

## Il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali

3 agosto 2022

*Il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali è stato istituito dal D.L. n. 34 del 2020 (c.d. decreto Rilancio), al fine di assicurare a comuni, province e città metropolitane le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali in relazione alla possibile perdita di entrate locali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. La sua dotazione complessiva, a seguito di successivi rifinanziamenti, è pari a 5,2 miliardi di euro per l'anno 2020 e a 1,5 miliardi per il 2021. Ai fini della verifica della perdita di gettito delle entrate locali e dell'andamento delle spese dei singoli enti locali, è stato previsto l'obbligo di una certificazione volta ad attestare che la perdita di gettito sia riconducibile esclusivamente all'emergenza Covid-19, e non anche a fattori diversi.*

### L'istituzione del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali

A seguito delle conseguenze finanziarie determinate dall'**emergenza COVID-19**, al fine di assicurare agli enti locali le risorse necessarie per l'espletamento delle **funzioni fondamentali**, il [D.L. n. 34 del 2020](#) (c.d. rilancio) ha previsto l'istituzione di un **fondo**, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, con una dotazione di **3,5 miliardi** di euro per l'anno **2020** (**articolo 106**, commi 1-3). Tale fondo concorre ad assicurare ai comuni, alle province e alle città metropolitane le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, anche in relazione alla possibile **perdita di entrate locali connesse all'emergenza Covid-19**, nella misura di **3 miliardi** in favore dei **comuni** e di **0,5 miliardi** in favore di **province** e città metropolitane.

Il riparto del fondo è demandato ad un decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro il 10 luglio 2020, 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 stato erogato il 30 per cento del fondo a titolo di acconto sulle somme spettanti.

Al fine di monitorare la tenuta delle entrate locali, si è previsto inoltre l'istituzione di un apposito **tavolo tecnico** presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con il compito di esaminare le conseguenze connesse all'emergenza Covid-19 sull'espletamento delle funzioni fondamentali, con riferimento alla possibile perdita di gettito relativa alle entrate rispetto ai fabbisogni di spesa di ciascun ente.

Il **Tavolo tecnico** è stato **istituito** con **decreto** del Ministro dell'economia e delle finanze **29 maggio 2020**. Esso è composto da: due rappresentanti del Ministero dell'economia, due rappresentanti del Ministero dell'interno, due rappresentanti dell'ANCI, un rappresentante dell'UPI e dal Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, e si avvale del supporto tecnico della SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.

I **criteri** e le modalità di **riparto della dotazione del Fondo stanziata dal D.L. n. 34/2020** sono stati definiti, per i due comparti dei comuni e delle province e città metropolitane, con il **D.M. interno del 16 luglio 2020** ([Allegato A](#) per il comparto comuni e [Allegato B](#) per il comparto 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** dei 3,5 miliardi del Fondo tra i singoli **enti beneficiari** di ciascun comparto è stata effettuata con il successivo **Decreto del 24 luglio 2020 del direttore centrale della finanza locale** del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno.

La **dotazione** del Fondo è stata successivamente **integrata** nell'importo di **1,67 miliardi di euro per l'anno 2020**, di cui **1,22 miliardi** in favore dei **comuni** e 450 milioni di euro in favore di province e città metropolitane, dall'[articolo 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 all'emergenza epidemiologica di COVID-19.

Per il **riparto** di questa **dotazione aggiuntiva** è prevista l'emanazione di un **ulteriore decreto del Ministro dell'interno**, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 20 novembre 2020, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sulla base di criteri e modalità che tengano conto dei lavori del tavolo tecnico istituito con il D.M. 29 maggio 2020, nonché del riparto delle risorse iniziali del Fondo già effettuato con il precedente decreto del 24 luglio 2020.

In attuazione, con il **D.M. Interno 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'articolo 39 del D.L. n. 104, al **trasporto scolastico** e per 250 milioni di euro alle maggiori spese per il **sociale** (*cf.* la Nota Metodologica al DM, di cui all'Allegato A e Allegato B). 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 (*cf.* Allegato C al decreto).

Con il successivo **D.M. del 14 dicembre 2020** è stato **ripartito** il **saldo** delle risorse incrementali del fondo di cui al D.L. n. 104/2020, pari a **1.170 milioni di euro** per l'anno 2020 (di cui 820 milioni di euro a favore dei comuni e 350 milioni di euro a favore delle città metropolitane e delle province).

Ai fini della **verifica** della effettiva **perdita di gettito** e dell'andamento delle spese nel 2020 dei singoli enti locali beneficiari, l'art. 39, comma 2, del D.L. n. 104/2020 ha **disposto l'obbligo** per gli enti locali beneficiari di **inviare** per via telematica, al Ministero dell'economia e delle finanze - RGS, una **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. Tale termine – originariamente fissato al 30 aprile - è stato **rinvio al 31 maggio 2021** dal comma 830, lett. a), della legge n. 178/2020 (legge di bilancio 2021).

Le certificazioni saranno tenute in conto ai fini della **successiva verifica a consuntivo** della effettiva perdita di gettito e dell'andamento delle spese, prevista dall'art. 106, comma 1, del D.L. 34/2020, con conseguente regolazione dei rapporti finanziari tra Comuni e tra Province e Città metropolitane, ovvero tra i due comparti, ed eventuale rettifica delle somme già attribuite.

Tale verifica a consuntivo – originariamente fissata al 30 giugno 2021 dal D.L. n. 34/2020 - è stata più volte rinviata, in ragione dei successivi rifinanziamenti del Fondo, al 30 giugno 2022 dall'art. 1, comma 831, della legge n. 178/2020 (legge di bilancio 2021), poi al 31 ottobre 2022, dall'art. 1, comma 591, della legge n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022), infine, al **31 ottobre 2023**, dall'articolo 13 del D.L. n. 4/2022 (c.d. sostegni-ter)

Il D.L. n. 104/2020 ha inoltre introdotto una **sanzione** di carattere finanziario per gli enti locali che non trasmettono la certificazione entro il termine perentorio del 31 maggio 2021, consistente in una **riduzione del fondo di solidarietà comunale o del fondo sperimentale di riequilibrio** per le province (ovvero dei trasferimenti compensativi spettanti alle province delle regioni a statuto speciale), da acquisire al bilancio dello Stato in **tre annualità** a decorrere **dall'anno 2023** (termine così rinviato, rispetto all'originario 2022, dall'art. 13, comma 2-*ter*, del D.L. n. 121/2021).

**L'entità del taglio** - inizialmente previsto nella misura del 30 per cento dell'importo delle risorse attribuite, da applicare in dieci annualità - 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:

- 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 entro il periodo dal 1° luglio 2021 al 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 suddette riduzioni di risorse **non** sono soggette a **restituzione** nel caso di **invio tardivo** della certificazione.

## Il rifinanziamento del Fondo per le funzioni fondamentali per il 2021

La **legge di bilancio per il 2021** (art. 1, commi 822-823, 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 del **ristoro della perdita di gettito** connessa all'emergenza epidemiologica di COVID-19 nell'anno 2021. 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**.

Per la **verifica della perdita di gettito 2021**, si dispone l'obbligo per gli enti locali beneficiari di inviare, per via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze, una **certificazione per l'anno 2021**, entro il **termine perentorio del 31 maggio 2022**, finalizzata ad attestare che tale perdita di gettito sia **riconciliabile 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 locale o della regione o provincia. (comma 827).

La norma **vincola espressamente** tali 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.

E' prevista una **sanzione** di carattere finanziario per gli enti locali che non trasmettono la certificazione entro il termine perentorio del 31 maggio 2022, 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** (comma 828).

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 **invio tardivo** della certificazione, le suddette riduzioni di risorse **non** sono soggette a **restituzione**.

Il comma 829 della legge di bilancio 2021 aveva fissato al **30 giugno 2022** il termine per la **verifica della perdita di gettito** e dell'andamento delle spese nel **2021** dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Tale termine è stato **posticipato al 31 ottobre 2022** dall'art. 1, comma 590, della legge n. 234/2021 (legge di bilancio 2022), anche al fine di dare alla Ragioneria generale dello Stato un tempo congruo di analisi dei dati delle certificazioni trasmesse dagli enti locali, entro i termini del 31 maggio 2022 (ai sensi del comma 827, legge n. 178/2020).

Le risorse stanziare per il 2021 sono state incrementate dal **D.L. 22 marzo 2021, n. 41** (c.d. DL Sostegni), che all'articolo 23 ha disposto un **incremento di 1.000 milioni** di euro della dotazione per **l'anno 2021** del Fondo per assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, in relazione alla ulteriore **perdita di entrate** locali connesse all'emergenza epidemiologica da **COVID-19**, portando lo stanziamento del Fondo previsto a legislazione vigente per l'anno 2021 **da 500 a 1.500 milioni** di euro.

Le risorse complessivamente stanziare per il 2021 sono state ripartite in due tranches, tramite un primo **acconto di 220 milioni** di euro ([D.M. del 14 aprile 2021](#)), di cui **200 milioni** di euro per i **comuni** e **20 milioni** di euro per le **città metropolitane e province**, sulla base di criteri e modalità che tengono conto dei lavori dell'apposito tavolo tecnico già istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze con D.M. 29 maggio 2020.

Con un secondo decreto ([D.M. del 30 luglio 2021](#)) sono stati ripartiti, **a saldo, 1.280 milioni di euro** (di cui **1.150 milioni** di euro in favore dei **comuni** e di **130 milioni** di euro in favore delle **città metropolitane e province**), sulla base di criteri che, oltre ai lavori del tavolo tecnico, tengono conto anche delle risultanze della certificazione 2020 inviata al MEF dagli enti entro il termine del 31 maggio 2021, ai sensi del comma 2 dell'articolo 39 del D.L. n. 104/2020, finalizzata da attestare la effettiva perdita di gettito nel 2020 dovuta alla pandemia. Gli [allegati al decreto](#) contengono le note metodologiche di individuazione dei criteri e delle modalità di riparto del saldo e gli importi spettanti sia ai comuni che alle province e città metropolitane.

Si ricorda, da ultimo, che il **D.L. n. 4/2022**, all'articolo 13, ha **vincolato le risorse del Fondo** per l'esercizio delle funzioni degli enti locali, autorizzate per il 2021 dalla legge di bilancio per il 2021, alla esclusiva finalità di ristorare la perdita di gettito e le maggiori spese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 anche nell'anno **2022**. In particolare, la norma consente che le risorse **assegnate** agli enti locali **negli anni 2020 e 2021** per l'emergenza sanitaria a titolo di **ristori specifici di spesa**, che rientrano nelle certificazioni previste dal comma 827 della legge n. 178/2020 e all'articolo 39, comma 2, del D.L. n. 104/2020, possono essere **utilizzate anche nell'anno 2022** per le medesime finalità per cui sono state assegnate.

Le **risorse eventualmente non utilizzate** alla fine dell'esercizio **2022 confluiscono** nella quota vincolata del **risultato di amministrazione** e **non possono essere svincolate**. Le eventuali risorse **ricevute in eccesso** dagli enti locali al **31 dicembre 2022** sono **versate all'entrata** del bilancio dello Stato.

Ai fini della verifica della perdita di gettito, per gli enti locali che utilizzano le risorse del Fondo nell'anno 2022 è previsto **l'obbligo di inviare** per via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze una **certificazione** della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, entro il **termine perentorio del 31 maggio 2023**, al fine di attestare che la perdita di gettito sia **riconducibile esclusivamente all'emergenza Covid-19**, e non anche a scelte autonomamente assunte.

Anche in questo caso è prevista una **sanzione** di carattere finanziario per gli enti locali che **non trasmettono la certificazione** entro il termine del 31 maggio 2023, 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 2024**.

La riduzione è **commisurata**:

- **all'80 per cento** delle risorse attribuite, per gli enti che presentano la certificazione in ritardo ma entro il **30 giugno 2023**;
- **al 90 per cento** delle risorse attribuite 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 **non trasmettono** la certificazione **entro il 31 luglio 2023**.

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

### **L'utilizzo del Fondo per maggiori oneri derivanti dalla spesa per l'energia elettrica e il gas**

Il decreto legge n. 21/2022 ha introdotto la possibilità di utilizzare le risorse del Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali, non solo per ristorare l'eventuale perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, ma anche a copertura dei maggiori oneri derivanti dall'incremento della **spesa per energia elettrica**, purché non coperti da specifiche assegnazioni statali (art. 37-ter che ha modificato il sopra citato articolo 13, comma 6, del D.L. n. 4 del 2022).

Al fine specifico di garantire la continuità dei servizi erogati dagli enti locali e a ristoro della maggiore spesa per utenze di energia elettrica e gas, l'articolo 27, comma 2, del D.L. n. 17/2022 ha istituito un apposito fondo con una dotazione di 250 milioni di euro per l'anno 2022 (da destinare, per 200 milioni di euro ai comuni e, per 50 milioni alle città metropolitane e alle province), alla cui ripartizione si provvede con

decreto del Ministro dell'interno ([D.M. 22 luglio 2022](#)). Il fondo è peraltro incrementato di 170 milioni di euro per l'anno 2022 dall'articolo 40, comma 3, del decreto-legge n. 50 del 2022, in relazione alla maggiore spesa per utenze di energia elettrica e gas derivante dalla crisi energetica.

Il D.L. n. 50 del 2022 ha inoltre previsto la possibilità di utilizzare le risorse del Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali per l'anno 2022 a copertura dei maggiori oneri, non coperti da specifiche assegnazioni statali, derivanti dall'incremento della **spesa per il gas**, oltre a quelli per l'incremento della spesa per l'energia elettrica (articolo 40, comma 3-bis). La norma, inoltre, interviene sulla clausola di salvaguardia finanziaria volta a garantire che, in sede di verifica a consuntivo dell'utilizzo delle risorse del suddetto Fondo (prevista al 31 ottobre 2023), non emergano nuovi oneri a carico della finanza pubblica, in relazione all'utilizzo delle sue risorse a copertura dei maggiori oneri derivanti dall'incremento della spesa degli enti locali per energia elettrica e gas.