

## ***Il fabbisogno del personale nella P.A. e la nuova disciplina sulle pensioni***

di Francesco Morello

### **Riforma delle pensioni e limiti massimi di permanenza in servizio**

Con la circolare n. 2 del 8 marzo 2012 il dipartimento della Funzione Pubblica ha chiarito quali sono i limiti massimi per la permanenza in servizio nelle pubbliche amministrazioni a seguito della riforma pensionistica operata dall'art.24 del decreto legge n. 201 del 2011, convertito in l. n. 214 del 2011, c.d. "decreto salva Italia".

La nuova disciplina ha previsto dei nuovi requisiti (anagrafici e contributivi) per l'accesso al trattamento pensionistico, sia di vecchiaia che anticipato, così come ha introdotto per tutti il sistema di calcolo contributivo, ma nulla ha innovato in merito ai limiti di età previsti per la permanenza in servizio presso le pubbliche amministrazioni, la cui vigenza è stata espressamente confermata dal co. 4 dell'art. 24 del decreto (*"fermi restando i limiti ordinamentali dei rispettivi settori di appartenenza"*)

La normativa generale per i dipendenti dello Stato (art. 4 del d.P.R. n. 1092/ 1973) e degli Enti pubblici (art. 12 della l. n. 70/1975), che viene estesa in via analogica anche alle altre categorie di dipendenti che non godono di particolari previsioni normative, fissa al compimento del 65° anno di età il limite per la permanenza in servizio.

Per particolari categorie come i magistrati, gli avvocati dello Stato e i professori universitari, tale limite è invece di 70 anni.

Tuttavia considerata la scissione operata dalla riforma fra limite di età per la permanenza in servizio e requisito anagrafico per il diritto alla pensione di vecchiaia il rapporto di lavoro o d'impiego continua sino al conseguimento da parte del dipendente del diritto alla pensione di vecchiaia e comunque il dipendente, come sancito dalla Corte Costituzionale (sent. n. 282 del 1991), va ulteriormente trattenuto in servizio se non ha ancora conseguito il requisito di contribuzione minimo per la maturazione del diritto a pensione.

Il requisito contributivo che deve accompagnare quello anagrafico non ha subito variazioni restando fissato in 20 anni. Da segnalare tuttavia come nel sistema di calcolo contributivo viga l'ulteriore requisito dell'importo minimo della pensione (pari attualmente ad 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale) dal quale si prescinde solo per chi accede al pensionamento con 70 anni di età e possa far valere almeno 5 anni di contribuzione effettivamente versata (esclusa perciò quella figurativa)

Viceversa la perdurante vigenza del suddetto limite di età ordinamentale comporta che le Amministrazioni devono far cessare il rapporto di lavoro o d'impiego di coloro che compiano la relativa età, come visto generalmente pari a 65 anni, avendo già maturato il diritto a pensione anticipata.

L'applicazione generalizzata del pro-rata fa infatti venir meno il concetto di massima anzianità contributiva e rende inapplicabili, dal 2012 tutte le disposizioni previgenti, che rendono possibile la prosecuzione del servizio oltre il limite dei 65 anni con la motivazione di conseguire il massimo della pensione.

Si consideri inoltre che per i dipendenti che hanno maturato i requisiti per il pensionamento (sia per età, sia per anzianità contributiva di 40 anni indipendentemente dall'età, sia per somma dei requisiti di età e anzianità contributiva - c.d. "quota") entro la data del 31 dicembre 2011 continua ad applicarsi il previgente regime per l'accesso e per la decorrenza del trattamento pensionistico di vecchiaia e di anzianità. (art. 24 co.14).

Infatti neppure su opzione, e ancorché in servizio, tali dipendenti vanno soggetti alle nuove disposizioni su requisiti e decorrenze della pensione, fermo restando invece, che le anzianità maturate a decorrere dal 1 gennaio 2012 saranno calcolate in base al nuovo sistema contributivo pro-rata. Pertanto le PP.AA. dovranno nell'anno 2012 o negli anni successivi, collocarli a riposo al compimento dei 65 anni (salvo trattenimento in servizio).

E' bene chiarire che il sopraenunciato limite di età ordinamentale, non si atteggia in termini assoluti e imperativi ma a seguito delle numerose riforme del sistema pensionistico e organizzativo della P.A., incontra due deroghe:

- l'istituto del trattenimento in servizio (art. 16 d.lgs.503/1992)
- il sistema delle "finestre"(ormai abrogato e vigente solo per coloro che hanno maturato i requisiti pensionistici nel 2011).

In virtù dell'art. 16 del d.lgs.503/1992, modificato da ultimo dal d.l. 138/2011, il dipendente può far domanda all'amministrazione di prosecuzione del rapporto di lavoro *"per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo"*. L'amministrazione valuta discrezionalmente la possibilità della concessione del trattenimento in servizio tenendo conto dell'esperienza professionale acquisita dal dipendente all'organizzazione con riferimento alle esigenze dell'organizzazione e alla disponibilità finanziaria (più stringenti i limiti di spesa del personale posti dall'art. 9 co.31 del d.l.78/2010) non essendo più riconosciuto al dipendente/interessato un diritto potestativo in ordine alla fruizione del beneficio (Cfr. circolare DFP n. 10/2008).

Nel compiere le valutazioni nell'esame della domanda di trattenimento in servizio, che dovranno trovare riscontro nella motivazione dell'atto, l'amministrazione non può prescindere dalla programmazione complessiva dei fabbisogni di personale.

Conseguentemente l'amministrazione avrebbe potuto accordare il trattenimento fino a 67 anni a coloro i quali avrebbero (ed hanno ormai) raggiunto i 65 anni nel 2011.

Coloro che invece rientrano nell'ambito di applicazione della recente riforma pensionistica potranno chiedere di restare in servizio per un periodo massimo di un biennio successivo al raggiungimento del nuovo requisito anagrafico, quale via via risulterà a seguito dell'adeguamento alla speranza di vita (ex art. 24, co. 20 e 12 del d.l. 201/2011).

Pur se dal 1° gennaio 2012 la generalità dei pubblici dipendenti, sia uomini che donne, devono aver l'età di 66 anni, che aumenterà di tre mesi nel 2013, poiché chi compie 66 anni nel 2012 resta, come detto, soggetto alla normativa previgente in quanto ne aveva già 65 nel 2011, i destinatari del nuovo regime potranno essere trattenuti in servizio dopo il raggiungimento dei nuovi requisiti anagrafici solo a decorrere dal 1° gennaio 2013.

In capo all'amministrazione è riconosciuta anche la facoltà di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro e del contratto individuale (ex art. 72 co.11 d.l.112/2008 e art.1 co. 16 d.l.138, per gli anni dal 2009 al 2014). Nei confronti di coloro che entro il 2011 hanno maturato i requisiti per il pensionamento l'istituto continua ad essere correlato al compimento dell'anzianità contributiva di 40 anni mentre per i dipendenti cui si applica il nuovo regime il comma 20 dell'articolo 24 prescrive di far riferimento alla maturazione dei requisiti di accesso alla pensione anticipata che funge da presupposto della risoluzione in luogo dell'anzianità massima contributiva, come visto ormai venuta meno.

Il relativo provvedimento non necessita di ulteriore motivazione *"qualora, - come statuisce art. 16 co.11 d.l. 98/2011 - l'amministrazione interessata abbia preventivamente determinato in via*

*generale appositi criteri applicativi con atto generale di organizzazione interna, sottoposto al visto dei competenti organi di controllo.”*

L'obbligo di motivazione, del singolo atto o disposto in via generale, conferma che la risoluzione non rientra tra gli atti vincolati dell'amministrazione.(anche per detto istituto cfr.circolare DFP n. 10/2008).

In ogni caso poichè la pensione anticipata per chi abbia un'età anagrafica inferiore ai 62 anni comporta delle penalizzazioni sul trattamento (salvo le condizioni di cui all'art. 6 co. 2 quater del d.l.216/2011) le amministrazioni devono prestare particolare attenzione, consultando anche le banche dati presso l'INPS, a non esercitare la risoluzione nei confronti di dipendenti i cui trattamenti risulterebbero ridotti

Quanto infine all'istituto disciplinato ai commi 1-6 dell'art. 72 del d.l. 112/2008 che consentiva a domanda del dipendente l'esonero dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione della anzianità massima contributiva di 40 anni, il comma 14 lett.e) dell'art 24 in commento, nel sopprimerlo disapplicando altresì le discipline analoghe contenute nelle leggi regionali, fa salvi i relativi provvedimenti di concessione emanati in data anteriore al 4 dicembre 2011 anche ai fini del mantenimento per i destinatari del previgente regime pensionistico( nei limiti delle risorse disponibili).

### **La pensione anticipata**

Il diritto alla pensione anticipata, trattamento che nella nuova disciplina sostituisce la pensione di anzianità, ai sensi dell'art. 24 co. 10 della riforma, si consegue a partire dal 1° gennaio 2012 esclusivamente a condizione che risulti maturata un'anzianità contributiva di 42 anni e un mese per gli uomini e 41 anni e 1 mese per le donne. Questi requisiti vengono incrementati di un mese nel 2013 e di un ulteriore mese a decorrere dal 2014, fatti salvi gli aggiornamenti, dal 1° gennaio 2013, della speranza di vita. Peraltro, in base agli attuali valori inerenti l'incremento della speranza di vita, evidenziati dalla circolare INPS n. 37 del 14 marzo 2012 (Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici e di trattamenti di fine servizio e fine rapporto per gli iscritti alle casse gestite dall'ex INPDAP), gli uomini matureranno il diritto alla pensione anticipata, sia in un sistema di calcolo misto (contributivo pro-rata) che contributivo, con 42 anni e 5 mesi nel 2013 e 42 anni e 6 mesi nel 2014. Per le donne invece il diritto si maturerà con 41 anni di contribuzione e identico numero di mesi dei colleghi uomini per anno.

### **Fa-bisogno del personale**

Un vero e proprio obbligo di adozione della programmazione triennale del fabbisogno, da parte degli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche, è sancito dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449 che all'art. 39, comma 1, lo finalizza alle esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse "per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio". Il T.U. in materia di pubblico impiego (d.lgs. 165/2001) oltre a richiamare suddetta programmazione per le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento, specifica che l'organo di vertice dell'amministrazione deve approvare le variazioni delle dotazioni organiche in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno (ex art. 6)

Il Piano triennale dei fabbisogni del personale costituisce infatti atto di indirizzo generale che deriva da un attento raffronto tra professionalità in servizio e esigenze funzionali dell'amministrazione con l'obiettivo di razionalizzare gli assetti organizzativi e i processi di riorganizzazione. Le valutazioni dell'amministrazione circa l'accoglimento o meno della domanda di trattenimento così come

l'esercizio della facoltà di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro, devono trovare fondamento in questo documento programmatico.

Con gli ultimi interventi il legislatore, facendo propria la logica della spending review, ha voluto dare il via a piani di riorganizzazione che in base all'art. 16 del d.l. 98/2011 possano conseguire risparmi di gestione da reinvestire nella misura del 50% nella contrattazione integrativa.

Con legge di stabilità del 2012 (l.183/2011) il legislatore ha modificato il sistema di collocamento in disponibilità del personale pubblico previsto dall'art. 33 del t.u. d.lgs. 165/2001. Adesso la particolare procedura mira alla rilevazione, da parte della Pubblica Amministrazione, di situazioni di soprannumero o comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali, anche connesse al modificarsi delle attribuzioni dell'ente (dismissioni o accorpamenti) o alla situazione finanziaria.

Le riduzioni alle dotazioni di spesa del personale, da ultimo l'art. 3 del d.l. 138/2011 che prevede un ulteriore taglio del 10% della spesa relativa alle dotazioni organiche da effettuare entro la fine di marzo, hanno fatto sì che venga rafforzato il vincolo della redazione, non solo triennale ma anche annuale, del documento di programmazione della dotazione organica al fine di verificare, annualmente, l'adeguatezza del numero dei dipendenti in relazione alle attività svolte dalla singola amministrazione.

“Al fine di agevolare il processo di riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni (art. 24 co. 20 d.l. 201/2011)” sono fatti salvi gli atti di collocamento a riposo per raggiunti limiti di età adottati prima del 6 dicembre 2011 anche se aventi decorrenza nel 2012. La salvaguardia, si badi bene, riguarda solo le ipotesi di raggiungimento del limite di età e non anche il raggiungimento della massima anzianità contributiva. Pertanto le determinazioni e i provvedimenti di pensionamento già adottati per motivi diversi nei confronti di dipendenti che sono risultati, *ratione temporis*, soggetti all'applicazione del nuovo regime di accesso al sistema pensionistico, debbono “intendersi” travolti. Sarà cura dell'amministrazione per i casi di risoluzione unilaterale rivedere la propria determinazione e informare l'interessato.

*Francesco Morello*

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro  
Adapt-CQIA, Università degli Studi di Bergamo