



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

**Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti**

DOCUMENTO DI RICERCA

FONDI COVID AI COMUNI: FOCUS SULLA RIPARTIZIONE REGIONALE DELLE RISORSE

Anna De Toni

21 APRILE 2021





SOMMARIO

PRESENTAZIONE	2
1. INTRODUZIONE	3
2. IL FONDO PER L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI	5
3.1. La norma istitutiva	6
3.2. Le risorse aggiuntive del Decreto Agosto	7
3.3. La certificazione sulla perdita effettiva di gettito	8
3.4. I criteri di ripartizione	9
3.5. La ripartizione del Fondo per il 2020	10
3. LA SOLIDARIETÀ ALIMENTARE	16
4. CENNI SULLE RISORSE INTEGRATIVE DEL FONDO FUNZIONI FONDAMENTALI PER IL 2021	21



Presentazione

Per sostenere i Comuni alle prese con la crisi economica derivante dall'emergenza pandemica da COVID-19 nel corso del 2020 sono stati stanziati 5.020 milioni di euro suddivisi tra 4.220 milioni del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali e 800 milioni della c.d. solidarietà alimentare, al netto delle compensazioni specifiche per il mancato gettito determinato da esenzioni tributarie decise a livello nazionale (per esempio le esenzioni TOSAP-COSAP o IMU per singole categorie).

Anche nei primi mesi del 2021, proprio a causa del perdurare della crisi sanitaria, per i Comuni sono già stati stanziati con il Decreto "Sostegni" 1.350 milioni di euro a valere sul Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Nel presente documento viene proposta un'analisi della distribuzione di questi due fondi a livello regionale e si focalizza l'attenzione sugli effetti determinati dai diversi criteri di ripartizione delle risorse.

I dati evidenziati dal documento mostrano un risultato speculare per i due interventi: quello relativo alle funzioni fondamentali, che copre l'85% delle erogazioni, si concentra nelle Regioni del Nord e nel Lazio per effetto dei parametri ancorati alla capacità fiscale registrata nei singoli Comuni e fornisce, quindi, un aiuto maggiore nei territori in cui è più alto il reddito medio pro capite. Una tendenza, questa, ulteriormente intensificata dalla ripartizione dell'acconto delle risorse stanziato per il 2021 che ha tenuto conto, anche, della perdita di gettito dell'addizionale comunale all'IRPEF.

Il Fondo per le funzioni fondamentali ha, infatti, distribuito nel 2020 2.239 milioni di euro (il 53,1 % del totale) al Nord, 896 milioni (il 21,2% del totale) al Centro e 1.085 (il 25,7% del totale) al Sud.

Al contrario, quello relativo alla c.d. solidarietà alimentare ha distribuito risorse largamente maggiori ai Comuni del mezzogiorno, anche questo per effetto di un parametro legato al reddito pro capite utilizzato però per intensificare l'intervento nei comuni caratterizzati da un reddito medio pro capite inferiore alla media nazionale.

In questo caso ai Comuni situati nelle regioni del Nord sono stati attribuiti 307 milioni (il 38,4% del totale), a quelli del Centro 146 milioni (il 18,3 % del totale) e a quelli del Sud 346 milioni (il 43,2 % del totale).

Pertanto, dal complesso dei due interventi è derivato un aiuto di 2.546 milioni al Nord (pari al 50,7 % del totale), 1.042 al Centro (pari al 20,8% del totale) e 1.431 al Sud (pari al 28,5% del totale).

L'esame di questi effetti può essere utile per individuare nuove forme di perequazione in grado di ricalibrare gli aiuti con l'obiettivo di tenere conto anche degli effetti strutturali e collettivi che la crisi economica prodotta dal virus può avere nelle diverse realtà territoriali e socioeconomiche.

Il documento è articolato in due parti. L'introduzione illustra sinteticamente le misure emergenziali disposte dai diversi provvedimenti anticrisi che si sono susseguiti nel corso del 2020. Nella seconda parte, per ciascuna delle due misure esaminate, viene presentata un'analisi del meccanismo normativo e una illustrazione degli effetti economici che ne sono derivati.



1. Introduzione

La situazione determinata dall'emergenza epidemiologica da virus COVID-19 e le conseguenze finanziarie legate all'incertezza sulla dimensione delle perdite di gettito degli enti locali e sulle risorse integrative disponibili hanno comportato la necessità di un intervento mirato al sostegno finanziario delle amministrazioni locali, anche in relazione ad una prevedibile perdita di gettito da entrate proprie.

Le risorse per far fronte a questa emergenza sono state stanziare principalmente con il Decreto-legge del 19 maggio 2020 n. 34 recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 (di seguito anche d.l. n. 34/2020 o decreto "Rilancio"), con il Decreto-legge del 14 agosto 2020 n. 104 recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia", convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 (di seguito anche d.l. n. 104/2020 o decreto "Agosto"), con la Legge del 31 dicembre 2020 n. 178/2020 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023" (di seguito anche L. n. 178/2020 o Legge di Bilancio 2021) e da ultimo con il Decreto-legge del 22 marzo 2021 recente "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19" (di seguito anche d.l. n. 41/2021 o decreto "Sostegni").

Tra gli aiuti principali si annovera il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali (il c.d. "Fondone") istituito con l'art. 106 del d.l. n. 34/2020, al fine di assicurare agli enti locali le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali.

Il Decreto "Rilancio" ha stanziato per questo intervento 3.000 milioni di euro in favore dei comuni e 500 milioni in favore di province e città metropolitane. La dotazione del Fondo è stata successivamente integrata di 1.670 milioni di euro per l'anno 2020, di cui 1.220 milioni in favore dei comuni e 450 milioni di euro in favore di province e città metropolitane, dall'art. 39, comma 1, del d.l. n. 104/2020, per garantire agli enti locali un ulteriore ristoro della perdita di gettito connessa al perdurare dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Ulteriori risorse ad incremento della dotazione del Fondo sono state stanziare per l'anno 2021 dall'art. 1, comma 822, della legge n. 178/2020 (Legge di bilancio 2021) per un importo complessivo di 500 milioni di euro di cui 450 milioni di euro in favore dei comuni e 50 milioni di euro in favore di province e città metropolitane.

Il Decreto-legge n. 41/2021 è intervenuto (art. 23) potenziando le risorse previste dalla Legge di Bilancio 2021 finanziando ulteriormente il Fondo che, dunque, per il 2021 raggiunge quota 1.500 milioni di euro di cui 1.350 milioni di euro in favore dei comuni e 150 milioni di euro in favore delle città metropolitane e delle province.

Il sistema di aiuti emergenziali a sostegno degli enti locali ha, però, un avvio precedente al d.l. n. 34/2020 e che risale alle primissime settimane della crisi sanitaria quando a marzo del 2020 con Ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020 è stato disposto



il pagamento di un importo pari a 400 milioni di euro a titolo di misure urgenti di solidarietà alimentare in favore delle famiglie più in difficoltà, ossia un sostegno destinato a finanziare buoni spesa utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali contenuti nell'elenco pubblicato da ciascun comune nel proprio sito istituzionale o acquisti diretti di generi di prima necessità. Questa misura è stata poi replicata dall'art. 2 del Decreto-legge n. 154 del 2020 recante Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (di seguito anche d.l. n. 154/2020 o decreto Ristori-ter) con l'istituzione di un fondo di ulteriori 400 milioni che ha così portato a 800 milioni le risorse stanziato per aiuti concreti a persone e famiglie in difficoltà.

I decreti emergenziali emanati nel corso del 2020 hanno, inoltre, stanziato altre specifiche risorse sia per ristorare gli enti locali delle minori entrate connesse alle varie perdite di gettito causate dall'emergenza epidemiologica sia per ristorare delle maggiori spese sostenute per oneri straordinari.

Tra gli aiuti stanziati per ristorare i Comuni delle specifiche perdite di gettito causate dall'emergenza epidemiologica si annoverano:

- il Fondo per il ristoro ai comuni in relazione all'esenzione dall'imposta municipale propria-IMU settore turistico istituito dall'art. 177, comma 2, del d.l. n. 34/2020 e ripartito con il D.M. del 22 luglio 2020. Il fondo è stato incrementato di 85,95 milioni per il 2020 e di 9,2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, dall'art. 78, comma 5, del d.l. 104/2020 e ripartito con D.M. del 10 dicembre 2020;
- i ristori di cui all' art. 9, comma 3, art. 9-bis, comma 2, e art.13-duodecies del Decreto-legge n. 137 del 2020, concernente la cancellazione della seconda rata IMU per gli immobili e relative pertinenze in cui si esercitano le attività riferite ai codici ATECO riportati negli Allegati 1 e 2 del decreto;
- il ristoro di 100 milioni di euro per la riduzione di gettito dell'imposta di soggiorno di cui all'art. 180 del d.l. n. 34/2020 e ripartito con D.M. del 21 luglio 2020. Il fondo è stato incrementato di 300 milioni per il 2020 dall'art. 40 del d.l. n. 104/2020 e ripartito con D.M. del 14 dicembre 2020;
- il ristoro per l'esenzione dalla TOSAP-COSAP per le occupazioni temporanee per il commercio su aree pubbliche di cui all'art. 181, commi 1-quater e 5, del d.l. n. 34/2020) di 127,5 milioni di euro per il 2020 (ripartito con D.M. del 22 luglio 2020). Il fondo è stato incrementato di 89,4 milioni per il 2020 dall'art. 109, comma 2, del d.l. n. 104/2020 e ripartito con D.M. del 10 dicembre 2020.

Per quanto concerne gli aiuti al fine di sostenere il settore del trasporto pubblico locale e regionale di passeggeri sottoposto a obbligo di servizio pubblico e consentire l'erogazione di servizi di trasporto pubblico locale in conformità alle misure di contenimento della diffusione del COVID-19, l'art. 200, comma 1, del d.l. n. 34/2020 ha istituito un fondo con una dotazione iniziale di 500 milioni di euro per l'anno 2020, destinato a compensare le imprese di trasporto pubblico locale e trasporto ferroviario regionale per la riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 (termine successivamente prorogato al 31 gennaio 2021), rispetto alla media dei ricavi tariffari relativa ai passeggeri registrata nel medesimo periodo del precedente biennio. L'art. 44 del d.l. n. 104/20 ha, poi, incrementato di 400 milioni di euro la dotazione, per l'anno 2020, del Fondo.



A queste misure si aggiungono ulteriori sostegni per copertura di oneri straordinari come, solo per citare qualche esempio, l'art. 114, comma 1, del d.l. n. 18/2020 che ha istituito un Fondo, con una dotazione pari a 70 milioni di euro, per contribuire alle spese di sanificazione e disinfezione dei locali degli enti locali. Il fondo è stato ripartito tra gli enti locali beneficiari con il D.M. 16 aprile 2020.

L'art. 115, comma 2, del d.l. n. 18/2020 ha istituito un Fondo con una dotazione pari a 10 milioni di euro nel 2020, al fine di contribuire all'erogazione dei compensi per le maggiori prestazioni di lavoro straordinario della polizia locale e per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale del medesimo personale. Il Fondo è stato ripartito con il D.M. 16 aprile 2020.

L'art. 105 del d.l. n. 34/2020 ha incrementato di 150 milioni di euro per l'anno 2020 il Fondo per le politiche della famiglia allo scopo di destinare una quota di risorse ai Comuni per il potenziamento, anche in collaborazione con istituti privati, dei centri estivi diurni, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa, durante il periodo estivo, per i minori di età compresa tra 0 e 16 anni, nonché allo scopo di contrastare con iniziative mirate la povertà educativa. Con decreto del Ministro con delega per le politiche familiari del 25 giugno 2020 sono state ripartite ai singoli comuni le risorse aggiuntive: 135 milioni per interventi di potenziamento dei centri estivi diurni, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa destinati alle attività di bambini e bambine di età compresa fra i 3 e i 14 anni, per i mesi da giugno a settembre 2020; 15 milioni per finanziare progetti volti a contrastare la povertà educativa e ad implementare le opportunità culturali e educative dei minori.

L'art. 233, comma 3, del d.l. n. 34/2020 ha previsto un contributo di 165 milioni di euro nell'anno 2020, per le istituzioni scolastiche dell'infanzia non statali e servizi educativi in relazione alla riduzione o al mancato versamento delle rette o delle compartecipazioni da parte dei fruitori a causa del COVID-19 (ripartito con D.M. del 15 settembre 2020).

Tra tutti questi aiuti emergenziali nel proseguo della trattazione l'analisi si focalizzerà sul Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali e sul Fondo di solidarietà alimentare, in particolare per il comparto Comuni, che rappresentano le misure di sostegno più direttamente rivolte agli enti locali e maggiormente rilevanti sia in termini di importi stanziati ed erogati sia in termini di impatto socioeconomico.

2. Il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali

Il Decreto-legge n. 34/2020 ha previsto l'istituzione di un Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali¹, a seguito delle conseguenze finanziarie determinate dall'emergenza

¹ Ai sensi dell'art. 14, comma 27, del Decreto-legge del 31 maggio 2020, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera p), della Costituzione:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;

b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;



COVID-19, al fine di assicurare agli enti locali le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali.

A seguito del perdurare della pandemia il d.l. n. 104/2020 ha integrato le risorse del Fondo per 1.670 milioni di euro di cui 1.220 milioni in favore dei comuni e 450 milioni di euro in favore di province e città metropolitane.

Il Fondo è stato rinnovato per l'anno 2021 dall'art. 1, comma 822, della legge n. 178/2020 e integrato dall'art. 23, comma 1, del d.l. n. 41/2021 per un importo complessivo di 1.500 milioni di cui 1.350 milioni di euro in favore dei comuni e 150 milioni di euro in favore delle città metropolitane e delle province.

3.1. La norma istitutiva

L'art. 106 del d.l. n. 34/2020 ha istituito un Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali con una dotazione di 3.500 milioni di euro per l'anno 2020, di cui 3.000 milioni di euro in favore dei comuni e 500 milioni di euro in favore delle province e città metropolitane, per concorrere ad assicurare agli enti locali le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali anche in relazione alla possibile perdita di entrate connesse all'emergenza COVID-19.

Il riparto del fondo è stato demandato a un decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e previa intesa in Conferenza stato città ed autonomie locali, sulla base degli effetti determinati dall'emergenza COVID-19 sui fabbisogni di spesa e sulle minori entrate; tuttavia, al fine di assicurare prontamente agli enti le risorse necessarie per fronteggiare l'emergenza sanitaria, entro 10 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge è stata erogata una prima *tranche* pari al 30 per cento del fondo a titolo di acconto sulle somme spettanti, in proporzione alle entrate al 31 dicembre 2019 di cui al titolo I e alle tipologie 1 e 2 del titolo III, come risultanti dal SIOPE.

Con il Decreto del Ministero dell'Interno del 16 luglio 2020, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 182 del 21 luglio 2020, sono stati definiti i criteri e le modalità di riparto delle risorse iniziali del Fondo per i comparti dei comuni (Allegato A - Nota metodologica comuni) e delle province e città metropolitane

-
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
 - d) la pianificazione urbanistica e edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
 - e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
 - f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
 - g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione;
 - h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
 - i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
 - l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
 - l-bis) i servizi in materia statistica.



(Allegato B - Nota metodologica province e città metropolitane), a seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella seduta del 15 luglio 2020.

La ripartizione delle risorse iniziali del Fondo pari a 3.500 milioni di euro tra i singoli enti beneficiari di ciascun comparto è stata effettuata con il Decreto del direttore centrale della finanza locale del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno del 24 luglio 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 188 del 28 luglio 2020.

3.2. Le risorse aggiuntive del Decreto Agosto

La dotazione del Fondo è stata successivamente integrata di 1.670 milioni di euro per l'anno 2020, di cui 1.220 milioni in favore dei comuni e 450 milioni di euro in favore di province e città metropolitane, dall'art. 39, comma 1, del d.l. n. 104/2020 (c.d. decreto "Agosto"), per garantire agli enti locali un ulteriore ristoro della perdita di gettito connessa al perdurare dell'emergenza epidemiologica di COVID-19.

Con il Decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, dell'11 novembre 2020 è stato effettuato il riparto di un acconto di 500 milioni di euro, di cui 400 milioni a favore dei comuni e 100 milioni a favore delle province e città metropolitane. L'acconto di 400 milioni di euro per i comuni è stato finalizzato per 150 milioni di euro, in coerenza alle disposizioni previste dal comma 1-bis dell'art. 39 del d.l. n. 104, al trasporto scolastico e per 250 milioni di euro alle maggiori spese per il sociale (cfr. Allegato A e B alla Nota Metodologica del DM citato). L'acconto di 100 milioni per province e città metropolitane è stato assegnato per il 50 per cento sulla base del numero di scuole secondarie di secondo grado, anno scolastico 2019/2020 e, per l'altro 50 per cento, sulla base del numero di alunni delle scuole secondarie di secondo grado, anno scolastico 2019/2020 (cfr. Allegato C).

Con il successivo Decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze, del 14 dicembre 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 318 del 18 dicembre 2020, è stato ripartito il saldo delle risorse incrementalmente del fondo di cui al d.l. n. 104/2020, pari a 1.170 milioni di euro, di cui 820 milioni di euro a favore dei comuni e 350 milioni di euro a favore delle città metropolitane e delle province, per l'anno 2020, oltre ad aggiornare i criteri e le modalità di riparto del saldo.

Le risorse di cui all'art. 106, comma 1, del d.l. n. 34/2020 e all'art. 39 del d.l. n. 104/2020 sono contabilizzate al titolo secondo delle entrate dei bilanci degli enti alla voce del piano dei conti finanziario E.2.01.01.001 "Trasferimenti correnti da Ministeri", al fine di garantire l'omogeneità dei conti pubblici e il monitoraggio a consuntivo delle minori entrate tributarie.



3.3. La certificazione sulla perdita effettiva di gettito

Ai fini della verifica della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica e dell'andamento delle spese dei singoli enti locali beneficiari, l'art. 39 del d.l. n. 104/2020 ha disposto l'obbligo per gli enti locali beneficiari di inviare al Ministero dell'economia e delle finanze, per via telematica utilizzando l'applicativo web <http://pareggiobilancio.mef.gov.it>, una certificazione della perdita di gettito entro il termine perentorio del 30 aprile 2021, finalizzata ad attestare che la perdita di gettito sia riconducibile esclusivamente all'emergenza COVID-19, e non anche a fattori diversi o a scelte autonome dell'ente.

Questo termine è stato rinviato al 31 maggio 2021 dall'art. 1, comma 830, lett. a), della legge n. 178/2020 (legge di bilancio 2021).

Il modello definitivo di certificazione e le modalità di invio da parte degli enti locali beneficiari delle risorse di cui all'art. 39, comma 1, del d.l. n. 104/2020 e di cui all'art. 106 del d.l. n. 34/2020 della certificazione della perdita di gettito è stato approvato dalla Conferenza unificata nella seduta straordinaria del 25 marzo 2021 e adottato con Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, n. 59033 del 1° aprile 2021, concernente la certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Ai fini della certificazione gli enti locali sono tenuti a trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il termine perentorio del 31 maggio 2021, utilizzando l'applicativo web <http://pareggiobilancio.mef.gov.it>:

- la certificazione, firmata digitalmente, ai sensi dell'art. 24 del codice dell'amministrazione digitale (CAD) di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziaria validamente costituito ai sensi dell'art. 237, comma 1, del decreto legislativo n. 267 del 2000 (prospetto "CERTIF-COVID-19");
- le informazioni riguardanti la perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all'emergenza (prospetto "COVID-19");
- l'elenco dei provvedimenti per l'adozione di politiche autonome di aumento o riduzione di aliquote e/o tariffe 2020 rispetto al 2019 e/o di agevolazioni 2020 rispetto al 2019, ivi incluse le agevolazioni specifiche per COVID-19 (prospetto "COVID-19-Delibere");
- l'elenco dei provvedimenti inseriti nel modello "COVID-19-Delibere", riprodotto automaticamente dal sistema in fase di certificazione e riportato nel modello "CERTIF-COVID-19/A".

Per gli enti locali che non trasmettono la certificazione entro il termine perentorio del 31 maggio 2021 ma entro il 30 giugno 2021 è inoltre prevista una sanzione di carattere finanziario consistente in una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio per le province (ovvero dei trasferimenti compensativi spettanti alle province delle regioni a statuto speciale) o del fondo di solidarietà comunale (fondo per il finanziamento dei comuni anche con finalità di perequazione, alimentato con una quota del gettito IMU di spettanza dei comuni).



L'entità del taglio – inizialmente previsto nella misura del 30 per cento dell'importo delle risorse attribuite, da applicare in dieci annualità a decorrere dall'anno 2022 – è stata ridefinita dal comma 830, lett. b) della legge di bilancio per il 2021, prevedendo che la percentuale di riduzione dei fondi sia commisurata al ritardo con cui gli enti producono la certificazione, da applicare in tre annualità a decorrere dall'anno 2022 e quindi:

- dell'80 per cento delle risorse attribuite in caso di presentazione tardiva entro il 30 giugno 2021;
- del 90 per cento in caso di presentazione della certificazione nel periodo compreso tra il 1° luglio 2021 e il 31 luglio 2021;
- del 100 per cento delle risorse attribuite, qualora gli enti locali non trasmettano la certificazione entro la data del 31 luglio 2021.

Le riduzioni di risorse non sono soggette a restituzione nel caso di invio tardivo della certificazione.

Le certificazioni saranno considerate ai fini della verifica a consuntivo della effettiva perdita di gettito da effettuare entro il 30 giugno 2022, come previsto dall'art. 106 del d.l. n. 34/2020 a seguito del rinvio disposto dal comma 831 della legge n. 178/2020 (legge di bilancio 2021).

3.4. I criteri di ripartizione

Per distribuire le risorse del Fondo delle funzioni fondamentali per l'anno 2020 è stato utilizzato un doppio set di parametri.

Le risorse iniziali sono state ripartite sulla base di criteri statistici generali. Ma ad incidere in maniera strutturale sui risultati finali della distribuzione dei 4.220 milioni riferiti all'anno 2020 sono i 4 parametri impiegati per l'assegnazione dei saldi, fondati su stime puntuali di gettito per tutti i principali tributi e su analisi dell'andamento della dinamica delle spese determinata dall'emergenza da COVID-19 sia in termini di incremento per venire incontro alle esigenze conseguenti alla crisi sanitaria sia in termini di riduzione per la sospensione e/o limitazione di molte attività a causa delle restrizioni imposte con l'obiettivo di contenere il contagio del virus.

I parametri impiegati nella distribuzione dei saldi del 2020 incidono sulla ripartizione complessiva delle risorse in maniera molto più profonda, rispetto a quelli utilizzati nel riparto degli acconti, per due ragioni: l'entità molto maggiore delle risorse distribuite a saldo rispetto all'acconto e le correzioni introdotte per tener conto degli effetti della prima rata. È su questi ultimi, dunque, che occorre concentrare l'attenzione per analizzare gli effetti complessivi dei meccanismi di ripartizione del Fondo per le funzioni fondamentali.

Con decreto del Ministero dell'Interno del 16 luglio 2020 sono stati definiti i criteri e le modalità di riparto del Fondo istituito dall'art. 106, comma 1, del d.l. n. 34/2020 - comparto comuni - per concorrere ad assicurare le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali - anche in relazione alla possibile perdita di entrate connesse all'emergenza COVID-19, e individuati negli allegati. I criteri e le modalità che interessano i Comuni sono contenuti nell'allegato A al decreto "Nota



metodologica comuni” che individua la metodologia di riparto del fondo tra i comuni, le unioni di comuni e le comunità montane sulla base degli effetti dell’emergenza da COVID-19 sui fabbisogni di spesa e sulle minori entrate al netto delle minori spese, tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato, a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese.

Come specificato nel decreto a livello metodologico, i calcoli sono stati sviluppati sulla base delle seguenti elaborazioni:

- a) stima della perdita di gettito per le entrate sia tributarie che extratributarie;
- b) stima dei risparmi e/o incrementi di spese su funzioni fondamentali e non fondamentali;
- c) individuazione dei ristori relativi alle minori entrate già finanziati;
- d) individuazione dei ristori relativi alle maggiori spese già finanziati.

Questo impianto è stato seguito per l’acconto e il saldo del primo fondo finanziato dall’art. 106 del d.l. n. 34/2020 e per il saldo della seconda distribuzione sulla base delle risorse messe a disposizione dall’art. 39 del d.l. n. 104/2020.

Si è differenziato, invece, il criterio di distribuzione dell’acconto delle risorse *ex art.* 39 del d.l. n. 104/2020 (nota metodologica Allegato A al Decreto del Ministro dell’interno di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze dell’11 novembre 2020, recante “Riparto di un acconto di 500 milioni di euro, di cui 400 milioni di euro a favore dei comuni e 100 milioni di euro a favore delle province e città metropolitane, delle risorse incrementali del Fondo per l’esercizio delle funzioni degli enti locali” la cui assegnazione proporzionale si è, invece, basata sui seguenti due parametri: maggiori spese per servizi connessi al trasporto scolastico e fabbisogno spesa sociale per emergenza.

Va sottolineato che questi parametri di distribuzione, relativi all’assegnazione di soli 400 milioni, non hanno inciso sui risultati prodotti dai parametri generali fondati su perdita di gettito e dinamica delle spese.

3.5. La ripartizione del Fondo per il 2020

L’intero fabbisogno generato dalla crisi sanitaria nell’anno 2020 è stato stimato in 3.600 milioni di euro² a fronte di 4.220 milioni di risorse disponibili complessivamente destinate a Comuni, Unioni e comunità

² La perdita di gettito complessiva 2020, stimata in 3.600 milioni, include tutte le entrate proprie comunali originariamente considerate e non considera le entrate relative ai prelievi sul soggiorno, poiché le relative perdite sono state ristorate da specifiche norme (art. 180 del d.l. n. 34/2020 e art. 40 del d.l. n. 104/2020), con eccezione delle entrate relative ai Comuni della Provincia autonoma di Bolzano. Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale (TPL), solo in alcuni casi questa voce di entrata figura nell’ambito delle entrate proprie comunali quale acquisizione diretta dei ricavi da bigliettazione (contratti di servizio c.d. *grosscost*), ma non si è tenuto conto dell’importo di perdita riconosciuta in sede di riparto dei 3 miliardi (cfr. Decreto del Ministero dell’interno, di concerto con il Ministero dell’Economia e delle finanze del 16 luglio 2020 - Allegato A - Nota metodologica Comuni).

La perdita di gettito è ridotta anche dei ristori specifici destinati alla compensazione delle perdite di gettito relative all’Imu gravante sugli immobili del settore turistico e all’occupazione di spazi pubblici (TOSAP-COSAP) per effetto delle disposizioni di cui agli articoli 177 e 181 del d.l. n. 34/2020, come integrate dal successivo d.l. n. 104/2020. Non concorre, inoltre, la sterilizzazione del 75% delle perdite per i servizi a domanda individuale e del 25% per i servizi non fondamentali. Il fabbisogno non tiene conto dei risparmi di spesa derivanti dalla sospensione mutui Mef, gestiti da Cdp (art. 112 del d.l. n. 18/2020) e



montane (art. 106 del d.l. n. 34/2020 integrato dall'art. 39 del d.l. n.104/2020). Il surplus (circa 570 milioni) è stato di conseguenza considerato un acconto sulle risorse per il 2021 che si affianca quindi ai nuovi stanziamenti da 1.500 milioni messi a disposizione del comma 822 della Legge di bilancio 2021 (500 milioni) e dall'art. 23 del d.l. n. 41/2021.

Il totale delle risorse stanziato è stato ripartito, sostanzialmente, in tre tappe.

La prima di 3.000 milioni di euro riguarda la distribuzione dei fondi messi a disposizione a maggio dall'art. 106 del d.l. n. 34/2020. Successivamente l'art. 39 del d.l. n. 104/2020 ha messo a disposizione ulteriori 1.200 milioni distribuiti a novembre con un acconto da 400 milioni e un saldo, distribuito con Decreto interministeriale del 14 dicembre 2020, di 820 milioni.

Nel corso del 2021 continuerà l'attività di monitoraggio degli effettivi andamenti dei gettiti al fine di assicurare a ciascun ente locale il ristoro delle effettive perdite (al netto delle maggiori/minori spese) e nel caso in cui il minor gettito stimato sia superiore a quello effettivamente realizzato, i rapporti finanziari saranno regolati sulla base di apposita intesa in sede di Conferenza Stato-città.

Occorre segnalare che la nota metodologica A allegata al D.M. del 14 dicembre 2020 con il quale è stato ripartito il saldo ha precisato che all'importo complessivo calcolato per ciascun comune in sede di riparto a saldo è stata applicata una clausola che assicura un'assegnazione di 25 euro per abitante. Per Unioni di comuni e comunità montane la soglia minima è fissata nel 2,5% delle entrate dell'anno 2019 considerate per i calcoli di ciascuna forma associativa.

Nell'analisi che segue vengono presentati, con l'ausilio di tabelle e grafici, i risultati derivanti dalla rielaborazione dei dati delle risorse del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali attribuite agli enti elencate nell'allegato C al decreto del Ministero dell'Interno del 14.12.2020.

In particolare, si è proceduto all'analisi del totale delle assegnazioni con clausola della soglia minima e salvaguardia degli acconti, aggregando i dati, che nel prospetto allegato al decreto sono riportati singolarmente per gli 8422 enti destinatari, per singola Regione.

Nella tabella 1 sono riepilogati gli importi aggregati per Regione (in ordine alfabetico) con evidenza dell'importo delle risorse assegnate e dell'incidenza percentuale per singola Regione rispetto al totale complessivo delle risorse stanziato pari a 4.220 milioni di euro.

degli eventuali risparmi derivanti da rinegoziazioni autonome degli enti.



Tabella 1 - Ripartizione del Fondo aggregato per singola Regione

REGIONE	RISORSE	RIPARTO %
ABRUZZO	87.110.360,74	2,06%
BASILICATA	30.010.892,39	0,71%
CALABRIA	97.901.025,53	2,32%
CAMPANIA	316.917.054,70	7,51%
EMILIA - ROMAGNA	335.047.810,46	7,94%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	77.001.033,57	1,82%
LAZIO	413.264.129,86	9,79%
LIGURIA	137.487.984,87	3,26%
LOMBARDIA	879.690.880,88	20,85%
MARCHE	102.246.446,03	2,42%
MOLISE	16.194.342,85	0,38%
PIEMONTE	284.118.511,36	6,73%
PUGLIA	207.476.493,47	4,92%
SARDEGNA	91.003.396,82	2,16%
SICILIA	237.886.490,70	5,64%
TOSCANA	326.819.520,66	7,74%
TRENTINO-ALTO ADIGE	134.753.523,14	3,19%
UMBRIA	53.909.702,51	1,28%
VALLE D'AOSTA	14.192.654,85	0,34%
VENETO	376.967.744,60	8,93%
TOTALE	4.220.000.000,00 €	100,00%

Fonte: elaborazione FNC su dati ministeriali

Il Fondo per le funzioni fondamentali ha distribuito nel 2020 2.239 milioni di euro (il 53,1 % del totale) al Nord, 896 milioni (il 21,2% del totale) al Centro e 1.085 (il 25,7% del totale) al Sud.

Grafico 1 - Ripartizione proporzionale per Regione

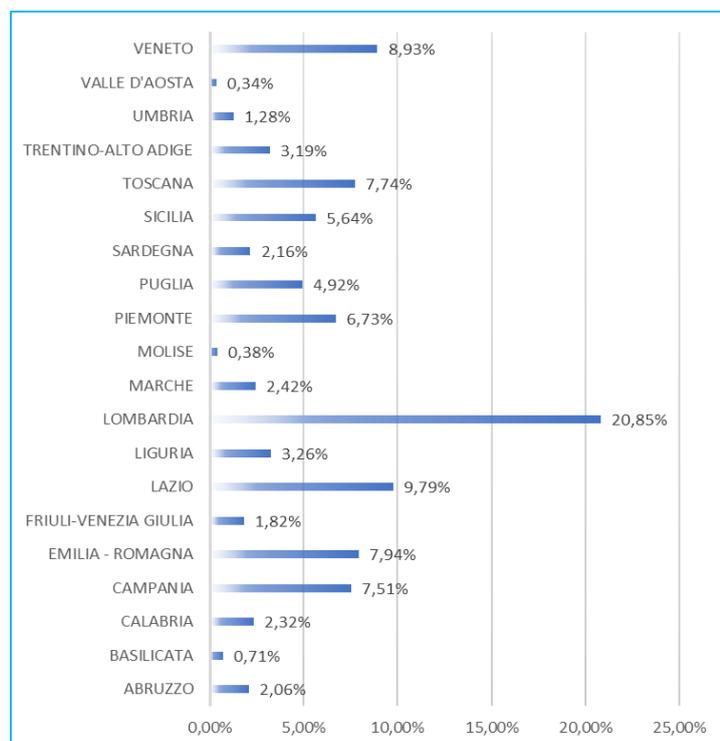




Grafico 2 - La mappa della ripartizione regionale



I dati del riparto in termini percentuali indicati nella tabella 1 e la rappresentazione del grafico 2 evidenziano una concentrazione delle risorse a favore degli enti situati nelle regioni del Nord che raccolgono il 53% delle risorse, mentre il dato delle regioni del Sud si ferma al 26%.

La parziale eccezione della Regione Lazio è spiegabile con l'incidenza della città di Roma caratterizzata da una capacità fiscale analoga a quella delle Regioni settentrionali.

Per misurare, però, il peso effettivo degli aiuti statali in rapporto alla popolazione si è proceduto con l'elaborazione dei dati enucleando il valore pro capite delle assegnazioni del Fondo.

Nella tabella 2 vengono, infatti, esposti gli importi già evidenziati nella tabella 1 ma elaborati in rapporto alla popolazione per ogni Regione con evidenza degli importi pro capite.



Tabella 2 - Ripartizione del Fondo pro capite

REGIONE	RISORSE	POPOLAZIONE (ISTAT-dati al 31.12.2019)	PRO CAPITE (€)
ABRUZZO	87.110.360,74	1.293.941	67,32
BASILICATA	30.010.892,39	553.254	54,24
CALABRIA	97.901.025,53	1.894.110	51,69
CAMPANIA	316.917.054,70	5.712.143	55,48
EMILIA - ROMAGNA	335.047.810,46	4.464.119	75,05
FRIULI-VENEZIA GIULIA	77.001.033,57	1.206.216	63,84
LAZIO	413.264.129,86	5.755.700	71,80
LIGURIA	137.487.984,87	1.524.826	90,17
LOMBARDIA	879.690.880,88	10.027.602	87,73
MARCHE	102.246.446,03	1.512.672	67,59
MOLISE	16.194.342,85	300.516	53,89
PIEMONTE	284.118.511,36	4.311.217	65,90
PUGLIA	207.476.493,47	3.953.305	52,48
SARDEGNA	91.003.396,82	1.611.621	56,47
SICILIA	237.886.490,70	4.875.290	48,79
TOSCANA	326.819.520,66	3.692.555	88,51
TRENTINO-ALTO ADIGE	134.753.523,14	1.078.069	125,00
UMBRIA	53.909.702,51	870.165	61,95
VALLE D'AOSTA	14.192.654,85	125.034	113,51
VENETO	376.967.744,60	4.879.133	77,26
TOTALE	4.220.000.000,00 €	59.641.488	
VALORE MEDIO			70,76

Fonte: elaborazione FNC su dati ministeriali

Grafico 3 - Riparto pro capite

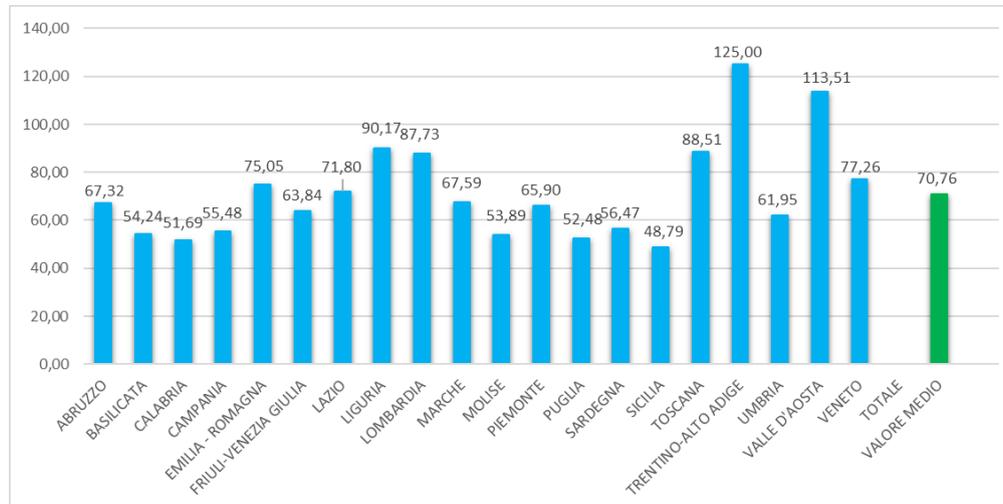
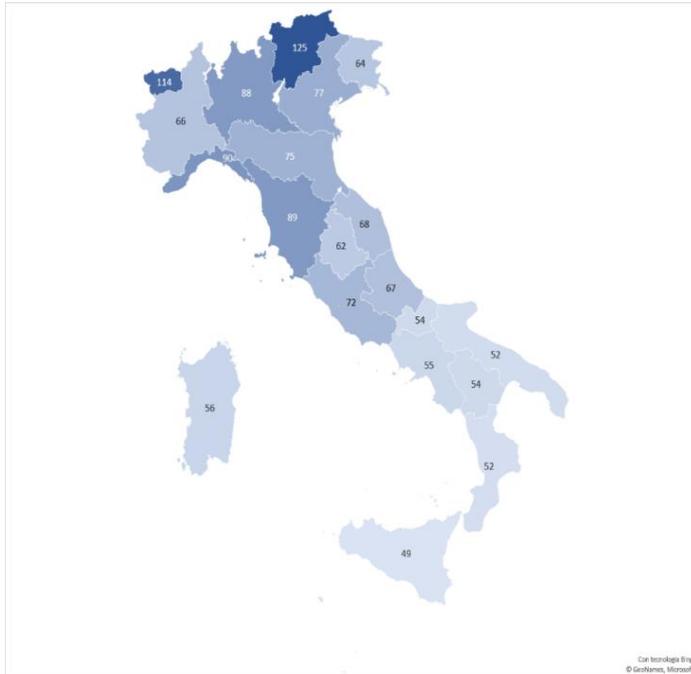




Grafico 4 - Mappa del riparto pro capite



Tra gli indicatori utilizzati il più significativo per individuare l'effetto reale dell'assegnazione agli enti locali è rappresentato dall'importo pro capite (tabella 2 e grafici 3 e 4), che permette di evidenziare l'effettivo peso economico dell'aiuto e, quindi, di indagare gli effetti reali dei criteri impiegati per la ripartizione delle risorse.

La classifica del riparto pro-capite (tabella 3) fornisce i seguenti dati:

Tabella 3 - Classifica riparto pro capite

REGIONE	PRO CAPITE (€)
TRENTINO-ALTO ADIGE	125,00
VALLE D'AOSTA	113,51
LIGURIA	90,17
TOSCANA	88,51
LOMBARDIA	87,73
VENETO	77,26
EMILIA - ROMAGNA	75,05
LAZIO	71,80
MARCHE	67,59
ABRUZZO	67,32
PIEMONTE	65,90
FRIULI-VENEZIA GIULIA	63,84
UMBRIA	61,95
SARDEGNA	56,47
CAMPANIA	55,48
BASILICATA	54,24
MOLISE	53,89
PUGLIA	52,48
CALABRIA	51,69
SICILIA	48,79



Dal grafico 3 e 4 e dai dati della tabella 3 appare evidente che la ripartizione abbia privilegiato le Regioni del Nord Italia che occupano tutti i primi posti della classifica. Il primato di Trento è incrementato anche da ragioni statistiche determinate dalla ridotta dimensione demografica dei territori, ma anche nel caso delle grandi Regioni del Nord (Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna) gli importi pro-capite assegnati appaiono nettamente superiori a quelli delle grandi Regioni del Sud (Campania, Puglia e Sicilia).

La strutturalità di questa tendenza è confermata dal dato medio pro-capite per macroarea. Se infatti l'importo medio pro-capite è di 71 euro per abitante, al Nord il dato si attesta a 81 euro mentre al Sud si ferma a 54 euro.

Il complesso di questi risultati indica il peso determinante dei criteri legati al gettito e alla capacità fiscale nell'insieme dei parametri che hanno guidato la distribuzione del fondo per le funzioni fondamentali e che hanno, quindi, attribuito una quota maggiore di risorse ai territori caratterizzati da capacità fiscale maggiore.

Questa caratteristica è comprensibile per la natura del Fondo che nasce per compensare la perdita di gettito dei tributi locali determinata dalla crisi economica prodotta dalla pandemia.

Ma, dall'altro lato, limita l'aderenza dell'intervento ai fabbisogni di un welfare locale chiamato a fronteggiare situazioni di disagio più intense nelle aree meno ricche del Paese dove la crisi sociale ha iniziato ad avere, ancor di più nel prossimo futuro, caratteristiche di maggior intensità.

3. La solidarietà alimentare

Come accennato nell'introduzione, le risorse per la c.d. "solidarietà alimentare" hanno rappresentato il primo intervento emergenziale introdotto all'inizio dell'emergenza sanitaria per finanziare aiuti diretti da parte dei Comuni ai nuclei familiari più bisognosi. A disciplinare questa forma di sostegno è stata l'Ordinanza del Dipartimento Protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 85 del 30 marzo 2020, con la quale sono stati assegnati ai Comuni fondi aggiuntivi per complessivi 400 milioni di euro, utilizzabili con procedure semplificate per misure urgenti di solidarietà alimentare.

Ravvisata la necessità di supportare i comuni interessati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, mediante un primo incremento del fondo di solidarietà comunale e considerato che l'importo spettante a ciascun comune, a titolo di contributo a rimborso della spesa sostenuta, è stato predeterminato attraverso un riparto fondato sulla popolazione residente in ciascun comune e sulla distanza tra il valore del reddito pro capite di ciascun comune e il valore medio nazionale, l'Ordinanza ha disposto il pagamento di un importo pari ad euro 400.000.000,00 di cui euro 386.945.839,14 in favore dei comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario, alla Sicilia e alla Sardegna, ed euro 13.054.160,86 in favore delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il fondo è stato distribuito secondo i seguenti criteri di ripartizione:



- a) una quota pari al 80% del totale, per complessivi euro 320 milioni, ripartita in proporzione alla popolazione residente di ciascun comune, salvo quanto previsto al punto c);
- b) una quota pari al restante 20%, per complessivi euro 80 milioni ripartita in base alla distanza tra il valore del reddito pro capite di ciascun comune e il valore medio nazionale, ponderata per la rispettiva popolazione (valori reddituali comunali relativi all'anno d'imposta 2017);
- c) il contributo minimo spettante a ciascun comune non può in ogni caso risultare inferiore a 600 euro.

Sulla base di quanto assegnato, ciascun comune è stato autorizzato all'acquisizione, in deroga al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50:

- a) di buoni spesa utilizzabili per l'acquisto di generi alimentari presso gli esercizi commerciali contenuti nell'elenco pubblicato da ciascun comune nel proprio sito istituzionale;
- b) di generi alimentari o prodotti di prima necessità.

La misura è stata replicata con l'art. 2 del Decreto-legge n. 154 del 23 novembre 2020 che ha stanziato ulteriori 400 milioni di risorse rimandando, per i criteri di ripartizione, a quanto già definito con l'Ordinanza precedentemente esaminata.

Nell'analisi che segue, con l'ausilio di tabelle e grafici, vengono presentati i risultati derivanti dalla rielaborazione dei dati delle risorse attribuite agli enti elencate nell'allegato 1 dell'Ordinanza n. 658 del 29 marzo 2020 e replicate nella stessa misura in attuazione dell'art. 2 del d.l. n. 154/2020.

In particolare, si è proceduto all'analisi del totale delle risorse stanziato ovvero pari a 800.000.000 euro assegnate dai due provvedimenti aggregando i dati, che nel prospetto allegato all'Ordinanza sono riportati singolarmente per i 7.333 enti destinatari del riparto, per singola Regione.

Nella tabella 4 sono riepilogati gli importi aggregati per Regione (esposti in ordine alfabetico) con evidenza dell'importo assegnato per Regione e dell'incidenza percentuale per Regione rispetto al totale delle risorse stanziato.



Tabella 4 - Riparto "Solidarietà comunale" per Regione

REGIONE	RISORSE	RIPARTO %
ABRUZZO	18.710.123,86	2,34%
BASILICATA	8.917.860,24	1,11%
CALABRIA	34.353.899,32	4,29%
CAMPANIA	101.398.527,78	12,67%
EMILIA ROMAGNA	48.482.320,87	6,06%
FRIULI VENEZIA GIULIA	13.208.249,46	1,65%
LAZIO	73.988.986,35	9,25%
LIGURIA	17.488.681,47	2,19%
LOMBARDIA	111.701.076,39	13,96%
MARCHE	18.706.059,93	2,34%
MOLISE	4.765.373,74	0,60%
PIEMONTE	48.034.434,77	6,00%
PUGLIA	66.126.971,98	8,27%
SARDEGNA	25.103.452,88	3,14%
SICILIA	86.969.592,02	10,87%
TOSCANA	42.794.305,43	5,35%
TRENTINO ALTO ADIGE	11.548.035,26	1,44%
UMBRIA	10.984.078,75	1,37%
VALLE D'AOSTA	1.352.037,02	0,17%
VENETO	55.365.932,48	6,92%
TOTALE	800.000.000,00	

Fonte: elaborazione FNC su dati ministeriali

Dalla tabella si evince che ai Comuni situati nelle regioni del Nord sono stati attribuiti 307 milioni (il 38,4% del totale), a quelli del Centro 146 milioni (il 18,3 % del totale) e a quelli del Sud 346 milioni (il 43,2 % del totale).

Grafico 5 - percentuale del riparto per Regione

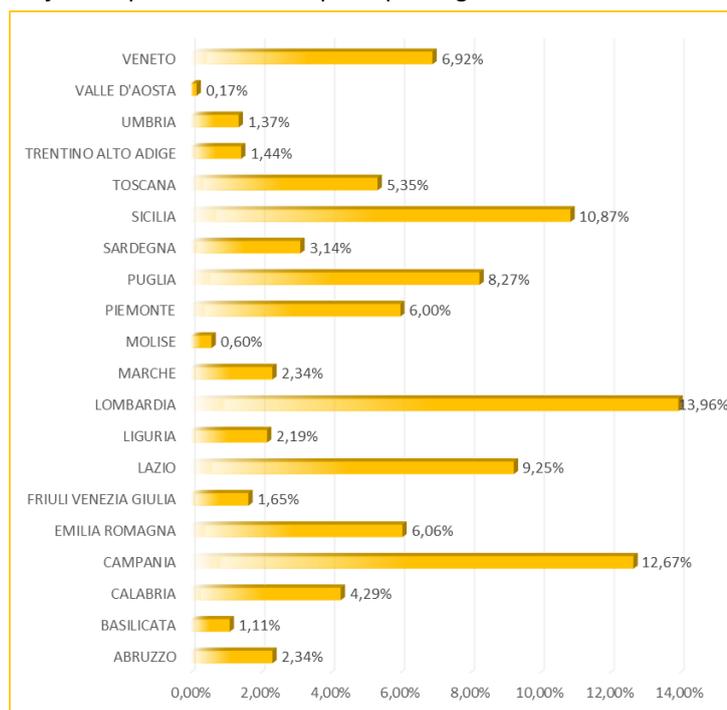




Grafico 6 - Mappa solidarietà alimentare



Tabella 5 - Riparto solidarietà alimentare pro capite

REGIONE	RISORSE	POPOLAZIONE (ISTAT-dati al 31.12.2019)	PRO CAPITE
ABRUZZO	18.710.123,86	1.293.941	14,46
BASILICATA	8.917.860,24	553.254	16,12
CALABRIA	34.353.899,32	1.894.110	18,14
CAMPANIA	101.398.527,78	5.712.143	17,75
EMILIA ROMAGNA	48.482.320,87	4.464.119	10,86
FRIULI VENEZIA GIULIA	13.208.249,46	1.206.216	10,95
LAZIO	73.988.986,35	5.755.700	12,85
LIGURIA	17.488.681,47	1.524.826	11,47
LOMBARDIA	111.701.076,39	10.027.602	11,14
MARCHE	18.706.059,93	1.512.672	12,37
MOLISE	4.765.373,74	300.516	15,86
PIEMONTE	48.034.434,77	4.311.217	11,14
PUGLIA	66.126.971,98	3.953.305	16,73
SARDEGNA	25.103.452,88	1.611.621	15,58
SICILIA	86.969.592,02	4.875.290	17,84
TOSCANA	42.794.305,43	3.692.555	11,59
TRENTINO ALTO ADIGE	11.548.035,26	1.078.069	10,71
UMBRIA	10.984.078,75	870.165	12,62
VALLE D'AOSTA	1.352.037,02	125.034	10,81
VENETO	55.365.932,48	4.879.133	11,35
TOTALE	800.000.000,00	59.641.488,00	
VALORE MEDIO			13,41

Grafico 7 - riparto pro capite

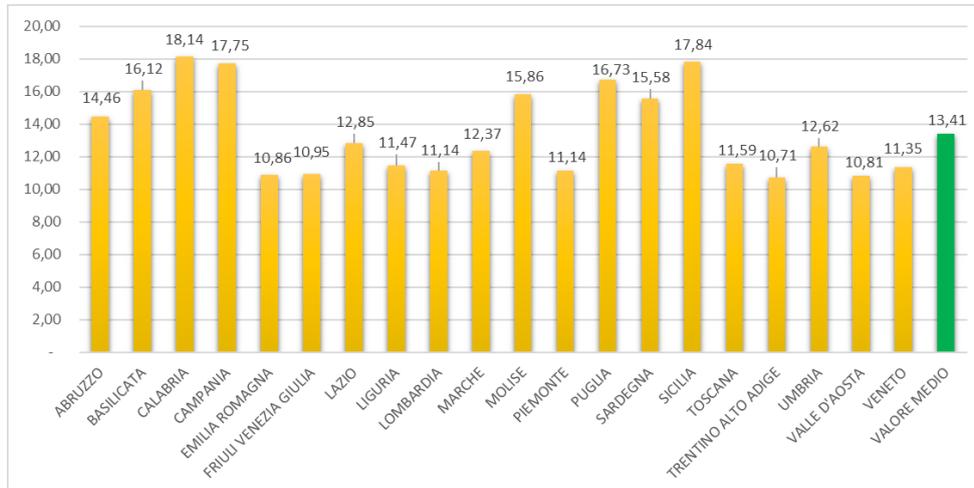


Grafico 8 - Mappa solidarietà alimentare pro capite



Come già rilevato nell'analisi della ripartizione del Fondo per le funzioni fondamentali, anche in questo caso tra gli indicatori utilizzati il più significativo per individuare l'effetto reale dell'assegnazione ai Comuni è rappresentato dall'importo pro-capite (tabella 5 e grafico 7 e 8) che permette di evidenziare l'effettivo peso economico dell'aiuto e, quindi, di indagare gli effetti reali dei criteri impiegati per la ripartizione delle risorse.

In questo caso, a determinare la differente incidenza dei fondi in rapporto alla popolazione è il criterio di cui alla lettera b) sopra menzionata legato alla distanza tra il valore del reddito pro capite di ciascun comune e il valore medio nazionale che determina una marcata concentrazione nel Mezzogiorno dei 160 milioni di euro distribuiti su questa base.



Tabella 6 - Classifica riparto solidarietà alimentare pro capite

REGIONE	PRO CAPITE (€)
CALABRIA	18,14
SICILIA	17,84
CAMPANIA	17,75
PUGLIA	16,73
BASILICATA	16,12
MOLISE	15,86
SARDEGNA	15,58
ABRUZZO	14,46
LAZIO	12,85
UMBRIA	12,62
MARCHE	12,37
TOSCANA	11,59
LIGURIA	11,47
VENETO	11,35
LOMBARDIA	11,14
PIEMONTE	11,14
FRIULI VENEZIA GIULIA	10,95
EMILIA-ROMAGNA	10,86
VALLE D'AOSTA	10,81
TRENTINO ALTO ADIGE	10,71

Anche in questo caso il risultato complessivo è efficacemente illustrato dal confronto dei valori medi pro capite per macroarea che disegnano una situazione speculare rispetto a quella che si è registrata nell'analisi del riparto del Fondo per le funzioni fondamentali. A fronte, infatti, di un importo medio pro-capite di 13,41 euro per abitante, al Sud il dato si attesta a 17,15 euro mentre al Nord si ferma a 11,12 euro, cioè il 35,14 % in meno.

4. Cenni sulle risorse integrative del Fondo funzioni fondamentali per il 2021

La legge di bilancio per il 2021 (art. 1, comma 822, della legge n. 178/2020) ha previsto un incremento di 500 milioni di euro per l'anno 2021 della dotazione del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, ai fini di un ulteriore ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Le risorse sono assegnate per 450 milioni di euro in favore dei comuni e per 50 milioni di euro in favore di province e città metropolitane.

Il riparto delle risorse integrative del fondo è effettuato in due tranches, mediante due distinti decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali:

- un primo decreto, per il riparto di 200 milioni di euro per i comuni e di 20 milioni di euro per le città metropolitane e province, sulla base di criteri e modalità che tengano conto dei lavori dell'apposito tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze con D.M. 29 maggio 2020.



- un secondo decreto, da adottare entro il 30 giugno 2021, per il riparto dei restanti 250 milioni per i comuni e 30 milioni per le città metropolitane e province, sulla base di criteri e modalità che tengano conto, oltre che dei lavori del tavolo tecnico, anche delle risultanze della certificazione finalizzata ad attestare che la perdita di gettito sia riconducibile esclusivamente all'emergenza COVID-19 e non anche a fattori diversi o a scelte autonome dell'ente.

Il Decreto "Sostegni" (d.l. n. 41/2021) è intervenuto modificando il comma 822 della legge di bilancio 2021 incrementando il Fondo per il 2021 di 1 miliardo di euro (900 milioni per i Comuni e 100 milioni per province e città metropolitane) e che sarà erogato integralmente con il saldo previsto entro il 30 giugno 2021 portando così il totale delle risorse stanziato a 1.500 milioni.

La disposizione della legge di bilancio 2021 (comma 823) vincola espressamente queste risorse aggiuntive al ristoro, nel biennio 2020 e 2021, della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Le risorse non utilizzate alla fine di ciascun esercizio confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e non possono essere svincolate ai sensi dell'art. 109, comma 1-ter, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, che consente, in deroga alla normativa vigente, di impiegare le risorse svincolate per interventi volti ad attenuare la crisi del sistema economico regionale derivante dagli effetti, diretti e indiretti, dell'epidemia in corso. Le eventuali risorse ricevute in eccesso sono versate all'entrata del bilancio dello Stato.

Anche per queste risorse 2021 ai fini della verifica della perdita di gettito, si dispone l'obbligo per gli enti locali beneficiari di inviare, per via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze, una certificazione della perdita di gettito, entro il termine perentorio del 31 maggio 2022, finalizzata ad attestare che la perdita di gettito sia riconducibile esclusivamente all'emergenza COVID-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse alla predetta emergenza, e non anche a fattori diversi o a scelte autonome di ciascun ente. Il modello e le modalità della certificazione saranno definiti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 ottobre 2021.

Per gli enti locali che non trasmettono la certificazione entro il termine perentorio del 31 maggio 2022 è prevista una sanzione di carattere finanziario, consistente in una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio per le province (ovvero dei trasferimenti compensativi spettanti alle province delle regioni a statuto speciale) o del fondo di solidarietà comunale, da acquisire al bilancio dello Stato in tre annualità a decorrere dall'anno 2023. La riduzione è commisurata:

- all'80 per cento delle risorse attribuite, per gli enti che presentano la certificazione entro il 30 giugno 2022;
- al 90 per cento per gli enti che presentano la certificazione tra il 1° e il 31 luglio 2022;
- al 100 per cento delle risorse attribuite per gli enti che trasmettono la certificazione oltre il 31 luglio 2022 o non la trasmettono affatto.

A seguito dell'invio tardivo della certificazione, le suddette riduzioni di risorse non sono soggette a restituzione.



Il comma 829 della legge di bilancio 2021 stabilisce il termine del 30 giugno 2022 per la verifica a consuntivo della effettiva perdita di gettito e dell'andamento delle spese nel 2021 dei comuni, delle province e delle città metropolitane, tenendo conto delle già menzionate certificazioni.

Nella Conferenza Stato-città e autonomie locali del 25 marzo 2021 sono stati definiti i criteri e le modalità di riparto, in acconto, della replica per il 2021 del Fondo per un primo ammontare pari a 220 milioni di euro di cui 200 milioni ai comuni e 20 milioni alle Città metropolitane e alle Province.

Per il comparto Comuni è stato introdotto un ulteriore parametro e, quindi, di questi primi 200 milioni 130 milioni sono ripartiti sulla base degli stessi criteri adottati in sede di riparto del saldo 2020 e i restanti 70 milioni, invece, sulla base di una stima di riduzione del gettito 2021 relativo all'addizionale comunale IRPEF.

Nell'analisi che segue si è proceduto all'analisi della distribuzione dei 200 milioni di euro assegnati aggregando i dati degli 8.355 enti destinatari delle risorse per regione (tabella 7) con evidenza dell'importo assegnato per Regione e dell'incidenza percentuale per Regione rispetto al totale delle risorse stanziato.

Tabella 7 - Riparto acconto 2021 per Regione

REGIONE	RISORSE	RIPARTO %
ABRUZZO	3.910.335,16	1,96%
BASILICATA	1.176.363,22	0,59%
CALABRIA	3.483.304,03	1,74%
CAMPANIA	10.936.912,95	5,47%
EMILIA - ROMAGNA	16.523.274,28	8,26%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	3.457.175,87	1,73%
LAZIO	24.137.100,41	12,07%
LIGURIA	6.462.775,94	3,23%
LOMBARDIA	48.398.007,64	24,20%
MARCHE	5.080.492,72	2,54%
MOLISE	529.180,48	0,26%
PIEMONTE	14.409.352,03	7,20%
PUGLIA	6.672.849,97	3,34%
SARDEGNA	2.987.060,37	1,49%
SICILIA	6.673.722,55	3,34%
TOSCANA	16.329.654,27	8,16%
TRENTINO-ALTO ADIGE	4.697.371,62	2,35%
UMBRIA	2.457.952,23	1,23%
VALLE D'AOSTA	418.145,84	0,21%
VENETO	21.258.968,42	10,63%
TOTALE	200.000.000,00	100,00%

Fonte: elaborazione FNC su dati ministeriali



Grafico 9 - Ripartizione proporzionale per Regione

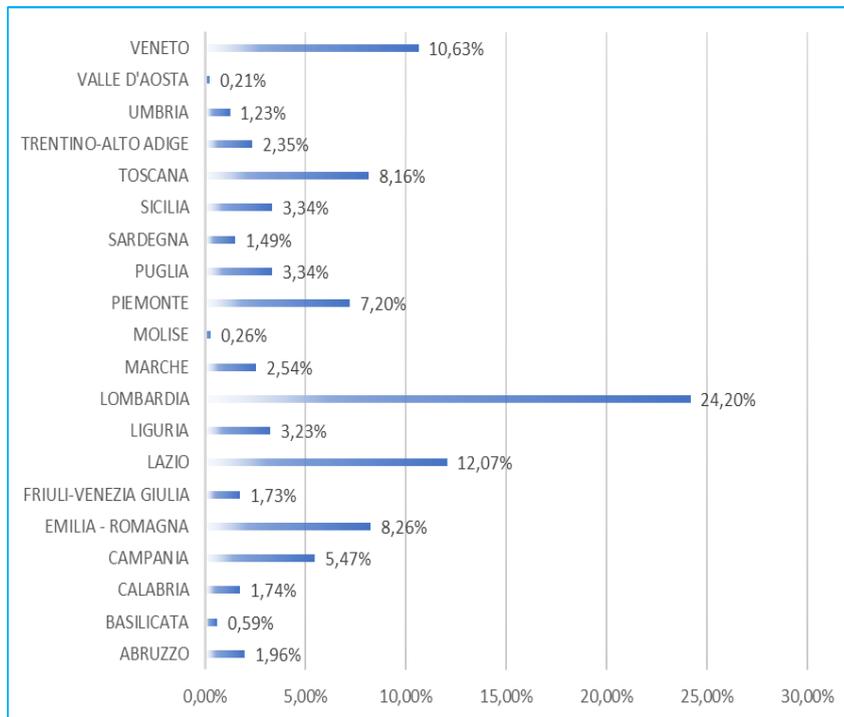


Grafico 10 - Mappa della ripartizione regionale



Dai dati della tabella 7 e dal grafico 10 appare evidente che la ripartizione di questo primo acconto a valere sul 2021 accentua ulteriormente la concentrazione delle risorse a favore degli enti situati nelle regioni del Nord che raccolgono il 58% (per il Fondo del 2020 la percentuale si attesta al 53%), mentre le regioni del Sud si fermano al 18% (per il Fondo del 2020 la percentuale si attesta al 26%).



La parziale eccezione della Regione Lazio è spiegabile con il peso della città di Roma caratterizzata da una capacità fiscale analoga a quella delle Regioni settentrionali.

Queste percentuali dimostrano che, anche per la distribuzione delle risorse del Fondo per il 2021, determinante è l'incidenza dei criteri legati al gettito e, quindi, alla capacità fiscale attribuendo, quindi, una quota maggiore di risorse ai territori caratterizzati da capacità fiscale maggiore.

A spiegare l'ulteriore ampliamento della forbice che separa il Nord e Roma dal resto del Paese è l'introduzione del criterio di ripartizione correlato alla perdita di gettito dell'addizionale IRPEF che, inevitabilmente, accentua la correlazione stretta fra la capacità fiscale (e quindi il reddito medio) dei territori e l'intensità dell'aiuto statale.