



Allegato A – Nota metodologica comuni

Premessa

La metodologia di seguito esplicitata individua i criteri e le modalità di riparto del **saldo, pari a 1.150 milioni di euro, relativo al fondo 2021** per l'esercizio delle funzioni dei comuni, delle unioni di comuni e delle comunità montane, di cui all'articolo 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, come rifinanziato, per l'anno 2020, dall'articolo 39 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, e, per l'anno 2021, dall'articolo 1, comma 822, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

I richiamati criteri e modalità di riparto sono stati definiti dal Tavolo ex art. 106 del decreto legge n. 34/2020 (d'ora in avanti "Tavolo di confronto"), con il supporto tecnico di SOSE per quanto attiene, in particolare, la stima delle variazioni del reddito imponibile ai fini dell'addizionale comunale IRPEF (RIAI).

Il Tavolo di confronto ha espresso l'orientamento di valorizzare le risultanze delle certificazioni 2020 (data osservazione 29 giugno 2021), trasmesse ai sensi di quanto previsto dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, n. 59033 del 1° aprile 2021 (d'ora in avanti "Decreto certificazione"), al fine di stimare il fabbisogno per l'anno 2021 (minori entrate, al netto delle minori spese dichiarate dagli enti per contratti di servizio e per variazioni del Fondo crediti di dubbia e difficile esazione - FCDE) di ciascun ente, nonché al fine di tenere conto di eventuali eccedenze/carenze di risorse per l'anno 2020.

Per quanto attiene alle risultanze delle certificazioni 2020, dalle analisi poste in essere su indicazione del Tavolo di confronto è emerso che le informazioni trasmesse dagli enti sono risultate in alcuni casi incomplete (mancata valorizzazione di impegni e/o accertamenti 2020 e/o mancata valorizzazione delle minori spese, ivi incluse quelle riconducibili a variazioni del FCDE) e in altri casi errate (valorizzazione delle politiche autonome per importi non coerenti con le variazioni di aliquote e/o tariffe e/o inserimento di importi negativi non condivisi con gli uffici competenti del Ministero dell'economia e delle finanze). Di conseguenza, ai fini del riparto, sono stati applicati i correttivi dettagliati nel paragrafo "Certificazioni 2020 comuni, unioni di comuni e comunità montane: valutazioni e correttivi".

Ciò premesso, alla luce delle valutazioni del Tavolo di confronto, il Ministero dell'economia e delle finanze provvederà a segnalare con note ufficiali le anomalie riscontrate, al fine di provvedere alle necessarie rettifiche.

Nel rinviare al dettaglio contenuto nel paragrafo "Criteri e modalità di riparto del saldo di 1.150 milioni di euro", è emerso un fabbisogno complessivo per l'anno 2021 per il comparto dei comuni,



delle unioni di comuni e delle comunità montane, calcolato esclusivamente sulle minori entrate, al netto delle minori spese per i contratti di servizio e delle variazioni FCDE, per un importo di circa **1.553,6 milioni di euro**, tenendo conto dei correttivi sopra menzionati e di quanto specificato allo stesso paragrafo “Criteri e modalità di riparto del saldo di 1.150 milioni di euro”. A tale importo vanno aggiunte le risorse necessarie per compensare gli effetti delle variazioni di reddito imponibile ai fini dell’addizionale comunale IRPEF per l’anno 2021, stimati in **150 milioni di euro** (di cui 70 mln. già ripartiti in fase di acconto 2021), nonché le risorse in favore degli enti che hanno certificato nel 2020 esigenze superiori alle risorse assegnate nel medesimo esercizio, pari a circa **232,6 milioni di euro**, per un totale complessivo di **1.936,2 milioni di euro**.

Ciò premesso, da una preliminare valutazione delle risultanze delle certificazioni 2020, trasmesse ai sensi di quanto previsto dal Decreto certificazioni, al netto delle minori entrate e del ristoro specifico di entrata per imposta di soggiorno, contributo di sbarco isole minori ex d.lgs. n. 23/2011 e contributo ex dl n. 78/2010, nonché al netto della quota TARI / TARI-Corrispettivo e dei ristori specifici di spesa 2020 non utilizzati, è emersa una eccedenza di risorse assegnate per l’anno 2020 pari a circa **1.348,3 milioni di euro**, tenendo conto dei correttivi di cui al paragrafo “Certificazioni 2020 comuni, unioni di comuni e comunità montane: valutazioni e correttivi”. In proposito, si ricorda che il comma 823 dell’articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 prevede, tra l’altro, che le risorse del fondo di cui all’articolo 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, come rifinanziato dall’articolo 39 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 *“sono vincolate alle finalità di ristorare, nel biennio 2020 e 2021, la 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, non possono essere svincolate ai sensi dell'articolo 109, comma 1-ter, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e non sono soggette ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145”*. In altri termini, le somme ricevute da ciascun ente nel 2020 in eccesso rispetto alle esigenze possono essere utilizzate sia per ristorare le perdite di gettito 2021 sia per far fronte nel 2021 a maggiori spese connesse all’emergenza da COVID-19.

A livello di comparto, le risorse disponibili per l’anno 2021, determinate dagli stanziamenti previsti per lo stesso esercizio (1.350 milioni di euro) e dalle eccedenze quantificate per l’anno 2020 sulla base delle certificazioni trasmesse dai comuni, dalle unioni di comuni e dalle comunità montane (1.348,3 milioni di euro), sono pari a **2.698,3 milioni di euro**, a fronte di un fabbisogno complessivo stimato per l’anno 2021 di **1.936,2 milioni di euro**, tenendo conto delle certificazioni 2020 e dei correttivi di cui al paragrafo “Certificazioni 2020 comuni, unioni di comuni e comunità montane: valutazioni e correttivi”.

Ciò premesso, il Tavolo tecnico ha ritenuto opportuno assegnare integralmente il saldo per l’anno 2021, pari a 1.150 milioni di euro, in considerazione sia della provvisorietà della stima di perdita di gettito, sia della circostanza che nella stima di fabbisogno 2021 non è inclusa la stima delle maggiori/minori spese.



Il Tavolo tecnico, tenendo conto delle risorse disponibili e di una perdita stimata dell'addizionale comunale IRPEF per l'anno 2021 pari a 150 milioni di euro, ha espresso, poi, l'orientamento di procedere al riparto del saldo 2021, finalizzando le risorse disponibili in tre ambiti di riparto, come meglio dettagliato nel paragrafo "Criteri e modalità di riparto 1.150 milioni di euro":

1. ristoro dei fabbisogni 2020 come riportati dalle certificazioni, non soddisfatti dai contributi assegnati (saldi 2020 negativi), per **232,6 mln. di euro**;
2. **80 milioni di euro**, sulla base dei criteri e delle modalità di riparto già utilizzati per l'acconto 2021 a titolo di ristoro delle perdite previste a titolo di Addizionale comunale all'IRPEF (cfr. paragrafo 2, "Allegato A – Nota metodologica comuni acconto 2021", decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 14 aprile 2021);
3. **837,4 milioni di euro**, sulla base dei fabbisogni 2021 di cui al paragrafo "Criteri e modalità di riparto del saldo di 1.150 milioni di euro" (5° step)

Il Tavolo tecnico ha ritenuto, altresì, opportuno:

- tenere conto dell'acconto 2021 del fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali di cui al richiamato articolo 106, pari a 200 milioni di euro (decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 14 aprile 2021);
- non considerare, in analogia a quanto già avvenuto nell'anno 2020 e per l'acconto 2021, i prelievi sul soggiorno (imposta di soggiorno e contributo di sbarco isole minori *ex* d.lgs. n. 23/2011; contributo *ex* dl n. 78/2010), includendovi anche l'imposta di soggiorno applicata nella Provincia autonoma di Bolzano (legge provinciale n. 9/2012), in quanto la legge ha previsto uno specifico ristoro, pari a 350 milioni di euro, per assicurare l'integrale copertura delle perdite connesse a tali prelievi (art. 25 del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69 e art. 55 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73);
- di non considerare nelle stime la TARI e la TARI-Corrispettivo, in quanto la legge ha previsto specifici interventi in materia di politiche agevolative per le utenze non domestiche (art. 6 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73) e di sostegno alle famiglie, che prevedono, tra l'altro, la possibilità di erogare contributi per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche (art. 53 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73);
- tenere conto delle stime fornite per l'anno 2021 dalle Province Autonome di Trento e Bolzano per gli enti locali del proprio territorio, relative alle riduzioni di gettito derivanti da interventi di adeguamento alla normativa nazionale in materia di IMI.

Si ricorda, in ogni caso, che il comma 1 dell'articolo 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, prevede la regolazione definitiva dei rapporti finanziari tra comuni e tra province e città metropolitane, ovvero tra i due predetti comparti, con riferimento alle complessive gestioni 2020 e 2021, mediante apposita rimodulazione dell'importo in favore di ciascun ente, entro il 30 giugno 2022. Di conseguenza, solo successivamente all'acquisizione e valutazione delle certificazioni 2021, si provvederà all'eventuale conseguente



regolazione e all'eventuale versamento in favore del bilancio dello Stato (comma 823 dell'articolo 1 della legge n. 178 del 2020).

Certificazioni 2020 comuni, unioni di comuni e comunità montane: valutazioni e correttivi

Come anticipato nel paragrafo precedente, dalle analisi poste in essere dal Tavolo di confronto è emerso che le informazioni trasmesse dagli enti sono risultate in alcuni casi incomplete (mancata valorizzazione di impegni e/o accertamenti 2020 e/o mancata valorizzazione delle minori spese, ivi incluso il FCDE) ed in altri casi errate (valorizzazione delle politiche autonome per importi non coerenti con le variazioni di aliquote e/o tariffe e/o inserimento di importi negativi non condivisi con gli uffici competenti del Ministero dell'economia e delle finanze).

Si riportano, di seguito, le criticità riscontrate e le correzioni effettuate ai fini della valutazione del fabbisogno 2021 e delle eccedenze/carenze di risorse per l'anno 2020:

- a) importi negativi:** il Decreto certificazione, disciplinante i modelli e le modalità di compilazione della certificazione 2020, ha espressamente escluso l'inserimento di dati negativi. Tuttavia, al fine di venire incontro alle esigenze di corretta rappresentazione degli accertamenti 2020 e/o 2019 per gli enti che nel corso dei richiamati esercizi sono stati oggetto di fusione e/o trasferimento di funzioni, il Ministero dell'economia e delle finanze ha autorizzato l'inserimento di importi negativi in casi eccezionali e solo al fine di permettere un confronto omogeneo dei dati relativi alle due annualità. Ciò premesso:
- nel caso di importi negativi inseriti nelle colonne a1) e b1) della Sezione 1 del modello COVID-19, non sono state apportate rettifiche al modello, sia per i casi autorizzati dal richiamato Ministero sia per gli altri casi; dall'analisi dei casi residuali degli importi negativi inseriti nelle colonne a1) e b1), il Tavolo di confronto ha ritenuto opportuno non apportare modifiche, in quanto gli importi inseriti dagli enti sono apparsi finalizzati a permettere un confronto omogeneo tra i due esercizi;
 - nel caso di importi negativi inseriti nelle colonne Politiche autonome (d, e, f) della Sezione 1 del modello COVID-19, sono state rettificate le politiche autonome con segno positivo ed è stata adeguata la colonna h) della variazione di entrata;
 - nel caso di importi negativi inseriti nelle colonne d) ed e) della Sezione 2 del modello COVID-19, sono stati rettificati gli importi, attribuendo il segno positivo e valorizzate correttamente le minori/maggiori spese certificate;
- b) mancata valorizzazione della colonna a) Accertamenti 2020 della Sezione 1 del modello COVID-19:** non avendo l'ente valorizzato alcuna entrata, sembra certificato come perdita l'importo complessivo dell'entrata stessa. Tale risultato è evidentemente inattendibile e, pertanto, viene considerato un saldo complessivo 2020 da certificazione pari a zero;



c) **errata valorizzazione politiche autonome:** dalle analisi puntuali del Ministero dell'economia e delle finanze è emerso che diversi enti hanno valorizzato le politiche autonome per importi non coerenti con le variazioni di aliquote e/o tariffe. Come già anticipato, al fine di acquisire le informazioni complete e corrette per la regolazione finale che, si ricorda, sarà relativa al biennio 2020-2021 ed avverrà entro il 30 giugno 2022, il richiamato Ministero provvederà a segnalare con note ufficiali le eventuali anomalie riscontrate, al fine di provvedere alle necessarie rettifiche. Di conseguenza, ai soli fini del riparto del saldo 2021, il Tavolo di confronto ha ritenuto opportuno valutare per l'addizionale IRPEF la coerenza delle politiche autonome valorizzate dagli enti sulla base di quanto riportato nella banca dati delle dichiarazioni fiscali dei contribuenti (dati di fonte MEF); per quanto concerne invece l'IMU e le altre entrate minori, sono state confermate le informazioni fornite dagli enti nella misura del 30% degli importi indicati. Per effetto del richiamato correttivo, le minori entrate da politiche autonome non considerate ai fini del riparto ammontano a circa 18 milioni di euro.

d) **FCDE:** solo circa n. 1.500 enti hanno valorizzato nella Sezione 2 del modello COVID-19 minori spese nella voce "Fondo crediti di dubbia e difficile esazione di parte corrente", per un importo complessivo di circa 352 milioni di euro. La richiamata voce doveva essere valorizzata con l'importo relativo alla riduzione dello stanziamento definitivo del FCDE derivante dalla sostituzione delle entrate ordinariamente reperite dall'ente, oggetto di accantonamento al FCDE, con le entrate provenienti da risorse statali (fondo ex art. 106).

Il Tavolo di confronto ha ritenuto opportuno in caso di variazione di entrata (Totale minori/maggiori entrate derivanti da COVID-19 al netto dei ristori (C), Sezione 1, del modello COVID-19), al netto dell'imposta di soggiorno e della quota TARI:

- positiva: non procedere a rettifica dei valori inseriti dagli enti;
- negativa: determinare una quota di minori spese da FCDE non inferiore al 10% dell'assegnazione complessiva fondo ex art. 106, anno 2020, al netto della quota TARI-TARI-Corrispettivo. Nel caso di importo dichiarato dagli enti superiore a tale soglia minima, l'importo dichiarato non è stato alterato.

Per effetto del richiamato correttivo la quota di minori spese riconducibile alle variazioni del FCDE 2020 è stata rideterminata in 472 milioni di euro (+ 120 milioni di euro, rispetto all'importo certificato).

e) **minori spese (diverse da FCDE):** circa n. 2.000 enti non hanno dichiarato minori spese all'interno della Sezione 2 del modello COVID-19 e, in alcuni altri casi, gli importi dichiarati non risultano coerenti con le variazioni degli impegni 2020 rispetto al 2019. Il Tavolo di confronto ha ritenuto opportuno normalizzare le minori spese dichiarate, al fine di abbattere i casi di assenza o incoerenza, fissandole al valore corrispondente, per i comuni, al 35° percentile della distribuzione del rapporto tra minori spese dichiarate e perdite registrate sulle entrate corrispondenti, come riscontrato per fascia di popolazione; per le unioni di comuni e le comunità montane, al valore corrispondente al 25° percentile del rapporto stesso.



Per effetto del richiamato correttivo la quota delle minori entrate alla base del fabbisogno 2021 si riduce di circa 804 mln. di euro. Considerando le minori spese da FCDE opportunamente riproporzionate alla base netta delle minori entrate 2021, il valore complessivo delle minori entrate di riferimento ammonta a circa 1.553,6 milioni di euro.

- f) **errata valorizzazione della sezione “Avanzo vincolato al 31/12/2020 - Ristori specifici di spesa non utilizzati” modello CERTIF-19:** circa n. 1.300 enti hanno valorizzato la Sezione dedicata del modello CERTIF-19 in modo non coerente con le risultanze della Sezione 2 del modello COVID-19 (es. Totale maggiori spese derivanti da COVID-19 al netto dei ristori (F), inferiori agli importi dichiarati nella richiamata sezione CERTIF-19). Nel caso di valore negativo del Totale maggiori spese derivanti da COVID-19 al netto dei ristori (F), si considera come avanzo vincolato dei ristori specifici di spesa in valore assoluto l'intero importo negativo della cella “Totale maggiori spese derivanti da COVID-19 al netto dei ristori (F)” del modello COVID-19.

Da ultimo, per gli enti che non hanno inviato i modelli COVID-19 e CERTIF-19 entro la data di osservazione utilizzata per il riparto del saldo (29 giugno 2021), non è stato possibile effettuare alcuna valutazione ai fini del riparto. Il caso riguarda n. 6 comuni e n. 141 unioni di comuni o comunità montane. Nel caso dei comuni viene riconosciuto a saldo il solo valore minimo pari a 2 euro / abitante.

Criteria e modalità di riparto del saldo di 1.150 milioni di euro

1° step: calcolo del fabbisogno 2021 per ciascun comune, unione di comuni, comunità montana

Il fabbisogno 2021 è stato calcolato, per ciascun ente, sulla base delle certificazioni 2020 trasmesse ai sensi di quanto previsto dal Decreto certificazioni. Le minori entrate prese in considerazione, come specificato nei paragrafi precedenti, sono state rettifiche alla luce dell'analisi posta in essere dal Tavolo di confronto (cfr. par. “Certificazioni 2020 comuni, unioni di comuni e comunità montane: valutazioni e correttivi”), nonché delle minori spese per i contratti di servizio e per variazione dell'onere da FCDE.

Ai fini del calcolo del fabbisogno 2021 sono state effettuate, poi, le seguenti rettifiche:

- TPL: considerato per un importo pari al 25% della variazione di entrate 2019-2020;
- Enti locali Province Autonome di Trento e Bolzano: stima delle riduzioni di gettito derivanti da interventi di adeguamento alla normativa nazionale 2021 in materia di IMI.

Il fabbisogno 2021 (stima minori entrate nette) è stato quantificato in circa **1.553,6 milioni di euro**. A tale importo vanno aggiunte le risorse necessarie per compensare gli effetti delle variazioni di reddito imponibile ai fini dell'addizionale comunale IRPEF per l'anno 2021, stimati in **150 milioni di euro** (di cui 70 mln. già ripartiti in fase di acconto 2021), nonché le risorse in favore degli enti che



hanno certificato nel 2020 esigenze superiori alle risorse assegnate nel medesimo esercizio, pari a circa **232,6 milioni di euro**, per un totale complessivo di **1.936,2 milioni di euro**.

2° step: riparto saldo 2020 negativo

Nel caso di enti che hanno certificato esigenze 2020 superiori alle risorse assegnate nel medesimo esercizio (maggior fabbisogno rispetto alle risorse assegnate), il fabbisogno 2021 di cui al 1° step è stato ulteriormente incrementato del maggior fabbisogno 2020 certificato (**232,6 milioni di euro**).

3° step: riparto saldo 80 milioni di euro quota addizionale comunale IRPEF anno 2021

Con il 3° step viene ripartita una quota pari a 80 milioni di euro a titolo di ristoro delle perdite di gettito stimate per l'Addizionale comunale all'IRPEF.

La quota di competenza di ciascun comune è stata definita sulla base degli stessi criteri di riparto già utilizzati per l'acconto 2021 ai fini del riparto della quota di 70 milioni di euro dell'acconto stesso (cfr. paragrafo 2, "Allegato A – Nota metodologica comuni acconto 2021", decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 14 aprile 2021).

4° step: base ristoro fabbisogno 2021

Al fabbisogno 2021 di cui al 1° step sono sottratte:

- le eccedenze 2020 evidenziate nel 2° step (certificazioni di fabbisogno 2020 superiore alle risorse assegnate nel medesimo esercizio), oggetto di una specifica quota di ristoro (232,6 milioni);
- l'acconto 2021, limitatamente alla quota di 130 milioni di euro, di cui al decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 14 aprile 2021.

Inoltre, nel caso in cui le risorse assegnate in acconto 2021 sommate alle eccedenze 2020 di un ente superino il fabbisogno 2021, la base ristoro fabbisogno 2021 dell'ente è posta pari a zero (n. 5.957 enti).

L'ammontare stimato del fabbisogno 2021, al netto dell'addizionale comunale all'IRPEF, è così determinato in 969,8 milioni di euro.



5° step: riparto 837,4 milioni di euro con soglia minima comuni anno 2021 e clausola di salvaguardia

La base ristoro fabbisogno 2021, pari a 969,8 milioni di euro (4° step), è stata rideterminata per ciascun ente – sulla base delle risorse disponibili: 1.150 mln., *meno* ristoro saldi 2020 negativi (232,6 mln. 2° step), *meno* quota addizionale comunale IRPEF (80 mln. 3°step) = 837,4 mln. di euro.

È assicurata comunque a ciascun comune una quota di riparto pari ad almeno 2 euro pro-capite, calcolata ai fini del suo raggiungimento considerando anche la quota di cui al 3° step (Addizionale comunale all'IRPEF). Il raggiungimento della quota minima riguarda 5.172 comuni per circa 31,9 milioni di euro.

Infine, attraverso l'applicazione di una specifica clausola di salvaguardia sul riparto del saldo di 1.150 milioni, a ciascun ente è assicurata l'integrale copertura del fabbisogno 2021 (1° step), alla quale concorrono le eccedenze 2020, le assegnazioni di cui al presente riparto e l'acconto 2021, quota 130 milioni di euro, di cui al decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 14 aprile 2021. Della clausola in questione beneficiano 254 enti per un totale di 5,7 milioni di euro.

Resta fermo il ristoro integrale della perdita stimata dell'addizionale comunale IRPEF per l'anno 2021, pari a 150 milioni di euro, di cui 70 mln. di euro già erogati con il citato acconto.

Al fine di semplificare l'erogazione del saldo, minimizzarne i costi amministrativi ed evitare assegnazioni di valore irrilevante, si considerano solo le assegnazioni per singolo ente non inferiori a 200 euro, assicurando comunque l'erogazione della totalità delle risorse disponibili.