

## **Approfondimento n. 5 – 8 aprile 2020**

# **PROGRESSIONI ECONOMICHE ORIZZONTALI: LA CORRETTA IMPUTAZIONE TRA FONDO E BILANCIO**

*Luca Di Donna*

### **Introduzione**

---

La sospensione *ope legis* dei termini di tutti i procedimenti amministrativi pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, potrebbe rappresentare per molti una buona occasione per iniziare a ragionare sulla costituzione del fondo risorse decentrate dell'anno in corso.

Al momento, del resto, le uniche incertezze che questa operazione si porta dietro sono legate soltanto alla difficoltà di formulare previsioni attendibili sulle reali ripercussioni negative che l'emergenza Coronavirus produrrà sulle condizioni di bilancio e sulla capacità di spesa dei singoli enti, rendendo conseguentemente impossibile fare delle valutazioni definitive in ordine alla praticabilità di un eventuale incremento "discrezionale" della parte variabile del fondo (ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 67 del CCNL del 21.5.2018).

Non costituiscono invece un ostacolo i molti dubbi ancora irrisolti circa le modalità applicative del nuovo meccanismo di adeguamento del tetto di spesa per il salario accessorio introdotto dall'art. 33, comma 2, della legge n. 34/2019 (in funzione della variazione numerica del personale in servizio rispetto al 31.12.2018), trattandosi di una problematica da affrontare comunque soltanto successivamente all'avvenuta quantificazione del fondo. Ricordiamo, infatti, che oggetto di adeguamento non è il fondo incentivante (o i fondi incentivanti nel caso di enti con la dirigenza), bensì l'ammontare complessivo delle risorse destinante annualmente al trattamento accessorio di tutto il personale, senza distinzioni basate sulla provenienza di tali risorse. Per cui è solo dopo aver determinato questo aggregato complessivo di spesa che gli enti dovranno preoccuparsi di fare gli opportuni confronti con la situazione organizzativa del 2018 (sempre che nel frattempo il Governo non abbia abbandonato l'idea di emanare l'apposito DPCM), provvedendo, se del caso, ad operare i necessari correttivi.

### **Corretta imputazione al fondo del costo delle progressioni economiche orizzontali**

---

Uno degli errori più ricorrenti che vengono commessi dagli enti locali in sede di determinazione del fondo per le risorse decentrate è quello di imputare interamente ad esso tutto il costo delle progressioni economiche orizzontali attribuite al personale dipendente.

In materia, appare opportuno ricordare che, a partire dal CCNL del 5.10.2001, la disciplina negoziale ha previsto, in occasione di ogni rinnovo di parte economica, aumenti tabellari specifici per ogni singola posizione economica prevista all'interno delle diverse categorie considerate dal sistema di classificazione professionale.

Proprio a seguito della definizione di incrementi stipendiali nazionali per ciascuna posizione economica, con conseguente assunzione dei relativi oneri finanziari da parte di CCNL, già con la dichiarazione congiunta n. 14 allegata al CCNL del 22.1.2004, le parti negoziali hanno ritenuto

opportuno indicare alle amministrazioni un percorso applicativo corretto e coerente con la scelta di fondo di incrementi tabellari specifici per posizione economica:

*“Con riferimento alla disciplina dell’art. 29, comma 2, le parti concordano nel ritenere che l’importo dell’incremento stipendiale riconosciuto a favore del personale collocato nelle singole posizioni di sviluppo del sistema di classificazione, per la misura più elevata rispetto all’importo attribuito dal presente CCNL al personale collocato nelle posizioni iniziali (A1, B1, C1, D1) o di accesso dall’esterno (B3, D3), è finanziata con le risorse nazionali del CCNL medesimo e quindi è anch’esso a carico dei bilanci degli enti..*

*Questo incremento specifico deve essere inteso, più chiaramente, come differenza tra l’incremento stipendiale attribuito, ad esempio, al lavoratore in posizione C3, rispetto a quello riconosciuto al lavoratore in C1. Lo stesso differenziale retributivo, (C3 meno C1 corrisponde alla differenza tra € 81,09 mensili ed € 77,11 mensili ed è pari ad € 3,98 mensili e a € 47,76 annui, cui deve sempre aggiungersi la quota di tredicesima mensilità) naturalmente, si traduce, in pratica, in una corrispondente rideterminazione dell’importo già in godimento a titolo di progressione economica; come ulteriore conseguenza questo stesso importo determina anche un altrettanto corrispondente aumento del “fondo per le progressioni economiche orizzontali” di cui all’art. 17 del CCNL dell’1.4.1999.*

*Per le stesse motivazioni anche i valori annui delle posizioni di sviluppo vengono rideterminate con effetto dal gennaio 2003 (comma 5, art. 29) con la conseguenza che il costo complessivo delle eventuali nuove progressioni già effettuate o che saranno effettuate con effetto da data successiva al gennaio 2003 dovrà essere calcolato tenendo presente i nuovi e più elevati valori, (cui deve aggiungersi la tredicesima mensilità) con oneri, naturalmente, a carico delle risorse decentrate stabili che subiranno un corrispondente decremento stabile.”.*

Il contenuto di questa dichiarazione congiunta è stato ribadito anche nel successivo CCNL sottoscritto il 9.5.2006, con la dichiarazione congiunta n.4, secondo la quale:

*“Con riferimento alla disciplina dell’art. 2, comma 1, le parti concordano nel ritenere che l’importo dell’incremento stipendiale riconosciuto a favore del personale collocato nelle singole posizioni di sviluppo del sistema di classificazione, per la misura più elevata rispetto all’importo attribuito dal presente CCNL al personale nelle posizioni iniziali (A1, B1, C1, D1) o di accesso dall’esterno (B3, D3) è finanziato con le risorse nazionali del CCNL medesimo e, quindi, è anch’esso a carico dei bilanci degli enti.”.*

Data la rilevanza delle conseguenze di una non corretta applicazione delle regole contrattuali, da ultimo, è intervenuta, ulteriormente, la dichiarazione congiunta n.1, allegata al CCNL del 31.7.2009, che ha ribadito:

*“Con riferimento alla disciplina dell’art.2, comma 1, le parti concordano nel ritenere che l’importo dell’incremento stipendiale riconosciuto a favore del personale collocato nelle singole posizioni di sviluppo del sistema di classificazione, per la misura più elevata rispetto all’importo attribuito dal presente CCNL al personale nelle posizioni iniziali (A1, B1, C1, D1) o di accesso dall’esterno (B3, D3) è finanziato con le risorse nazionali del CCNL medesimo e, quindi, è anch’esso a carico dei bilanci degli enti.”.*

Tali dichiarazioni congiunte hanno perseguito l’obiettivo di un’applicazione delle disposizioni concernenti gli incrementi stipendiali coerente con la volontà delle parti e tesa ad evitare che lo specifico fondo per le progressioni economiche orizzontali fosse impropriamente gravato anche della quota degli aumenti dei valori stipendiali di ciascuna posizione economica, aggiuntiva rispetto a quelli disposti per le posizioni iniziali o di accesso dall’esterno, il cui onere, trattandosi di aumenti disposti direttamente dal CCNL, è stato già imputato a carico delle risorse nazionali.

In sintesi, dunque, il concetto è questo: ogni progressione economica riconosciuta al personale dipendente incide sul fondo solo per l’importo calcolato in base al CCNL vigente al momento della sua attribuzione, mentre gli eventuali ulteriori incrementi devono essere posti a carico del bilancio dell’ente.

Un esempio pratico può chiarire meglio questo concetto.

Si ipotizzi che un dipendente abbia effettuato le seguenti progressioni orizzontali:

- 1° progressione fatta nel 2002 - decorrenza 01.01.2002 – C1-C2;
- 2° progressione fatta nel 2004 - decorrenza 01.01.2004 – C2-C3;
- 3° progressione fatta nel 2008 - decorrenza 01.01.2008 – C3-C4.

Cerchiamo ora di capire quanta parte del costo complessivo delle suddette progressioni economiche graverà sul fondo risorse decentrate del 2020.

#### **Prima progressione: C1-C2 effettuata nel 2002**

Si prende il valore previsto dal CCNL del 5.10.2001. La tabella, nella parte finale, prevede un differenziale di euro 444,15 (L. 860.000).

È necessario portarlo in tredicesimi, quindi:  $444,15/12*13 = 481,16$

Questa è la somma che per questa progressione orizzontale andrà sempre imputata al fondo delle risorse decentrate.

#### **Seconda progressione: C2-C3 effettuata nel 2004**

Si prende il valore previsto dal CCNL del 22.1.2004. La tabella, nella parte finale, prevede un differenziale di euro 505,92.

È necessario portarlo in tredicesimi, quindi:  $505,92/12*13 = 548,08$

Questa è la somma che per questa progressione orizzontale andrà sempre imputata al fondo delle risorse decentrate.

#### **Terza progressione: C3-C4 effettuata nel 2008**

Si prende il valore previsto dal CCNL del 11.04.2008. La tabella, nella parte finale, prevede un differenziale di euro 647,79

È necessario portarlo in tredicesimi, quindi:  $647,79/12*13 = 701,77$

Questa è la somma che per questa progressione orizzontale andrà sempre imputata al Fondo delle risorse decentrate.

Quindi l'incidenza sul fondo 2020 delle progressioni orizzontali effettuate da questo dipendente sarà così determinata:

Progressione del 2002: euro 481,16

Progressione del 2004: euro 548,08

Progressione del 2008: euro 701,77

Totale euro 1.731,01

Ma quanto costano complessivamente oggi queste stesse progressioni all'ente?

Prendendo l'ultimo contratto collettivo vigente, ovvero quello del 21.5.2018, il valore delle progressioni (per tredici mensilità) è così identificato:

- C1-C2: euro 525,62

- C2-C3: euro 628,94

- C3-C4: euro 732,65

Per un totale di euro 1.887,21, con una differenza rispetto a quanto sopra di euro 156,2.

Questa differenza andrà a carico del bilancio e non del fondo.

Resta a questo punto soltanto da chiarire come ci si deve comportare in relazione al personale acquisito mediante procedura di mobilità volontaria.

A giudizio dell'Aran (cfr. parere RAL265), anche in questo caso pare doveroso rispettare il vincolo posto dall'art. 34, comma 1, del CCNL del 22.1.2004, che impone un rigido finanziamento degli oneri per progressione orizzontale sempre e soltanto a carico delle risorse decentrate stabili.

Per cui l'ente ricevente dovrà imputare al proprio fondo l'intero costo delle progressioni economiche acquisite dal dipendente prima del suo trasferimento, prendendo a tal fine a riferimento i valori del CCNL vigente al momento del passaggio alla nuova amministrazione.

Non pare superfluo infine ricordare che, in caso di cessazione o di passaggio a categoria superiore da parte di un dipendente che ha beneficiato della disciplina sulle progressioni economiche, gli importi fruiti a tale titolo, comprensivi dei differenziali di incremento riconosciuti a livello nazionale, torneranno nella disponibilità del fondo per altri utilizzi.

### **Le due diverse modalità di rappresentazione del fondo**

---

L'esposizione di questi valori nelle tabelle di costituzione e di utilizzo del fondo può avvenire secondo due diverse modalità, al "lordo" o al "netto".

Nel primo caso l'ente imputa al fondo l'intero costo delle progressioni economiche attribuite al proprio personale dipendente, provvedendo contestualmente ad incrementare il fondo medesimo (nella parte stabile) di un importo corrispondente all'incremento contrattuale del valore delle stesse.

Per tornare all'esempio di prima avremo che:

Costituzione	Utilizzo
Integrazione fondo per rideterminazione progressioni orizzontali euro 156,2	Progressioni orizzontali euro 1.887,21

Nel secondo caso, invece, l'ente si limita ad imputare al fondo il solo costo originario della progressione, senza provvedere dunque ad alcuna compensazione in sede di costituzione.

Per cui avremo la seguente situazione:

Costituzione	Utilizzo
	Progressioni orizzontali euro 1.731,01

Qualora poi il dipendente in questione dovesse cessare dal servizio, gli enti che hanno optato per la prima soluzione non dovranno fare nulla, mentre gli enti che hanno pagato l'incremento del differenziale con risorse di bilancio dovranno far entrare queste stesse risorse nel fondo, in quanto la relativa somma non verrà più corrisposta al dipendente cessato.

## **Modalità di applicazione di tale particolare disciplina contrattuale**

---

Tutto ciò chiarito, come deve procedere un ente che avesse omesso in passato di dare attuazione alle disposizioni sugli incrementi stipendiali in coerenza con le suddette indicazioni?

A giudizio dell'Aran (cfr. parere RAL1705), nulla impedisce all'amministrazione di procedere oggi, sia pure in ritardo, al calcolo della quota differenziale non conteggiata, seguendo le indicazioni delle richiamate dichiarazioni congiunte.

Al fine di evitare applicazioni non corrette, la stessa Agenzia ha suggerito il seguente percorso operativo:

- occorre, innanzitutto, definire l'elenco analitico del personale in servizio in corrispondenza di ciascuna data di sottoscrizione definitiva dei diversi CCNL che hanno disposto incrementi stipendiali nazionali sulle singole posizioni economiche ("fotografia del personale all'epoca dei diversi CCNL"); naturalmente occorre prendere in considerazione unicamente i CCNL per i quali non si è proceduto al calcolo della quota differenziale e a seguito dei quali il fondo per le progressioni economiche è stato "caricato" anche degli incrementi dagli stessi disposti; a tal fine l'ente, con una precisa e formale assunzione di responsabilità, dovrà certificare espressamente che la disciplina degli incrementi retributivi, derivanti dai CCNL, è stata applicata senza dare attuazione alle indicazioni ricavabili dalle dichiarazioni congiunte di cui sopra si è detto;

- per ciascuna persona in servizio individuata come sopra, occorre indicare la posizione economica rivestita alla data di sottoscrizione definitiva del CCNL preso in considerazione; naturalmente, non deve in alcun modo tenersi conto delle progressioni economiche formalizzate, a beneficio di ciascuna persona, successivamente alla data di sottoscrizione del contratto collettivo, anche se decorrenti da data antecedente (ad esempio, una persona che alla data di sottoscrizione era D2 e a cui sia stata attribuita successivamente la posizione D3, va indicata come D2);

- per ciascuna persona e per ciascun CCNL, individuati come sopra, occorre conteggiare su base annuale e tenendo conto del rateo della tredicesima mensilità, il differenziale tra l'incremento stipendiale riconosciuto dal CCNL sulla posizione economica in godimento della persona (ad esempio, ad una persona in D2) e l'incremento stipendiale riconosciuto alla posizione iniziale o di accesso dall'esterno (ad esempio, alla posizione D1); va da sé che per le persone collocate nella posizione iniziale o di accesso dall'esterno non si deve calcolare alcun differenziale;

- la somma dei differenziali, calcolati come sopra, costituisce l'importo che incrementa il fondo a regime.

Per facilitare il compito di quegli enti che volessero cimentarsi con questo complesso lavoro di ricostruzione, abbiamo predisposto una apposita tabella Excel che potrà essere scaricata unitamente al presente approfondimento.

Per un corretto utilizzo della stessa è opportuno tenere presenti alcune semplici regole:

- 1) l'ente deve compilare unicamente le colonne contenenti l'indicazione del personale in servizio in corrispondenza di ciascuna data di sottoscrizione definitiva dei diversi CCNL, suddividendolo in base alla posizione economica rivestita a quella data;
- 2) a tal fine occorre tener conto anche degli eventuali part-time, per cui ad esempio laddove il numero di dipendenti che abbiano in godimento una determinata posizione economica sia pari 5, di cui uno part-time al 50%, in corrispondenza di quella stessa posizione economica occorrerà inserire il valore 4,5;
- 3) naturalmente, non deve in alcun modo tenersi conto delle progressioni economiche formalizzate, a beneficio di ciascuna persona, successivamente alla data di sottoscrizione del contratto collettivo, anche se decorrenti da data antecedente.