

SIMONA FREGUGLIA

**LA COSTITUZIONE DEL FONDO
DELLE RISORSE DECENTRATE**
Personale non dirigente

Con modulistica in formato digitale editabile

Edizione 2024



LA COSTITUZIONE DEL FONDO DELLE RISORSE DECENTRATE

Personale non dirigente

Edizione 2024

Di Simona Freguglia



La costituzione del fondo delle risorse decentrate
Di Simona Freguglia

© 2024 Publika S.r.l.
Via Pascoli 3, 46049 Volta Mantovana (MN)
info@publika.it
www.publika.it

I diritti di riproduzione, traduzione, memorizzazione e adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (analogico e/o digitale) sono riservati in tutti i paesi.

II edizione
Agosto 2024
Pubblicazione digitale

Sommar

Premessa alla seconda edizione.....	7
Presentazione della guida	9
1. Il quadro normativo vigente.....	11
2. I vincoli di contenimento dei costi della contrattazione integrativa.....	19
3. Calcolo dei differenziali delle progressioni economiche orizzontali.....	24
3.1. Il rinnovo contrattuale 2019/2021	24
3.2. I differenziali delle progressioni economiche orizzontali a regime dal 2023....	26
4. Modulistica in allegato.....	28
4.1. Atto di indirizzo dell'organo politico in merito alla contrattazione integrativa	28
4.2. Foglio di calcolo (MS Excel) di costituzione fondo e adeguamento del limite di cui all'art. 23, comma 2, del d. lgs. n. 75/2017, ai sensi del d.l. n. 33/2019, conv. in legge n. 58/2019	28
4.3. Bozza di determinazione di costituzione fondo anno 2024	31
4.4. Relazione illustrativa e tecnico finanziaria.....	31
4.5. Foglio di calcolo (MS Excel) per il calcolo dei differenziali PEO art. 79 CCNL Funzioni Locali 16/11/2022 a regime dal 2023	31

Premessa alla seconda edizione

La nuova edizione di questo studio, dopo l'incoraggiante successo ottenuto dalla prima, pubblicata all'inizio del 2023, anno di prima applicazione delle norme relative alla costituzione del fondo delle risorse decentrate del personale non dirigente, secondo quanto statuito dall'art. 79, comma 7, del CCNL Funzioni Locali del 16 novembre 2022, nasce per dare contezza degli aggiornamenti in tema di costituzione del fondo del salario accessorio derivanti dai pareri resi noti dall'Aran nel corso dell'anno 2023, in relazione ai dubbi esposti dalle istituzioni sulle corrette modalità applicative delle novità del CCNL 2019/2021 e dagli orientamenti esposti dalla Ragioneria Generale dello Stato, anche fuori dal contesto della rilevazione del Titolo V del TUIP. Anche la giurisprudenza contabile ha fornito utili indirizzi. Sono stati interventi che hanno completato la regolamentazione prevista dallo stesso CCNL 16 novembre 2022, chiarendo il contesto di riferimento.

Per quanto concerne la regolamentazione statale in tema di fondi del salario accessorio assistiamo ad una situazione di «stasi». Dopo le novità introdotte dal d.l. 13/2023, rivolte agli enti attuatori di progetti di PNRR, di potere incrementare, oltre al limite 2016, la parte variabile dei fondi fino ad una misura massima del 5 per cento della componente stabile degli stessi relativa al medesimo anno, la fonte legislativa di rango primario non ha introdotto ulteriori aggiornamenti sui vincoli vigenti in tema di contenimento del costo del salario accessorio nel pubblico impiego.

Attualmente siamo in attesa del rinnovo contrattuale che riguarderà il periodo 2022-2024. I Comitati di settore, nel mese di maggio ultimo scorso, hanno sottoscritto l'atto di indirizzo da impartire all'Aran per il rinnovo contrattuale 2022-2024 per il personale del comparto Funzioni Locali.

Dalle suddette direttive emerge il chiaro intento di potenziare l'organizzazione attuale del lavoro negli enti territoriali, i quali stanno vivendo una sorta di «diaspora» del personale per la scarsa attrattività economica del comparto Funzioni Locali, rispetto ad altri comparti.

È innegabile, infatti, la progressiva riduzione del personale appartenente al comparto delle Funzioni locali, passato, si legge nell'atto di indirizzo, dalle 467.397 unità, censite in occasione del rinnovo 2016-2018, alle 429.754 unità, censite in occasione del rinnovo 2019-2021, alle attuali 403.633 unità.

Per potenziare l'interesse all'impiego negli enti locali, nelle direttive si legge della possibilità di utilizzare parzialmente le risorse disponibili a legislazione vigente per le assunzioni di personale a tempo indeterminato, che vengono contestualmente ridotte del corrispondente valore finanziario, per incrementare la retribuzione di posizione relativa agli incarichi di Elevata Qualificazione, limitatamente alla differenza tra l'importo maggiore delle retribuzioni di posizione relative alle posizioni di EQ, istituite presso ciascun ente alla data del 1° aprile 2023, e l'eventuale maggiore valore delle medesime retribuzioni stabilito dal nuovo CCNL in itinere, che non potrà comunque superare l'importo di 22.000 euro.

È difficile non riscontrare una similitudine con quanto previsto dall'art. 11 bis, comma 2, del d.l. 135/2018, oggetto di varie pronunce della giurisprudenza contabile, in riferimento agli specifici casi di operatività e applicazione della norma. Anche se l'atto di indirizzo non richiama espressamente la possibilità di esclusione del differenziale calcolato sui nuovi importi delle retribuzioni di posizione delle EQ dal limite di cui all'art. 23, comma 2, d. lgs. 75/2017, la stessa apparirebbe come una conclusione implicita.

Viene, altresì, ammessa la possibilità di derogare al tetto previsto per il lavoro straordinario ex art. 14 del CCNL 1/4/1999, fermo restando, però, il rispetto del limite complessivo del salario accessorio di cui all'art. 23, comma 2, del d. lgs. 75/2017.

D'altro canto, per le ragioni suindicate, occorre veramente «ripensare» per gli enti locali alcuni aspetti, anche, e non solo, alla luce dell'autonomia organizzativa, di cui godono in base al d. lgs. 267/2000 (TUEL).

Ovviamente, per tutto questo, bisognerà, però, aspettare la prosecuzione delle trattive e la stipula definitiva del CCNL. Probabilmente, per quanto riguarda la costituzione del fondo, le eventuali novità decorreranno dal 2025.

Presentazione

La quantificazione del fondo del salario accessorio rappresenta un passaggio strategico e fondamentale nell'ambito delle attività di programmazione e gestione delle risorse umane. Nel corso degli anni la contrattazione nazionale di comparto ha innovato le modalità di costituzione del fondo delle risorse decentrate, mentre gli interventi del legislatore in materia hanno riguardato, per la maggior parte dei casi, l'introduzione di vincoli di crescita dei costi della contrattazione integrativa, presenti ancora oggi, data la perdurante vigenza dell'art. 23, comma 2, del D. Lgs. 75/2017, seppur con il temperamento dell'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019, convertito. in Legge 58/2019.

Alla fonte normativa, contrattuale e non, si sono aggiunte, nel corso degli anni, circolari e ulteriori chiarificazioni della Ragioneria Generale dello Stato (particolare rilevanza assumono le istruzioni sul monitoraggio della contrattazione integrativa, a corredo dei conti annuali), nonché gli orientamenti della Corte dei conti, aumentati esponenzialmente rispetto al passato e, naturalmente, i pareri dell'ARAN che, in occasione del rinnovo contrattuale 2019/2021, hanno fornito utili delucidazioni agli enti richiamate nel presente studio.

Tale elaborato si prefigge l'obiettivo primario di guidare gli enti nella predisposizione di tutti gli atti necessari pertinenti la costituzione del fondo delle risorse decentrate, operando in autonomia, attraverso l'utilizzo di modelli operativi da noi predisposti per la materia oggetto del presente approfondimento.

Modulistica in allegato

- § Atto di indirizzo della G.C. in merito alla contrattazione integrativa;
- § File Excel di costituzione del fondo e adeguamento del limite di cui all'art. 23, comma 2, del D. Lgs. 75/2017, ai sensi del D.L. n. 33/2019, conv. in Legge n. 58/2019
- § Bozza di determinazione di costituzione fondo 2024
- § Relazione illustrativa e tecnico finanziaria
- § File Excel per il calcolo dei differenziali progressioni economiche orizzontali - art. 79, comma 1, lett. d) - CCNL Funzioni Locali 16/11/202, a regime dal 2023

Simona Freguglia

1. Il quadro normativo vigente

Il d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165¹ (Testo Unico del Pubblico Impiego - TUPI) rappresenta, come presupposto fondamentale per l'erogazione del salario accessorio ai dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, la costituzione del fondo per le risorse decentrate ed anche i principi contabili contenuti nell'allegato 4/2 del d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118², conducono a tale conclusione.

La giurisprudenza contabile³ ha sempre ribadito che la costituzione del fondo deve avvenire tempestivamente all'inizio dell'esercizio, attraverso un atto unilaterale dell'Amministrazione datoriale, mediante l'adozione di una «formale delibera» di costituzione, riconducibile al plesso della dirigenza dell'Ente, in quanto atto di natura gestionale e non, invece, al Consiglio o alla Giunta comunale, o, per quanto concerne gli altri enti, ad altro organo politico.

La mancata costituzione del Fondo nell'anno di riferimento salva esclusivamente la componente stabile dei fondi, in quanto la stessa è costituita da risorse fisse aventi carattere di certezza, continuità e di stabilità. Diversamente, le risorse variabili, avendo carattere occasionale, o essendo soggette a variazione anno per anno, non possono consolidarsi nei fondi, poiché le stesse trovano applicazione solo nell'anno in cui sono state discrezionalmente previste. Quindi, le risorse variabili, in quanto risorse che possono variare di anno in anno, e che sono destinate ad alimentare gli oneri correlati ai trattamenti accessori premianti del personale, non possono essere trasportate sull'esercizio successivo nel caso in cui il fondo non è stato regolarmente costituito, anche se le somme sono state regolarmente stanziare in bilancio.

La giurisprudenza della Corte dei conti, in base a quanto previsto nell'allegato 4/2 al punto 5.2 del d.lgs. 118/2011, ha altresì evidenziato che la corretta gestione del fondo comprende tre fasi obbligatorie e sequenziali e che, solamente nel caso in cui nell'esercizio di riferimento siano adempiute correttamente tutte e tre le fasi, le risorse riferite al fondo potranno essere impegnate e liquidate:

- la prima fase consiste nell'individuazione in bilancio delle risorse;
- la seconda fase consiste nell'adozione dell'atto di costituzione del fondo che ha la funzione di costituire il vincolo contabile alle risorse e svolge una funzione ricognitiva, in quanto è diretta a quantificare l'ammontare delle risorse. Tale atto deve essere formale e di competenza del dirigente e, inoltre, deve essere sottoposto a certificazione da parte dell'organo di revisione;
- la terza ed ultima fase consiste nella sottoscrizione del contratto decentrato annuale che, secondo i nuovi principi della competenza finanziaria potenziata, costituisce titolo idoneo al perfezionamento dell'obbligazione. Infatti, alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento accessorio e premiante (registrazione), imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili.

Si ricorda che lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa è correlato all'effettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e in materia di merito e premi applicabili alle regioni e agli enti locali.

¹ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30;165!vig=>

² <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011-06-23;118>

³ <https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/SRCMAR/40/2020/PRSP;>

<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/SRCLAZ/7/2019/PAR;>

<https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/SRCMOL/15/2018/PAR;>