

Il sistema finanziario regionale spagnolo

di Francisco J. Bastida

Sommario

1. *Costituzione spagnola e autonomia finanziaria regionale.* – 2. *Evoluzione dell'autonomia finanziaria regionale.* – 2.1. *Il primo periodo: dall'approvazione della Costituzione, nell'anno '78, fino all'anno '86.* – 2.2. *Il secondo periodo: dal 1987 al 1996.* – 2.3. *Il terzo periodo: dal 1997 al dicembre 2001.* – 3. *Il nuovo sistema finanziario regionale.* – 3.1 *Corresponsabilità fiscale.* – 3.2 *La partecipazione alle entrate statali.*

1. Costituzione spagnola e autonomia finanziaria regionale

In Spagna ci sono diciassette Comunità o Regioni Autonome (CCAA). Originariamente, il livello delle competenze era molto diverso tra le Regioni, per cui si poteva parlare di Regioni di prima e di seconda categoria. Infatti Catalogna, Paesi Baschi, Galizia e Andalusia avevano un grado di autonomia maggiore delle altre. Oggi, dopo due revisioni degli Statuti di autonomia, si può dire che il livello delle competenze è simile per tutte le Regioni, soprattutto dopo il trasferimento della gestione della pubblica istruzione e della sanità. Però, per ragioni storiche, restano talune notevoli differenze nel sistema finanziario regionale, tra Paesi Baschi e Navarra e le altre.

La Costituzione spagnola, nel suo art. 156, c. 1, stabilisce che “Le Comunità Autonome godranno di *autonomia finanziaria* per lo sviluppo e l'esecuzione delle loro competenze con riguardo ai principi di *coordinamento* con la finanza statale e di *solidarietà* fra tutti gli spagnoli”.

Questo principio generale si concretizza nell'art. 157, il quale dispone che le risorse delle Comunità Autonome sono costituite da:

“a) imposte cedute totalmente o parzialmente dallo Stato;

addizionali su imposte statali e altre partecipazioni nelle entrate statali;

b) imposte proprie, tasse e contributi speciali;

c) contributi derivanti da un Fondo di compensazione interterritoriale e altre assegnazioni a carico del Bilancio generale dello Stato;

d) rendite derivanti dal proprio patrimonio ed entrate di diritto privato;

e) proventi di operazioni di credito”.

Tuttavia, come aggiunge il comma 2 di questo stesso articolo, “Le Comunità autonome in nessun caso potranno adottare misure fiscali relative a beni situati fuori del loro territorio o che comportino ostacolo alla libera circolazione di merci e servizi”.

Per assicurare un’adeguata prestazione dei servizi e garantire un *minimum* comune per tutto il territorio nazionale, l’articolo 158, c. 1, dispone: “nel Bilancio generale dello Stato potrà stabilirsi un’assegnazione a favore delle Comunità Autonome in funzione dei servizi e delle attività dello Stato che esse abbiano assunto nonché in funzione della garanzia di un livello minimo nella prestazione dei servizi pubblici essenziali in tutto il territorio spagnolo”.

E nello stesso senso il medesimo art. 158 recita: “al fine di correggere gli squilibri economici interterritoriali e rendere effettivo il principio di solidarietà, sarà istituito un Fondo di compensazione destinato a spese di investimento le cui risorse verranno distribuite dalle Cortes generali fra le Comunità autonome e, se del caso, le Province”.

Comunque sia, i principi che governano la materia sono i seguenti: autonomia finanziaria, coordinamento tra le amministrazioni, garanzia dei servizi pubblici essenziali e solidarietà interterritoriale.

Il decentramento delle spese pubbliche è, in Spagna, oggi molto importante. La metà della spesa globale di tutte le amministrazioni pubbliche è infatti gestita dalle amministrazioni regionali e comunali. Di questo 50%, il 35% spetta alle Regioni autonome, laddove il restante 50% spetta allo Stato, che lo sud-

divide tra la pubblica amministrazione centrale (27%) e la sicurezza sociale (13%). C'è quindi un importante decentramento delle spese pubbliche. Con riferimento alle pubbliche amministrazioni territoriali, la distribuzione è così ripartita: il 27% per la pubblica amministrazione centrale, il 35% per le pubbliche amministrazioni regionali e il 14% per le pubbliche amministrazioni comunali.

Fino al gennaio 2002 questo notevole decentramento delle spese pubbliche non trovava una corrispondenza dal punto di vista finanziario. Il decentramento finanziario era scarso tranne che per i casi molto speciali dei Paesi Baschi e della Navarra. Le entrate proprie delle Regioni autonome, prima del gennaio 2002, ammontavano al solo 26% del totale delle spese regionali. L'altro 74% delle entrate derivava dal previo trasferimento statale assegnato nella legge di bilancio e, in minore misura, dai fondi strutturali e di cessione dell'Unione europea.

È da sottolineare che l'autonomia finanziaria comunale è superiore a quella regionale. Il 70% delle entrate comunali è infatti costituito da entrate proprie. Ciò non di meno, il totale delle entrate è insufficiente; c'è pertanto un forte *deficit* nella finanza locale.

2. *Evoluzione dell'autonomia finanziaria regionale*

Nello sviluppo della autonomia finanziaria regionale in Spagna si possono distinguere tre periodi nei quali la norma regolatrice del sistema finanziario regionale – la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA) – ha avuto molte revisioni.

2.1 *Il primo periodo: dall'approvazione della Costituzione, nell'anno '78, fino all'anno '86*

Esso si caratterizza per una grande incertezza sul modello territoriale dello Stato con tre differenti tipi di Regioni secondo il rispettivo livello competenziale. La questione più importante

per le Regioni era il trasferimento dallo Stato alle Regioni dell'esercizio delle competenze autonome e, quindi, dei relativi servizi nonché dei mezzi materiali e delle dotazioni di personale. Le imposte cedute dallo Stato alle Regioni erano scarse e di modesto rilievo. Le risorse fondamentali di finanziamento erano costituite dalla partecipazione delle Regioni alle entrate statali. In questa partecipazione rientrava il Fondo di compensazione interterritoriale, del quale beneficiavano in misura maggiore o minore tutte le Regioni.

Il calcolo economico dei servizi trasferiti si faceva (e si fa) sul cd. "costo effettivo" (o valorizzazione reale) calcolato dalla pubblica amministrazione centrale. Se il calcolo è immune da errori, il trasferimento è neutro ma statico. Esso infatti non prevede l'evoluzione o la dinamica dell'esercizio delle competenze.

2.2 Il secondo periodo: dal 1987 al 1996

Due quinquenni nei quali si possono sottolineare le seguenti caratteristiche.

L'ingresso della Spagna nelle Comunità europee induce a porre in essere una riforma della partecipazione delle Regioni alle entrate dello Stato. Il calcolo verrà perciò fatto sulle Entrate strutturalmente adeguate, e cioè sulle entrate tributarie più le quote per la Sicurezza Sociale e per la disoccupazione, nonché la quota della Spagna al bilancio dell'Unione Europea.

Le maggiori risorse finanziarie delle Regioni continuano ad essere rappresentate dalla cosiddetta partecipazione alle entrate dello Stato. Le imposte trasferite totalmente o parzialmente alle Regioni non sono infatti importanti.

Viene riformato anche il Fondo di compensazione interterritoriale. Viene preservato il suo originario carattere generale, valido per tutte le Regioni. Tuttavia esso viene applicato soltanto alle Regioni meno sviluppate, che sono quelle dichiarate "obiettivo 1", e sono quindi destinatarie dei Fondi strutturali dell'Unione europea.

In accordo con l'art. 158 Cost. sp., le risorse del Fondo di

compensazione interterritoriale sono “condizionate”. In altre parole le Comunità autonome non sono libere nel loro impiego che deve essere essenzialmente rivolto all’investimento pubblico.

La mancata previsione di una stabilità dinamica e l’autonomia finanziaria praticamente inesistente spiegano in parte l’indebitamento pubblico regionale. La conseguenza è stata la creazione di Scenari di consolidamento del bilancio come strumento di coordinamento del *deficit* statale e autonomistico.

Le Regioni aventi competenze più estese esercitano la gestione della sanità, però la loro finanza è totalmente condizionata da un trasferimento speciale del bilancio dell’Istituto nazionale della salute (*INSALUD*).

In conclusione, in questo periodo la dipendenza finanziaria delle Regioni dallo Stato è enorme e non è in linea con il sostanziale decentramento amministrativo e politico.

2.3 *Il terzo periodo: dal 1997 al dicembre 2001*

Il patto del 1996 in sede di Commissione di politica fiscale e finanziaria – un organo di coordinamento di gran rilievo – segna l’inizio di un cambiamento nella dipendenza finanziaria regionale e la nascita della corresponsabilità fiscale.

Lo Stato cedeva con esso ad ogni Regione fino al 30% delle entrate dell’Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPF) e cedeva anche la potestà normativa – non quindi la sola gestione, come prima – sui tributi ceduti: imposta di successione, di patrimonio e soprattutto l’imposta sull’esercizio del gioco.

Siccome le risorse derivanti dall’IRPF non erano costanti, venne prevista, all’atto del trasferimento dell’imposta, una garanzia statale per la finanza regionale. L’effetto negativo fu generale. Nessuna Regione sviluppò la propria corresponsabilità fiscale; non usò cioè la sua capacità normativa relativamente all’IRPF. Politicamente non era infatti vantaggioso andare contro gli interessi del contribuente-elettore, dato che esistevano delle entrate finanziarie sicure. Tale potestà normativa fu perciò utilizzata soltanto per creare riduzioni fiscali.

La finanza della sanità continua come nel sistema anteriore: finanza indirizzata esclusivamente alla gestione della sanità e derivante da un fondo speciale dell'*INSALUD* (Istituto nazionale della salute).

I Fondi strutturali dell'Unione europea sono stati e sono importantissimi nel sistema finanziario regionale spagnolo. In primo luogo, perché permettono l'equilibrio interregionale insieme al Fondo di compensazione interterritoriale. In secondo luogo, il loro carattere vincolato agli investimenti costituisce un incentivo per lo sviluppo regionale. Infine il loro carattere di co-finanziamento determina la corresponsabilità nelle attività economiche da parte del Governo statale e delle Regioni, concorrendo altresì alla realizzazione dell'obiettivo europeo della stabilità economica.

Ma non tutte le Regioni costituiscono "obiettivo 1" (vale a dire non tutte beneficiano dei fondi strutturali europei). Dal momento che il sistema finanziario regionale si regge sulla base del "costo effettivo dei servizi", esso favorisce lo *status quo*, mentre i governi regionali vorrebbero porre in essere una politica autonoma, degli investimenti, etc. In conclusione, cresce il *deficit* pubblico e, come prima ho detto, il patto di stabilità nazionale e il compromesso di convergenza europea obbligano a creare nuovi limiti all'attività di indebitamento regionale.

Si può dire che, fino all'anno 1999, il sistema finanziario regionale è stato *molto complesso, statico, non equo*, perché le negoziazioni bilaterali erano più importanti delle riunioni globali con tutte le Regioni, e *senza equilibrio* (data una sostanziale autonomia politica ed una non sostanziale autonomia finanziaria, fonte del *deficit* pubblico regionale). A ciò si aggiunga che in un siffatto sistema l'Unione europea ha una presenza notevole, per il tramite dei Fondi strutturali di coesione per l'investimento e mediante una politica indiretta di controllo e limitazione delle spese pubbliche.

3. *Il nuovo sistema finanziario regionale*

Il nuovo sistema finanziario regionale entra in vigore nell'anno 2002. Gli strumenti normativi sono del dicembre 2001: la legge organica 7/01 che modifica la LOFCA, la legge 5/01, complementare della legge di stabilità del bilancio, la legge 21/01 in tema di misure fiscali ed amministrative del nuovo sistema finanziario regionale comune, e la legge 22/01 sui Fondi di compensazione interterritoriale.

Le caratteristiche più importanti sono le seguenti.

Esiste una *disciplina globale*, relativa cioè a tutte le entrate di competenza regionale, inclusa la finanza sanitaria. Il sistema ha un *carattere generale*, viene perciò applicato in tutte le Regioni tranne che i Paesi Baschi, la Navarra e le Canarie. *Non vi è un limite temporale*. Viene lasciato in vigore il modello finanziario quinquennale. Crescono sostanzialmente anche la *corresponsabilità fiscale* e *l'autonomia finanziaria*. Finalmente, la disciplina prende in considerazione *la politica di stabilità economica dell'Unione europea* e si concretizza nella previsione della cessione di imposte indirette e di limiti nei confronti del pubblico indebitamento regionale.

3.1 *Corresponsabilità fiscale*

Senza dubbio, fra tutte le caratteristiche si deve sottolineare il cambiamento profondo nel trasferimento delle imposte, che equilibra e rende minore la tradizionale dipendenza regionale dalla partecipazione nelle entrate statali. Viene trasferito alle Regioni il 33% dell'IRPF e viene ampliata la capacità normativa su questo tributo. Inoltre viene mantenuto il trasferimento totale delle imposte sul patrimonio e sulle successioni e donazioni. Delle imposte indirette viene trasferito il 35% dell'IVA (imposta sul valore aggiunto), anche sul tabacco, alcool, idrocarburi, immatricolazione delle vetture e imposta speciale sull'elettricità. Vengono mantenute anche le imposte precedenti, come le tasse sul gioco.

3.2 *La partecipazione alle entrate statali*

Il trasferimento finanziario dallo Stato alle Regioni si realizza attraverso tre vie: il *Fondo di sufficienza* (che è un'entrata non condizionata e il suo scopo è di finanziare tutti i servizi), le *Assegnazioni di livellamento (di equilibrio)*, se vi è un basso livello di prestazione nei servizi pubblici essenziali) ed il *Fondo di compensazione interterritoriale*, che si fa più flessibile ed è soltanto parzialmente condizionato ai nuovi investimenti.

Il dibattito sui criteri di equità nella determinazione del *Fondo di sufficienza* è stato molto importante e la lotta per attribuire un maggior rilievo ad una o all'altra variabile (popolazione, superficie, dispersione della popolazione, insularità) ha creato tensioni tra le Regioni. Ma tutte le Regioni hanno guadagnato con il nuovo sistema, perché la quantità globale delle entrate regionali è comunque superiore. La questione è che ci sono Regioni più privilegiate in conseguenza della loro affinità politica col Governo centrale.

Le Assegnazioni di livellamento dei servizi pubblici essenziali si riferiscono alla *pubblica istruzione* ed alla *sanità*. La legge stabilisce quando questa assegnazione debba operare per equilibrare il livello di prestazione di questi due servizi (ad esempio, l'aumento del numero degli studenti di tre punti sulla media nazionale o l'aumento della popolazione sanitariamente protetta di tre punti sulla media nazionale).

Il *Fondo di compensazione interterritoriale* continua ad applicarsi alle Regioni "*obiettivo 1*" e permette, come ho già detto, di trasferire una parte delle spese non condizionate a quelle legate all'investimento regionale. Questo *fondo* ha perso importanza a confronto con i Fondi strutturali europei, i quali acquisiscono sempre un maggior rilievo. Tuttavia, l'avvenuto ampliamento dell'Unione europea fa temere la perdita di questi aiuti europei e fa pensare alla necessità di disegnare un nuovo Fondo di compensazione interterritoriale. Il nuovo sistema finanziario regionale non ha però previsto questa ipotesi.

Il nuovo sistema ha invece preso in considerazione la politica di stabilità economica e di convergenza. Si stabilisce così

una differenza tra le imposte trasferite dallo Stato, a seconda che siano imposte indirette regolate dall'Unione europea (ad esempio l'IVA) oppure imposte nazionali. Solo le prime sono trasferite alle Regioni senza una corrispondente competenza normativa. Inoltre esiste una riserva dello Stato di riacquisire l'esercizio del correlativo potere fiscale qualora si palesi il bisogno di armonizzare fiscalmente lo Stato spagnolo con l'Unione europea.

Nella procedura di bilancio regionale si debbono fissare gli obiettivi triennali sul *deficit* per determinare la politica di stabilità di bilancio: obiettivi che devono essere analizzati dalla Commissione di politica fiscale e finanziaria ed approvati dal Parlamento.

Rispetto all'indebitamento regionale, è richiesta l'autorizzazione statale per tutti i tipi di indebitamento qualora la Regione non abbia realizzato i propri obiettivi di stabilità del bilancio. Gli strumenti contro la mancanza di una politica di stabilità e di equilibrio sono assai importanti e la cosiddetta Commissione di politica fiscale e finanziaria svolge un ruolo fondamentale a questo scopo.

In conclusione, il nuovo sistema finanziario regionale spagnolo crea un equilibrio tra il decentramento politico-amministrativo e il decentramento finanziario. Finalmente si possono realizzare un'autentica corresponsabilità fiscale ed un serio confronto delle Regioni con gli obiettivi economici dell'Unione europea. Dal canto suo l'Unione europea, in considerazione del suo allargamento, non deve dimenticare che molte Regioni prima di tutto guardano all'*Unione* europea come alla *Coesione* europea, sono le Regioni della *Coesione* europea. Senza questa prospettiva, non ha molto senso il contributo regionale alla politica di stabilità e convergenza.