



## La costituzione del fondo risorse decentrate (FRD) per l'anno 2022: possibili scelte dell'Ente con riferimento agli utilizzi e la costituzione del fondo per l'anno 2023

### Descrizione

di Francesca Leto, Segretario Comunale iscritto alla classe IV, attualmente in servizio presso l'Albo nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali presso il Ministero dell'Interno.

Sommario: 1. Premessa. – 2. I fondi e la loro costituzione. – 3. La costituzione del FRD dell'ente per il 2022 (previsione) – 4. I possibili utilizzi del FRD 2022 e le criticità negli utilizzi del FRD 2021. – 5. Il trattamento economico con particolare riferimento alla costituzione delle risorse decentrate a seguito dell'entrata in vigore del nuovo CCNL delle Funzioni Locali, sottoscritto in data 16 novembre 2022.

#### Premessa

Il presente contributo prende in considerazione il FRD 2021 del personale del Comune di Nizza di Sicilia.

Esso è stato articolato all'interno di quattro paragrafi.

Nello specifico, il primo paragrafo analizza la struttura costitutiva del FRD, partendo dall'ultimo CCNL del 2018, attraverso l'analisi delle singole voci di composizione del Fondo, secondo la distinzione tra risorse di parte stabile e risorse di parte variabile. Si è voluto poi approfondire anche la normativa prevista dal legislatore nazionale in materia di "tagli" di spesa da apportare al Fondo, citando, da ultimo, il d.l. 30 aprile 2019, n. 34.

Il secondo paragrafo illustra, invece, la costituzione del FRD per il 2022, operando una previsione delle singole voci, con particolare attenzione al profilo della determinazione degli importi della R.I.A (sia quota intera, che rateo), e della "variazione" prevista dal

d.l. 30 aprile 2019, n. 34 (sopra citato).

Il terzo paragrafo analizza i possibili utilizzi del FRD 2022, prendendo spunto da alcuni profili di criticità

---

rilevati nell'ambito del FRD 2021, e si evidenziano possibili "soluzioni" per implementare le risorse del Fondo.

Infine, l'ultimo paragrafo analizza le novità previste dall'ultimo CCNL, sottoscritto in data 16 novembre 2022, prevedendo l'aggiunta di ulteriori risorse a partire dal consolidamento di quelle fisse definite dal precedente contratto del 21 maggio 2018. Si analizzeranno, pertanto, le ulteriori risorse di cui sarà composto il nuovo fondo.

## 1. I fondi e la loro costituzione

Il fondo risorse decentrate per i dipendenti degli enti locali è disciplinato dall'art. 67 del CCNL 2016-2018, comparto Funzioni Locali, del 21/05/2018.

In particolare, la prima novità introdotta dall'articolo 67, c. 1, citato è che, a decorrere dal 2018, il FRD è costituito da un unico importo consolidato (IUC), composto da tutte le risorse decentrate stabili relative all'anno 2017, nel cui ammontare sono comprese sia le risorse dello specifico fondo per le progressioni economiche, sia quelle che hanno finanziato le quote di indennità di comparto di cui all'art. 33, c. 4, lett.b) e c), del CCNL 22/01/2004.

Le suddette risorse, che confluiscono all'interno dell'importo unico consolidato 2017, come certificato dal revisore, restano confermate con le stesse caratteristiche anche per gli anni successivi<sup>[1]</sup>.

L'importo di cui all'art. 67, c.1, risulta altresì incrementato stabilmente, *ex art.* 67

c. 2, delle seguenti ulteriori voci:

- importo, da calcolarsi su base annua, di euro 83,20 per le unità di personale in servizio al 31.12.2015: tale incremento è stato previsto con applicazione dal 2019<sup>[2]</sup>;
  - "*differenziale delle progressioni economiche*" sul personale in servizio all'1/03/2018: si tratta di un importo costituito dalla differenza fra gli incrementi a regime di cui all'articolo 64 del CCNL 2018, riconosciuti alle posizioni economiche di ciascuna categoria, per effetto dell'entrata in vigore dell'ultimo CCNL, e gli stessi

incrementi riconosciuti alle posizioni economiche iniziali. Tali differenze sono calcolate con riferimento al personale in servizio alla data del 1° marzo 2018, e confluiscono nel fondo a decorrere dalla medesima data<sup>[3]</sup>;

- importo annuo corrispondente alla RIA e agli assegni *ad personam* non più corrisposti ai cessati dal servizio nel corso dell'anno precedente (compresi della quota della tredicesima mensilità). Tali somme confluiscono all'interno del fondo a decorrere dall'anno successivo alla cessazione dal servizio del relativo personale e si calcolano in misura intera in ragione d'anno;
  - eventuali risorse riassorbite, ai sensi dell'art. 2, c. 3 del TUPI. Si tratta degli "*assegni riassorbibili*" per effetto della privatizzazione del rapporto di lavoro, corrispondenti a trattamenti economici più favorevoli in godimento da parte del personale già da prima del processo di privatizzazione;

- importi necessari a sostenere a regime gli oneri del trattamento economico accessorio di personale proveniente da altre amministrazioni e trasferito presso l'ente nell'ambito di processi associativi (es. unioni di comuni), di delega o di trasferimento di funzioni, nel limite della corrispondente riduzione della parte stabile dei fondi delle amministrazioni di provenienza[4];
- riduzioni stabili delle risorse destinate allo straordinario, a invarianza complessiva delle relative risorse stanziare. L'importo confluisce nel fondo dell'anno successivo[5];
- infine, gli incrementi necessari a compensare gli aumenti delle dotazioni organiche all'interno dell'ente, per effetto delle riorganizzazioni interne.

L'art. 67 c. 3 del CCNL 2018 prevede, altresì, che al fondo così costituito devono essere aggiunte di anno in anno le seguenti voci di parte variabile:

- somme derivanti dall'applicazione dell'art. 43 della legge 1997/449. Il riferimento è alla possibilità per l'ente, previa quantificazione regolamentare della relativa percentuale, di destinare al Fondo le economie di spesa derivanti dalla conclusione di contratti di sponsor, stipulati con soggetti privati, esclusivamente per finalità di pubblico interesse, a condizione che abbiano comportato dei risparmi di spesa rispetto alle previsioni iniziali;
  - quota dei risparmi conseguiti e certificati in attuazione dell'art. 16, c. 4, e 5 del D.L. 6 luglio 2011, n.98. In tal caso, le amministrazioni che hanno adottato entro il 31 marzo di ciascun anno i piani di razionalizzazione della spesa possono utilizzare per la contrattazione integrativa, nell'importo massimo del 50%, le economie effettivamente realizzate, rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, mentre il restante 50% sarà destinato all'erogazione dei premi previsti dall'art. 19 del d.lgs. 150 del 2009;
  - risorse, derivanti da disposizioni di legge, che prevedano specifici trattamenti economici in favore del personale da utilizzarsi in conformità a quanto previsto dalle stesse disposizioni (ad esempio, incentivi per funzioni tecniche, per il recupero dell'evasione ICI, compensi per l'avvocatura interna);
  - rateo della RIA, calcolato in base alle mensilità residue dopo la cessazione dal servizio. L'importo in questione, *una tantum*, comprende nel calcolo dei ratei sia la tredicesima mensilità che le frazioni di mese superiori ai 15 giorni. Esso confluisce nel fondo nell'anno successivo a quello in cui si è verificata la cessazione;
  - eventuali economie da straordinario, ex art. 14 CCNL 1/4/1999 che, dopo essere state accertate a consuntivo, confluiscono direttamente al fondo nell'anno successivo[6];
  - eventuale quota parte del rimborso spese che il comune riceve dall'amministrazione finanziaria per l'effettuazione di notifiche per suo conto. Si tratta di una somma da destinarsi al Fondo, ai fini dell'erogazione di produttività in favore degli stessi messi notificatori;
  - risorse destinate all'erogazione del trattamento accessorio del personale delle case da gioco comunali;
  - eventuali somme stanziare dall'ente, ex art. 67, c. 5, lett. b), CCNL 2018, per il conseguimento di obiettivi dell'ente, anche di mantenimento, definiti nel Piano della Performance (in questo importo sono ricomprese anche le risorse finanziate dai proventi derivanti dalle violazioni del codice della strada destinate a erogare gli incentivi monetari ai vigili per l'attività di potenziamento dei servizi di controllo per la sicurezza urbana);
  - risorse destinate al finanziamento del salario accessorio del personale trasferito da altri enti a seguito di scelte legislative, limitatamente alla quota dell'anno di trasferimento, poiché a

---

regime tali risorse vanno nella parte stabile del Fondo. Si tratta, dunque, di garantire la copertura degli oneri del trattamento accessorio del personale trasferito, limitatamente ai mesi residui dell'anno, nella misura pari alla corrispondente riduzione della relativa componente variabile dei fondi delle amministrazioni di provenienza del predetto personale.

Nell'ambito delle disposizioni volte a perseguire specifici obiettivi di riduzione della spesa pubblica attraverso manovre di contenimento della spesa del personale delle pubbliche amministrazioni, il legislatore ha introdotto, dal 2011, dei limiti specifici alla crescita dei fondi destinati al trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici.

Al riguardo, limitatamente agli anni dal 2011 al 2014, il legislatore, con l'art.9, c. 2-bis, del d.l. n.78/2010 ha previsto, come limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento economico accessorio del personale, il corrispondente importo del fondo dell'anno 2010, cui applicare eventuali riduzioni in misura proporzionale al personale cessato dal servizio<sup>[7]</sup>.

Per l'anno 2015, invece, non è stato introdotto alcun limite, ma sono stati resi strutturali i risparmi di spesa riguardanti il periodo 2011-2014 che, altrimenti, sarebbero stati circoscritti come risorse *una tantum* all'interno del medesimo periodo. Al riguardo, infatti, la l. n. 147/2013 ha aggiunto all'art. 9 c. 2 bis del d.l. 2010 n.78 la previsione per cui: *“A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo”*.

Dall'anno 2016, invece, con l'art. 1 c. 236 legge n. 208 del 2015, è “ritornato” il meccanismo della riduzione proporzionale del fondo in base alle cessazioni dei dipendenti e la previsione del limite cui ricondurre il fondo, seppur questa volta riferito a quello certificato dell'anno 2015.

L'ultimo intervento normativo di settore è costituito dall'art. 23, c. 2, del d.lgs. 75/2017, di riforma del TUPI. Il legislatore ha, infatti, previsto che, dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento economico accessorio del personale di ciascuna p.a., non può superare il corrispondente importo certificato relativo al fondo dell'anno 2016.

È stato, conseguentemente, determinato l'individuazione di un nuovo tetto al fondo (quello dell'anno 2016), il quale rappresenta, peraltro, l'importo più basso dal 2010, anno dal quale si sono succedute nell'ordine le diverse misure di contenimento della spesa appena illustrate. Al contempo, è stato eliminato l'obbligo di riduzione automatica del fondo in conseguenza delle diminuzioni di personale per effetto delle cessazioni.

L'art. 67 c. 7 del CCNL 2018 ricorda, infatti, la necessità di rispettare il limite di cui al d.lgs. 75/2017, anche per effetto del finanziamento delle posizioni organizzative con le risorse di bilancio.

Quindi, la quantificazione non solo del FRD ma anche del fondo destinato alle posizioni organizzative deve avvenire nel rispetto del limite certificato del tetto del fondo 2016.

In particolare, in base alla Relazione illustrativa dell'art. 23, c.2, del d.lgs. n. 75/2017, contenente indicazioni valevoli per tutte le PP.AA., restano escluse da tali limitazioni:

- le risorse non utilizzate derivanti dal fondo dell'anno precedente, anche riferite ai compensi di lavoro straordinario, ove previste in sede di CCNL; i compensi professionali legali riferiti a

sentenze favorevoli all'amministrazione, con vittoria di spese;

- le risorse in conto terzi;

- le economie aggiuntive, effettivamente realizzate, ai sensi dell'art. 16, commi 4 e 5, del D.L. n. 98 del 2011.

Da ultimo, l'art. 33, c. 2, del D.L. 30 aprile 2019, n. 34, convertito nella l. 28 giugno 2019, n. 58 (c.d. "Decreto Crescita") ha previsto che: *"Il limite al trattamento economico accessorio del personale di cui all'art. 23, c. 2 d.lgs. 2017 n. 75 è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite riferita all'anno 2018 del fondo per la contrattazione integrativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018"*.

La norma è stata introdotta per neutralizzare gli effetti di un eventuale incremento del fondo per effetto del riconoscimento ai Comuni di nuove capacità assunzionali, in base sempre alla stessa norma di legge.

Ai fini del calcolo dell'aumento del limite del Fondo 2016, oggetto della variazione legislativa, si prevede di utilizzare il seguente metodo: dividere il Fondo accessorio del 2018 per il numero dei cedolini del personale assunto sia con contratto a tempo indeterminato che a tempo determinato in servizio alla data del 31.12.2018. Ottenuta, così, la media pro capite di valore del fondo 2018, tale importo va moltiplicato per il differenziale fra i nuovi assunti e i cessati nel corso dell'anno della costituzione del Fondo preso in considerazione<sup>[8]</sup>.

## 2. La costituzione del FRD dell'ente per il 2022 (previsione)

Partendo da un confronto con lo schema del FRD 2021 dell'ente, è possibile tracciare una previsione della costituzione del Fondo per il 2022, evidenziata dal seguente schema:

FONTE	DESCRIZIONE	Valore
<b>RISORSE STABILI</b>		
Art. 67 comma 1	Importo unico consolidato anno 2017 – al netto P.O. per enti con dirigenza	159.322,79
Art. 67 comma 2 lett. a)	Incremento € 83,20 per ogni dip. In servizio al 31/12/2015 – SOLO DAL 2019	2.995,20
Art. 67 comma 2 lett. b)	Differenziali PEO sul personale in essere al 1/3/2018	3.209,83
Art. 67 comma 2 lett. c)	Retribuzioni di anzianità ed assegni ad personam del personale cessato l'anno precedente	<b>1.676,48</b>
Art. 67 comma 2 lett. d)	Risorse riassorbite ex art. 2 co. 3 d.lgs 165/2001	
Art. 67 comma 2 lett. e)	Incremento per processi associativi e delega di funzioni con trasferimento di personale	–

<i>Art. 67 comma 2 lett. f)</i>	solo per Regioni	–
<i>Art. 67 comma 2 lett. g)</i>	Incremento per riduzione stabile fondo lavoro straordinario	–
<i>Art. 67 comma 2 lett. h)</i>	Incremento per riorganizzazioni con aumento di dotazione organica	–
<b>TOTALE RISORSE STABILI</b>		<b>167.204,30</b>
<b>INCREMENTI VARIABILI</b>		
<i>Art. 67 comma 3 lett. a)</i>	Legge 449/1997, sponsorizzazioni, servizi conto terzi	–
<i>Art. 67 comma 3 lett. b)</i>	Piani di razionalizzazione	
<i>Art. 67 comma 3 lett. c)</i>	Risorse da specifiche disposizioni di legge (funzioni tecniche, ICI, avvocatura, ecc.)	
<i>Art. 67 comma 3 lett. d)</i>	Ratei di importi RIA su cessazioni in corso di anno precedente	<b>€ 510,59</b>
<i>Art. 67 comma 3 lett. e)</i>	Risparmi da utilizzo straordinari	
<i>Art. 67 comma 3 lett. f)</i>	Rimborso spese notificazione atti dell'amministrazione finanziaria	
<i>Art. 67 comma 3 lett. g)</i>	Personale case da gioco	
<i>Art. 67 comma 3 lett. h)</i>	Incremento max 1,2% monte salari 1997	
<i>Art. 67 comma 3 lett. i)</i>	Incremento per obiettivi del Piano performance	
<i>Art. 67 comma 3 lett. j)</i>	incremento risorse a seguito di sperimentazione ex art. 23 co. 4 D.lgs. 75/2017	
<i>Art. 67 comma 3 lett. k)</i>	Quote per trasferimento personale in corso di anno a seguito di delega di funzioni	
<i>Art. 68 comma 1</i>	Residui anni precedenti di risorse stabili	
<b>TOTALE INCREMENTI VARIABILI</b>		<b>510,59</b>
<b>TOTALE FONDO 2022</b>		<b>167.714,89</b>
<b>Di cui assoggettati a limite 2016</b>		<b>161.509,86</b>
<b>LIMITE FONDO 2016</b>		<b>€ 159.163,32</b>
<b>Riduzione per superamento limite 2016</b>		<b>2.346,54</b>
<b>FONDO DA CCNL 2016-2018</b>		<b>165.368,35</b>

---

<b>LIMITE FONDO 2016- VARIAZIONE AI SENSI ART. 33 C.2 D. L. 34/2019</b>	<b>€ 396.321,00</b>
<b>Riduzione per superamento limite 2016</b>	
<b>FONDO DA APPROVARE</b>	<b>167.714,89</b>

Nello specifico caso del FRD 2022, stante l'entrata in vigore del nuovo CCNL 2022, la variazione del limite del fondo prevista all'interno del Decreto Crescita, ricalcolata ogni anno sulla base della variazione del numero dei dipendenti, dovrà essere confermata sulla base della nuova normativa.

Ne deriva, pertanto, che il totale del fondo da approvare, pari a euro **167.714,89** è stato calcolato sulla base della disciplina ancora vigente. I possibili utilizzi del FRD 2022 e le criticità negli utilizzi del FRD 2021.

Il successivo art. 68 del CCNL si occupa delle possibili destinazioni del Fondo. In particolare, il Fondo serve a finanziare:

- i premi correlati alla performance organizzativa e individuale (a quest'ultima è dedicato almeno il 30% delle risorse variabili);
  - le indennità riguardanti le condizioni di lavoro (che comprendono lo svolgimento di attività disagiate, di rischio, o implicanti il maneggio di valori);
  - le indennità di turnazione o di reperibilità;
- i compensi per specifiche responsabilità;
- le indennità di funzioni per la polizia locale;
- i compensi ai messi notificatori;
- le progressioni economiche, con decorrenza nell'anno di riferimento, finanziate esclusivamente da risorse stabili.

Nello specifico caso riferito all'ente, il contratto integrativo 2021 ha mantenuto come specifico proposito quello di finanziare le risorse destinate alle progressioni economiche orizzontali già in precedenza effettuate.

Dal contratto 2021 emerge, infatti, una destinazione di economie 2020 e 2021 pari, nel complesso, a euro 70.474,44, per il finanziamento delle Peo, contrattate a valere sulla programmazione riferite alle annualità 2020 e 2021, ma con effetti economici a valere sugli esercizi 2022 e 2023.

Al riguardo, va premesso che gli oneri per le progressioni orizzontali devono trovare finanziamento esclusivamente in risorse di parte stabile del fondo, non essendo consentito in alcun modo né un finanziamento delle medesime attraverso il ricorso alle risorse di parte variabile, né attraverso il ricorso al bilancio.

---

Si citano diversi orientamenti ARAN del 2020 in materia, successivi all'entrata in vigore dell'ultimo CCNL, in cui è espressamente previsto che gli oneri concernenti il pagamento dei maggiori compensi spettanti al personale che ha beneficiato della disciplina sulle Peo sono interamente a carico della componente stabile del FRD di cui all'art. 67[9].

Sul punto, le criticità del Fondo 2021 potrebbero riguardare la derivazione delle economie di spesa utilizzate per garantire la copertura integrale dei costi delle progressioni.

Al riguardo, come anche previsto nell'ambito del riscontro alla richiesta di chiarimenti al revisore, l'ente ha chiarito che si è trattato di utilizzi di risorse di parte stabile, non rilevandosi pertanto profili di criticità con riferimento ad un eventuale impiego di risorse di parte variabile, che avrebbe potuto determinare l'inutilizzabilità delle rispettive somme programmate.

Sempre con riferimento all'istituto delle Peo, l'art. 16 del nuovo CCNL ha dettato diverse disposizioni vincolanti, tra cui il principio per cui la quota dei beneficiari non può superare il 50 per cento dei dipendenti in possesso dei relativi requisiti[10].

Ad esempio, supponendo che il totale del personale che ha maturato le condizioni per il passaggio di fascia all'interno dell'ente sia pari ipoteticamente a 100, e al primo anno la progressione riguardi, quindi, un l'anno successivo la progressione un totale di 50 dipendenti (il 50 per cento di 100), non concernerà la restante metà di personale rimasta esclusa durante il primo anno (cioè, gli altri 50 dipendenti), ma il 50 per cento di 50, quindi, solo il 25 per cento del personale.

Ne deriva che la scelta effettuata dall'ente, e in generale caratteristica di molti contratti, di erogare il beneficio economico corrispondente alla progressione effettuata, per il primo anno, al 50 per cento dei dipendenti, e per il secondo anno, al restante 50 per cento rappresenta una prassi assai dubbia sotto il profilo della legittimità.[11]

Anche sotto tale aspetto, pertanto, è possibile cogliere un profilo di criticità nel FRD 2021.

Infatti, la Relazione illustrativa, posta a corredo della determina di costituzione del Fondo, prevede testualmente che: *“Le economie di spesa di parte stabile, ammontanti complessivamente ad euro 70.474,44, saranno destinate all'avvio delle Peo nell'anno 2022 (non più del 50% del personale in servizio) e nell'anno 2023 per il restante personale.”*

Al riguardo, una possibile soluzione per l'ente potrebbe essere quella di introdurre uno specifico regolamento per le Peo, prima della costituzione del FRD 2022, dove evidenziare, tra i vari aspetti vincolanti, i seguenti:

- che le progressioni vanno fatte in sequenza;
- che il relativo finanziamento deve avvenire tramite la parte stabile del fondo, non essendo ammesso in alcun modo l'intervento del bilancio dell'ente neppure per il così detto differenziale;
- che la percentuale dei dipendenti interessata alle progressioni può essere solo una quota limitata, pari al 50 per cento degli aventi diritto, da calcolarsi con riferimento a ciascuna annualità interessata dagli effetti della progressione.

Ciò al fine di evitare che i benefici economici conseguenti non siano erogati a pioggia nei confronti di

---

tutti i dipendenti, sacrificandosi in tal caso la *ratio* della previsione sia normativa (d.lgs. 150 del 2009) che contrattuale, che è quella di garantire l'accesso alla fascia economica immediatamente successiva a coloro i quali sono stati selezionati sulla base di una procedura selettiva, che abbia rispettato a monte i criteri previsti dalla normativa in materia.

Sempre nel FRD 2021 dell'ente è stato previsto di destinare le "ulteriori" economie all'incentivazione della performance.

La performance, sia individuale sia organizzativa, rappresenta unitamente alle attività disagiate uno degli istituti principali finanziati dalla contrattazione integrativa, ai sensi dell'art. 45 del TUPPI ed è, conseguentemente, uno dei relativi utilizzi del fondo.

L'art.68 del CCNL 2018, infatti, prevede che: *"Le risorse destinate al finanziamento della performance individuale non devono essere inferiori al 30% della parte del fondo per la contrattazione decentrata, parte variabile"*.

Nello specifico, uno dei problemi maggiormente dibattuti in tema è quello riguardante la predeterminazione degli obiettivi che, di fatto, rappresenta il presupposto per l'erogazione della performance individuale. Infatti, spesso, nei piccoli enti l'assegnazione di obiettivi innovativi è difficile, per questa ragione, sono assegnati obiettivi di mantenimento.

Nel caso dell'ente, il problema è stato sia la difficoltà di una precisa individuazione degli obiettivi performanti, sia l'erogazione stessa del trattamento economico accessorio a valle, cioè, in seguito alla certificazione da parte dell'organismo di valutazione interna degli obiettivi assegnati.

Rispetto al primo profilo problematico, anche gli obiettivi così detti di mantenimento sono richiamati dalla normativa contrattuale, precisamente dall'art. 67 c. 5 del CCNL 2018, che consente di inserire nel fondo risorse aggiuntive per il loro raggiungimento. Ciò significa, pertanto, che anche questi obiettivi devono presentare una natura sfidante riguardo alle condizioni di partenza. Essi, quindi, non possono conseguentemente essere troppo generici nella predeterminazione ed è possibile incrementare le risorse per la relativa alimentazione.

Rispetto al secondo aspetto rilevato come critico, va precisato come ad oggi l'ente non è riuscito a liquidare la performance individuale relativa all'esercizio 2021 ai propri dipendenti.

Al riguardo, la causa che ha determinato siffatta impossibilità è stata senz'altro rappresentata dalla necessità di garantire il finanziamento delle progressioni economiche orizzontali anzidette che, essendo finanziate da economie pregresse di parte stabile del fondo, hanno di fatto "ingessato" quest'ultimo, rendendo di fatto difficile la possibilità di poter disporre di risorse di parte variabile in grado di finanziare le forme di incentivazione del personale.

Difatti, come già detto, tutto l'importo necessario a pagare le Peo è permanentemente prelevato dalla parte stabile del Fondo e queste risorse ritornano nella parte utilizzabile di quest'ultimo solo a seguito di cessazioni dal servizio o di progressioni verticali.

Pertanto, per risolvere il problema illustrato, le soluzioni potrebbero essere di tre tipi:

- la prima potrebbe essere la scelta, in sede di predeterminazione dei successivi fondi, di non

---

finanziare nuove progressioni economiche, in modo da evitare ulteriori irrigidimenti del fondo e creare degli “avanzi” sulla parte stabile in grado di determinare il finanziamento, anno per anno, di istituti di parte variabile, tra cui, appunto, la performance dei dipendenti;

- la seconda potrebbe essere, invece, di finanziare in futuro la performance attraverso le risorse di parte stabile del fondo. In tal caso, quand’anche si dovessero generare delle economie su tali risorse, le stesse potrebbero essere riutilizzabili nel corso dell’anno successivo. Difatti, stante la formulazione letterale dell’art. 68, c. 1, ultimo periodo, del CCNL 2018, l’importo residuo di risorse stabili allocate sul Fondo, destinate a remunerare la performance organizzativa ed individuale, non interamente

utilizzate, sono comunque rese disponibili, nell’anno successivo, nel rispetto delle disposizioni in materia contabile<sup>[12]</sup>;

- la terza soluzione, infine, potrebbe essere quella di incentivare la performance dei dipendenti attraverso l’implementazione del Fondo 2022, ad esempio, attraverso il ricorso o alle riduzioni di parte stabile (e conseguentemente di parte variabile) dello straordinario o all’adozione di specifici piani di razionalizzazione della spesa pubblica. Va specificato, infatti, che le risorse derivanti dai piani di razionalizzazione, così come le economie riguardanti il fondo sullo straordinario, non sono risorse soggette a riduzione per effetto della riconduzione ai limiti di cui all’art. 23, c.2, del d.lgs. 75/2017.

Con specifico riferimento ai piani di razionalizzazione, l’art. 16 c. 4 e 5 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, in materia di piani di razionalizzazione della spesa, prevede che le pubbliche amministrazioni possono adottare ogni anno entro il 31 marzo dei piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa. Detti piani indicano la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari.

Si tratta quindi di piani dotati di validità triennale, che indicano la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna voce correlata interessata.

Le relative economie saranno riutilizzabili solamente se accertate a consuntivo, a seguito della verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati, e certificate da parte degli organi di controllo interni all’ente.

Tuttavia, affinché questi risparmi trovino allocazione all’interno del FRD parte variabile è necessario che: 1) l’incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente sia inferiore al 50%; 2) l’ente abbia ridotto a monte la spesa di personale; 3) sia stato rispettato il patto di stabilità interno.

Ovviamente, poiché si tratta di economie aggiuntive rispetto a quelle imposte dalle manovre di finanza pubblica, esse richiedono di essere verificate ogni anno per le successive destinazioni.

Inoltre, poiché le modalità relative agli utilizzi dei risparmi di spesa conseguenti all’adozione dei suddetti piani costituiscono oggetto di contrattazione decentrata integrativa, si suggerisce la previa adozione di un regolamento da parte dell’ente.

Con riferimento, infine, all'incremento del FRD per effetto dei risparmi sul fondo per lo straordinario del personale, il legislatore, prima nel 1999, poi nel 2004, ha riconosciuto la possibilità di operare una riduzione di tale specifico fondo per effetto della sua riconduzione al limite allo straordinario previsto nel CCNL del 1999.

Pertanto, la norma, contenuta nell'art. 67 del CCNL del 2018, consente l'attuazione del principio del c.d. "travaso". Si tratta, cioè, della destinazione della parte avanzata dal fondo per lo straordinario, in termini di economia di spesa, all'interno del FRD parte variabile relativo all'anno successivo.

### **3. Il trattamento economico con particolare riferimento alla costituzione delle risorse decentrate a seguito dell'entrata in vigore del nuovo CCNL delle Funzioni Locali, sottoscritto in data 16 novembre 2022**

Il nuovo CCNL prevede un incremento delle risorse decentrate, a partire dal consolidamento delle risorse di parte fissa definite dal precedente contratto del 21 maggio 2018. Nello specifico, per quanto concerne la parte stabile del fondo, esso risulta incrementato: da un importo annuo pari a euro 84,50 per ogni dipendente in servizio al 31/12/2018, con effetto retroattivo al 1° gennaio 2021. Per il calcolo del personale presente al 31/12/2018, è possibile fare riferimento al parere Aran (Orientamento applicativo del 3.4.2019) secondo cui il menzionato incremento dovrà computare anche le unità di personale in servizio al 31.12.2018 assunte a tempo determinato, nonché quelle con rapporto di lavoro a tempo parziale (in servizio presso l'ente alla medesima data). Siffatte risorse vanno computate in deroga ai limiti stabiliti dall'art. 23, c.2, del d.lgs. 75/2017;

- dalle risorse stanziare dagli enti, in caso di incremento stabile della consistenza di personale, al fine di sostenere gli oneri relativi ai maggiori trattamenti economici. L'incremento della consistenza di personale fa riferimento, nello specifico, al solo personale in servizio effettivo a tempo indeterminato.

In altri termini, gli enti che aumentano il personale in servizio rispetto a quello in servizio al 31.12.2018 hanno il vincolo, se soggetti alle disposizioni di cui al d.l. 34/2019, di aumentare il fondo di tali incrementi, sicché un incremento della consistenza del personale a tempo indeterminato rispetto alla consistenza rilevata al 31.12.2018 potrà essere considerato fuori dal limite di cui all'art. 23, c.2, del d.lgs. 75/2017, qualora il relativo importo non superi il valore *pro capite* calcolato con le risorse decentrate dell'anno 2018;

- dall'importo pari alle differenze fra gli incrementi a regime di cui all'art. 76 (Incrementi degli stipendi tabellari), riconosciuti alle posizioni economiche di ciascuna categoria, e gli stessi incrementi riconosciuti alle posizioni iniziali;
  - dalla quota di risorse, già a carico del bilancio, corrispondente alle differenze stipendiali fra

---

B3 e B1 e far D3 e D1.

Il presupposto della norma, ossia, l'entrata in vigore del nuovo sistema di classificazione professionale di cui all'art. 13, c.1, del nuovo CCNL risolve *ipso iure* la questione della decorrenza dell'adempimento, che dovrà avvenire, pertanto, a partire dal 1° aprile 2023, essendo stato il contratto sottoscritto in data 16.11.2022.

La quota di risorse in argomento è utilizzata per coprire il costo, da porsi interamente a carico del fondo, relativo ai "differenziali stipendiali" di cui all'art. 78 del nuovo CCNL al personale inquadrato nei profili professionali della categoria B (cui si accedeva dalla posizione economica B3) e nei profili professionali della categoria D (cui si accedeva dalla posizione economica D3).

Le relative somme, infatti, dopo essere state eliminate dalla corrispondente voce di spesa del bilancio dell'ente vanno aggiunte al fondo, in modo che tutte le diverse posizioni di progressione economica, anche quelle diversificate a seguito della differenza di inquadramento iniziale, siano permanentemente a carico della parte stabile. Per tale ragione, la nuova norma prevede che l'aggiunta al fondo delle risorse in esame debba avvenire senza nuovi o maggiori oneri a carico degli enti.

Anche siffatte somme vanno considerate in deroga al tetto del fondo.

Con specifico riferimento, invece, alle risorse di parte variabile, sono confermate tutte le voci previste dal CCNL 21 maggio 2018 con le seguenti novità/differenze:

- l'incremento fino all'1,2%, su base annua, del monte salari del 1997 non necessita più, ai fini del relativo inserimento, della contrattazione decentrata, diversamente dall'analoga disposizione prevista nel precedente contratto. L'inserimento, infatti, è ora rimesso esclusivamente alla volontà dell'ente e alla correlata disponibilità di risorse in bilancio, venendo meno l'obbligo della contrattazione integrativa;
  - l'incremento della parte variabile previsto dall'art. 67, c.54, del precedente contratto del 2018 per il raggiungimento di obiettivi dell'ente, anche di mantenimento, definiti nel piano della performance, è consentito, adesso, con un più ampio margine di intervento per gli enti locali.
  - Infatti, la nuova norma prevede che tale incremento può essere motivato da scelte organizzative, gestionali e di politica retributiva dell'ente, anche connesse alle assunzioni di personale a tempo determinato, ove nel bilancio sussista la relativa capacità di spesa, e sempre nel rispetto del vincolo del non superamento delle risorse accessorie di cui all'art. 23, c. 2, d.lgs. 75/2017. In questa voce entrano anche le quote dei proventi per l'inosservanza delle sanzioni al codice della strada che l'ente eventualmente destina al salario accessorio dei vigili.

La norma ha carattere flessibile, rimettendo agli enti la scelta in ordine agli obiettivi rilevanti ai propri scopi, in un'ottica di semplificazione amministrativa della gestione dei fondi. Sarà poi cura dell'ente motivare, nella Relazione tecnica e illustrativa, le ragioni poste alla base della decisione di incrementare le risorse;

- infine, come disposto dalla legge di bilancio per il 2022, le risorse di parte variabile possono essere incrementate di un ulteriore importo non superiore allo 0,22% del monte salari del 2018, sempre se sussistono le relative capacità a bilancio.

Le relative somme, che non vanno ricondotte al limite di cui all'art. 23, c. 2, d.lgs. 75/2017, sono risorse addizionali funzionali a incrementare ulteriori risorse di parte variabile, fra cui, ad esempio, quelle destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e risultato delle posizioni organizzative o Elevate Qualificazioni.

La ripartizione fra il fondo e le posizioni organizzative si effettua in misura proporzionale, tenendo conto degli importi relativi all'anno 2021 del fondo e lo stanziamento a bilancio delle posizioni organizzative.

## Indice bibliografico

**A. BIANCO**, "Contrattazione, controlli, responsabilità", Maggioli Editore, 2020.

**L. TAMASSIA – G. GAMBELLA**, "I Fondi del salario accessorio", F. Apollonio &C. 2021.

[1] Al riguardo, la C. conti ha rilevato, in sede di certificazione, che la creazione di un fondo unico, in cui confluiscono tutte le risorse di parte stabile, relative all'anno 2017, non sembra aver centrato l'obiettivo di semplificazione previsto dal legislatore, anche alla luce dell'introduzione, all'interno dell'art. 40 TUIP, d.l., c. 4-ter, da parte del d.lgs. 75/2017.

[2] A tal fine, occorre moltiplicare l'importo di euro 83,20 per il numero di personale in servizio con contratto a tempo indeterminato e determinato alla data del 31.12.2015.

[3] Il differenziale delle progressioni economiche rappresenta un adeguamento del fondo che ha come scopo quello di "neutralizzare" gli effetti dei diversi differenziali di aumento dei tabellari, di cui alla nuova tabella B acclusa al CCNL 2018, in grado potenzialmente di erodere la capacità del fondo di finanziare le progressioni economiche orizzontali attingendo direttamente dal bilancio le risorse necessarie e riallocandole dentro il fondo.

[4] Siffatta norma va letta in combinato disposto con l'art. 67, c. 3, lett. k). Pertanto, l'ente che acquisisce personale trasferito da altri enti finanzia il relativo trattamento economico accessorio, limitatamente all'anno in cui avviene il trasferimento, a valere sulle risorse variabili del fondo (dove sono allocati i ratei di finanziamento dei relativi importi per i mesi residui), in seguito, si andrà a regime attraverso l'integrazione della relativa parte stabile del fondo.

[5] La norma, oltre a sottendere il divieto di trasferimenti di segno opposto, dal Fondo del salario accessorio al Fondo per il finanziamento del lavoro straordinario, enuncia il principio d'invarianza complessiva delle risorse stanziate, che indica che il fondo per il lavoro straordinario va ricondotto al corrispondente limite certificato per il 2016, rientrando nella previsione di cui all'art. 23, c. 2, del d.lgs. 75 del 2017.

[6] Cfr. parere Aran n. 12787/2018 secondo cui non c'è alcuna possibilità di aumentare il fondo dello straordinario a seguito del maggior costo dovuto all'incremento degli stipendi tabellari previsti dal

---

CCNL 21/5/2018. Pertanto, essendo il fondo dello straordinario bloccato al valore determinato nel 1999, gli enti hanno a disposizione un numero minore di ore di straordinario autorizzabile a seguito dell'aumento del costo contrattuale.

[7] Cfr. Corte conti, Sezioni riunite in sede di controllo, del 4 ottobre 2011 n.51, che ha precisato la circostanza per cui si trattava di una norma volta a rafforzare il limite posto alla crescita della spesa per il personale, come tale applicabile anche nel caso di disponibilità, da parte dell'ente, di risorse aggiuntive derivanti da incrementi di entrata

[8] Ai sensi del D.P.C.M. 17 marzo 2020, attuativo delle disposizioni di cui al Decreto Crescita, è fatto salvo il limite iniziale del Fondo calcolato con riferimento al 2018 qualora il personale in servizio sia inferiore al numero rilevato al 31.12.2018. Di conseguenza, l'applicazione della nuova disciplina non può avere in nessun caso effetti peggiorativi in caso di variazione in diminuzione del personale in servizio.

[9] Cfr. orientamenti applicativi ARAN, CFL, nn. 77, 96, 103, 100, del 28 settembre 2020.

[10] Si tratta nello specifico dei seguenti requisiti di cui all'articolo 16 CCNL 2018: la permanenza all'interno della fascia economica in godimento da almeno due anni; la valutazione positiva della performance individuale relativa all'ultimo triennio precedente quello della progressione; esperienza professionale maturata negli ambiti di riferimento; competenze acquisite e certificate a seguito di specifici processi formativi

[11] Cfr. parere n. 0060130 del 10/09/2018 del Dipartimento della Funzione Pubblica

[12] Cfr. Orientamento applicativo Aran, CFL, n.151 del 2020.

#### **Data di creazione**

2023/07/26