

Il tetto al salario accessorio deve considerarsi abolito.

 leautonomie.asmel.eu/il-tetto-al-salario-accessorio-deve-considerarsi-abolito/

Luigi Oliveri

26/01/2023

il sito delle **AUTONOMIE LOCALI**

Ma cosa sta ancora a fare nell'ordinamento la micidiale norma che ha introdotto il limite al trattamento accessorio?

Si tratta dell'ormai "famigerato" articolo 23, comma 2, del d.lgs 75/2017, disposizione che rende difficilissimo gestire la spesa per assunzioni ed applicare i contratti, tanto è vero che è oggetto di una quantità ormai innumerabile di deroghe, sia normative, sia disposte dalla contrattazione collettiva, poste lì come a dimostrare la sostanziale incompatibilità della previsione con l'ordinamento del personale.

Vediamo cosa dispone la previsione in argomento: ***"Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016"***.

Evidenziamo un primo aspetto fondamentale: il tetto di spesa previsto dalla norma non è più, per regioni, province, città metropolitane e comuni, quello del 2016, bensì quello riferito al personale in servizio al 31.12.2018. Così, infatti, stabilisce l'articolo 33, nei commi 1, 1-bis e 2, del d.l. 34/2019, convertito in legge 58/2019, norma spesso dimenticata dagli interpreti e da chi dispone della competenza normativa (il Ccnl 16.11.2022 all'articolo 79, comma 3, per esempio).

Dunque, di per sé già l'ordinamento ha assestato un colpo generale alla previsione del tetto, portando al 2018 (colpo al quale sono da aggiungere le innumerevoli deroghe di cui si è già detto).

a. Ma, un secondo aspetto appare ancor più rilevante: come si nota rileggendo la norma, essa ha natura transitoria. Infatti, essa è stata prevista “nelle more”, cioè in attesa di qualcosa d’altro, cioè di quanto prevede il comma 1 del medesimo articolo 23 del d.lgs 75/2017. Leggiamone il testo: **“Al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione opera, tenuto conto delle risorse di cui al comma 2, la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all’incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione”**.

Il disegno, allora, appare più chiaro; il d.lgs 75/2017:

1. ha evidenziato un fine: l’armonizzazione dei trattamenti economici accessori di tutto il personale pubblico, utile ad eliminare la famosa “giungla retributiva” e a facilitare anche i processi di mobilità tra comparti;
2. ha individuato i responsabili dell’attuazione del fine: Aran ed organizzazioni sindacali;
3. ha specificato lo strumento per attuare il fine: la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto;
4. ha indicato il modo di procedere: negoziare i contenuti dei contratti, così da garantire la graduale convergenza dei trattamenti, anche operando differenziazioni della distribuzione delle risorse finanziarie destinate ai fondi.

Dal 2017, data di entrata in vigore del d.lgs 75/2017:

- a. sono passati quasi sei anni;
- b. sono stati sottoscritti i Ccnl del triennio 2016-2018 e buona parte di quelli del triennio 2019-2021;
- c. nessuno di questi contratti si è minimamente interessato di applicare la previsione dell’articolo 23, comma 1, del d.lgs 75/2017, vista prima.

Allora, vi sono da porsi alcune domande:

1. quanto debbono prolungarsi le “more” di applicazione della disciplina transitoria del comma 2 dell’articolo 23, causa prima della micidiale disciplina dei tetti al salario accessorio? Già siamo al sesto anno successivo all’enunciazione dell’articolo 23, comma 1, e la seconda tornata di contratti collettivi nazionali di lavoro si è guardata bene dall’affrontare il tema dell’armonizzazione dei trattamenti accessori; il che significa che, dati i temi dei rinnovi dei contratti, almeno fino al 2026 (si ribadisce: almeno, ma certamente si andrà oltre), non vi sarà modo di giungere a questa armonizzazione. Saranno passati quasi 10 anni dalla disposizione dell’articolo 23, comma 1, senza che essa abbia avuto nessuna attuazione;

2. quali sono le ragioni dell'inerzia delle parti contraenti dei contratti collettivi nazionali di lavoro? Perché non hanno negoziato nessunissima clausola, anche solo di principio, attuativa della previsione che dà mandato loro di introdurre attraverso i Ccnl l'armonizzazione dei trattamenti economici?
3. per quale motivo le organizzazioni sindacali in particolare in tutte le sedi deprecano i tetti al salario accessorio, ma non si sono fatte promotrici, decise ed assillanti, dell'attuazione della disciplina del comma 1 dell'articolo 23?
4. quale utilità ha, concretamente, cercare mille deroghe all'articolo 23, comma 2, se vi è la possibilità di – finalmente – disapplicarlo totalmente, con la contrattazione nazionale collettiva, introducendovi una volta per tutte regole sulla progressiva armonizzazione dei trattamenti economici?

La domanda fondamentale, tuttavia, è la prima. Come è possibile accettare che gli effetti di una norma platealmente di diritto transitorio si prolunghino almeno per un decennio e che, proprio a causa di tali effetti, tale norma venga continuamente derogata?

Potrebbe anche darsi l'eventualità che le parti contraenti dei Ccnl non ritengano opportuno negoziare in merito all'armonizzazione dei trattamenti economici. Certo, si tratta di una violazione di legge, ma del resto è una legge che intende incidere sull'autonomia delle parti negoziali: laddove i sindacati non fossero interessati a trattare sulla questione, non si vede quale modo vi sia per forzarli.

L'articolo 23, comma 1, che costituisce il presupposto dell'articolo 23, comma 2, del d.lgs 75/2017, dunque, si rivela una norma velleitaria e anche lesiva dell'autonomia contrattuale; e comunque le parti hanno mostrato già due volte di non avere intenzione di regolare l'armonizzazione dei trattamenti economici accessori.

Ha, allora, senso continuare a riferirsi ad un tetto, quello previsto dall'articolo 23, comma 2, del d.lgs 75/2017, previsto solo come misura temporanea in vista di un'armonizzazione dei trattamenti accessori che non c'è stata e forse non vi sarà mai?

Ancora, anche il comma 2 dell'articolo 23, pur essendo una semplice norma di diritto transitorio, enuncia una serie di fini, indicando:

1. la necessità di assicurare la semplificazione amministrativa. Qualcuno ha la capacità di dimostrare che, in esito all'articolo 23, comma 2, vi sia stata "semplificazione amministrativa"? Diremmo, al contrario, che l'articolo 33 del d.l. 34/2019 e il diluvio di deroghe al tetto della spesa dimostrino esattamente che tale tetto è stato solo fonte di complicazione, caos, burocrazia;
2. la valorizzazione del merito. Stessa domanda: qualcuno è in grado di dimostrare, da un lato in via teorica, quale correlazione esista tra un tetto di spesa e la valorizzazione del merito, e dall'altro che grazie al tetto vi sia stata la valorizzazione del merito?

3. la qualità dei servizi. Anche per la qualità dei servizi si impongono gli stessi quesiti: cosa c'entra un tetto di spesa del salario accessorio con la qualità dei servizi e quali elementi di prova vi sono che tale tetto abbia incrementato in questi anni la loro qualità?
4. garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. Ancora una volta: i livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa non hanno correlazioni dirette con un tetto al salario accessorio.
5. l'invarianza della spesa. In quanto all'invarianza della spesa, essa non è stata in alcun modo perseguita: proprio la gragnuola di deroghe al tetto del 2016, ha determinato (era lo scopo esplicito di tali deroghe) l'incremento della spesa.

Dunque: cosa sta ancora a fare nell'ordinamento la micidiale norma che ha introdotto il limite al trattamento accessorio?

Non si capisce che si tratta di una velleità, però capace di trasformarsi in un ostacolo negoziale, normativo ed operativo alla gestione del personale pubblico?

E' proprio così impossibile dare atto che le parti dei Ccnl non hanno inteso attuare quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 23, del d.lgs 75/2017, sicché la norma transitoria del successivo comma 2, ha perso la ragione stessa, lo scopo e quindi la ratio della sua esistenza, non essendo in grado di conseguire i suoi obiettivi, come dimostrato dalle infinite deroghe?