sulle assicurazioni (*Versicherungssteuer*) e l'imposta di bollo sulle cambiali (*Wechselsteuer*); le imposte straordinarie sul patrimonio; le addizionali sulle entrate derivanti dai redditi delle persone fisiche e delle società; le imposte dovute nel quadro delle disposizioni della Comunità europea.

I tributi propri spettanti ai Länder (art. 106, comma 2) comprendono: l'imposta sul patrimonio (*Vermögenssteuer*); l'imposta sulle successioni (*Erbschaftsteuer*); altre imposte di circolazione, diverse da quelle spettanti alla Federazione o in compartecipazione con essa; l'imposta sulla birra (*Biersteuer*); l'imposta sulle case da gioco. A questo sistema di ripartizione c.d. "separato", si affianca quello definito "collegato", in cui il gettito delle tre imposte più importanti – l'imposta sul reddito delle persone fisiche (*Einkommensteuer*), l'imposta sul reddito delle persone giuridiche (*Körperschaftsteuer*) e l'imposta sul giro d'affari, simile all'imposta sul valore aggiunto (*Umsatzsteuer/Mehrwertsteuer*) – viene suddiviso tra la Federazione e il complesso dei *Länder* (si tratta delle c.d. imposte comuni o tributi compartecipati – *Gemeinschaftsteuer* – di cui all'art. 106, comma 3). L'ammontare delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sulle società spetta, in ragione della metà, rispettivamente alla Federazione e ai *Länder*. Le quote di spettanza della Federazione e dei *Länder* per quanto attiene all'Iva, che da sola rappresenta circa il 20% delle entrate tributarie, sono fissate con una legge federale che necessita del consenso obbligatorio del *Bundesrat*.

I Comuni ricevono una parte dell'ammontare dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, che deve essere ripartita dai *Länder* a loro favore sulla base del principio della capacità contributiva dei loro abitanti (art. 106, comma 5). Per la normativa di dettaglio, la disposizione costituzionale rinvia ad una legge federale approvata anche dal *Bundesrat*, tenuto conto dei fabbisogni di ciascun livello e delle esigenze perequative, la quale può stabilire che i Comuni fissino aliquote di riscossione per la parte di spettanza comunale. Grazie a questa imposta compartecipata, il gettito da ripartire tra Federazione, *Länder* e Comuni può essere determinato periodicamente e adeguato allo sviluppo del quadro economico. L'allocazione delle entrate derivanti dall'imposta sul valore aggiunto risponde quindi al principio della distribuzione secondo i bisogni e costituisce il primo strumento di perequazione, a differenza dell'imposta sul reddito che segue invece il principio dell'origine locale dei tributi in base al quale ad ogni *Land* spetta una parte del gettito nella misura in cui tali imposte vengono riscaldate dalle autorità finanziarie nel loro territorio ([art. 107, comma 1](#)). Gli introiti derivanti dall'Iva vengono distribuiti in parte

sulla base della popolazione e in parte sulla base della capacità fiscale: il 75% viene distribuito sulla base della popolazione e una quota non superiore al 25% del gettito spetta ai *Länder* con un reddito pro-capite inferiore al 92% della media degli altri *Länder*. Ai Comuni, infine, spetta il gettito derivante da imposte reali, imposte locali di consumo e di lusso, una quota (15%) delle imposte sui redditi, una quota (12%) delle ritenute alla fonte su interessi e, dal 1° gennaio 1998, anche una quota (2,2%) dell'Iva, che per il 2013 ha totalizzato 3.929 milioni di euro.

2. Autonomia amministrativa e autonomia finanziaria

Il modello tedesco di federalismo è un **modello cooperativo**, che presuppone un coinvolgimento di tutti i livelli di governo nello svolgimento di una determinata attività pubblica. Il federalismo cooperativo attuato in Germania prevede quindi una distribuzione orizzontale delle funzioni e dei compiti tra Federazione, *Länder* ed enti locali. La realizzazione di un sufficiente grado di uniformità nel Paese, caratterizzato da forti peculiarità locali, richiede solidarietà fra i diversi livelli di governo e trasferimenti di funzioni. La continua e costante collaborazione tra la Federazione e i *Länder*, e tra i *Länder* stessi, è un elemento fondamentale per il funzionamento dell'intera struttura.

La Legge fondamentale disciplina un principio che rappresenta uno degli elementi peculiari del federalismo fiscale tedesco: il **principio della connessione**, in base al quale ciascun livello di governo deve sostenere separatamente, salvo diverse disposizioni costituzionali, le spese derivanti dall'assolvimento dei propri compiti. La connessione fra funzioni amministrative e oneri finanziari è stata sostenuta dalla riforma finanziaria del 1969, la quale ha a suo tempo stabilito che una determinata attività pubblica è finanziata dall'ente responsabile della sua esecuzione. Sono tuttavia previste alcune deroghe al principio di connessione, poiché sono consentiti, in alcuni casi, sistemi di co-finanziamento delle funzioni amministrative tra Federazione e *Länder*.

A seguito della riforma federale del 2006, con la quale sono stati riequilibrati i rapporti tra Federazione e *Länder*, spetta ora a questi ultimi regolare il finanziamento delle competenze locali assegnate a livello federale. La riforma ha quindi contribuito a realizzare un **notevole livello di integrazione tra Land ed enti locali**: le decisioni relative al trasferimento di competenze ai comuni devono essere prese a livello regionale e non possono più essere oggetto di una legge federale. Anche se, dal punto di vista tributario, la competenza legislativa rimane appannaggio del Governo federale e gli enti subnazionali non godono di una forma rilevante di autonomia, essi sono particolarmente attivi per quanto riguarda l'accertamento e la riscossione delle imposte sul territorio.

Lo stretto legame tra autonomia amministrativa e autonomia finanziaria per quanto concerne gli enti territoriali si riscontra già nell'[art. 28, comma 2](#) della Legge fondamentale che, in primo luogo, garantisce ai Comuni il diritto di regolare, sotto la propria responsabilità, tutti gli affari della comunità locale nell'ambito delle leggi. Anche i consorzi di Comuni (*Gemeinverbände*) hanno il diritto di autonomia amministrativa nei limiti delle competenze loro attribuite dalle leggi. Le disposizioni costituzionali estendono poi la garanzia

dell'autonomia amministrativa anche ai fondamenti dell'autonomia finanziaria, nel senso che è riconosciuto il diritto dei comuni ad una risorsa fiscale basata sul potenziale economico e, parimenti, il diritto di fissarne l'aliquota impositiva.

Al fine di poter agire liberamente i Comuni necessitano di **risorse proprie**. Le loro risorse sono definite nel quadro globale della ripartizione delle finanze pubbliche tra i diversi livelli di potere pubblico. Le due **principali imposte comunali** sono l'imposta sull'attività industriale e commerciale (*Gewerbesteuer*) e l'imposta fondiaria (*Grundsteuer*), di cui i Comuni possono liberamente determinare i tassi. Oltre che (marginalmente) dai propri tributi, i Comuni sono finanziati anche dai **trasferimenti erogati dal Land di appartenenza**, in base ad un complesso meccanismo di perequazione finanziaria (*Finanzausgleich*) comunale. Tale meccanismo prevede la ripartizione di fondi finanziari forniti dal *Land* con successiva assegnazione ai Comuni. Ogni *Land* ha però regole e parametri propri che mirano a realizzare in ciascuna realtà specifica gli obiettivi stabiliti a livello costituzionale, ovvero l'autonomia comunale, l'uniformità delle condizioni di vita e l'efficienza amministrativa. I mezzi finanziari a disposizione della perequazione comunale sono costituiti da un elemento obbligatorio, cioè le quote delle imposte compartecipate che il *Land* riceve, e da un elemento facoltativo, a discrezione di ciascun *Land*, cioè le quote di proprie imposte che il *Land* può decidere di mettere a disposizione dei Comuni che rientrano nella sua giurisdizione. I trasferimenti effettuati dai *Länder* in favore dei Comuni sono di due tipi: trasferimenti generali e trasferimenti vincolati. I primi, in particolare, sono costituiti da trasferimenti perequativi generali assegnati sulla base dell'indice di capacità tributaria e l'indice di fabbisogno dei singoli Comuni. L'indice di capacità tributaria si ottiene dalla somma del gettito pro-capite di tributi propri del Comune e delle entrate pro-capite delle imposte nazionali in partecipazione. L'indice di fabbisogno del singolo Comune risulta invece dal prodotto tra il valore di base fissato ogni anno dal *Land* e la popolazione. Il raffronto tra l'indice di capacità finanziaria e l'indice di fabbisogno determina il diritto del Comune ad ottenere il trasferimento perequativo qualora il fabbisogno sia superiore alla capacità finanziaria. I trasferimenti vincolati costituiscono invece canali di finanziamento settoriali e selettivi.

Entrate dei Comuni suddivisi per *Land* nel 2011 (in euro per abitante)⁵

	<i>Assia</i>	<i>Baden Wurt.</i>	<i>Bassa Sassonia</i>	<i>Baviera</i>	<i>Brandeburgo</i>	<i>Mecklemburg Pomerania</i>	<i>Renania settentr. - Vestfalia</i>	<i>Renan. Palat.</i>	<i>Saarland</i>	<i>Sassonia</i>	<i>Sassonia Anhalt</i>	<i>Schles. Holst.</i>	<i>Turingia</i>
Imposte e tributi	1.087	1.052	839	1.075	571	507	1.007	825	804	610	553	823	532
Proventi di attività economiche	136	173	114	193	98	143	153	151	104	132	126	125	121
Entrate da interessi	14	17	14	18	11	6	18	8	15	17	4	9	8
Assegnazioni e sussidi correnti	1.316	1.283	1.449	1.233	1.803	1.631	1.468	1.393	1.241	1.388	1.712	1.363	1.482
Altre entrate correnti	413	270	305	282	287	211	488	202	140	205	207	323	185
Detrazioni	-613	-326	-538	-530	-606	-389	-597	-540	-582	-342	-651	-465	-305
Entrate di parte corrente	2.354	2.469	2.182	2.271	2.165	2.109	2.537	2.039	1.723	2.009	1.950	2.178	2.024
Alienazione di beni patrimoniali	40	124	46	84	31	40	41	45	17	27	25	59	32
Trasferimenti patrimoniali	144	116	100	179	274	252	151	141	105	262	273	117	199
Assunzione di mutui e prestiti	27	16	15	7	5	2	16	72	55	1	26	5	1

⁵ Fonte: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), [Kommunaler Finanzreport 2013](#) (tabella a p. 63). Se si vuole ottenere il dato delle entrate totali nette **complessive** per ciascun *Land*, basta naturalmente moltiplicare l'importo per abitante (indicato in tabella) per il dato relativo all'intera popolazione, ricavabile da una [pagina](#) del portale ufficiale delle statistiche tedesche.

Riscossione di crediti nel settore pubblico	14	3	4	2	-	20	1	13	2	0	7	25	5
Detrazioni	-12	-5	-26	-6	-9	-6	-12	-7	-6	-24	-27	-8	-8
Entrate in conto capitale	213	254	140	266	302	309	198	264	174	267	304	198	229
Entrate totali nette	2.567	2.723	2.322	2.537	2.467	2.418	2.735	2.303	1.897	2.276	2.254	2.377	2.253

Spagna

1. Le Comunità autonome

Lo Stato spagnolo è “organizzato territorialmente in **Comuni, Province e Comunità autonome**. Tutti questi enti godono di autonomia nella gestione dei propri interessi” (art. 137 della Costituzione spagnola del 1978).

Le Comunità autonome hanno un ampio margine di autonomia, che consente a ciascuna di esse di adottare le competenze ritenute necessarie in determinate materie (art. 148 della Costituzione)⁶. Numerose materie sono riservate alla competenza esclusiva dello Stato (art. 149 della Costituzione)⁷.

⁶ Tra queste materie rientrano: organizzazione delle istituzioni di autogoverno; variazioni dei confini municipali compresi nel loro territorio e, in generale, le funzioni che spettano allo Stato nei confronti degli enti locali e il cui trasferimento sia autorizzato dalla legislazione sugli enti locali; ordinamento del territorio, urbanistica e abitazione; opere pubbliche di interesse della Comunità autonoma sul proprio territorio; ferrovie e strade il cui tracciato si svolga interamente sul territorio della Comunità autonoma e, nello stesso ambito, i trasporti svolti con questi mezzi o via cavo; porti di rifugio, porti e aeroporti sportivi e, in generale, quelli non addetti ad attività commerciali; agricoltura e allevamento, in conformità all'ordinamento generale dell'economia; boschi e miglorie forestali; gestione della tutela ambientale; progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti idraulici, canali e sistemi di irrigazione d'interesse della Comunità autonoma; pesca nelle acque interne, pesca dei frutti di mare e acquacoltura, caccia e pesca fluviale; mercati locali; aiuto allo sviluppo economico della Comunità autonoma nel quadro degli obiettivi indicati dalla politica economica nazionale; artigianato; musei, biblioteche, conservatori musicali d'interesse della Comunità autonoma; patrimonio artistico d'interesse delle Comunità autonome; aiuto alla cultura, alla ricerca e, se del caso, all'insegnamento della lingua della Comunità autonoma; promozione e controllo del turismo nel proprio ambito territoriale; promozione dello sport e della conveniente utilizzazione del tempo libero; assistenza sociale; sanità e igiene.

⁷ Tra queste materie vi sono: disciplina delle condizioni fondamentali che garantiscano l'eguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali; nazionalità, immigrazione, emigrazione, statuto degli stranieri, diritto di asilo; relazioni internazionali; difesa e Forze armate; amministrazione della giustizia; legislazione commerciale, penale e penitenziaria; legislazione processuale; legislazione del lavoro; legislazione civile; legislazione sulla proprietà intellettuale e industriale; regime doganale e tariffario; commercio estero; sistema monetario, valute, cambio e convertibilità, basi dell'ordinamento creditizio, banca e assicurazioni; legislazione su pesi e misure; principi fondamentali e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica; finanza e debito pubblico; sviluppo e coordinamento generale della ricerca scientifica e tecnica; fondamenti e coordinamento generale della sanità, legislazione sui prodotti farmaceutici; legislazione fondamentale e regime economico della sicurezza sociale; basi del regime giuridico delle amministrazioni pubbliche e del regime statutario dei pubblici funzionari; procedimento amministrativo comune; legislazione sull'espropriazione forzata; legislazione di base sui contratti e sulle concessioni amministrative e sulle responsabilità delle pubbliche amministrazioni; pesca marittima; marina mercantile e immatricolazione del naviglio; porti di interesse generale; aeroporti di interesse generale; controllo dello spazio aereo, traffico e trasporti aerei, servizio meteorologico e immatricolazione degli aeromobili; ferrovie e trasporti via terra che attraversino il territorio di più di una Comunità autonoma, regime generale delle comunicazioni; traffico e circolazione di veicoli a motore; poste e telecomunicazioni; cavi aerei, sottomarini e radiocomunicazioni; legislazione fondamentale sulla protezione ambientale; legislazione fondamentale su boschi, miglioramenti forestali e pascoli; opere pubbliche di interesse generale o la cui realizzazione interessi più di una Comunità autonoma; principi fondamentali del regime minerario ed energetico; regime della produzione, commercio, detenzione e uso di armi ed esplosivi; norme fondamentali del regime della stampa, radio e televisione, e in generale di tutti i mezzi di comunicazione sociale; difesa del patrimonio culturale, artistico e monumentale spagnolo dalle esportazioni e spoliazioni; musei, biblioteche

La Costituzione prevede, all'art. 156, che le **Comunità autonome**⁸ godano “di **autonomia finanziaria** per lo sviluppo e l'adempimento delle loro funzioni, in base ai principi di coordinamento con le finanze statali e di solidarietà fra tutti gli spagnoli” (comma 1), e che esse “potranno agire come delegati o collaboratori dello Stato per la riscossione, la gestione e la liquidazione delle risorse tributarie di questo, secondo le leggi e gli statuti” (comma 2).

L'art. 157, comma 1, elenca le **risorse** delle Comunità autonome, costituite da:

- le imposte cedute in tutto o in parte dallo Stato; le addizionali su imposte statali e altre forme di partecipazione alle entrate dello Stato;
- le loro imposte, tasse e contributi speciali;
- i trasferimenti di un fondo di compensazione interterritoriale e altre assegnazioni a carico dei bilanci generali dello Stato;
- gli utili derivanti dal loro patrimonio ed entrate di diritto privato;
- i proventi delle operazioni di credito.

Le Comunità autonome non possono in nessun caso adottare misure tributarie nei riguardi di beni situati fuori del loro territorio o che ostacolano la libera circolazione di merci o servizi (art. 157, comma 2). Mediante legge organica si può regolare l'esercizio delle competenze finanziarie elencate al comma 1 dell'art. 157, le norme intese a risolvere i conflitti che possono insorgere e le possibili forme di collaborazione finanziaria tra le Comunità autonome e lo Stato (art. 157, comma 3).

L'art. 158 della Costituzione prevede che i bilanci generali dello Stato possono stabilire uno stanziamento in favore delle Comunità autonome in funzione del volume dei servizi e delle attività statali da esse svolti, nonché della garanzia di un livello minimo nella prestazione dei servizi pubblici fondamentali su tutto il territorio spagnolo (comma 1). Al fine di correggere squilibri economici interterritoriali e rendere operante il principio di solidarietà, opera un Fondo di compensazione destinato a spese d'investimento, le cui risorse, quando ne sia il caso, sono distribuite dalle *Cortes Generales* fra le Comunità autonome e le Province (comma 2).

La legge organica prevista in materia di finanziamento delle Comunità autonome è costituita dalla [*Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas*](#), ripetutamente modificata. L'art. 4 della legge elenca le **entrate** delle Comunità autonome, che comprendono:

- entrate patrimoniali e di diritto privato;
- imposte proprie, tasse e contributi speciali;
- tributi ceduti, totalmente o parzialmente, dallo Stato;

e archivi spettanti allo Stato; pubblica sicurezza; disciplina delle condizioni per il conseguimento, rilascio e omologazione dei titoli accademici e professionali.

⁸ In Spagna vi sono 17 Comunità autonome: Andalusia, Aragona, Asturie, Isole Baleari, Canarie, Cantabria, Castiglia-La Mancia, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenciana, Estremadura, Galizia, La Rioja, Comunità di Madrid, Regione di Murcia, Navarra e Paesi Baschi, oltre alle due città autonome di Ceuta e Melilla.

- addizionali su imposte dello Stato;
- partecipazioni a entrate dello Stato;
- i proventi delle operazioni di credito;
- i proventi di multe e sanzioni nell'ambito della propria competenza.

A partire dagli anni '90 sono state attuate alcune riforme del sistema fiscale, ispirate ai principi del federalismo fiscale, che hanno ridotto la dipendenza delle Comunità dai trasferimenti statali. L'autonomia finanziaria è stata ampliata con la cessione di maggiori tributi statali, inclusi i relativi poteri impositivi. I tributi ceduti sono di titolarità nazionale, ma lo Stato ha effettuato una cessione alle Comunità di alcune competenze.

La [*Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias*](#), a carattere ordinario, ha disciplinato il nuovo **sistema di finanziamento** delle quindici Comunità di regime comune⁹ (e delle Città autonome di Ceuta e di Melilla), mentre la *Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* ha apportato le dovute modifiche alla Legge organica 8/1980 sul finanziamento delle Comunità autonome.

In aggiunta ai principi costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Comunità autonome, del coordinamento con la finanza statale e della solidarietà tra i cittadini, sanciti dall'art. 156 della Costituzione e sviluppati dalla legge organica 8/1980, la Legge organica 3/2009 ha aggiunto altri due principi:

- la garanzia di un livello base equivalente nel finanziamento dei servizi pubblici fondamentali, indipendentemente dalla Comunità autonoma di residenza;
- la corresponsabilità delle Comunità autonome e dello Stato, in accordo con le loro competenze in materia di entrate e di spese pubbliche.

L'attuazione del primo principio si realizza mediante la creazione del **Fondo di garanzia dei servizi pubblici fondamentali** (*Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales*), che ha il fine di assicurare alle diverse Comunità le medesime risorse per abitante, con riguardo a servizi pubblici fondamentali come l'istruzione, la sanità e i servizi sociali essenziali.

L'introduzione del nuovo fondo determina la modifica del preesistente Fondo di Sufficienza (*Fondo de Suficiencia*), che viene destinato a coprire la differenza tra le necessità di spesa di ogni singola Comunità e la somma di tutte le loro risorse tributarie e dei trasferimenti che esse ricevono dal Fondo di garanzia dei servizi pubblici fondamentali; è cambiata anche la denominazione del fondo, rinominato **Fondo di sufficienza globale** (*Fondo de Suficiencia Global*), in quanto destinato ad assicurare le necessità di finanziamento delle Comunità in relazione a tutte le competenze esercitate.

Il principio della corresponsabilità fiscale tra Stato e Comunità autonome riceve invece un'ulteriore spinta dall'**aumento della quota di tributi statali**

⁹ Non sono comprese nella disciplina le Comunità autonome dei Paesi baschi e della Navarra, a cui si applicano dei regimi speciali.

ceduti alle Comunità autonome e dal conseguente ampliamento delle competenze normative ad esse assegnate. In particolare:

- la cessione parziale dell'IRPF (*Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*) passa dal 33% al **50%**;
- la cessione parziale dell'IVA (*Impuesto sobre el Valor Añadido*) passa dal 35% al **50%** (ad eccezione delle Isole Canarie);
- la percentuale di cessione delle diverse Imposte di Fabbricazione (*Impuestos Especiales de Fabricación*) passa dal 40% al **58%** (accise sui tabacchi, sugli alcolici e gli altri prodotti intermedi e sugli idrocarburi).

Un altro punto degno di menzione nella legge organica 3/2009 è costituito dalla definizione delle **incompatibilità tra tributi locali e statali**: non si fa più riferimento alla “materia imponibile”, ma più limitatamente al “fatto imponibile”, al fine di ridurre la conflittualità tra Stato e Comunità autonome nella ripartizione dei tributi.

A sua volta la legge 22/2009, oltre a completare e a trattare in dettaglio, per la sua parte, i punti della riforma esposti, ha disciplinato due nuovi fondi di convergenza autonoma (*fondos de convergencia autonómica*), creati con risorse aggiuntive dello Stato, sempre al fine di garantire l'uguaglianza tra i cittadini e favorire l'equilibrio economico e territoriale delle Comunità autonome.

In dettaglio, sono stati istituiti:

- il **Fondo di competitività** (*Fondo de Competitividad*), inteso a rafforzare l'equità e l'efficienza nel finanziamento delle necessità dei cittadini e a ridurre le differenze nelle risorse pro capite tra le Comunità, incentivando al contempo l'autonomia e la capacità fiscale delle regioni;
- il **Fondo di cooperazione** (*Fondo de Cooperación*), che ha il fine ultimo di **equilibrare e armonizzare lo sviluppo regionale**, stimolando la crescita della ricchezza e la convergenza tra le Comunità autonome in termini di reddito.

La legge 22/2009, infine, con riguardo alla cessione di altri tributi statali, ha introdotto alcune modifiche relative all'imposta sui trasferimenti patrimoniali e gli atti giuridici documentati, alla tassa sulle riffe, tombole, scommesse e combinazioni aleatorie, all'imposta sull'elettricità e all'imposta speciale su determinati mezzi di trasporto.

In attuazione del nuovo sistema di finanziamento regionale, si è resa quindi necessaria l'approvazione nel 2010 di quindici leggi di **modifica degli statuti di autonomia** delle singole Comunità autonome¹⁰, al fine di recepire il nuovo **regime generale di cessione dei tributi dello Stato**, che prevede l'aumento della quota di gettito ceduto alle Comunità autonome in relazione ad alcune imposte (cfr. le cessioni parziali di alcune imposte, sopra indicate in dettaglio).

¹⁰ Si tratta delle leggi da 16/2010 a 30/2010, pubblicate sul Bollettino ufficiale dello Stato del 16 luglio 2010: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/07/17/index.php>.

È stato infine ceduto interamente alle Comunità autonome il gettito relativo alle seguenti imposte: imposta sul patrimonio, imposta sulle successioni e donazioni, imposta sui trasferimenti patrimoniali e gli atti giuridici documentati, imposta speciale sull'elettricità, imposta speciale su determinati mezzi di trasporto (ad eccezione delle Canarie), imposta sulle vendite al dettaglio di determinati idrocarburi (ad eccezione delle Canarie), tributi su giochi e scommesse.

Per quanto riguarda la quantificazione delle risorse dello Stato e delle Comunità autonome, nel Bilancio generale dello Stato per il 2014 (*Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014*) le risorse statali ([*ingresos del Estado*](#)) sono quantificate in **euro 130.026.033.530**.

I dati sui bilanci delle Comunità autonome sono invece rinvenibili interrogando, sul sito del Ministero delle finanze e delle pubbliche amministrazioni, la banca dati [*Acceso a datos de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas*](#).

L'interrogazione relativa alle risorse delle Comunità autonome nel loro complesso risulta per il 2013 di **euro 165.727.127.000,74**. Si riportano di seguito i dati relativi ad alcune delle Comunità più importanti, con riferimento all'anno 2013:

Catalogna	euro 29.996.817.358,97
Andalusia	euro 30.706.702.826
Madrid	euro 19.193.694.761
Comunità Valenciana	euro 13.018.440.710
Galizia	euro 9.479.889.414

2. Le Province

Il livello territoriale successivo a quello delle Comunità autonome è costituito dalle **Province**¹¹.

La Provincia è un ente locale con personalità giuridica propria, costituito da un raggruppamento di comuni e rispecchiante una divisione territoriale per lo svolgimento delle attività dello Stato. Qualunque modifica dei confini provinciali deve essere approvata dalle *Cortes Generales* mediante legge organica. Il governo e l'amministrazione autonoma delle Province sono affidati a Deputazioni o ad altri organi di carattere rappresentativo¹². Si possono creare raggruppamenti di comuni diversi dalla Provincia. Negli arcipelaghi, le isole

¹¹ Le Province della Spagna sono 50. Alcune Comunità autonome sono composte da una sola provincia: Asturie, Isole Baleari, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra.

¹² La Deputazione è un organo rappresentativo dei consigli comunali eletti nel territorio provinciale, composto da un numero di membri (*diputados*) compreso tra 25 e 51 a seconda dell'entità della popolazione residente nella provincia. Le province sono rappresentate da assemblee elettive di secondo grado, i cui deputati sono eletti tra i consiglieri designati da ciascuna delle suddivisioni provinciali, denominate *partidos judiciales*, che sono le circoscrizioni elettorali. Nelle Comunità autonome monoprovinciali e nelle isole non esiste la deputazione. Vi sono anche altre eccezioni, quali i Paesi Baschi, in cui vi è la *Diputación foral*.

hanno, inoltre, un'amministrazione propria in forma di *Cabildos* o Consigli (art. 141 della Costituzione).

Si rammenta inoltre che l'art. 142. della Costituzione prevede che le finanze locali debbano poter disporre dei mezzi sufficienti per l'esercizio delle funzioni che la legge affida ai rispettivi organi di gestione e che siano alimentate essenzialmente da tributi propri e dalla partecipazione a quelli dello Stato e delle Comunità autonome.

La [*Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*](#) disciplina la Provincia agli artt. 31-41. I fini propri e specifici della Provincia sono di garantire i principi di solidarietà e di equilibrio intermunicipale, nel quadro della politica economica e sociale, e in particolare:

- assicurare la prestazione integrale e adeguata nella totalità del territorio provinciale dei servizi di competenza comunale;
- partecipare al coordinamento dell'amministrazione locale con quelle della Comunità autonoma e dello Stato (art. 32 della Legge 7/1985).

Le competenze proprie della Deputazione attribuite da leggi dello Stato o delle Comunità autonome devono in ogni caso comprendere:

- il coordinamento dei servizi comunali per la garanzia della citata prestazione integrale e adeguata dei servizi;
- l'assistenza e cooperazione giuridica, economica e tecnica ai comuni, specialmente a quelli con minore capacità economica e di gestione; in ogni caso è garantita ai comuni con meno di 1.000 abitanti la prestazione dei servizi di segreteria;
- la prestazione di servizi pubblici di carattere sovracomunale, la promozione e, se del caso, il coordinamento della prestazione unificata di servizi dei comuni del rispettivo ambito territoriale. In particolare, la Deputazione assume la prestazione dei servizi di trattamento dei rifiuti nei comuni con meno di 5.000 abitanti, e di prevenzione ed estinzione di incendi in quelli con meno di 20.000 abitanti, quando questi non procedano a tale prestazione;
- la cooperazione nella promozione dello sviluppo economico e sociale e nella pianificazione nel territorio provinciale, in accordo con le competenze delle altre amministrazioni pubbliche;
- l'esercizio di funzioni di coordinamento nei casi previsti di mancato rispetto dell'obiettivo di stabilità di bilancio o dell'obiettivo di debito pubblico o in materia di costi;
- l'assistenza nella prestazione dei servizi di gestione di riscossione dei tributi e dei servizi di sostegno alla gestione finanziaria dei comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti;
- la prestazione dei servizi di amministrazione elettronica e la contrattazione centralizzata nei comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti;
- il monitoraggio dei costi effettivi dei servizi prestati dai comuni della Provincia. Quando la Deputazione rileva che tali costi sono superiori a quelli dei servizi da essa coordinati o prestati, offre ai comuni la

collaborazione per una gestione coordinata maggiormente efficiente dei servizi che permetta di ridurre tali costi;

- il coordinamento, mediante accordo con la rispettiva Comunità autonoma, della prestazione del servizio di manutenzione e pulizia dei consultori medici nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (art. 36 della Legge 7/1985).

Quanto ai meccanismi di **finanziamento degli enti locali** a carico del bilancio generale dello Stato, essi comprendono:

- la partecipazione ai tributi dello Stato;
- la cooperazione economica locale;
- gli aiuti al trasporto collettivo urbano;
- le compensazioni a enti locali per benefici fiscali in tributi locali concessi dallo Stato o in virtù di accordi internazionali;
- sovvenzioni e aiuti vari.

La norma fondamentale in materia di finanziamento agli enti locali è costituita dal [*Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*](#).

L'art. 2 enumera le entrate degli enti locali, prevedendo:

- le entrate derivanti dal proprio patrimonio e altre di diritto privato;
- i tributi propri classificati in tasse, contributi speciali e imposte e addizionali su imposte delle Comunità autonome o di altri enti locali;
- la partecipazione ai tributi dello Stato e delle Comunità autonome;
- le sovvenzioni;
- i proventi da prezzi pubblici;
- i proventi delle operazioni di credito;
- i proventi delle multe e delle sanzioni nell'ambito delle proprie competenze;
- le altre prestazioni di diritto pubblico.

3. I Comuni

Il **Comune** (*Municipio*) è l'ente locale di base per l'organizzazione territoriale dello Stato¹³, ha personalità giuridica e piena capacità per il raggiungimento dei suoi scopi (art. 11 della [*Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*](#)).

Il Comune, per la gestione dei suoi interessi e nell'ambito delle proprie competenze, può promuovere attività e prestare i servizi pubblici che contribuiscono a soddisfare le necessità e le aspirazioni della comunità locale. Il comune esercita in ogni caso competenze proprie, nei termini previsti dalla legislazione dello Stato e delle Comunità autonome, nelle seguenti materie:

¹³ In Spagna esistono 8.117 comuni secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica.

- urbanistica: pianificazione, gestione, esecuzione e disciplina urbanistica; protezione e gestione del patrimonio storico; promozione e gestione di alloggi sociali con criteri di sostenibilità finanziaria; conservazione e ripristino degli edifici;
- ambiente urbano: in particolare, parchi e giardini pubblici, gestione dei rifiuti solidi urbani e protezione contro l'inquinamento acustico, luminoso e atmosferico nelle zone urbane;
- rifornimento di acqua potabile a domicilio e smaltimento e trattamento delle acque reflue;
- infrastruttura viaria;
- valutazione e informazione di situazioni di necessità sociale e attenzione immediata alla persone in situazione o a rischio di esclusione sociale;
- polizia locale, protezione civile, prevenzione e spegnimento di incendi;
- traffico, stazionamento di veicoli e mobilità; trasporto collettivo urbano;
- informazione e promozione dell'attività turistica di interesse e ambito locale;
- fiere, mercati e commercio ambulante;
- protezione della salute pubblica;
- cimiteri e attività funerarie;
- promozione dello sport e installazioni sportive e di occupazione del tempo libero;
- promozione della cultura e strutture culturali;
- partecipazione alla vigilanza dell'assolvimento dell'obbligo scolastico e cooperazione con le amministrazioni educative corrispondenti nel conseguimento degli spazi necessari per la costruzione di nuove scuole; conservazione, mantenimento e vigilanza degli edifici locali destinati a centri pubblici di istruzione infantile, primaria o speciale;
- promozione della partecipazione dei cittadini nell'uso efficiente e sostenibile delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni.

Le competenze comunali nelle predette materie sono determinate per legge dovendo valutare la convenienza dell'installazione di servizi locali in conformità ai principi di decentralizzazione, efficienza, stabilità e sostenibilità finanziaria. Tale legge deve essere accompagnata da una relazione economica che illustri l'impatto sulle risorse finanziarie delle amministrazioni pubbliche interessate e il conseguimento dei principi di stabilità, sostenibilità finanziaria ed efficienza del servizio o dell'attività. La legge deve prevedere la dotazione di risorse necessarie per assicurare la sufficienza finanziaria degli enti locali senza che ne derivi, in nessun caso, un maggior costo per le amministrazioni pubbliche. La legge determina la competenza comunale propria, garantendo che non si produca un'attribuzione simultanea della stessa competenza ad altra amministrazione pubblica (art. 25 della Legge 7/1985)¹⁴.

¹⁴ L'art. 25 della Legge 7/1985 è stato da ultimo modificato dalla *Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*; la legge da esso prevista non è stata ancora approvata.

L'art. 26 della Legge 7/1985 dispone che i comuni devono prestare, in ogni caso, i seguenti servizi:

- in tutti i comuni: illuminazione stradale, cimiteri, raccolta di rifiuti, pulizia stradale, approvvigionamento domestico di acqua potabile, rete fognaria, accesso ai centri abitati e pavimentazione delle strade pubbliche;
- nei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, inoltre: parchi pubblici, biblioteca pubblica e trattamento dei rifiuti;
- nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, inoltre: protezione civile, valutazione e informazione di situazioni di necessità sociale e attenzione immediata a persone in situazione o a rischio di esclusione sociale, prevenzione e spegnimento di incendi e impianti sportivi di uso pubblico;
- nei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, inoltre: trasporto collettivo urbano di viaggiatori e ambiente urbano.

Nei comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti è la Deputazione provinciale (o ente equivalente) che coordina la prestazione dei seguenti servizi:

- raccolta e trattamento di rifiuti;
- fornitura di acqua potabile a domicilio e smaltimento e trattamento delle acque reflue;
- pulizia stradale;
- accesso ai centri urbani;
- pavimentazione delle strade urbane;
- illuminazione pubblica.

Per coordinare tale prestazione di servizi la Deputazione propone, con il consenso dei comuni interessati, al Ministero delle finanze e della pubblica amministrazione la forma di prestazione, consistente nella prestazione diretta da parte della Deputazione o la creazione di formule di gestione condivisa mediante consorzi, associazioni tra comuni (*mancomunidad*) o altre formule.

Per ridurre i costi effettivi dei servizi il Ministero decide sulla proposta formulata, dopo relazione obbligatoria della Comunità autonoma che esercita la tutela finanziaria. Se il comune assicura la Deputazione che può prestare tali servizi con un costo effettivo minore di quello derivante dalla forma di gestione proposta dalla Deputazione provinciale, il comune può assumere la prestazione e il coordinamento di tali servizi se la Deputazione lo ritiene in grado di farlo. Quando la Deputazione assume la prestazione dei servizi, distribuisce tra i comuni il costo effettivo del servizio in funzione dell'utilizzo. Se i servizi sono finanziati mediante tasse e la prestazione è assicurata dalla Deputazione, è a questa che sarà destinata la tassa per il finanziamento dei servizi (art. 26).

SERVIZIO BIBLIOTECA - Ufficio Legislazione Straniera

tel. 06/6760. 2278 – 3242 ; mail: LS_segreteria@camera.it