

Per la spending review in arrivo un'operazione di restyling

L'art. 2 del DI 101/2013 contiene una complessa sequenza di disposizioni tendenti ad incidere sulle disposizioni fissate nel 2012 dalla "spending review" (DI 95/2012, convertito dalla legge 135/2012) in particolare sulla riduzione dei dipendenti pubblici, incentivandone il collocamento a riposo. È opportuno esaminarne i contenuti comma per comma, per cogliere le innovazioni rispetto alle previsioni recate dalla normativa del 2012

di **Luigi Oliveri**

Dirigente della Provincia di Verona
e Adapt Professional Fellow

Il comma 1 prende in esame l'**organico soprannumerario** delle pubbliche amministrazioni e il **sistema di pensionamento** dei lavoratori in soprannumero. La lett. a), n. 1, modifica l'art. 2, comma 11, della "spending review" del decreto legge 95/2012.

Novità in materia di vincoli assunzionali

Il testo novellato stabilisce in primo luogo che **rimane "fermo" il divieto "di effettuare, nelle qualifiche o nelle aree interessate da posizioni soprannumerarie, nuove assunzioni di personale a qualsiasi titolo per tutta la durata del soprannumero"**. Il divieto viene ribadito, ma in realtà la disposizione normativa appare avere la funzione, più che di ribadire, di precisare

il concetto, che, per quanto scontato, non è sembrato così cristallino. In effetti, **laddove** le amministrazioni reperiscano **posti in soprannumero, non appare coerente col sistema effettuare assunzioni.**

Il Legislatore, come troppo spesso avviene, **non è stato particolarmente felice nell'esprimersi:** fa riferimento al divieto di assumere nelle **"qualifiche o nelle aree"** interessate da posizioni soprannumerarie, **utilizzando malamente i termini "qualifiche" e "aree"**. Contrattualmente, aree e qualifiche definiscono l'attività lavorativa. Le aree, nelle amministrazioni dello Stato, ai sensi della contrattazione collettiva vigente, sono tre e rappresentano l'articolazione fondamentale delle prestazioni lavorati-

ve, che all'interno di esse sono poi disgregate nei profili professionali.

Per assicurare alla disposizione normativa un senso compiuto, si deve probabilmente ritenere che il **Legislatore** si sia **espresso in modo atecnico**. Infatti, il nuovo primo periodo dell'art. 2, comma 11, del Dl 95/2012 prosegue prevedendo che *"le amministrazioni possono coprire i posti vacanti nelle altre aree, da computarsi al netto di un numero di posti equivalente dal punto di vista finanziario al complesso delle unità soprannumerarie di cui alla lettera a), previa autorizzazione, secondo la normativa vigente, e verifica, da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione pubblica e del ministero dell'Economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche sul piano degli equilibri di finanza pubblica, della compatibilità delle assunzioni con il piano di cui al comma 12 e fermo restando quanto disposto dall'art. 14, comma 7, del presente decreto"*.

Se la norma si riferisce alle aree di inquadramento, allora un qualsiasi esubero in ciascuna delle tre impedirebbe qualunque assunzione di qualsiasi genere. **Probabilmente**, il Legislatore si riferisce, allora, ad **"aree" intese come "settori"** o, comunque, **ripartizioni organizzative delle amministrazioni**. La norma intende disporre che se in una determinata ripartizione dell'ente sono individuate posizioni in soprannumero, in quel settore non potranno essere reclutati nuovi dipendenti. Allo stesso modo, se alcuni ambiti professionali ("qualifiche") sono rilevati in soprannumero, perché non del tutto rispondenti alle esigenze pro-

duktive e lavorative, non può essere, coerentemente, consentito di assumere nuovi dipendenti per coprire proprio funzioni ritenute non utili all'organizzazione.

Allo scopo di controllare il rispetto di questi rilevanti vincoli alle assunzioni, si introduce, come visto sopra, l'**autorizzazione della presidenza del Consiglio dei ministri** - Dipartimento della Funzione pubblica e del **ministero dell'Economia** e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che concernerà anche gli equilibri di finanza pubblica. Si parla anche di una **verifica della compatibilità delle assunzioni** con il piano *"di cui al comma 12"*, comma che, in realtà, non prevede piano alcuno, ma dà tempo alle amministrazioni statali fino al 31 dicembre 2013 (rinvio introdotto dal Dl 101/2013) per dichiarare gli esuberanti.

Le assunzioni saranno autorizzate a **coprire i posti vacanti nelle aree non interessate dagli esuberanti**, ma entro un limite di spesa complessivo al quale è da sottrarre il costo equivalente ai posti delle unità soprannumerarie. In ogni caso, ai sensi dell'art. 14, comma 7, del Dl 95/2012, le cessazioni dal servizio per **processi di mobilità** o in conseguenza delle **dichiarazioni di soprannumerarietà**, limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti pensionistici ante riforma-Fornero (Dl 201/2011, convertito dalla legge 214/2011) non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del *turn over*.

Una revisione delle tempistiche I nn. 2), 3), 4) e 5) del comma 1, lett. a), dell'art. 2 del Dl 101/2013 apportano all'art. 2, comma 11, del Dl 95/2012 **una serie di modifiche** volte a posticipare molti termini operativi dei piani di riduzione del personale.

Il comma 1, lett. a), n. 2), modifica il comma 11, lett. a), del citato art. 2 del Dl 95/2012: in sostanza, per effetto della novellazione nei confronti dei dipendenti pubblici in soprannumero trova applicazione la **disciplina pensionistica** (relativa ai requisiti per il trattamento e ai termini di decorrenza del medesimo) **previgente alla riforma** introdotta dall'art. 24 del **Dl 201/2011** qualora, in base a tale disciplina previgente, essi possano conseguire la decorrenza del trattamento entro il 31 dicembre 2015 invece della scadenza inizialmente prevista, che era il 31 dicembre 2014. Occorre connettere questa previsione col comma 6 dell'art. 2 del Dl 101/2013, che contiene un'interpretazione autentica dell'art. 2, comma 11, lett. a), del Dl 95/2012, stabilendo che esso *"si interpreta nel senso che l'amministrazione, nei limiti del soprannumero, procede alla risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro nei confronti dei dipendenti in possesso dei requisiti indicati nella disposizione"*. La disposizione, con il **tipico effetto retroattivo** di ogni norma di interpretazione autentica, attribuisce all'amministrazione che individui posti in soprannumero ed entro i limiti del soprannumero stesso, il **potere/dovere di risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro** nei confronti dei dipendenti che possano godere della decorrenza del trattamento in base alle norme summenzionate.

Il n. 3) della lett. a) del comma 1 dell'art. 2 del Dl 101/2013, ancora, modifica il comma 11, lett. b), del Dl 95/2012 spostando dall'originario termine del 31 dicembre 2012 (ampiamente scaduto) al **30 settembre 2013**, la **scadenza per la predisposizione della previsione delle cessazioni di personale in servizio**, per verificare i tempi di riassorbimento delle posizioni soprannumerarie. Oggettivamente, anche il nuovo termine proposto appare più che ottimistico e non è difficile immaginare un suo ulteriore spostamento in avanti.

Il n. 4) della lett. a) del comma 1 dell'art. 2 del Dl 101/2013 novella il comma 11, lett. c), differendo al **1° gennaio 2015**, invece dell'originario termine del 1° gennaio 2014, l'**obbligo di individuare i dipendenti in soprannumero non riassorbibili** con il pensionamento, la mobilità o il part time.

Un ultimo rinvio è contenuto nel n. 5) della lettera del comma 1 dell'art. 2 del Dl 101/2013, che novellando il comma 12 dell'art. 2 del Dl 95/2012, porta dal 30 giugno 2013 al **31 dicembre 2013** il termine entro il quale, qualora il personale non sia riassorbibile, l'amministrazione ne dichiara l'**esubero**. È opportuno ricordare che il comma 12 prevede anche l'**estensione fino a 48 mesi del periodo di "disponibilità"** dei lavoratori in esubero, che comporta la sospensione dal rapporto di lavoro e la percezione di un'**indennità pari all'80% dello stipendio**, oltre all'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato.

Come accennato in precedenza il comma 1, lett. b), dell'art. 2 del Dl 101/2013 novella l'art.

14, comma 7, del Dl 95/2012, che nella formulazione precedente non consentiva di computare nel limite finanziario delle assunzioni le cessazioni dal servizio derivanti da processi di mobilità, nonché da collocamenti a riposo relativi a posizioni soprannumerarie scaturiti dalle disposizioni dell'art. 2, comma 11, lett. a), del medesimo Dl 95/2012.

La modifica dell'art. 14, comma 7, della *spending review*, invece, permette di computare **nel budget delle assunzioni le cessazioni dal servizio derivanti dai collocamenti a riposo** in applicazione delle disposizioni del comma 11 lett. a), con riferimento al periodo successivo a quello necessario per la decorrenza, ai sensi dell'art. 24 del Dl 201/2011, del trattamento pensionistico. Resta, invece, confermata l'esclusione dal computo delle cessazioni dal servizio derivanti da processi di mobilità.

Il **comma 2 dell'art. 2 del Dl 101/2013** intende escludere dall'applicazione della disciplina sulla riduzione degli uffici e delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni dello Stato gli **ordini e i collegi professionali**.

Particolarmente rilevante è la previsione contenuta nel **comma 3**, che regola i casi in cui sia stata dichiarata l'**eccedenza di personale** in presenza delle condizioni stabilite dall'art. 2, comma 14, del Dl 95/2012: l'**eccedenza** dovuta a ragioni funzionali o finanziarie dell'amministrazione (situazione sostanzialmente coincidente con quanto prevede l'art. 33, comma 1, del Dlgs 165/2001). Il comma 3 chiarisce, opportunamente, che in presenza delle condizioni fissate dall'art. 2, comma 14, della "*spending re-*

view" le disposizioni previste dal comma 11, lett. a), del medesimo art. 2 si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001. Inoltre, viene fissata una regola generale: le **posizioni dichiarate eccedentarie** non possono essere ripristinate nella dotazione organica di ciascuna amministrazione e si estende anche ai casi di eccedenza discendente da ragioni organizzative e finanziarie l'applicazione dell'art. 14, comma 7, novellato, del Dl 95/2012. Lo scopo è rendere permanenti gli effetti di riduzione della dotazione organica sia di fatto, sia di diritto.

Interpretazioni autentiche in campo previdenziale

Esaminando i commi 4 e 5 dell'art. 2 del Dl 101/2013 si incontrano altre due norme di interpretazione autentica.

Il **comma 4** interpreta autenticamente l'art. 24, comma 3, primo periodo, del "decreto salva Italia", il Dl 201/2011, convertito dalla legge 214/2011, a proposito dell'accesso al trattamento pensionistico da parte dei **lavoratori che maturino, entro il 31 dicembre 2011, i requisiti di età e di anzianità contributiva**. Il testo del citato art. 24, comma 3, prevede che il lavoratore che consegue il diritto alla prestazione pensionistica secondo la normativa vigente al 31 dicembre 2011 può chiedere all'ente di appartenenza la certificazione di tale diritto. L'interpretazione autentica offerta dal Dl 101/2013 indica che il **conseguimento**, da parte di un lavoratore dipendente delle pubbliche amministrazioni, di **un qualsiasi diritto a pensione entro il 31 dicembre 2011** comporta obbligatoriamente l'**applicazione del regime di acces-**

so e dei termini di decorrenza **previgenti** rispetto all'entrata in vigore del predetto art. 24, per facilitare il processo di gestione degli esuberanti mediante i pensionamenti (per semplificare, si è visto sulla stampa molto utilizzato il termine "prepensionamento"). Formalmente considerata dal legislatore come norma di interpretazione autentica, il comma 4 in esame lascia aperta la porta ad essere, sul piano sostanziale, considerato come norma innovativa.

Anche il **comma 5** contiene una disposizione di interpretazione autentica dell'art. 24 del Dl 201/2011, stavolta riferita al comma 4, secondo periodo. Esso disciplina un **sistema di incentivazione al proseguimento dell'attività lavorativa oltre l'età pensionabile**, fermi restando i limiti ordinamentali dei rispettivi settori di appartenenza, attraverso una riparametrazione dei coefficienti di trasformazione calcolati fino all'età di 70 anni. Ovviamente, questa disposizione, se fosse applicata anche alle amministrazioni pubbliche, impedirebbe il disegno di favorire la riduzione del personale in servizio, privilegiando i pensionamenti ed impedendo la prosecuzione oltre i 41 anni di anzianità. Dunque, la norma di interpretazione autentica prevede che, per i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni, il **limite ordinamentale**, previsto dai singoli settori di appartenenza per il collocamento a riposo d'ufficio e vigente alla data di entrata in vigore del decreto legge 201/2011 **non risulta modificato dall'elevazione dei requisiti anagrafici previsti per la pensione di vecchiaia** e costituisce il limite **non superabile, se non in due casi: il trattenimento in servizio; oppure, per far proseguire il rap-**

porto di lavoro nella misura strettamente necessaria a consentire all'interessato di conseguire la **prima decorrenza utile della pensione**, ove essa non sia immediata: in questo caso al raggiungimento del suddetto limite, l'amministrazione è tenuta a far cessare il rapporto di lavoro o di impiego laddove il lavoratore abbia conseguito, a qualsiasi titolo, i requisiti per il diritto a pensione.

Per quanto riguarda il **comma 7 dell'art. 2 del Dl 101/2013** esso impone alle amministrazioni dello Stato, che abbiano realizzato i processi di riduzione del personale, di adottare nuovi **regolamenti di organizzazione**. Il comma 7 dispone che tali regolamenti vadano adottati entro il termine massimo del **31 dicembre 2013** (oggettivamente troppo ottimistico). Laddove le amministrazioni non rispettino il termine, a decorrere dal **1° gennaio 2014, non potranno assumere personale** a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto. Tuttavia, a conferma che il termine fissato risulta troppo stretto, il medesimo comma 7 in qualche modo lo mitiga. Infatti, per i ministeri il termine si intende comunque rispettato con l'approvazione preliminare del Consiglio dei ministri degli schemi dei regolamenti di riordino. Ancora, il comma 7 differisce al 31 dicembre 2013 il termine per l'operatività del procedimento di adozione dei regolamenti di organizzazione dei ministeri, previsto dall'art. 2, comma 10-ter, del Dl 95/2012.

Spending review e dirigenza pubblica

Il **comma 8 dell'art. 2 del Dl 101/2013** si occupa specificamente degli **incarichi dirigenziali** nelle amministrazioni in-

teressate dai processi di riordino ai sensi del Dl 95/2012, una volta conclusi i processi di riorganizzazione con le modifiche dei regolamenti di organizzazione.

La norma esordisce affermando l'ovvio, cioè l'obbligo di rispettare le previsioni in tema di incarichi dirigenziali contenute nell'art. 19 del Dlgs 165/2001.

Più degno di attenzione è il secondo periodo, che prevede la **salvaguardia**, fino alla scadenza dei relativi contratti, **dei rapporti di lavoro** in essere alla data di entrata in vigore del Dl 101/2013, mediante conferimento di incarico dirigenziale secondo la disciplina del comma 8 in commento. Il legislatore si riferisce, in modo né chiaro né felice, evidentemente ai c.d. **incarichi a contratto**, cioè ai rapporti di lavoro a tempo determinato disciplinati dall'art. 19, comma 6, del Dlgs 165/2001. La norma è indirettamente interessante, perché chiarisce sul piano normativo che il citato art. 19, comma 6, non si limita a regolamentare "incarichi" dirigenziali, ma è preposto alla **costituzione di veri e propri rapporti di lavoro a tempo determinato**, cui accedono gli incarichi dirigenziali.

La revisione delle dotazioni organiche dovrebbe ridurre mediamente del 10% i dirigenti nelle amministrazioni pubbliche. Il **comma 8**, quindi, si occupa anche delle conseguenze nei riguardi dei dirigenti risultanti in soprannumero all'esito delle procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali. Allo scopo di accompagnare il personale dirigenziale in esubero, si stabilisce di costituire, in via transitoria e non oltre il 31 dicembre 2014, un **contingente "ad esaurimento di incarichi dirigenziali"** ai sensi del-

l'art. 19, comma 10, del Dlgs 165/2001. Si tratta degli incarichi per lo svolgimento di funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento, ivi compresi quelli presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali. Tuttavia, detti incarichi in sovrannumero dovranno rispettare le **percentuali previste dall'art. 19, commi 5-bis** (limite del 10% della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23 e del 5% della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, nel caso di dirigenti non appartenenti ai ruoli delle amministrazioni statali) e **6** (10% della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23 e 8% della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, nel caso di incarichi "a contratto"), del decreto legislativo 165/2001. Le percentuali andranno, ovviamente, calcolate sulla dotazione organica ridotta. Trattandosi di un **ruolo soprannumerario**, il contingente di tali incarichi, che non può superare il valore degli effettivi soprannumerari, si riduce man mano, con le cessazioni dal servizio per qualsiasi causa dei dirigenti di ruolo, tra le quali vanno incluse anche le cessazioni dovute all'applicazione dell'art. 2, comma 11, lett. a), del Dl 95/2012, nonché con la scadenza degli incarichi dirigenziali non rinnovati del personale non appartenente ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione (quelli di cui all'art. 19, commi 5-bis e 6, del Dlgs 165/2001).

Si consente alle amministrazioni

ni, per esigenze funzionali strettamente necessarie e da motivare adeguatamente, di proseguire gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale conferiti a **dirigenti di seconda fascia** ai sensi dell'art. 19, comma 4, del decreto legislativo 165/2001, fino alla data di adozione dei regolamenti organizzativi e comunque non oltre il 31 dicembre 2013.

Infine, nelle more dei processi di riorganizzazione, per il conferimento degli incarichi dirigenziali di cui all'**art. 19, comma 3, del Dlgs 165/2001** (incarichi di Segretario generale di ministeri, incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente), qualora l'applicazione percentuale per gli incarichi previsti dal comma 6 del medesimo art. 19 determini come risultato un numero con decimali, si procederà all'arrotondamento all'unità superiore, senza, quindi, applicare il criterio aritmetico.

Il comma 9 dell'art. 2 del Dl 101/2013 è un'ennesima norma di interpretazione autentica, riferita all'art. 9-bis, comma 2, del decreto legislativo 303/1997 che regola le **dotazioni organiche del personale dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei ministri**. Per effetto dell'interpretazione autentica, i posti di funzione relativi ai capi dei dipartimenti e degli uffici autonomi, concorrono alla **determinazione della complessiva dotazione organica** dei dirigenti di prima fascia della presidenza del Consiglio dei ministri e al computo del rispetto dei limiti percentuali di incarichi conferibili a soggetti esterni ai ruoli dei dirigenti di prima fascia della presidenza.

Strategia del Governo

La **strategia** complessiva degli interventi di "correzione" della "spending review" appare andare nella giusta direzione, ma **sembra debole**.

Sarebbe stato opportuno, forse, affrontare il problema con maggiore decisione, utilizzando davvero gli strumenti di "prepensionamento" che, in molte altre occasioni, sono stati applicati nel settore privato, computando in modo corretto i risparmi conseguibili sui 163 miliardi di spesa per il lavoro pubblico, predeterminando un numero preciso di pensionamenti anticipati connessi ad età ed anzianità contributiva, in rapporto ai maggiori oneri pensionistici, puntando a quell'equilibrata scelta che avrebbe determinato una significativa riduzione in termini assoluti della spesa pubblica complessiva.

Un numero significativo di prepensionamenti, considerato il minor costo previdenziale, **avrebbe comunque comportato un beneficio sui conti**, e non significherebbe assegnare ai dipendenti pubblici particolari "privilegi".

Oltre tutto, con un'**azione più decisa** si riuscirebbe ad abbassare l'età media e migliorare la produttività della pubblica amministrazione.

Visto che gli esuberanti censiti sulla base del Dl 95/2012 sono circa 8mila, il **risultato finale della manovra risulta asfittico**. Col rischio, oltre tutto, che i risparmi dovuti al pensionamento anticipato di quanti, tra i lavoratori in esubero, ne avranno i requisiti, siano azzerati dalla contestuale manovra di stabilizzazione, che sostanzialmente potrebbe essere finanziata, almeno in parte, proprio dai "prepensionamenti". ●