

I decreti attuativi sul federalismo municipale e sui fabbisogni standard dei comuni: i Rapporti tra Regione e Enti locali

Alessandro Petretto*
Marzo 2011

In questa nota l'Osservatorio espone in modo sintetico il contenuto dei due Decreti legislativi¹, ne analizza -allo stato- alcuni aspetti, soprattutto in relazione all'ancora incompleta applicazione della Legge delega 42/2009, e tratteggia alcuni elementi di novità sui rapporti tra Regione Toscana e enti locali nel suo territorio che indirettamente derivano dall'applicazione dei due provvedimenti legislativi.

1. IL CONTENUTO DEI DUE DECRETI LEGISLATIVI

1.1 Il decreto legislativo sul federalismo municipale

Il Decreto legislativo sul *Federalismo municipale* definisce la nuova struttura a regime delle entrate dei comuni e quella a valere nella precedente fase di avvicinamento graduale. La seguente tabella sintetizza le innovazioni introdotte.

Tabella 1 ENTRATE ERARIALI DEVOLUTE AI COMUNI E IMPOSTE COMUNALI (DLGS. 292-BIS)

Fase preliminare (2011- 2013)	Fase a regime (dopo il 2014)
<ul style="list-style-type: none">• Compartecipazione del 30% delle imposte sui trasferimenti immobiliari (imposte di registro ed imposta di bollo (art. 2 comma 1 lettera a)), ipotecaria e catastale (art. 2 comma 1 lettera b)), tassa ipotecaria (art. 2 comma 1 lettera f) e tributi speciali catastali (art. 2. comma 1 lettera e))• Devoluzione del gettito dell'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione (art. 2 comma 1 lettera d))• Devoluzione del gettito dell'IRPEF sui redditi fondiari escluso il reddito agrario (art. 2 comma 1 lettera c))• Devoluzione di una quota del gettito della cedolare secca sui canoni di locazione di immobili ad uso residenziale (art. 2 comma 1 lettera g))• Compartecipazione all'IVA (art. 2 comma 4)• Addizionale all'Irpef: viene rimosso il blocco per i comuni che non l'hanno istituita e non hanno raggiunto l'aliquota massima dello 0,4% (art. 5)• Imposta di soggiorno (art. 4)• Revisione imposta di scopo (art. 6)	<ul style="list-style-type: none">• Compartecipazione del 30% dell'imposta unica sui trasferimenti in sostituzione dei prelievi indiretti sui trasferimenti immobiliari (art. 7 comma 2)• Compartecipazione del 30% delle imposte sui trasferimenti immobiliari non sostituiti dalla precedente compartecipazione (art. 7, comma 3)• <i>IMU propria</i> in sostituzione dell'IRPEF, e relative addizionali, sui redditi fondiari e dell'attuale ICI (art. 7 e 8)• <i>IMU secondaria</i> in sostituzione della TOSAP, dei canoni di occupazione di spazi e aree pubbliche e altri tributi <i>minori</i> (art. 7 e 11)• Addizionale all'IRPEF (facoltativa) riordinata con un successivo decreto• Imposta di soggiorno• Imposta di scopo

* Presidente Comitato Scientifico IRPET, Università degli Studi di Firenze.

¹ "Testo, con modificazioni, dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, corredato dalle osservazioni del Governo"-Atto del governo n. 292-bis approvato dal Consiglio dei Ministri, a seguito della votazione favorevole delle Camere, in data 3 Marzo 2011.

Decreto legislativo 26 Novembre 2010, n. 216 recante "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitana e Province" approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 18/11/2010 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 294 del 17 Dicembre 2010.

In merito ai meccanismi di perequazione per l'integrazione delle entrate proprie, il DLgs prevede quanto sintetizzato nella seguente tabella.

Tabella 2 LA PEREQUAZIONE (DLGS. 292-BIS)

Fase preliminare (2011- 2013) (art. 2 comma 3)	Fase a regime (dopo il 2014) (art. 13)
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fondo sperimentale di riequilibrio</i> alimentato dai gettiti delle imposte di cui alla TAB.1 (prime quattro voci), secondo quanto verrà precisato in un successivo decreto • Il Fondo sarà ripartito con criteri fissati da un successivo decreto 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fondo perequativo</i>, alimentato da quote del gettito dei tributi come dal fondo sperimentale di riequilibrio a cui si aggiunge la compartecipazione al gettito dei tributi derivanti dal trasferimento immobiliare (art. 7 comma 2), successivo alla determinazione dei fabbisogni standard collegati alle spese per le funzioni fondamentali • Il Fondo sarà articolato in due componenti: una per le funzioni fondamentali e una per le altre funzioni • Modalità di alimentazione e di riparto, tenendo conto della definizione dei fabbisogni standard, saranno disciplinate in un successivo decreto

1.2 Il Decreto attuativo sui costi e fabbisogni standard

In merito alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, il DLgs 216/2010 specifica un meccanismo basato sulla stima di una funzione di costo totale "allargata", che incorpora cioè elementi di tecnologia ma anche di domanda, per funzione fondamentale e quindi per un'aggregazione di servizi pubblici. Tecnicamente è la forma ridotta di un modello strutturale (offerta e domanda di servizi pubblici e condizione di equilibrio) che lega la spesa ammissibile, relativa ad una funzione fondamentale, agli elementi di contesto che influenzano la domanda e i costi di produzione in un determinato territorio.

Quindi si procede alla stima di una funzione di spesa che ha come variabili esplicative i fattori che incidono sulla produttività degli input impiegati, le tecniche di produzione utilizzate, i fattori di carico, le variabili ambientali e territoriali. Il valore stimato di questa funzione individua, per ciascun comune, la spesa standardizzata, che, in quanto tale, può essere superiore o inferiore alla spesa effettivamente sostenuta.

Per venire a questo risultato richiede una serie di *steps* piuttosto articolati, lungo una procedura *bottom-up* che tende, cioè, a ricostruire, con rilevazioni dal basso, l'ammontare complessivo dei fabbisogni finanziari da coprire a livello aggregato.

Si tratta, in primo luogo, di individuare i modelli organizzativi prevalenti che attuano le funzioni e i relativi servizi. Le funzioni di costo, che rappresenteranno questi modelli organizzativi, saranno relative al complesso dei servizi riguardanti le seguenti aree:

- amministrazione, gestione e controllo (per il 70% delle spese),
- polizia locale,
- istruzione pubblica (asili nido, assistenza scolastica, refezione, edilizia),
- viabilità e trasporti,
- gestione del territorio e dell'ambiente,
- settore sociale.

In secondo luogo, occorre effettuare l'analisi dei costi più significativi e sperimentare vari modelli di stima. IFEL e SOSE compiranno i necessari adempimenti. SOSE ha predisposto un questionario sulla *Polizia locale* che sta girando, con la collaborazione di ANCI, tra i comuni, chiamati a rispondere a richieste su dati puntuali e non sempre facilmente reperibili. Seguirà poi un ben più articolato e complicato questionario per le funzioni di amministrazione, gestione e controllo (suddivisa in anagrafe, tributi, ufficio tecnico e servizi generali). I tempi indicati nel Decreto sono piuttosto stretti e, presumibilmente, potrebbero dar luogo a successive proroghe.

2. Qualche elemento di valutazione alla luce degli obiettivi del federalismo fiscale

2.1 Autonomia tributaria e manovrabilità dei tributi comunali

Per fornire una valutazione compiuta del Decreto sul federalismo municipale su questo aspetto è bene ripercorrere quanto stabilito dalla LD 42/2009. Questa prevedeva due funzioni distinte per la tassazione dei comuni: una rivolta al finanziamento di spese destinate alle *funzioni fondamentali* e un'altra rivolta al finanziamento delle attività residuali. In merito alla prima funzione schematicamente era stabilito quanto segue.

Tabella 3 FINANZIAMENTO DELLE SPESE PER LE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI (LD 42/2009)

Spese dei comuni destinate alle funzioni fondamentali (Fabbisogni standard)	Finanziamento con tributi, il cui gettito è valutato ad aliquota base e basi imponibili uniformi, e trasferimento perequativo
Spese riconducibili all'assegnazione di competenze di cui all'art. 117, 2° comma, lettera p) del Titolo V della Costituzione destinate alle funzioni dei comuni caratterizzanti la loro attitudine alla fornitura di servizi e attività per le persone, come da elenco nel Codice delle Autonomie (Legge Delega non ancora approvata).	Art. 11 comma 1 lettera b) e art. 12 comma 1 lettera b), "prioritariamente" <ul style="list-style-type: none"> • <i>Tributi propri</i>, individuati da legge statale che definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili e stabilisce le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale • Compartecipazione all'IVA • Compartecipazione all'IRPEF • Imposizione immobiliare (esclusa la prima casa) ad aliquota base • Quota del Fondo Perequativo ("a pareggio")

È utile notare come questa assegnazione di risorse non sia esattamente riferibile all'autonomia tributaria; indicava, in realtà, un modo particolare di sostituire, per una quota nettamente prevalente di spese degli enti decentrati, i trasferimenti statali. Se la spesa perdesse il riferimento alla nozione di fabbisogno standard e divenisse la spesa effettiva, la quota del fondo perequativo "a pareggio" sarebbe, a tutti gli effetti, equivalente ad un trasferimento a piè di lista.

L'autonomia tributaria, era invece legata alla possibile manovrabilità dei tributi assegnati ai comuni. Al riguardo, può essere utile il seguente schema.

Tabella 4 AUTONOMIA TRIBUTARIA E MANOVRABILITÀ DEI TRIBUTI COMUNALI (LD 42/2009)

Come si dovrebbe esercitare	Cosa dovrebbe finanziare insieme al trasferimento perequativo sulla Capacità fiscale
<ul style="list-style-type: none"> • Componente facoltativa dell'imposta immobiliare, sopra l'aliquota base • Imposte comunali istituite con legge regionale • Addizionale IRPEF facoltativa • Addizionali su tributi regionali • Imposte di scopo • Adeguamento basi imponibili e lotta all'evasione 	<ul style="list-style-type: none"> • Livelli di spesa extra-standard delle spese di cui alle funzioni fondamentali • Spese non destinate alle funzioni fondamentali • Agevolazioni (deduzioni e detrazioni) su tributi locali

Dalla tabella 4 emergeva un'autonomia tributaria limitata se si considerano le componenti di spesa che doveva finanziare, trattandosi solo di circa il 20% del totale della spesa dei comuni. Tuttavia, gli strumenti previsti erano numerosi e facilmente applicabili. Inoltre, era ammessa un'ampia autonomia tributaria destinata alla ricomposizione del carico fiscale locale, come, ad esempio, l'utilizzo del recupero di materia imponibile evasa per ridurre le aliquote delle imposte e addizionali.

Il DLgs attuativo sul federalismo municipale non riproduce appieno la struttura dello schema delle due precedenti tabelle e, al momento, non conferisce lo stesso grado di autonomia previsto nella LD 42/2009. Nella fase preliminare l'unico elemento di flessibilità sembra essere quello del maggior gettito eventualmente derivante dall'accatastamento degli immobili non dichiarati, che rimane agli enti interessati. Nella fase a regime, molto deve essere ancora precisato da successivi decreti, in specie sull'addizionale IRPEF. Al momento, l'elemento di flessibilità che emerge è dato dalla limitata variabilità (+/- 0,3%) dell'IMU propria. Più interessante è l'auspicata possibilità di disporre esenzioni e agevolazioni all'IMU secondaria e di attuare altre modalità applicative. Ma anche questa materia deve essere disciplinata con un successivo regolamento.

2.2 Il regime di tassazione opzionale del reddito da locazione nella forma di una cedolare secca

La cedolare secca non è un tributo proprio locale; è una compartecipazione ad aliquota del 21,7 per il 2011 (e poi del 21,6 dal 2012) di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF sugli affitti immobiliari che viene devoluta ai comuni. La trasformazione comporta una perdita di gettito da IRPEF e addizionali stimata - per un'aliquota variabile a seconda delle tipologie di canoni di locazione (19% agevolati, 21% liberi), al posto di un'aliquota media del 32% - intorno ai 3.500 mil €. Tale perdita di gettito dovrebbe essere coperta, per garantire la neutralità finanziaria della manovra, con l'emersione della base imponibile nascosta. Al riguardo, la Ragioneria Generale prevede si possa conseguire un'emersione di locazioni non dichiarate pari al 15% nel 2011, 25% nel 2012, 35% nel 2013.

Si tratta di una previsione che dovrà in concreto verificarsi e che comunque avrà effetti molto differenziati sul territorio. Alcuni comuni, specie in Toscana, hanno infatti già, ai fini dell'ICI, effettuato specifiche verifiche degli immobili non accatastati per cui non potrebbero contare molto sui riflessi che l'accatastamento di immobili non dichiarati in catasto [peraltro incentivato nei DLgs all'articolo 2 comma 10 lettera a)], potrà avere sulla base imponibile IRPEF.

Da notare, inoltre, che la sostituzione di IRPEF con cedolare avrà certamente effetti regressivi, come sempre accade quando una cedolare secca, proporzionale, si sostituisce ad un'imposta progressiva a scaglioni. Ad esempio, per redditi nello scaglione sopra 75.000 €, il risparmio di imposta è di oltre il 15%.

2.3 L'imposta municipale (IMU) propria e secondaria

L'*Imposta municipale propria* graverà sul *possesso di immobili* (tranne l'abitazione principale), in sostituzione di IRPEF e ICI. Nella versione originaria era prevista un'aliquota base fissa. Poi è cominciata a circolare l'idea della fissazione anno per anno di questa, una proposta difficilmente compatibile con qualunque nozione di federalismo fiscale. Infine si è approdati alla fissazione per un triennio dell'aliquota dello 0,76%.

Sul *trasferimento di immobili*, non è applicata l'IMU, come era in una prima versione del decreto, ma i comuni avranno una compartecipazione del 30% delle imposte erariali sui trasferimenti. A tal fine viene rivitalizzata *l'imposta di registro*, un tributo erariale sui trasferimenti tra più antichi che ha prodotto da sempre effetti distorsivi sugli scambi immobiliari.

L'IMU, in sostanza, secondo alcuni, potrebbe divenire una "patrimoniale" sulle seconde case e sugli immobili strumentali delle imprese. Con queste caratteristiche ne andrebbero verificati gli effetti sul sistema, considerata poi l'esclusione delle prime case. Come è noto vi sono opinioni diffuse contrarie a questa esclusione dato che il principio del beneficio dovrebbe rivolgersi anche ai proprietari che traggono doppiamente vantaggio dai servizi pubblici locali, dalla loro utilizzazione diretta e dalla loro capitalizzazione nel valore degli immobili. Gravando sulle seconde case crea un vantaggio per i comuni turistici rispetto agli altri; inoltre, nella misura in cui l'imposta ricade sui non residenti, si perde la corrispondenza fra i soggetti che finanziano e quelli che usufruiscono dei servizi. Per di più, l'esenzione della base imponibile relativa alle prime case, obbliga a gravare sui beni strumentali delle imprese in misura, secondo alcuni primi calcoli da verificare nel contesto toscano, anche superiore all'ICI ad aliquota media. Una soluzione diversa sarebbe stata quella di lasciare ai comuni la decisione di considerare o non ai fini dell'IMU il possesso delle prime case. Tale decisione sarebbe certamente *accountable* e responsabilizzante.

Durante i lavori parlamentari era stata suggerita una più coerente, rispetto al criterio del beneficio, *Service-tax* rivolta ai residenti o stabilmente domiciliati, basata su indicatori di utilizzazione dei servizi comunali. La proposta non ha avuto seguito.

L'*imposta municipale secondaria* graverà sull'occupazione di beni demaniali, spazi di suolo pubblico in sostituzione di specifici tributi come TOSAP, COSAP, Imposta sulle pubbliche affissioni. Sembra, al riguardo, più un tentativo di contribuire alla richiesta di semplificazione e riduzione del numero dei tributi che una nuova forma impositiva.

2.4 Imposta di soggiorno e imposta di scopo

L'imposta di soggiorno, applicabile nei comuni turistici, è un tributo dotato di una logica incontrovertibile, in quanto fa gravare parte dei costi sociali di un'attività su chi li provoca e non contribuisce neppure alla fiscalità generale. Il criterio di fondo è il principio "chi inquina paga" alla base della moderna tassazione ambientale, per cui l'obiezione evocata con riferimento alla logica "*no taxation without representation*" in questo caso non è condivisibile.

La disciplina dell'imposta di soggiorno presenta alcune caratteristiche di un'imposta di scopo in quanto il suo gettito è destinato, secondo il decreto legislativo, alla copertura delle spese di manutenzione associate ai flussi turistici, senza prevedere però un vincolo stringente a carico del Comune. Vera e propria imposta di scopo è l'ipotesi concepita per l'ICI nel 2006 che viene ripresa nel Decreto, allargando le forme di interventi ammessi.

Le *Imposte di scopo* (*Earmarked taxes* o tributi commutativi) sono coerenti con l'idea di controprestazione e di *accountability* dei politici locali. Con queste si intende infatti approssimare il beneficio che viene arrecato a certe specifiche categorie di individui da interventi di un ente locale e dalla prestazione dei servizi pubblici. Nel sistema tributario italiano erano storicamente i contributi di miglione a svolgere questo ruolo.

Le imposte di scopo dunque prevedono il ricorso a tributi per lo specifico finanziamento almeno parziale, di opere pubbliche - infrastrutture viarie, restauri, parchi, progetti di salvaguardia ambientale, infrastrutture per le dotazioni di Servizi di Pubblica Utilità. Al riguardo, l'imposizione di scopo può essere anche integrata in un meccanismo di finanziamento di progetti tipo *Private-Public-Partnership*, quando i ricavi futuri sono insufficienti a rendere positivo il relativo Valore attuale netto (le c.d. "opere fredde"). In questo caso, l'ente locale che si fa promotore di un'iniziativa di *Project Financing* la sostiene con un'imposizione di scopo, non *una tantum*, ma ricorrente per l'intera durata del progetto. In caso di mancata o inadeguata realizzazione dell'opera la tassa è restituita.

2.5 La compartecipazione all'IVA e l'IRPEF condivisa tra diversi livelli di governo

In una prima versione il DLgs sul federalismo municipale prevedeva una compartecipazione all'IRPEF del 2%, per di più con l'importante innovazione che era trattenuta direttamente dai comuni senza accedere al Fondo di riequilibrio. Nella versione finale appare una compartecipazione all'IVA, tarata sui consumi. Tuttavia, il gettito è commisurato alla sostituita compartecipazione IRPEF. La motivazione addotta per giustificare la sostituzione è fondata sulla minore disegualianza territoriale della base imponibile *pro-capite* e quindi nel richiedere un minore impatto del meccanismo perequativo. Non esistono, comunque, stime attendibili sui consumi a livello comunale per l'intero territorio nazionale.

Il DLgs prevede un successivo decreto attuativo che provvederà al riordino dell'addizionale comunale all'IRPEF da applicarsi nella fase a regime, successiva alla rimozione del blocco a valere nella fase preliminare. Pertanto, forse ci sarà una riserva di aliquota base che andrà a ridurre la corrispondente aliquota erariale e poi una parte facoltativa, flessibile di autonomia tributaria.

Occorre però ricordare che è prevista sull'IRPEF anche un'addizionale a doppia aliquota (fissa e facoltativa) per le regioni, peraltro ridotta per la parte dei redditi immobiliari, dall'introduzione dell'IMU e, almeno per il 2011, una compartecipazione provinciale. Forse sull'IRPEF andranno ad attingervi anche le future città metropolitane.

L'IRPEF, per quanto sia un'imposta quasi speciale, dato che grava ormai quasi interamente sul reddito da lavoro dipendente, è pur sempre il grande tributo diretto per antonomasia del sistema tributario italiano. Tuttavia, occorrerà verificare in concreto quali potranno essere i reali effetti strutturali di gettito e distributivi determinati dall'impiego multilivello di questo tributo progressivo da parte del federalismo fiscale.

2.6 La perequazione attesa.

Cominciamo da quanto prevedeva in materia di perequazione la LD 42/2009.

Tabella 5 LE DUE SEZIONE DEL FONDO PEREQUATIVO COMUNALE SECONDO LA LD

Fondi	Destinazione	Alimentazione	Riparto
FONDO 1	finanziamento delle funzioni fondamentali, pari alla somma dei fabbisogni standard di spesa (corrente e in conto capitale) meno la somma delle entrate standardizzate relative ai tributi locali di cui alla lettera a) e b) del comma 1 dell'art. 12 (tributi propri)	Fiscalità generale rivolta ad un Fondo statale con l'indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti (comuni, province)	in base a: <ul style="list-style-type: none">• un <i>indicatore di fabbisogno finanziario (IFF)</i>.• indicatori di fabbisogno di infrastrutture (IFI)
FONDO 2	finanziamento delle funzioni non fondamentali	Idem	In base al criterio della Capacità fiscale (differenza tra entrate locali standard ed effettive calcolate ad aliquote standard uniforme)

L'IFF dovrebbe essere calcolato "come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale". Richiede la stima dei fabbisogni di spesa computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tener conto delle diversità di spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche demografiche, sociali, produttive dei diversi enti.

L'IFI invece dovrebbe essere calcolato "in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale". Si tratterebbe della sintesi di puntuali rilevazioni di indicatori settoriali di scostamento da valori medi nazionali o regionali per le diverse tipologie di opera (vedi il prossimo Decreto legislativo sulla *perequazione infrastrutturale*).

Il quadro che emerge dal DLgs esposto al primo paragrafo, alla TAB. 2, non appare vicino a questa struttura, per cui, per un necessario adeguamento, occorre aspettare i successivi decreti. Dal Decreto attuativo sul federalismo municipale ci si attendeva l'indicazione degli elementi di una vera e propria formula di definizione del trasferimento perequativo. Così non è stato e, pertanto, per una piena affermazione del federalismo fiscale sarà necessaria questa ulteriore definizione, utile ai fini dell'integrale applicazione della Riforma.

3. I rapporti tra Regione e enti locali sulla fiscalità comunale e sui processi di standardizzazione dei costi e fabbisogni comunali

3.1 La fiscalizzazione dei trasferimenti ai comuni della Toscana

La Legge Delega 42/2009 all'art. 11 comma 1 lettera e) prevede la soppressione sia dei trasferimenti statali sia dei trasferimenti regionali diretti al finanziamento delle spese comunali, per le funzioni fondamentali e non. Lo schema di DLgs sulle fiscalità regionale, ancora in gestazione, ribadisce tale direttiva prevedendo che tale soppressione abbia luogo a decorrere dal 2012. Ciascuna regione è chiamata a istituire un Fondo Sperimentale regionale di riequilibrio alimentato dal gettito, per i comuni, da una compartecipazione all'addizionale regionale all'IRPEF, e per le province, da una compartecipazione alla tassa automobilistica sugli autoveicoli spettante alla regione.

L'Osservatorio sta predisponendo² una stima dell'ammontare complessivo di trasferimenti da sopprimere, allo scopo di definire l'ammontare del Fondo e ricavare le aliquote dei tributi devoluti e predisporre un meccanismo di riparto basato sul criterio della Capacità Fiscale. La Regione Toscana avvierebbe così, con largo anticipo, un processo di fiscalizzazione e razionalizzazione, che consentirebbe anche un disboscamento dei numerosi rivoli con cui si incanalano i trasferimenti regionali ai comuni.

² Vedi Osservatorio regionale sull'attuazione del federalismo fiscale, "Soppressione dei trasferimenti regionali correnti agli enti locali, fiscalizzazione e perequazione", gennaio 2011.

3.2 La standardizzazione dei fabbisogni comunali a livello regionale e Fondi perequativi

La LD 42/2009 all'art.13, comma 1, lettera *g*) prevede la possibilità che "le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, e previa intesa con gli enti locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo stato a titolo di fondo perequativo ai comuni, alle province e alle città metropolitane inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata [...] e delle entrate standardizzate", sulla base dei criteri predisposti dalla legge nazionale, "nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture".

Sulla base di tali ricostruzioni analitiche, le regioni potrebbero dunque approntare meccanismi di riparto coerenti con le modalità previste dalla LD.

La Regione Toscana, d'accordo con ANCI, potrebbe accedere alla base dati che si sta costruendo a seguito delle risposte dei comuni ai questionari e incaricare l'Osservatorio di procedere alle stime autonome previste dalla LD.

La Regione Toscana potrebbe così, in prospettiva della fase a regime, integrare in un unico Fondo regionale sia quello costruito per la soppressione dei trasferimenti regionali agli enti locali, sia quello relativo alle risorse provenienti dallo Stato.

3.3 La legislazione regionale sui tributi degli enti locali inseriti nel proprio territorio

La LD 42/2009 all'art.12 comma 1, lettera *g*), prevede che "le regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possano istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuta agli enti locali". La materia doveva trovare specifici riferimenti nei DLgs sul federalismo municipale. Ma non vi è alcuna menzione.

Di fatto questa facoltà è già sancita a norma di legge, ancorché rimessa alla speciale previsione attuativa dei decreti legislativi di cui all'art. 2 LD 42/2009. Secondo alcuni, la Regione potrebbe comunque avviare un percorso per la definizione di una legge regionale in materia tributaria riferita agli enti locali del suo territorio, per conferire a questi una "scatola di attrezzi fiscali", cui attingere in autonomia a seconda degli obiettivi e le finalità perseguite, più ampia rispetto a quella, invero ridotta, prevista dai DLgs sul federalismo municipale. In particolare, tutta la fiscalità ambientale, non presente nei DLgs, potrebbe trovare in questa sede un'adeguata collocazione.

Questo tipo di intervento, secondo l'indirizzo politico regionale, andrebbe tuttavia verificato nella sua ammissibilità con specifico riguardo al riparto di competenze fra stato e regione atteso che, nell'ambito dei principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, spetta al Governo emanare i decreti legislativi "aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" (art. 2 e 12, comma 1, lettera *g*) LD 42/2009). Soltanto con tali decreti appare possibile prevedere in linea generale che le regioni - nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria - possano a loro volta istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali. D'altra parte possiamo fare riferimento a quanto verrà a breve disposto nel decreto legislativo sul federalismo regionale. A questo proposito l'articolo 25 dello schema di decreto legislativo, all'esame della commissione parlamentare bicamerale, prevede espressamente che la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, istituire tributi regionali e locale, nonché con riferimento ai tributi locali istituiti con legge regionale, determinare variazioni delle aliquote o agevolazione che comuni e province possono applicare nell'esercizio della propria autonomia. Non rimane pertanto che attendere l'evoluzione legislativa in corso.