

La costituzione del Fondo Risorse Decentrate a seguito della sottoscrizione dell'ipotesi di CCNL Funzioni Locali 2025-2027

24 Agosto 2026

Giuseppe Fiorillo, Clemente Lombardi

La costituzione del Fondo Risorse Decentrate a seguito della sottoscrizione dell'ipotesi di CCNL Funzioni Locali 2025-2027

Abstract

L'art. 37 dell'ipotesi di CCNL Funzioni Locali 2025-2027, sottoscritto il 21 luglio 2026 ridisegna organicamente la disciplina relativa alla costituzione del Fondo Risorse Decentrate (FRD), introducendo, a partire dal fondo dell'anno 2027, un nuovo modello di determinazione delle risorse, superando la precedente impostazione, caratterizzata da una progressiva stratificazione di norme contrattuali e legislative, adottando un sistema unitario basato sulla definizione di una parte stabile consolidata, corrispondente al valore del Fondo certificato dall'organo di revisione nell'anno 2026. Su tale base vengono successivamente applicati gli incrementi stabili e variabili previsti dal nuovo contratto collettivo, secondo una disciplina più lineare, coordinata e funzionale alla semplificazione delle operazioni di costituzione del Fondo.

Introduzione

Il nuovo **art. 37 dell'ipotesi di CCNL Funzioni Locali 2025-2027**, sottoscritto il 21 luglio 2026, rappresenta uno degli interventi più rilevanti degli ultimi anni in materia di costituzione del **Fondo Risorse Decentrate** (FRD). La disposizione non si limita ad aggiornare gli importi del fondo, ma **introduce una profonda revisione delle regole che disciplinano il Fondo delle risorse decentrate negli enti locali**, perseguendo un obiettivo di razionalizzazione e di maggiore leggibilità del sistema, senza tuttavia superare alcuni limiti strutturali derivanti dalla legislazione vincolistica.

Dal punto di vista **tecnico-giuridico**, la norma si colloca nel solco della progressiva evoluzione iniziata con l'art. 67 del CCNL 21 maggio 2018, introducendo una **diversa impostazione metodologica**: non si assiste più ad una sommatoria di incrementi stratificatisi nel tempo, bensì alla cristallizzazione della parte stabile del fondo in un **importo consolidato certificato dai revisori nell'anno 2026**, sul quale vengono poi innestati gli incrementi previsti dal nuovo contratto.

La certificazione del 2026 quale “anno zero” del nuovo Fondo

L'elemento probabilmente più innovativo è contenuto nei **commi 1 e 2**, nei quali il legislatore contrattuale sceglie di individuare nella certificazione dei revisori relativa all'anno 2026 la base giuridica del nuovo Fondo.

Il primo elemento di maggiore interesse è il **comma 2**. Per oltre vent'anni il Fondo delle risorse decentrate è stato caratterizzato da una progressiva stratificazione normativa; ad ogni rinnovo contrattuale aggiungeva nuove voci:

- incrementi ex art. 15 CCNL 1999;
- consolidamenti del 2001;
- incrementi del 2004;
- incrementi del 2008;
- risorse ex art. 67 del CCNL 2018;
- varie disposizioni legislative.

Il risultato era un Fondo costituito come somma di *“pezzi storici”*, spesso difficili da ricostruire: l'art. 37 rompe radicalmente questo schema.

Dal punto di vista **sistematico**, il Fondo 2027 nasce quindi come un **“fondo consolidato”**, analogamente a quanto avviene nella contabilità pubblica quando si assumono determinati valori storici come basi di partenza.

La base di riferimento sarà rappresentata, dunque, dal valore del Fondo **certificato** dall'organo di revisione nel corso del **2026**.

Tale importo costituirà il punto di **partenza** sul quale verranno poi applicati gli incrementi previsti dalla nuova disciplina contrattuale, a garanzia di una **maggiore uniformità** nella determinazione delle risorse disponibili, riducendo le incertezze interpretative che negli ultimi anni hanno caratterizzato numerosi enti locali.

Il contratto opera una sorta di **novazione contrattuale del Fondo**; non interessa più ricostruire la provenienza storica delle singole risorse: ciò che assume rilievo è esclusivamente il valore certificato.

E' una tecnica normativa simile a quella utilizzata in altri settori del pubblico impiego quando il legislatore ha inteso **“cristallizzare”** situazioni pregresse.

La conseguenza pratica è relevantissima: dal 2027 non sarà più necessario verificare se una determinata voce derivasse: dal CCNL 1999; dal CCNL 2001; dal CCNL 2004; dal CCNL 2018.

L'unica base giuridica diventa il Fondo consolidato; questa scelta riduce notevolmente il contenzioso interpretativo.

Il riferimento al **“valore certificato dai revisori”** non è casuale; le parti contrattuali attribuiscono alla certificazione una funzione quasi costitutiva.

Non è semplicemente una presa d'atto contabile, diventa il presupposto giuridico dell'intero nuovo Fondo; ne consegue una responsabilizzazione molto forte: del servizio finanziario; dell'organo di revisione; dell'ufficio personale.

Eventuali errori nel Fondo 2026 rischiano infatti di trascinarsi indefinitamente negli anni successivi; probabilmente assisteremo, già nel corso del 2026, ad una vera e propria attività di revisione straordinaria dei Fondi da parte degli enti.

Questa soluzione presenta diversi vantaggi: sul piano amministrativo elimina, almeno in teoria, la necessità di ricostruire **annualmente** tutta la complessa genealogia delle singole poste derivanti dai CCNL del 1999, 2001, 2004, 2006, 2008, 2018 e dalle numerose disposizioni legislative intervenute negli anni; sul piano probatorio offre un **dato certificato**, già sottoposto al **controllo** dell'organo di revisione, riducendo il rischio di **contestazioni** successive.

Tuttavia questa scelta apre anche alcuni interrogativi; infatti il rinvio al valore “**certificato**” non distingue tra: errori materiali nella costituzione del fondo 2026; interpretazioni giuridiche successivamente superate; eventuali rilievi della Corte dei conti intervenuti dopo la certificazione.

Si pone quindi il problema se il valore certificato assuma natura definitivamente cristallizzata oppure se possa essere corretto in autotutela qualora emerga un errore.

La soluzione più convincente sembra essere negativa rispetto alla cristallizzazione assoluta; la certificazione dei revisori non crea infatti un giudicato amministrativo; essa costituisce un controllo di regolarità contabile, ma non impedisce all’ente di correggere successivamente errori nella determinazione del fondo, soprattutto ove ciò sia imposto dalla legge o dalla giurisprudenza contabile.

La nuova struttura della parte stabile

Il **comma 3** riprende la tradizionale distinzione tra risorse stabili e variabili, ma la rende molto più ordinata; le lettere da **a) ad h)** individuano **tassativamente** le fonti di incremento stabile.

Sotto questo profilo emerge una precisa scelta di politica contrattuale; mentre il CCNL 2018 aveva prodotto un sistema piuttosto frammentato, il nuovo articolo tende a concentrare tutte le fattispecie incrementative in un unico elenco.

Dal punto di vista della tecnica normativa si tratta di una disposizione molto più leggibile.

Le lettere a), b), c) e d) rappresentano incrementi derivanti direttamente: dal **CCNL**; dalla legge di bilancio; dal **decreto-legge n. 25/2025**.

Qui emerge una scelta politica importante: il rinnovo contrattuale non finanzia integralmente gli incrementi con risorse proprie; una parte deriva da trasferimenti statali.

È il caso della **lettera b)**, limitata ai Comuni; si tratta di un meccanismo che rafforza il collegamento tra rinnovi contrattuali e finanza pubblica nazionale.

Particolarmente interessante appare la previsione della **lettera e)**, relativa alle RIA e agli *assegni ad personam* del personale cessato.

La disposizione conferma un principio ormai consolidato nella contrattazione: il risparmio permanente derivante dalle cessazioni alimenta stabilmente il Fondo.

Non si tratta di un incremento “**nuovo**”, ma della conferma di una logica di riutilizzo delle economie strutturali.

Le **lettere f) e g)** sono invece molto interessanti. Consentono di adeguare il Fondo: quando aumenta stabilmente il personale; quando nuove entrate finanziano stabilmente posti.

È una disposizione che supera molte rigidità precedenti. Negli anni passati l’incremento del personale non sempre comportava una corrispondente crescita del Fondo.

Si creavano quindi situazioni paradossali: più personale, ma medesime risorse accessorie.

Il nuovo contratto prova a riequilibrare questo rapporto.

Le lettere f) e g) confermano un’impostazione ormai consolidata:

- neutralità finanziaria delle assunzioni finanziate da terzi (si tratta di una previsione che mira a garantire la sostenibilità finanziaria delle assunzioni finanziate esternamente, evitando che tali costi incidano sulle disponibilità ordinarie del Fondo;
- possibilità di adeguare il Fondo all’incremento stabile della dotazione organica (lo scopo è consentire la copertura dei maggiori trattamenti economici collegati all’ampliamento del personale).

Come pure la **lettera h)**, che mantiene inoltre la possibilità di destinare al Fondo le economie derivanti dalle risorse per il lavoro straordinario, ad invarianza complessiva di risorse stanziare, rimaste inutilizzate a consuntivo.

Quest'ultimo meccanismo è particolarmente razionale, perché consente di spostare risorse da istituti ormai scarsamente utilizzati verso forme più moderne di incentivazione della performance.

Gli incrementi economici introdotti dal nuovo contratto

Le **lettere a), b), c) e d)** rappresentano il vero contenuto economico del nuovo CCNL.

Il contratto distingue:

- incremento generalizzato di 52 euro pro capite;
- incremento speciale per le ASP;
- incremento finanziato dalla legge di bilancio per i Comuni;
- incremento sostitutivo per gli altri enti;
- ulteriori risorse previste dal decreto-legge n. 25/2025.

La scelta è significativa; il contratto **non pone** tutto il peso finanziario sulle amministrazioni, ma **coordina** le risorse contrattuali con quelle legislative.

Si tratta di una tecnica già sperimentata negli ultimi rinnovi contrattuali, che conferma la crescente integrazione tra contrattazione collettiva e legislazione di finanza pubblica; resta tuttavia una differenziazione piuttosto marcata tra enti destinatari e non destinatari dei trasferimenti statali.

Sotto il profilo dell'eguaglianza sostanziale ciò potrebbe determinare, nel medio periodo, una diversa capacità di alimentazione del salario accessorio tra amministrazioni appartenenti allo stesso comparto.

La disciplina delle risorse variabili

Il **comma 4** mantiene una struttura tradizionale; la vera novità consiste nella semplificazione dell'elenco.

Una prima possibilità riguarda le risorse previste dall'**articolo 1, comma 604, della legge n. 234 del 2021**, che consentono incrementi entro il limite massimo dello **0,22% del monte salari 2018**, al netto della quota destinata alle retribuzioni di posizione e di risultato degli incarichi di Elevata Qualificazione.

Analoga previsione viene introdotta con riferimento alla **legge di bilancio 2025**. In questo caso la deroga consente incrementi fino allo **0,22% del monte salari 2021**, sempre escludendo la parte destinata alla remunerazione degli incarichi EQ.

Il contratto prende atto che tali risorse continuano ad esistere e ne disciplina organicamente l'inserimento nel Fondo.

In secondo luogo viene chiarito che le risorse autonome possono essere stanziare annualmente dai bilanci.

Sotto questo profilo il nuovo articolo assume quasi una funzione di coordinamento normativo.

Il rapporto con il tetto dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017

Probabilmente il **comma 5** rappresenta la disposizione di maggiore interesse pratico; il contratto ribadisce che il limite al trattamento accessorio continua ad applicarsi.

Da questo punto di vista il CCNL non avrebbe potuto fare diversamente, trattandosi di limite imposto dalla legge.

La vera novità consiste però nella precisazione secondo cui non concorrono al limite tutte quelle risorse che la legge già esclude.

Il contratto individua inoltre alcune ipotesi esemplificative; questa precisazione produce effetti interpretativi importanti.

Negli anni successivi al **D.Lgs. n. 75/2017** molte amministrazioni hanno applicato il tetto in modo estremamente prudentiale, includendo anche poste che invece la legge aveva escluso.

Il nuovo art. 37 offre una base contrattuale più chiara per distinguere:

- risorse soggette al limite;
- risorse escluse.

Naturalmente il CCNL non amplia le esclusioni; si limita a **ricognire** quelle già previste dalla legge.

Questa precisazione appare coerente con la giurisprudenza della Corte dei conti, secondo cui la contrattazione collettiva non può derogare ai limiti legislativi di finanza pubblica, ma può disciplinare il corretto utilizzo delle risorse escluse dal tetto.

La disciplina transitoria

Il **comma 6** presenta una tecnica normativa piuttosto raffinata; da un lato disapplica integralmente la disciplina precedente; dall'altro salva alcune fattispecie regionali relative all'art. 67 del CCNL 2018.

La clausola transitoria evita che alcune regioni vengano penalizzate per non avere applicato integralmente il precedente contratto. Si tratta di una soluzione di buon senso che evita effetti retroattivi irragionevoli.

Considerazioni conclusive

Pur trattandosi di un articolo complessivamente ben costruito, emergono alcuni profili critici; il primo riguarda la **crystallizzazione del Fondo 2026**. La scelta di assumere il valore certificato dai revisori come base di partenza semplifica la gestione, ma rischia di **“consolidare”** anche errori interpretativi o applicativi maturati negli anni precedenti. Sarebbe stato opportuno chiarire espressamente se e in quali casi tale valore possa essere rettificato in autotutela.

Il secondo concerne il persistente **dualismo tra disciplina contrattuale e vincoli legislativi**; l'art. 37 razionalizza la costruzione del Fondo, ma non incide sulla frammentazione delle fonti: l'operatore continua a dover coordinare il CCNL con il D.Lgs. n. 75/2017, il decreto-legge n. 34/2019, le leggi di bilancio, i decreti-legge e la giurisprudenza contabile.

Il risultato è un sistema ancora complesso, nel quale la contrattazione collettiva non è autosufficiente.

Un terzo elemento riguarda il permanere del **tetto al trattamento accessorio**; il nuovo impianto amplia in parte gli spazi finanziari attraverso risorse escluse dal limite, ma non supera l'impostazione del legislatore del 2017.

Ne deriva una tensione strutturale: da un lato si riconosce la necessità di valorizzare il personale mediante incrementi del Fondo; dall'altro si mantiene un vincolo quantitativo che continua a comprimere la capacità premiale degli enti, soprattutto di quelli che hanno registrato significativi mutamenti organizzativi.

L'art. 33 del decreto-legge n. 34/2019 ha attenuato tale rigidità per gli enti virtuosi sul versante delle assunzioni, ma non ha risolto definitivamente il problema della correlazione tra crescita organizzativa e dinamica del salario accessorio.

Infine, la scelta di ancorare alcuni incrementi a specifiche categorie di enti (Comuni destinatari dei trasferimenti della legge di bilancio, altri enti, ASP) riflette esigenze di copertura finanziaria, ma accentua una differenziazione che potrebbe incidere sull'omogeneità del trattamento economico accessorio all'interno del comparto. Il rischio è quello di una crescente **“territorializzazione”** delle risorse decentrate, nella quale la capacità di finanziare il salario accessorio dipende sempre più dalla tipologia di ente e dalle misure legislative di sostegno, piuttosto che da criteri uniformi di valorizzazione del personale.

Nel complesso, il nuovo art. 37 costituisce un significativo passo avanti sotto il profilo della **tecnica normativa**. La disposizione è più lineare, sistematica e facilmente applicabile rispetto al previgente art. 67 del CCNL 2018, riducendo la frammentazione e offrendo agli enti un modello di costituzione del Fondo più ordinato e trasparente.

La riforma, tuttavia, è soprattutto una **razionalizzazione** del sistema esistente, più che una sua trasformazione.

Rimangono immutati i principali vincoli di finanza pubblica e la necessità di coordinare la disciplina contrattuale con un articolato quadro legislativo. In questa prospettiva, l'art. 37 rappresenta un'evoluzione apprezzabile sul piano della semplificazione amministrativa, ma non realizza ancora quel riassetto organico della disciplina del salario accessorio che dottrina e operatori auspicano da tempo.

Il suo successo applicativo dipenderà anche dall'interpretazione che ne daranno la magistratura contabile e gli organi di controllo, soprattutto con riguardo alla gestione del fondo consolidato e all'individuazione delle risorse effettivamente escluse dai limiti di cui all'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017.

TAG: *FRD, Fondo risorse decentrate, CCNL, enti locali, funzioni locali*

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.